



UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Facultad de Economía

Programa de Doctorado en Economía Aplicada

TESIS DOCTORAL

“CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA: UN ENFOQUE DE FEDERALISMO FISCAL DE SEGUNDA GENERACIÓN”

Autor: F. José Moltó Orduña

Directores: Salvador Castro Mafé y Tomás Ruiz Sánchez

València, 2015

“Los que hablan de la gente de nuestro tiempo entregándose al robo y otros vicios similares, encontrarán que ello se debe al hecho de que, aquellos que los gobernaban, procedían de la misma manera”.

Nicolás Maquiavelo

Discursos, III, 29

ÍNDICE

0. INTRODUCCIÓN

1. SINOPSIS	17
2. METODOLOGÍA.....	18
2.1. Metodología investigadora.....	18
2.2 Metodología expositiva	19
3. AGRADECIMIENTOS	20

CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL

0. OBJETIVO	21
1. LA TEORÍA CLÁSICA DEL FEDERALISMO FISCAL	21
1.1. Introducción.....	21
1.2. La primera generación de teorías del federalismo fiscal. El modelo TOM.....	23
1.2.1. Aportaciones que contribuyeron a la creación del modelo TOM	24
1.2.2. La atribución de funciones a los distintos niveles de gobierno.....	24
1.3. Una visión crítica de la primera generación de teorías de federalismo fiscal.....	28
2. LA “PUBLIC CHOICE” Y SUS APORTACIONES A LA PRIMERA GENERACIÓN DE TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL	29
3. LA SEGUNDA GENERACIÓN DE TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL: DEL FEDERALISMO ECONÓMICO AL FEDERALISMO INSTITUCIONALISTA	31
3.1. Principales fuentes de las que se nutre la SGT	31
3.2. Nuevas visiones de la descentralización desde la SGT	33
4. RESUMEN	36

CAPÍTULO 2. CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

0. OBJETIVO	38
--------------------------	-----------

1. INTRODUCCIÓN	38
2. CONCEPTOS DE CORRUPCIÓN	41
2.1. Desde el Derecho	43
2.2. Desde la Ciencia Política	45
2.3. Desde la Sociología	46
2.4. Desde la Ética	47
2.6. Desde la Economía.....	47
3. CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN. MARCO TEÓRICO	48
3.1. Repaso de las teorías existentes.....	51
3.1.1. Modelos de competición interjurisdiccional	51
3.1.2. Modelos de rendición de cuentas y vigilancia.....	52
3.2. La evidencia empírica	54
4. RESUMEN	56

CAPÍTULO 3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

0. OBJETIVO.....	57
1. INTRODUCCIÓN	57
2. SÍNTESIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL Y DEL PODER DE GASTO	58
2.1. Primera fase (1979-1983)	60
2.2. Segunda fase (1984-1992)	60
2.3. Tercera fase (1993-2001).....	61
2.4. Cuarta fase (2002-2008)	61
3. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....	62
3.1. Etapa del coste efectivo (desde el inicio de los traspasos hasta 1986).....	63
3.2. Etapa de la autonomía del gasto (1987-1996)	64

3.3. Etapa de la autonomía del ingreso (1997-2001)	65
3.4. Etapa de generalidad, estabilidad y autonomía (2002-2008)	66
3.5. Etapa actual (desde 2009)	67
4. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA.....	68
4.1. Conclusiones de carácter general.....	68
4.2. Conclusiones en relación con la existencia de “restricción presupuestaria blanda”	72
5. EL RESCATE DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO PARADIGMA DE LA EXISTENCIA DE RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA BLANDA.....	76
5.1. El mecanismo de pago a proveedores.....	76
5.2. El Fondo de Liquidez Autonómica (FLA)	78
6. RESUMEN	79

CAPÍTULO 4. INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

0. OBJETIVO.....	80
1. INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	80
1.1. Índices de descentralización	81
1.2. Índices de autonomía y dependencia financiera.....	82
1.3. Índice de suficiencia financiera.....	83
2. EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA. ÍNDICES.....	84
2.1. Nota metodológica	84
2.1.1. La Contabilidad Nacional de España	84
2.1.2. La Información económico-presupuestaria de las CCAA	87
2.1.3. ¿Qué fuente de información no financiera elegir?	89
2.2. La descentralización del gasto en España.....	91

2.3. La descentralización del ingreso en España	93
2.4. La autonomía financiera en España.....	95
2.4.1. Autonomía financiera en sentido estricto	96
2.4.2. Autonomía financiera en sentido amplio.....	97
2.4.2.1. Comunidades autónomas de régimen común	98
2.4.2.2. Comunidades autónomas de régimen foral.....	101
2.5. Conclusiones sobre la evolución de la descentralización fiscal en España	103
3. RESUMEN	105

CAPÍTULO 5. EVOLUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

0. OBJETIVO	107
1. MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN	107
2. LAS TRES GENERACIONES DE HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN	110
2.1. Primera generación de herramientas de medición de la corrupción.....	110
2.2. Segunda generación de herramientas de medición de la corrupción.....	111
2.3. Tercera generación de herramientas de medición de la corrupción	113
2.4. Otros métodos para el análisis de la corrupción	114
3. FUENTES DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESTA INVESTIGACIÓN.....	115
3.1. Rasgos de la herramienta de medición utilizada.....	115
3.2. El Índice de Percepción de la Corrupción	115
3.3. El Índice de Fuentes de Soborno	118
3.4. El Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas.....	120
3.5. Diligencias previas en las que interviene la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción	121
3.6. El recurso al endeudamiento.....	128
3.7. La existencia de rescate por el Gobierno central	131

4. RESUMEN	133
-------------------------	------------

CAPÍTULO 6. MODELOS ECONÓMICOS CORRUPCIÓN- DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

0. OBJETIVO	134
1. BREVE INTRODUCCIÓN A LOS MODELOS ECONÓMICOS.....	134
1.1. Modelos económicos y modelos econométricos	134
1.2. Utilidades de los modelos econométricos.....	135
1.3. Clasificación de los modelos	136
1.4. Fases en la elaboración de un modelo econométrico.....	137
2. UN MODELO ECONÓMICO EXPLICATIVO DE LA RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y CORRUPCIÓN.....	139
2.1. Introducción y variables fundamentales utilizadas	139
2.2. Otras variables instrumentales utilizadas en los modelos	141
2.2.1. La renta per cápita.....	141
2.2.2. El nivel educativo.....	143
3. ELABORACIÓN DE LOS MODELOS.....	145
3.1. Especificación.....	145
3.1.1. Signos esperables de las variables explicativas.....	147
3.1.2. Efectos retardados esperados.....	148
3.1.3. Posibles problemas: autocorrelación y heterocedasticidad	149
3.1.4. Modelos explicativos utilizados	150
3.2. Estimación.....	152
3.2.1. Descentralización y corrupción a nivel estatal.....	153
3.2.1.1 Recurso al endeudamiento (sobre el Producto Interior Bruto) como variable endógena.....	153

3.2.1.2. Recurso al endeudamiento (sobre el total de recursos) como variable endógena	157
3.2.1.3. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena	159
3.2.2. Descentralización y corrupción distinguiendo entre regímenes fiscales común y foral	162
3.2.3 Modelos de series temporales ajustados con datos desagregados....	163
4. RESUMEN	165

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

0. OBJETIVO	167
1. CONCLUSIONES	167
1.1. Respecto a los resultados obtenidos de los modelos de series temporales (análisis a nivel estatal)	167
1.2. Respecto a los resultados obtenidos de los modelos de datos panel (análisis distinguiendo entre regímenes fiscales común y foral)	168
1.3. Respecto a los resultados obtenidos de los modelos de series temporales (datos desagregados distinguiendo entre regímenes fiscales)	169
2. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN.....	170
3. LÍNEAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES	170
4. RESUMEN	175
 BIBLIOGRAFÍA	 176
ANEXOS.....	188

ÍNDICE DE TABLAS Y DE GRÁFICOS

1. TABLAS

Tabla 1.	Índice de descentralización de gasto (tanto por uno)	91
Tabla 2.	Índice de descentralización de ingresos (tanto por uno)	93
Tabla 3.	Índice de autonomía financiera estricto en CCAA de régimen común (tanto por uno)	96
Tabla 4.	Índice amplio de autonomía financiera en CCAA de régimen común considerando los tributos propios y los tributos cedidos tradicionalmente (tanto por uno)	98
Tabla 5.	Índice amplio de autonomía financiera en CCAA de régimen común considerando los tributos propios, los tributos cedidos tradicionalmente y el tramo autonómico del IRPF (tanto por uno)	99
Tabla 6.	Índice amplio de autonomía financiera en CCAA de régimen foral (tanto por uno)	101
Tabla 7.	Índice amplio de autonomía financiera para todas las CCAA. (tanto por uno)	104
Tabla 8.	Índice de Percepción de la Corrupción para España	117
Tabla 9.	Índice de Fuentes de Soborno para España	119
Tabla 10.	Encuesta del CIS. Porcentaje de encuestados que sitúan a la corrupción y el fraude entre los tres principales problemas del país	120
Tabla 11.	Número de Diligencias Previa en las que ha intervenido la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción	125
Tabla 12.	Recurso al endeudamiento sobre el total de ingresos de las CCAA (tanto por uno)	129
Tabla 13.	Recurso al endeudamiento sobre el PIB de las CCAA (tanto por uno)	130

Tabla 14. Cantidades aportadas por el Estado a las CCAA a través del mecanismo de pago a proveedores y del fondo de liquidez autonómica (en miles de euros)	132
Tabla 15. Renta per cápita según régimen fiscal de las CCAA (miles de euros)	142
Tabla 16. Porcentaje de población mayor de 16 años con estudios superiores según régimen fiscal de sus CCAA	143
Tabla 17. Porcentaje de población analfabeta o sin estudios según régimen fiscal de sus CCAA.....	144
Tabla 18. Variables utilizadas y abreviaturas representativas	146
Tabla 19. Signos esperables parámetros de las variables explicativas....	147
Tabla 20. Recurso al endeudamiento sobre el Producto Interior Bruto como variable endógena	154
Tabla 21. Recurso al endeudamiento sobre el total de recursos como variable endógena	157
Tabla 22. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena	160
Tabla 23. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena. Modelos de datos panel de efectos fijos y efectos aleatorios.....	162
Tabla 24. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena	163
Tabla 25. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena (modelos de series temporales distinguiendo entre regímenes fiscales)	164

2. GRÁFICOS

Gráfico 1. Índice de descentralización de gasto corregido	93
Gráfico 2. Índice de descentralización de ingreso corregido	95
Gráfico 3. Índice estricto de autonomía financiera en las CCAA de régimen común	97
Gráfico 4. Índice amplio de autonomía financiera en las CCAA de régimen común (considerando los tributos propios, tributos cedidos tradicionalmente y tramo autonómico del IRPF)	101
Gráfico 5. Índice amplio de autonomía financiera en las CCAA de régimen foral.....	103
Gráfico 6. Índice amplio de autonomía financiera para todas las CCAA	105
Gráfico 7. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción en CCAA de régimen fiscal común	126
Gráfico 8. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción en CCAA de régimen fiscal foral.....	127
Gráfico 9. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción en todas las CCAA.....	127
Gráfico 10. Recurso al endeudamiento sobre el total de ingresos según regímenes fiscales de las CCAA.....	130
Gráfico 11. Recurso al endeudamiento sobre el PIB según regímenes fiscales de las CCAA	131

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AAPP	Administraciones públicas.
ANF	Población de 16 o más años analfabeta o sin estudios (expresado en tanto por cien).
AR	Modelo econométrico “ <i>Auto Regressive</i> ”.
ARCH	Modelo econométrico “ <i>Autoregressive Conditional Heteroskedasticity</i> ”.
BADESPE	Base de datos económicos del sector público español.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas.
CNE	Contabilidad Nacional de España.
CP	Código Penal.
DP	Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción.
FEM	Modelo econométrico de datos panel de efectos fijos.
FGE	Fiscalía General del Estado.
FGT	Primera generación de teorías de federalismo fiscal.
FLA	Fondo de Liquidez Autonómica.
GARCH	Modelo econométrico “ <i>Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity</i> ”.
IAAF	Índice Amplio de Autonomía Financiera.
ICVS	Encuesta Internacional de Víctimas del Delito.
IDI	Índice de Descentralización de Ingreso.
IDIC	Índice de Descentralización de Ingreso corregido.

IDG	Índice de Descentralización de Gasto.
IDGc	Índice de Descentralización de Gasto corregido.
IEAF	Índice Estricto de Autonomía Financiera.
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
IFS	Índice de Fuentes de Soborno.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción.
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PIB	Producto interior bruto.
RC	Régimen común.
RE	Recurso al endeudamiento sobre el total de ingresos (expresado en tanto por uno).
REM	Modelo econométrico de datos panel de efectos aleatorios.
REP	Recurso al endeudamiento sobre el PIB (expresado en tanto por uno).
RES	Rescate del Gobierno central a través del FLA y/o del mecanismo de pago a proveedores.
RF	Régimen foral.

RPC	Renta per cápita.
SEC	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.
SGT	Segunda generación de teorías de federalismo fiscal.
SUP	Población de 16 o más años con estudios superiores (expresado en tanto por cien).
TOM	Modelo de Tiebout, Oates y Musgrave.
WBGI	World Bank Governance Index.

0. INTRODUCCIÓN

1. SINOPSIS

Esta tesis doctoral estudia, en el marco de la teoría del Federalismo Fiscal, la relación entre corrupción y la descentralización fiscal producida en España como consecuencia de la instauración del Estado autonómico.

La literatura normativa sobre corrupción y descentralización fiscal no resulta concluyente. Por su parte, la experiencia empírica al respecto tampoco ofrece resultados claros. No obstante, parece existir un consenso respecto a la necesidad de que, para promover el buen gobierno y evitar la corrupción, la descentralización del poder de gasto debe ir acompañada de descentralización del poder de ingreso, es decir, de ganancias de autonomía financiera por parte de los gobiernos subcentrales.

Los resultados obtenidos para el caso español señalan que la descentralización fiscal ha conducido a un peor gobierno y a mayor corrupción. Dado que la descentralización de gasto no ha ido acompañada de suficientes ganancias de autonomía financiera, en la tesis doctoral se confirman los postulados de la teoría normativa.

Palabras clave: corrupción, descentralización fiscal en España, autonomía financiera, restricción presupuestaria blanda.

1. ABSTRACT

This doctoral thesis studies, within the framework of the theory of fiscal federalism, the relationship between corruption and fiscal decentralization produced in Spain because of the implementation of the autonomous communities.

The available studies about corruption and decentralization are not conclusive. With regards to empirical experience, it does not offer clear findings. Nevertheless, authors seem to accept that, in order to have good governance and to avoid corruption, expenditure decentralization must to

be combined with income decentralization in favor of regional governments, that is to say, with more financial autonomy.

Findings show that decentralization in Spain has led to worse governance and more corruption. As expenditure decentralization has not been accompanied by enough income decentralization, we find that the tenets of normative theory are confirmed in the doctoral thesis.

Key words: corruption, fiscal decentralization in Spain, financial autonomy, soft budget constraint.

2. METODOLOGIA

2.1. Metodología investigadora.

La primera fase de desarrollo de la tesis se centró en la búsqueda de bibliografía relacionada con el objeto de la investigación. Para ello, se utilizaron las herramientas de las que dispone el Servei de Biblioteques i Documentació de la Universitat de València.

Por un lado, se exploró su propio catálogo de obras. Por otro, se accedió a las bases de datos sugeridas por el personal de la Biblioteca de Ciencias Sociales (Scopus, Proquest y Web of Knowledge). Además, se efectuaron búsquedas de artículos relacionados con la investigación a través de Google Scholar. Toda la bibliografía se gestionó a través del programa Refworks.

El estudio bibliográfico supuso, por un lado, conocer los trabajos existentes en la materia; por otro, enmarcar la investigación en un determinado ámbito de la Economía Pública: las teorías de federalismo fiscal de segunda generación. Esto permitió avanzar desde lo general a lo particular.

La segunda fase consistió en la obtención de los datos que iban a ser tratados. Estos proceden de diversas fuentes, como la base de datos BADESPE (del Instituto de Estudios Fiscales), el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Fiscalía General del Estado, el Banco de España o el Instituto Nacional de Estadística. También se ha utilizado

información procedente del Centro de Investigaciones Sociológicas y de la organización Transparencia Internacional.

La tercera y última fase fue la consistente en el tratamiento de los datos obtenidos. Se utilizaron varios modelos econométricos y especificaciones, que fueron tratados con el programa informático NLOGIT. Los resultados obtenidos, puestos en relación con la teoría normativa en la que se enmarca la investigación (la segunda generación de teorías de Federalismo Fiscal), condujeron a las conclusiones.

2.2. Metodología expositiva.

La finalidad de una tesis doctoral es hacer una nueva aportación al conocimiento científico mediante la defensa de un postulado. En nuestro caso, contrastar el efecto que la descentralización fiscal operada en España a consecuencia de la instauración del Estado autonómico ha tenido sobre el buen gobierno y la corrupción.

Además, esta tesis ha pretendido alcanzar otros dos objetivos: en primer lugar, darle un enfoque divulgativo que invite a su lectura. La estructura de los capítulos, apartados, la existencia de objetivos y resúmenes para cada capítulo, responde a ello.

Un lector avanzado en el conocimiento de las teorías de federalismo fiscal podrá dirigirse directamente a los capítulos relacionados con las aportaciones de la tesis. En cambio, un lector no iniciado en la materia, encontrará material para centrarse leyendo los primeros capítulos o, al menos, sus objetivos y resúmenes.

El segundo objetivo ha sido intentar motivar la continuidad de la línea de investigación seguida. Y ello porque, aunque a nivel internacional ya encontramos una incipiente literatura económica sobre descentralización y corrupción, en nuestro país no existe, o al menos no se ha detectado, una corriente investigadora en esa línea. A pesar de la abundante literatura en materia de federalismo fiscal que se ha generado a raíz de la aparición de las Comunidades Autónomas, nos encontramos que ésta se ha centrado, fundamentalmente, en cuestiones relativas a los sistemas de

financiación (efectos de estos sistemas sobre las cuentas de las comunidades, balanzas fiscales, etc.), no habiéndose abordado, al menos con esa intensidad, investigaciones sobre otros aspectos de la descentralización propios de la llamada “segunda generación de teorías de federalismo fiscal” (ver Capítulo 1), como la corrupción.

3. AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, debo agradecer a los profesores Salvador Castro y Tomás Ruiz la dedicación que me han dispensado. Sus correcciones y aportaciones han permitido que pudiese desarrollar y finalizar el trabajo.

Ha habido personas de diferentes ámbitos que, de alguna manera, me han ayudado a obtener datos o interpretarlos. En particular, estoy agradecido a Leonel Cerno, de la Dirección de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales. No sólo me respondió a las cuestiones de las que él se ocupa directamente, sino que trasladó algunas de mis dudas a otras instancias del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para intentar resolverlas.

También citar al personal de la Sección de Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial, que me dirigió a la biblioteca de la Fiscalía General del Estado para documentarme. Para interpretar sus estadísticas me ayudó la fiscal Ana Palomar. Gracias.

Y por supuesto a mi familia, con su ánimo e interés en que avanzase (incluso, mi esposa Esther y mi hija María, ayudándome a descifrar algunas estadísticas casi ilegibles...).

CAPÍTULO 1. EVOLUCIÓN DE LAS TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL

0. OBJETIVO

Conocer la evolución de las teorías del federalismo fiscal. Partiendo de la teoría clásica del federalismo fiscal, mostrar las nuevas visiones que ha adoptado la literatura sobre esta teoría.

1. LA TEORÍA CLÁSICA DEL FEDERALISMO FISCAL

1.1. Introducción.

La justificación teórica de la descentralización de las decisiones económicas del sector público viene ocupando de forma importante la actividad de los economistas durante las últimas décadas. Hasta 1970, los trabajos sobre la Economía del Sector Público habían analizado la actividad pública bajo el supuesto de un país centralizado. Los trabajos de Samuelson, Arrow y Musgrave consideraban la existencia de una única unidad de gobierno que, con jurisdicción sobre todo el territorio, adoptaba las decisiones públicas.

La publicación por Oates (1972) de *Fiscal Federalism*, introdujo en el campo teórico de la Economía Pública una visión más realista¹, al considerar la existencia de más de un nivel de gobierno² en el esquema de toma de decisiones sobre la actividad económica pública y dando origen a lo que posteriormente se denominaría “primera generación de teorías de

¹ Anderson (2010), señala que el 40 por ciento de la población mundial vive en países considerados federales. Se trata de países con territorios de extensiones diferentes; con población diversa (en el sentido de importantes diferencias lingüísticas y/o culturales). Existen federaciones con varios siglos de existencia (Estados Unidos) y otras más recientes (España).

² A la coexistencia de más de un nivel de gobierno sobre los mismos ciudadanos se le denomina federalismo. Anderson (2010) señala que, para que pueda hablarse de una estructura federal, cada uno de esos niveles de gobierno debe gozar de autonomía respecto al otro. Albi (2009) clasifica a un país como federal cuando existe un nivel de gobierno intermedio, con competencias legislativas propias. Este nivel puede recibir denominaciones distintas (estados, *lander*, comunidades autónomas, regiones...).

federalismo fiscal” (FGT en sus siglas en inglés), también denominada teoría clásica u ortodoxa del federalismo fiscal.

La necesidad de dar respuesta a preguntas como qué implicaciones tiene para la Economía Pública la existencia de distintos niveles de gobierno; cuál es la justificación de la creación de esos distintos niveles; qué competencias deben corresponder a cada una de las jurisdicciones; qué nivel debe recaudar cada impuesto o en qué debe gastar cada jurisdicción, justificaba la existencia de esta nueva teoría.

El trabajo de Oates, sobre la base de las aportaciones de Musgrave relativas a la naturaleza de los bienes públicos y el modelo creado por Tiebout (1956) sobre movilidad de los votantes y descentralización, dieron origen al llamado modelo TOM (en alusión a las iniciales de los autores citados), modelo que hoy en día sigue dominando las explicaciones del federalismo fiscal en los manuales de Economía Pública. Y ello, a pesar de los importantes correctivos que sobre sus bases y principios viene recibiendo este modelo desde la reciente literatura científica sobre federalismo fiscal, lo que debería llevar a cuestionarse su grado de prevalencia en los ámbitos de la investigación y la docencia (Melguizo, 1989).

Desde ámbitos ajenos a la Economía, el Federalismo como forma de organización política fue acogido con entusiasmo tanto por la literatura académica como por las instituciones y gobiernos. Sus bondades, como forma de resolver los problemas de convivencia en estados poblados por grupos sociales con fuertes diferencias étnicas y/o lingüísticas, como escenario político ideal para las economías en transición, o incluso como forma idónea de organización territorial para favorecer el crecimiento económico, no se discutían.

Sin embargo, no se plantearon los riesgos que el federalismo podía conllevar. Rodden (2006) señala que no se advirtió de posibles problemas como la corrupción, la ineficiencia de los gobiernos regionales y locales así como de la indisciplina fiscal y la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Para Rodden, al comenzar el siglo XXI, parece que “el

federalismo descentralizado es para la economía política lo que el Prozac para la salud mental”.

Prud'homme (1995), advierte que los beneficios de la descentralización no son tan obvios como sugiere la teoría (clásica) del federalismo fiscal, sino que existen serios inconvenientes que deben ser considerados al descentralizar. En este sentido, la elección no debe radicar en descentralizar o no descentralizar, sino qué funciones descentralizar, en qué sectores y en qué regiones. En muchos casos, el problema no es tanto si un determinado bien público debe ser de provisión central, regional o local, sino cómo organizar la producción conjunta del bien por los diversos niveles de gobierno. Prud'homme señala también que en la teoría “pura” del federalismo fiscal se contempla un sistema en el que los gobiernos locales obtienen ingresos locales para financiar bienes públicos locales sin recibir transferencias de los gobiernos centrales, lo cual no resulta muy realista. Finalmente, advierte de cómo la descentralización puede incrementar las desigualdades, poner en peligro la estabilidad y socavar la eficiencia, además de incrementar el nivel de corrupción.

Nos encontramos por tanto con una evolución de la literatura del federalismo fiscal. Del posicionamiento eminentemente normativo de la primera generación de teorías, encarnadas en el modelo TOM, hemos pasado a una segunda generación en la que se produce, no sólo un cuestionamiento de las hipótesis que fundamentaron la primera, sino la introducción de nuevas visiones y planteamientos que, como veremos más adelante, trascienden el estricto campo económico.

1.2. La primera generación de teorías del federalismo fiscal. El modelo TOM.

No nos extenderemos en desarrollar este modelo, de sobra conocido en los ámbitos académicos. Únicamente destacaremos sus aspectos y conclusiones fundamentales partiendo de las aportaciones de los tres economistas que le dan nombre, para lo que fundamentalmente seguiremos a Albi (2009).

1.2.1. Aportaciones que contribuyeron a la creación del modelo TOM.

1) Richard Musgrave (1959) sistematizó las funciones del sector público agrupándolas en tres ramas o funciones diferenciadas: la rama asignativa, la redistributiva y la de estabilización.

a) Rama asignativa, dirigida a proveer bienes y servicios públicos.

b) Rama distributiva, dirigida a modificar la distribución de la renta determinada por el mercado, con la finalidad de alcanzar objetivos políticos de equidad o justicia social.

c) Rama de estabilización, encaminada a la consecución de objetivos macroeconómicos como el pleno empleo, el crecimiento económico y el control de los precios.

2) Por su parte, Charles Tiebout (1956) desarrolló un modelo en el que defendía que la posibilidad de que los agentes económicos puedan moverse de una jurisdicción a otra refuerza las ventajas de la descentralización como forma de acomodar la oferta de bienes públicos a las demandas de los ciudadanos. En efecto, siempre y cuando se den determinadas condiciones, la movilidad entre jurisdicciones (la llamada “votación con los pies”) conseguirá en el largo plazo que los votantes se sitúen en aquella jurisdicción que ofrezca la oferta de bienes públicos que mejor se ajuste a sus preferencias.

3) La tercera pata del modelo se asienta sobre las investigaciones de Oates (1972), que analizó las ventajas y desventajas de la descentralización para gestionar las tres ramas o funciones del sector público que previamente Musgrave había definido. Oates concluye que cada nivel de gobierno debe asumir aquella función o funciones que mejor pueda desempeñar. La pregunta inmediata es, obviamente, qué funciones desempeña mejor cada nivel de gobierno. Para responder, Oates analiza las tres ramas o funciones y obtiene las conclusiones que veremos a continuación.

1.2.2. La atribución de funciones a los distintos niveles de gobierno.

1) Función asignativa.

Existiendo distintos tipos de bienes públicos, la cuestión que se plantea es qué nivel de gobierno (central o local) debe efectuar la provisión de cada bien. Para resolver esta cuestión, Oates atiende a los efectos espaciales que cada bien público produce.

Así, los bienes públicos nacionales (aquellos cuyos efectos se extienden sobre todo el territorio), deberían ser suministrados por el Gobierno central al objeto de aprovechar las economías de escala en su producción.

Sin embargo, los bienes públicos locales deberían ser suministrados por los niveles locales de gobierno dado que los gobiernos locales están en mejor posición que el Gobierno central para conocer las preferencias de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones, por lo que podrán efectuar una oferta de bienes públicos locales más ajustada a esas preferencias. Se presume que el Gobierno central tenderá a efectuar una provisión uniforme de los bienes públicos para todos los consumidores a pesar de las distintas preferencias, por lo que su provisión será menos eficiente que la local. Por otro lado, los distintos costes de provisión entre jurisdicciones también aconsejan que el suministro de los bienes públicos locales se efectúe por los niveles subcentrales de gobierno.

De este modo, como concluye Rangel (2003), los servicios públicos deberían ser provistos, y su coste compartido, de acuerdo con las preferencias de los residentes de la región de beneficio pertinente. Cada región debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios afluyen dentro de sus límites, y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiación que internalicen los costes.

La formulación teórica del argumento de que los niveles locales de gobierno, dada su mayor proximidad a los ciudadanos, conocen mejor las preferencias de éstos sobre los bienes públicos locales que el nivel central de gobierno y, por tanto, la descentralización de la función asignativa llevará aparejada ganancias de eficiencia, se encuentra en el “Teorema de la Descentralización” de Oates, según el cual, si no se producen economías de escala significativas asociadas a la provisión centralizada de un bien público, siempre será más eficiente que los Gobiernos subcentrales realicen la provisión de los niveles óptimos de output para su respectiva

jurisdicción que si el Gobierno central realiza la provisión de cualquier cantidad determinada y uniforme del bien para todas las jurisdicciones.

Bajo esta argumentación subyace la creencia de que los políticos son planificadores sociales cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades de bienes públicos de forma que se maximice el bienestar social, ya sea por benevolencia, ya sea, en los países democráticos, por presiones electorales. Esta creencia, como veremos más adelante, será cuestionada por las aportaciones de la Public Choice a la teoría del federalismo fiscal (para reforzar las ventajas de la descentralización) así como por la segunda generación de teorías (en este caso, para cuestionar esas ventajas).

Lo desarrollado en este punto nos conduce al concepto de lo que, en palabras de algunos autores, se denomina “constitución óptima”³, que sería un catálogo de bienes públicos en el que se determinaría qué nivel de gobierno debe suministrar cada uno de esos bienes.

2) Función distributiva.

Respecto a esta función, la teoría ortodoxa del federalismo fiscal defiende que es el nivel central de gobierno el que debe ejercerla porque, al consistir la función distributiva en mejorar la renta de unos a costa de la renta de otros, un ejercicio descentralizado de esta función provocaría movimientos migratorios desde las jurisdicciones con políticas menos potentes en materia redistributiva hacia otras jurisdicciones con objetivos más elevados de equidad. La posibilidad de moverse entre jurisdicciones facilitaría esa “votación por pies”, en el sentido de Tiebout.

A esta razón se unen otras como:

- Los objetivos de equidad perseguidos por las políticas distributivas son globales (y es consistente que así sean). Si la acción distributiva se dejase en manos de las jurisdicciones, es de esperar que las de renta alta no efectuasen gastos distributivos, para evitar así la inmigración. El coste de estas políticas recaería pues sobre las otras jurisdicciones, de renta menor, lo cual resultaría incoherente.

³ Para el caso español resulta ilustrativo Roig (1994).

- Dado que existen diferentes capacidades distributivas en cada jurisdicción, las jurisdicciones más ricas podrán realizar redistribuciones más eficaces que las jurisdicciones con menores bases imponibles.
- Políticas distributivas distintas, en jurisdicciones diferentes, podrían originar competencia fiscal al objeto de atraer factores productivos, lo cual nos aleja de una asignación óptima de recursos.

No obstante, existen autores que cuestionan la conveniencia de que la función distributiva sea ejercida exclusivamente por el nivel central de gobierno ya que, del mismo modo que existen diferentes demandas de bienes públicos entre jurisdicciones, también pueden existir diferentes conceptos de equidad y, por tanto, de objetivos redistributivos (Goodspeed, 1991).

Desde otra perspectiva, Padovano (2004) pone en cuestión las conclusiones de la FGT sobre la función distributiva, por permitir al Gobierno central “explotar” a unas regiones en favor de otras a través de los programas redistributivos. Para evitar este expolio, Padovano predica que la función distributiva se ejerza por los gobiernos subcentrales, de forma que cada jurisdicción pueda utilizar únicamente sus propios recursos para desarrollar esta función.

3) Función de estabilización.

Esta función, orientada a atemperar las fluctuaciones del ciclo económico para mantener a la economía en una senda de crecimiento sostenido, debe ser responsabilidad del nivel superior de gobierno por las siguientes razones:

- La política monetaria debe coordinarse con la política fiscal. En este sentido, tanto el hecho de que los gobiernos regionales no tengan competencias en política monetaria como el que una política fiscal regional tendería a diluirse dado el amplio grado de apertura de las economías nacionales, aconsejan que la función de estabilización esté en manos de los gobiernos centrales. Ese mismo argumento es válido cuando la política monetaria se ha transferido a una unidad supranacional (unión monetaria) como ocurre en algunos países de la Unión Europea. Y ello

porque la política monetaria irá dirigida, fundamentalmente, al mantenimiento de los tipos de cambio, cobrando protagonismo la política fiscal en la función de estabilización. La adecuada coordinación fiscal internacional aconseja que sean los gobiernos centrales quienes decidan esta política.

- Las variables macroeconómicas básicas se determinan en mercados nacionales y supranacionales. Su tamaño hace superar con creces las posibilidades de influencia de los gobiernos regionales.

1.3. Una visión crítica de la primera generación de teorías del federalismo fiscal.

Antes de que pudiese hablarse de la existencia de una segunda generación de teorías del federalismo fiscal (SGT) ya se detectaron determinadas carencias de la FGT que fueron puestas en evidencia. Nos centraremos en las críticas a la verosimilitud del modelo de Tiebout que suelen recogerse en los manuales de Economía Pública. Albi (2009) destaca:

1) El modelo de Tiebout no contempla el hecho de que la movilidad implica unos costes derivados del cambio de residencia, del puesto de trabajo, de la vivienda, del entorno personal... Esa abstracción no es muy realista, pues esos costes pueden provocar que la movilidad sea muy limitada.

2) Para que el modelo de Tiebout sea eficaz es necesario que existan tantas jurisdicciones como estructuras de preferencias sobre los bienes públicos. La realidad demuestra que esto no sucede así y que el número de jurisdicciones es muy inferior. Dicho de otro modo, el modelo de la votación por pies sólo será óptimo si existe (en relación con el tamaño de la población) un reducido número de bienes públicos y de combinaciones de preferencias sobre los mismos.

3) Los costes de congestión que pueden generarse en la jurisdicción de entrada por la población que emigra, así como los costes de infrautilización de capital en la comunidad de salida, pueden originar que la movilidad no resulte eficiente.

4) Existen otros métodos para expresar el desacuerdo con la política fiscal, como las votaciones.

5) Pueden producirse efectos segregacionistas a consecuencia de la movilidad. Un ejemplo de ello son las zonas residenciales exclusivas, dirigidas a las clases altas. Estas zonas se hallan alejadas de los núcleos urbanos. Sin embargo, sus habitantes desarrollan en éstos una parte significativa de su vida cotidiana, por lo que se benefician de los servicios que ofrecen sin contribuir a su mantenimiento.

Por otro lado, también ha sido cuestionada la hipótesis de que el Gobierno central es incapaz de conocer las preferencias de los individuos respecto a los bienes públicos locales (pudiendo, sin embargo, conocer las relativas a los bienes públicos nacionales). El propio Oates (2005) reconoce que en el mundo real se observan programas públicos especiales ofrecidos a sus votantes por el Gobierno central (política de barril con carne de cerdo⁴) y, que, además, nada impide al Gobierno central llegar a obtener las preferencias locales y las funciones de coste (aunque pueda resultar costoso), pudiendo así dar el nivel de provisión eficiente del bien público local en cada jurisdicción.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que los efectos de los bienes públicos locales no siempre se limitan estrictamente a los ciudadanos del territorio al que van inicialmente dirigidos, sino que tienen efectos externos. Es el llamado efecto desbordamiento, consistente en que los efectos del bien público se extienden involuntariamente a otras jurisdicciones, lo que puede implicar pérdidas de eficiencia.

2. LA “PUBLIC CHOICE” Y SUS APORTACIONES A LA PRIMERA GENERACIÓN DE TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL

La visión que de los agentes políticos tiene la FGT es la de unos planificadores benevolentes que persiguen maximizar el bienestar de los

⁴ Política de barril con carne de cerdo “*pork barrel*” es un término despectivo utilizado en Estados Unidos para hacer referencia a los fondos que congresistas y senadores disponen para financiar proyectos de interés local y que, frecuentemente, son utilizados con fines electoralistas.

ciudadanos a través del suministro de los bienes públicos que mejor se ajusten a las demandas de éstos.

La teoría de la “Public Choice” (Brennan y Buchanan, 1980), partiendo de la teoría de la burocracia de Niskanen (1968), en la que los agentes políticos se caracterizan por la búsqueda de la maximización del tamaño de su presupuesto como forma de incrementar su poder, sus plantillas y sus salarios, extiende esta visión a todo el sector público, al que consideran un “Leviathan” que busca incrementar su tamaño maximizando los ingresos que detrae de la economía.

Brennan y Buchanan contemplan la descentralización fiscal como una forma de limitar las tendencias expansionistas de los gobiernos. La competencia entre gobiernos subcentrales, al igual que ocurre en el sector privado, limitará el poder monopolístico de un único gobierno para controlar los recursos de la economía.

Sin embargo, como señala Oates (2005), esta teoría normativa sobre las implicaciones que sobre el “Leviathan” tiene la competición fiscal entre distintos niveles de gobierno, contrasta con el tratamiento que la literatura económica ha dado más recientemente a esta cuestión y que sostiene que la competencia fiscal entre jurisdicciones puede distorsionar el nivel de actividad económica.

Oates señala sus propios trabajos (1985, 1989), en los que encontró poco apoyo a la teoría de que la descentralización fiscal supone una restricción al crecimiento del sector público. Cita también el trabajo de Rodden (2003), en el que, desarrollando un tema central en la SGT, señala que no es la descentralización fiscal *per se* lo que importa, sino qué forma de descentralización fiscal es la que se adopta.

Rodden argumenta que si la descentralización fiscal implica dependencia de los impuestos propios en los niveles subcentrales de gobierno, ésta puede asociarse a menores tamaños de presupuesto y gasto público; pero si el gobierno descentralizado se financia fundamentalmente con transferencias de niveles superiores de gobierno, las oportunidades de “asaltar los bienes fiscales comunes” (“*raiding the fiscal commons*”) pueden originar un incremento del presupuesto público global.

3. LA SEGUNDA GENERACIÓN DE TEORÍAS DEL FEDERALISMO FISCAL: DEL FEDERALISMO ECONÓMICO AL FEDERALISMO INSTITUCIONALISTA

La llamada segunda generación de teorías de federalismo fiscal (SGT) abandona ciertas hipótesis de partida que nutrían el desarrollo de la FGT y cuestiona la universalización de las bondades de la descentralización.

En efecto, si en algo se caracteriza la FGT es por su enfoque eminentemente normativo. Las ventajas de la descentralización se producen a partir de una determinada idea del comportamiento de los agentes públicos, concebidos como planificadores benevolentes que persiguen el interés general o como buscadores del incremento de su poder. Sobre los agentes privados también se efectúan presunciones, tales como el estar dotados de una clara estructura de preferencias sobre bienes públicos, gozar de amplia movilidad, así como de disponer de información perfecta como votantes.

La SGT introduce nuevas visiones que, desde fuera del ámbito puramente económico, enriquecen la teorización sobre el federalismo fiscal vinculándola a otras disciplinas, como la Ciencia Política, la Organización Industrial o la Teoría de la Información.

Además, en la SGT se pasa a prestar mucha más importancia a los desarrollos empíricos, que serán los que primen sobre el “*strong normative flavour*” (Rodden, 2006) de la FGT.

3.1. Principales fuentes de las que se nutre la SGT.

La vinculación de la SGT con otras disciplinas distintas a la Economía hace difícil sistematizarla. No obstante, Oates (2005), agrupa en dos las fuentes de las que se nutre:

1) Los trabajos de la “Public Choice” y en Economía Política que se centran en los procesos políticos y en el comportamiento de los agentes.

Así como la FGT tomaba a los agentes políticos como buscadores del bien común, la nueva literatura parte de la hipótesis de que los participantes en los procesos políticos (tanto los votantes como los gobernantes) tienen

sus propias funciones objetivo que tratan de maximizar dentro de un entorno político que limita su comportamiento. Del “federalismo económico” de la FGT se pasa a la construcción de modelos que tienen en cuenta los procesos políticos y sus consecuencias (Inman y Rubinfeld, 1997).

2) La creciente literatura sobre Economía de la información.

Las decisiones que adoptan las instituciones de elección colectiva dependen sobre todo de la información que los distintos agentes poseen. En entornos con información asimétrica, en donde algunos agentes tienen información que no resulta disponible para otros, es probable que los procedimientos y decisiones adoptados por las instituciones sean diferentes de aquellos entornos en los que existe información perfecta. La SGT se basa en gran medida en los trabajos sobre Organización Industrial y teoría micro económica que ha investigado estos temas (Boadway, 1997).

En la FGT, la decisión de descentralizar atendía al contraste entre las ineficiencias que se generan al suministrar una provisión uniforme de los bienes públicos vs. las ineficiencias provocadas por la no internalización de los efectos externos sobre otras jurisdicciones. De este modo, cuando los efectos externos son reducidos y las preferencias por los distintos bienes públicos son acusadas, la descentralización es la opción deseable.

En la SGT, la decisión de descentralizar se basa en otro tipo de modelos. De particular importancia son los originados por la aplicación al sector público de modelos de Organización Industrial, la teoría de la firma, el modelo principal-agente, o la teoría de los “contratos incompletos”.

Por citar uno de ellos, el modelo principal-agente ha recibido un doble enfoque: el primero, considerando al Gobierno central como actor del papel de principal y a los Gobiernos subcentrales el papel de agentes (Levaggi, 2002; Inman, 2003). También se ha estudiado desde la perspectiva de que el conjunto de electores son el principal y el gobierno subcentral el agente (Tommasi, 2007).

No nos extenderemos en el análisis de este tipo de modelos por no ser los que nos interesan para esta tesis doctoral, aunque no puede obviarse su

cita dada la importante literatura que han generado y su contribución al desarrollo teórico de la SGT.

3.2. Nuevas visiones de la descentralización desde la SGT.

La SGT, además de considerar de forma diferente las motivaciones de los agentes políticos, y de contemplar ciertas aportaciones de la teoría de la información, introduce nuevas visiones que cuestionan algunas hipótesis de la FGT, advirtiéndonos acerca de posibles problemas que puede originar la descentralización. A continuación citaremos algunos de ellos.

Para la FGT, lo que determina las diferencias entre jurisdicciones son las diferencias de gustos o preferencias de los individuos. Sin embargo, Prud'homme (1995), considera que las diferencias no derivan de los gustos o preferencias, sino de las rentas. Esto se pone de manifiesto en los países en desarrollo, donde el problema no es detectar las preferencias de las jurisdicciones, sino satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes (que, además, son perfectamente conocidas⁵).

Por otro lado, este autor no comparte que los contribuyentes (votantes) expresen sus preferencias mediante el voto, especialmente en los países en desarrollo (o, añadiríamos, democracias inmaduras), donde el comportamiento de los electores se decide según lealtades a personas, tribus o partidos políticos. Además, los programas electorales tienen un contenido vago o inconsistente (cuando no las dos cosas), lo que se aleja del supuesto de información perfecta de los votantes.

Respecto al argumento teórico a favor de la descentralización consistente en dar por hecho, de forma apodíctica, que los gobiernos locales conocen mejor las preferencias de los ciudadanos, Tanzi (2000) sostiene que detrás de ello subyace la idea de que ese (supuesto) mayor conocimiento de las preferencias compensa las economías de escala que se producen en la producción de los bienes públicos a nivel nacional. De hecho, este argumento implicaría que los países pequeños serían más eficientes que los grandes para satisfacer las necesidades de sus poblaciones.

⁵ Llorca, C.; García, R. y Sáez, J. (2014) estudian pobreza y descentralización fiscal.

Tanzi también señala que la alternativa a la centralización no tiene por qué ser necesariamente la descentralización, sino que puede plantearse la privatización. De hecho, determinados bienes públicos locales con importante impacto en el presupuesto, como la sanidad y la educación, son susceptibles de ser producidos por la iniciativa privada mediante conciertos o concesiones.

Este autor advierte que la descentralización suele traer fragmentación del mercado así como un mayor número de regulaciones, pudiendo llegar a producirse competencia fiscal entre jurisdicciones. Al respecto, deben tenerse en cuenta las aportaciones (discrepantes según los autores) del llamado federalismo competitivo, que estudia las ventajas de la competencia entre jurisdicciones en el marco de una economía de mercado. La evidencia empírica apoya más bien la tesis contraria, observándose que la competencia inter-jurisdiccional provoca una provisión sub-óptima de bienes públicos.

Además, como ya se había anticipado en el apartado anterior, la experiencia empírica no demuestra que la descentralización permita controlar el crecimiento del sector público tal y como defiende la teoría de la elección pública⁶.

Tanzi señala también los problemas derivados de la falta de transparencia cuando se descentraliza y los problemas de información estadística; el obstáculo que puede suponer para abordar reformas fiscales y los problemas que surgen cuando hay recursos naturales localizados en regiones concretas.

Por último, destaca también el problema de la corrupción, que se produce más en el ámbito regional o local que en el nacional, por lo que la descentralización puede venir acompañada de un aumento del nivel global de corrupción. En este sentido, la influencia de los grupos de interés, más próximos a los políticos locales, o la menor profesionalidad de los funcionarios locales son aspectos a tener en cuenta a la hora de explicar

⁶ Esta teoría defiende las jurisdicciones múltiples como forma de contrarrestar el poder del monopolio del Estado protector (Leviatán).

por qué la corrupción es mayor en los niveles subcentrales de gobierno que en el nivel central.

En definitiva, este autor concluye que si la descentralización es un objetivo importante para un país concreto, y ese país puede garantizar el establecimiento de instituciones descentralizadas que funcionen con un grado razonable de eficiencia (especialmente, instituciones que puedan garantizar que las transferencias procedentes del gobierno central serán usadas de forma efectiva y para la finalidad concedida), entonces la descentralización puede ser una política adecuada. Sin embargo, en circunstancias distintas (lo cual, desafortunadamente, ocurre más a menudo de lo que los economistas reconocen), Tanzi es reacio a recomendar la descentralización de un país. En este contexto, este autor considera que si la descentralización ya existe, no se puede hacer mucho más excepto convivir con ella y tratar que sea lo más eficiente posible. En este caso, el esfuerzo debe ir dirigido a mejorar las instituciones necesarias para la gestión de la descentralización fiscal.

Para nuestro estudio, resulta de especial interés la visión que se tiene de la descentralización bajo escenarios con restricciones presupuestarias “blandas”⁷ y posibles rescates fiscales (*bailouts*). En efecto, el estudio de las crisis fiscales derivadas de un comportamiento irresponsable de los Gobiernos subcentrales viene ocupando buena parte de la literatura generada en torno a la SGT. En síntesis, esta literatura considera que los gobiernos subcentrales pueden tener importantes incentivos para tratar de esquilmar los recursos fiscales si actúan bajo la creencia de que, llegado el momento, un endeudamiento excesivo será atendido por el Gobierno central. De esta forma, los programas públicos se extenderán más allá de su nivel de eficiencia (Goodspeed, 2002).

⁷ La expresión “restricción presupuestaria blanda” tiene su origen en el trabajo de Kornai (1980), en el que utilizaba esta expresión para referirse al comportamiento de las empresas públicas en las economías socialistas, las cuales podían confiar en ser rescatadas por el Estado en caso de registrar pérdidas acumuladas excesivas. El rescate debido a la restricción presupuestaria blanda puede adoptar diversas formas (Wibbels, 2003), desde redescuentos de deudas locales por los bancos centrales, a transferencias intergubernamentales, pasando por la absorción de deudas públicas locales por parte del nivel superior de gobierno.

Desde esta perspectiva, la dependencia excesiva de los niveles subcentrales de gobierno de las transferencias intergubernamentales (o del endeudamiento) para financiarse es considerada por la literatura como un posible origen de indisciplinas fiscales (Weingast, 1995; McKinnon, 1995).

La cuestión que subyace en estos desarrollos es si resulta creíble que el Gobierno central no acudirá al rescate de los gobiernos subcentrales en caso de endeudamiento excesivo. Cuanto menor sea la credibilidad del Gobierno central (y mayor la irresponsabilidad de los niveles subcentrales de gobierno), más probable será que se ejerzan políticas que supongan déficit que deban ser financiados con endeudamiento. Inman (2003), utiliza el dilema del prisionero para ilustrar un modelo en el que el Gobierno central, bajo ciertas condiciones, optará por el rescate en lugar de cumplir su compromiso de no hacerlo. Oates (2005) llega a sostener que el sistema induce a un comportamiento irresponsable que resulta endógeno al propio sistema.

4. RESUMEN

Los trabajos de Oates y Buchanan, publicados en los 70, llevaron en los años 80 y 90 del siglo pasado a justificar teóricamente (y celebrar políticamente) las ventajas de la descentralización. Se argumentaba que la proximidad de los gobiernos regionales y locales a los ciudadanos supone una ventaja a la hora de conocer sus demandas de bienes públicos, por lo que, según la teoría clásica del federalismo fiscal (FGT), los gobiernos regionales efectuarán una provisión más eficiente de bienes públicos que los gobiernos centrales. Por otro lado, desde la Ciencia Política, se consideró que la división de la soberanía entre distintos niveles de gobierno era una forma de asegurar el camino de la paz y la estabilidad en sociedades divididas por fuertes diferencias lingüísticas o étnicas.

La SGT introduce una visión más compleja, incorporando los avances de la teoría de la información y considerando a los agentes políticos, no como buscadores del interés de sus electores, sino como individuos que tienen sus propias funciones de coste y de utilidad guiados por sus propios

intereses. Además, la SGT abandona el enfoque eminentemente normativo de la FGT y se formula desde una perspectiva más empírica, por lo que las ventajas que se predicaban respecto a la descentralización pasarán a estar mucho más matizadas, contextualizadas y puestas en conexión con los posibles problemas que pueden venir asociados, como la fragmentación de los mercados, la estabilidad presupuestaria, la indisciplina fiscal o la corrupción.

CAPÍTULO 2. CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

0. OBJETIVO

En el capítulo anterior vimos que la SGT contempla la corrupción como una posible consecuencia de la descentralización. En este capítulo, tras definir la corrupción, conoceremos las teorías que relacionan este fenómeno con la descentralización, tanto desde un punto de vista normativo como empírico.

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno que ha acompañado a la humanidad desde sus orígenes, habiendo llegado a decirse que es la segunda actividad de intercambio más antigua practicada por los seres humanos.

El tratado Indio Artha-Shastra (2500 a.C), uno de los más remotos con contenido económico, ya contemplaba la corrupción, e insta al gobernante a identificarla y combatirla. Los historiadores y antropólogos han estudiado los sobornos, las dádivas y el clientelismo a lo largo de la historia y la geografía mundial.

En la conducta corrupta hay un elemento común y universal: el interés en uno mismo y en su grupo de iguales. A esto los críticos le llaman codicia, y los economistas maximización de la utilidad. Más sobre el concepto de corrupción para los economistas en el apartado 2.6.

El tratamiento de la corrupción por la Economía ha crecido de forma importante desde los años noventa. Rose-Ackerman (2001) señala que la Economía es una poderosa herramienta para el análisis de la corrupción y para identificar sus causas. Éstas pueden tener sus raíces en la cultura y en la historia, por lo que será percibida desde valoraciones morales distintas según las sociedades en las que se produzca. Pero siempre es un problema

económico y político que produce ineficacia e injusticia, síntoma de que las instituciones no están actuando a favor del interés público⁸.

El impacto de la corrupción en el crecimiento económico, la inversión y la seguridad jurídica (necesaria para permitir transacciones económicas dotadas de suficiente calidad), ha acrecentado el interés por su estudio. El Informe COM (2014) 38 de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea cita un cálculo del coste de la corrupción para la Economía Europea, cifrándolo en 120.000 millones de euros anuales, una cifra cercana al presupuesto anual de la Unión.

Para la Fiscalía General del Estado (FGE), los tipos delictivos relacionados con la corrupción constituyen una de las formas más graves de delincuencia, pues además de desviar fondos públicos a fines privados, suponen un ataque a las instituciones, al sistema democrático y al Estado de Derecho. Socialmente, puede tener efectos perniciosos sobre la ciudadanía, que bajo la excusa de una percepción generalizada de la corrupción puede pretender justificar la elusión o contravención de las normas a través de fraudes tributarios o a la Seguridad social. En el plano económico, la corrupción provoca distorsiones en el mercado, afectando a los agentes económicos y pudiendo llegar a ser un factor desestabilizador de la economía.

⁸ No obstante, existen autores que defienden que la corrupción, al tratarse de una transacción voluntaria, promueve la eficiencia. Según Bardhan (1997) esta paradójica literatura se basa en que la corrupción puede mejorar la eficiencia al permitir obviar la habitual (y excesiva) regulación en los países en desarrollo, por lo que favorece su crecimiento. En otros casos, se ve a la corrupción como un trámite en el que el burócrata asigna a través de una subasta un permiso al mejor postor. A este respecto, en términos de desarrollo económico, se ha afirmado que una cosa peor que una sociedad con una burocracia rígida, supercentralizada y deshonestas, es una sociedad rígida, supercentralizada y honesta.

La corrupción también puede ser un medio para agilizar tramitaciones administrativas. En este sentido, Busquets (2003) señala que la distinta valoración que del tiempo tienen los individuos convierte a la corrupción en un mecanismo que provoca ganancias de bienestar, al permitir discriminar precios entre individuos con diferentes preferencias sobre el tiempo.

De este modo, el perjuicio originado por la corrupción va más allá de las cantidades económicas asociadas al hecho corrupto, siendo tanto o más relevante el efecto negativo sobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los principios que deben inspirar su funcionamiento.

Graycar y Smith (2011), consideran el seminario de Rose-Ackerman (1975) sobre la Economía y la corrupción como un hito en el estudio de este fenómeno.

Desde entonces, esta conducta se ha estudiado desde prácticamente todos los aspectos del comportamiento micro y macroeconómico. Así, Aidt (2003) estudia cuestiones como incentivos, rentas, bienestar, capacidad institucional y retroalimentación de la corrupción. Khan y Sundaram (2000), se centran en los aspectos de la corrupción relativos al desarrollo económico.

El Banco Mundial también se ha centrado en el desarrollo y ha generado una importante literatura sobre medición de la corrupción y la forma de controlarla.

La OCDE también dedica recursos al estudio de esta conducta, habiendo editado trabajos dirigidos al estudio de la corrupción en las transacciones internacionales o en las adquisiciones públicas. Existe un convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones económicas internacionales (suscrito por España), primer y único instrumento internacional contra la corrupción desde la perspectiva de la oferta. Un grupo de trabajo de 40 miembros se reúne 4 veces al año en París para velar por su cumplimiento, a través de un doble método de evaluación: la autoevaluación mediante cuestionario y la evaluación mutua por otros dos países miembros.

Transparencia Internacional edita una clasificación mundial de países atendiendo a la corrupción e índices de soborno, así como estudios de la corrupción sobre sectores concretos de la actividad económica, como la sanidad, el agua o el cambio climático. Existen grandes trabajos sobre regímenes o estados, así como estudios a gran escala sobre corrupción y desarrollo económico.

La corrupción es un fenómeno que no sólo afecta a países totalitarios. Si bien es cierto que en las dictaduras la corrupción encontrará un hábitat idóneo puesto que el poder se limita a una élite que no tiene que rendir cuentas (y sujeta a menores exigencias éticas que en las democracias), las conductas corruptas también han alcanzado las estructuras de poder de los países desarrollados.

En la Unión Europea, el citado informe COM (2014) 38 reconoce que la corrupción, aun con distinta naturaleza y alcance de un país a otro, afecta a todos los estados miembros, comprometiendo la buena gobernanza, la correcta gestión de los fondos públicos y la competitividad de los mercados. En casos extremos mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos.

El 76 % de los encuestados en el Eurobarómetro sobre la percepción y la experiencia de la corrupción manifestaron creer que ésta se encuentra muy extendida en su propio país. Para el caso español, este porcentaje sube hasta el 95 %, siendo una de las cuestiones que más preocupan a la ciudadanía de acuerdo con las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Esta preocupación por la corrupción es compartida por la Fiscalía General del Estado, quien en su Memoria Anual 2013 señala que el número y entidad de procedimientos sobre hechos que podrían quedar englobados bajo este concepto se ha incrementado en los últimos años. Ese incremento no sólo afecta a un estado de opinión, sino que tiene efectos sobre la propia Administración de Justicia, a la que pone en evidencia en la medida que no es capaz de dar una respuesta adecuada en el tiempo ni en el resultado final de los propios procedimientos.

2. CONCEPTOS DE CORRUPCIÓN

Las múltiples formas que puede adoptar la corrupción suponen una dificultad para poder definirla. Sobornos, abuso de poder, clientelismo, nepotismo... son sólo algunas de las manifestaciones de la conducta corrupta, por lo que no existe una acepción general del término.

Dar una definición de corrupción es una tarea compleja, dificultada además por las diferentes visiones morales y políticas que tienen las distintas sociedades sobre qué prácticas son corruptas.

Transparencia Internacional la define como el “abuso de poder encomendado para la obtención de un beneficio personal”.

Algunos instrumentos internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción o los instrumentos jurídicos de lucha contra la corrupción del Consejo de Europa), definen la corrupción en sentido amplio como “cualquier abuso de poder para obtener réditos privados”.

Para el análisis económico, Soto (2003) señala que la mayoría de definiciones propuestas dan una noción que, sin ser exhaustiva, resulta suficiente para caracterizar sus causas, formas de manifestarse así como sus efectos.

En este sentido, Bayley (1966), afirma que la corrupción (que frecuentemente se refleja en actos de soborno), es un término general que comprende el mal uso de la autoridad derivado de consideraciones de beneficio personal, que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias.

Por su parte, Werlin (1973) define la corrupción de manera más restringida. Para este autor consiste en el desvío de fondos públicos hacia propósitos privados.

Klaveren (1990) define al burócrata corrupto como aquél que utiliza su cargo público como una plataforma para obtener ingresos ilegales. Su ingreso no dependerá del resultado de su evaluación social, sino de sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos.

Friedrich (1989) complementa la definición anterior señalando que la corrupción se produce cuando un servidor público al que la sociedad le ha dado un poder, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público.

Otros autores, como Harsch (1993), desde una perspectiva más práctica, definen una serie de acciones que son corruptas, como la malversación de

fondos, el nepotismo o la obtención de favores. Esta definición puede extenderse para incluir el tráfico de influencias, el uso de información privilegiada, la aceptación de dádivas y regalos, el lobby y otras actividades para influir en el sistema político para obtener beneficios personales o para grupos de interés.

Soto añade que la corrupción también puede ser interpretada como un fallo en la estructura institucional de la sociedad, en particular, en su capacidad de gobernabilidad. Desde esta óptica, algunos autores separan la corrupción en dos categorías (Maegher, 1996):

1. La que se da en instituciones que, debido a este fenómeno (que se produce de forma aislada y esporádica), funcionan de forma ineficiente.
2. La que se produce en instituciones en las que la corrupción es el comportamiento dominante de sus miembros (cuyo principal objetivo es obtener rentas). En este caso, las instituciones se vuelven inoperantes.

Villoria (2006), identifica cinco disciplinas desde las que se puede definir la corrupción: el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, la Ética y la Economía. Veámoslas a continuación:

2.1. Desde el Derecho.

Para el Derecho, resulta corrupta aquella acción de un sujeto público o privado que, incumpliendo normas jurídicas, viola las obligaciones del cargo, mediante abuso de posición y con la finalidad de obtener beneficios privados personales o para un grupo del que forma parte el corrupto.

Desde el Derecho, la sanción a las conductas corruptas podrá efectuarse desde las normas penales, administrativas o contables. No obstante, son las normas penales las que en esencia describen y tipifican las conductas claramente corruptas. En este sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción celebrada en 2003, efectuó una definición de los tipos penales más importantes asociados a este fenómeno. El Título XIX del Código Penal español recoge, para nuestro país, los tipos delictivos ligados a esta conducta.

También desde una perspectiva jurídica, Saban (1991) define la corrupción como la utilización de un poder otorgado por un tercero para el interés personal del cesionario, interés distinto del que persigue el titular del poder cedido. En el caso de la corrupción pública, es la utilización de potestades públicas para el interés privado si éste difiere del interés general al que se debe toda actuación pública por mandato del artículo 103 de la Constitución (la Administración sirve con objetividad los intereses generales). Por tanto, toda conducta corrupta es ilegal, por oponerse siempre al tenor de la Ley.

Saban señala que, tradicionalmente, el comportamiento corrupto de los agentes públicos ha intentado ser controlado mediante la sanción penal. Esta técnica de control tiene su origen en la sanción de comportamientos aislados que provocaban el enriquecimiento económico del infractor. A la conducta le resultaba perfectamente aplicable la descripción del delito (el tipo), así como su imputación individualizada. Tipo y culpa, pilares básicos del Derecho Penal, se encontraban indisolublemente unidos a los comportamientos recriminados. Sin embargo, este esquema no resulta tan claro bajo las actuales formas de corrupción.

En efecto, respecto a la conducta, cada vez resulta más difícil hacerla encajar en un concreto tipo penal. Quizá, el mejor ejemplo de ello lo constituya lo que Saban denomina el “mercado del favor legal”, es decir, la dádiva que se recibe por cumplir lo correcto (lo que, además, proporciona una coartada al comportamiento corrupto). Es el caso del proveedor que recibe su dinero a tiempo, evitando con ello su ruina o soportar elevados gastos financieros.

En la Administración Pública, cuya actuación supone un sinnúmero de actos con relevancia para terceros, el permanente incumplimiento por demora de todo lo pactado (incluso de aquello que viene impuesto normativamente) constituye un peligroso caldo de cultivo para este tipo de comportamientos desviados y, al mismo tiempo, absolutamente correctos en su finalidad. Así, en el ejemplo anterior, el fin es que el proveedor cobre en tiempo y forma, algo a lo que, sin duda, tiene todo su derecho.

Respecto al elemento de culpa, Saban señala que, por muy torcida que sea la conducta a favor de intereses ocultos, cualquier decisión se encontrará arropada probablemente de informes favorables (o, al menos, neutrales) respecto a su contenido, algo previsible dado el sistema salarial imperante, a lo que coadyuva el conglomerado de unidades asesoras, informantes y proponentes que gestionan la Administración. De este modo, el elemento de culpabilidad queda diluido hasta su desaparición.

Un tema de actualidad abordado por Muñoz Cuesta (Rubio de Lara, 2012) es si resulta perseguible penalmente el despilfarro de dinero público entendido éste como el empleo de los caudales públicos por los responsables políticos de forma desordenada, extravagante y superflua, alejada de una utilización racional al servicio de la sociedad y dirigido más bien a su propaganda política (intentando dejar huella de lo que hace el gobernante), que al bien común.

Para este autor, el delito de malversación en sus diferentes modalidades (art. 432 a 435 del Código Penal) no resultaría aplicable jurídicamente a estos comportamientos, teniendo asimismo difícil encaje en otros tipos delictivos.

Plantea la posibilidad de tipificar esas conductas, aunque siempre con la reflexión necesaria propia de una política criminal seria y meditada, alejada de la precipitación que en ocasiones rodea la forma de legislar penalmente, y dirigida a cubrir una demanda ciudadana en un momento determinado.

2.2. Desde la Ciencia Política.

Para la Ciencia Política, las definiciones se centran en el interés general. Así, la corrupción existe cuando un responsable público es inducido a traicionar sus deberes y actuar a favor de aquel que le proporciona un beneficio (monetario o de otra naturaleza) y, por ello, dañando el interés público (Friedrich, 1989).

Desde esta perspectiva, el interés se centra en la corrupción pública, dado que el bien dañado es el interés general.

Villoria señala que estas definiciones de origen politológico abren un rico debate sobre la actuación de los grupos de interés y sus conexiones con los políticos. La influencia de los plutócratas en las decisiones públicas, cuando éstas se adoptan atendiendo el interés privado, entrarían dentro de este tipo de corrupción aun siendo legal esta actuación (Heidenheimer y Johnston, 1989).

2.3. Desde la Sociología.

La sociología introduce una visión vinculada a la percepción social del fenómeno de la corrupción. El entorno político, económico y social (y el momento histórico) de cada país, son los que determinan la consideración de un comportamiento como corrupto.

El problema desde esta aproximación es que introduce un relativismo moral que impide juzgar las conductas desde una posición externa, visión que, por suerte, hoy no es aceptada por ningún organismo internacional.

Desde el punto de vista sociológico, Saban (1991) atribuye las causas del escaso reproche electoral que tienen los comportamientos corruptos en España al fuerte condicionamiento que todavía suponen elementos históricos como la guerra civil y la dictadura franquista. De esta forma, los sentimientos que predominan son más de adhesión (o rechazo), que de evaluación de la gestión política.

Este componente de secta tiene un peso muy superior a la valoración objetiva de los comportamientos de los políticos, ya que la secta se identifica con su propio grupo hasta el punto de que la evaluación de los actos políticos se limita a comprobar su procedencia.

En su versión más radical, la conciencia sectaria exige actuar sin moral alguna con tal de procurar el beneficio de la secta. Esto provoca comportamientos electorales extremadamente rígidos ante la existencia de hechos rechazables y responde a estructuras sociales distantes del

pensamiento democrático, que debieran menguar con el tiempo y la renovación demográfica⁹.

2.4. Desde la Ética.

Por su parte, la Ética considera corruptos aquellos actos contrarios a los principios de la teoría ética; contra los principios, valores o virtudes propios de la ética que se postule, en concreto contra los principios éticos socialmente compartidos.

2.6 Desde la Economía.

Finalmente, para la Economía, y según el criterio metodológico utilizado (el individualismo metodológico), el ser humano es un individuo egoísta y preocupado por la maximización de su utilidad.

El *homo economicus* es un perfecto calculador de los costes y beneficios de cada acción. En este sentido, la corrupción será un fenómeno natural y lógico, pues cualquier persona con poder tenderá a abusar del mismo para maximizar su beneficio.¹⁰

Bajo esta perspectiva, Martín y Navarro (2007) señalan que el análisis económico del delito no contempla a los delincuentes como individuos desviados, sino como personas normales, agentes maximizadores que evalúan el coste y el beneficio de su actividad, siendo la pena el precio (resultado del equilibrio entre demanda de seguridad y oferta de delito). El sistema judicial sería un mercado que podría alcanzar la combinación deseada entre seguridad y gasto.

⁹ Existen estudios sobre el apoyo ciudadano a políticos corruptos: Manzetti y Wilson, (2007), Peters y Welch (1978), Reed (1999). A nivel local encontramos a Ferraz y Finan (2008). Para el caso español ver Costas et al. (2012), Jiménez y García (2012).

¹⁰ Villoria señala una variante de esta perspectiva económica: la que utiliza la teoría del principal-agente. La corrupción sería un abuso del político (agente), sobre el poder que le ha conferido el principal (electorado).

Los precursores de este pensamiento utilitarista fueron los defensores de las teorías normativas de la pena, como Cesar Bonnesana (Marqués de Beccaría), discípulo de Montesquieu. Para él, el fundamento de la pena residía en su capacidad para evitar la comisión de delitos en el futuro.

Sobre estas ideas, el Premio Nobel en Economía Gary Becker publicó el estudio titulado *“Crime and Punishment: An Economic Approach”*, en el que argumentaba que el delincuente es un agente económico como los demás, y asume un comportamiento individual racional maximizando su utilidad. En esta línea continuaron sus investigaciones otros autores, entre los que destaca Isaac Ehrlich. Este autor construyó un modelo en el que el individuo divide su tiempo entre actividades legales e ilegales. El tiempo dedicado a actividades legales generará unos rendimientos que dependerán del tiempo dedicado a las mismas. Sin embargo, las actividades ilegales generarán rendimientos, no sólo del tiempo dedicado a ellas, sino de que ocurra alguno de los dos estados posibles: ser detenido o no serlo. La pena o sanción también dependerá del tiempo dedicado a actividades ilegales.

Bajo este escenario, el valor monetario de los costes y beneficios será distinto, dependiendo de la probabilidad de ser arrestado y condenado o de no serlo. Dado que el valor de esa probabilidad viene dado de forma exógena, el individuo tendrá que decidir la cantidad de tiempo que dedica a delinquir de forma que maximice su utilidad esperada, que será la suma de las utilidades de cada uno de los estados anteriores. Matemáticamente, la condición de primer orden para la maximización de la utilidad esperada nos llevaría a la fórmula de Ehrlich (1973), que nos indica que para que una persona actúe ilegalmente será suficiente que el beneficio marginal esperado del delito supere al valor marginal esperado de castigo en términos monetarios, independientemente de la actitud que el individuo presente hacia el riesgo

3. CORRUPCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN. MARCO TEÓRICO

Como vimos en el Capítulo 1, en la FGT, las ventajas de la descentralización se justificaban por la mayor variedad (y adecuación) en

la provisión de bienes públicos que ésta permite, ventaja reforzada por el modelo de “votación por pies” de Tiebout¹¹.

En cambio, los desarrollos de la SGT han puesto énfasis, entre otras cuestiones, en el papel que la descentralización puede tener en atajar (o estimular) la corrupción. En este sentido, ¿qué efecto cabe esperar de la descentralización sobre la corrupción?

Para la Comisión Europea, según el informe COM (2014) 38, los riesgos de corrupción resultan ser más elevados en los niveles local y regional, donde los controles y las auditorías internas son más débiles que a nivel central. En muchos estados miembros, los amplios poderes discrecionales de las administraciones regionales o locales (que gestionan recursos considerables) no van acompañados de un nivel de responsabilidad equivalente ni de suficientes mecanismos de control. Por otro lado, los problemas relativos a los conflictos de intereses se plantean sobre todo a nivel local. No obstante, existe un importante debate sobre las ventajas y desventajas de la descentralización.

En efecto, la literatura sobre cómo afecta la descentralización a la corrupción no es pacífica¹². Por un lado, encontramos teorías que defienden que la descentralización influye positivamente sobre el buen gobierno, tanto por la mayor proximidad de los políticos a los ciudadanos como por la competencia que genera un mayor número de jurisdicciones. Dado que la corrupción va acompañada de opacidad y falta de responsabilidad ante los ciudadanos, la descentralización permitirá a éstos un mejor control de la gestión pública. En este sentido, ante un gobierno central corrupto, la descentralización puede permitir mayor control de la toma de decisiones públicas y corregir esta conducta, previniendo

¹¹ Brueckner (2000) analiza las consecuencias de introducir en el modelo de Tiebout la corrupción y la evasión fiscal local, obteniendo como resultado que las ganancias de este modelo se pierden.

¹² Como paradigma de la falta de consenso al respecto, Shleifer y Vishny (1993) defienden que los estados con una estructura muy centralizada o muy descentralizada padecen menos la corrupción que los estados con estructuras intermedias de descentralización.

comportamientos irresponsables¹³. La explicación radica en el mayor interés que las cuestiones locales despiertan en los ciudadanos, en las cuales, si fuese necesario, puede intervenir castigando electoralmente a los gestores públicos corruptos en las elecciones locales o regionales. Sin embargo, ante gobiernos centrales responsables, la descentralización (y, por tanto, el control más próximo por parte de los ciudadanos) no será relevante de cara a prevenir la corrupción.

Por otro lado, existen teorías que defienden que la descentralización impide la coordinación y alienta la posibilidad de corrupción debido a cuestiones como los mayores poderes discrecionales de los políticos locales respecto a los del poder central, su mayor proximidad (y sometimiento a presión) a las élites locales o la menor profesionalidad y preparación de los funcionarios de los niveles locales y regionales de gobierno en relación con los del nivel central. El clientelismo político es otra manifestación de la corrupción que puede traer consecuencias negativas en las decisiones de gasto e ingreso público que se adopten. En esta literatura, las jurisdicciones pequeñas son vistas como más vulnerables ante los sobornos (que serán de menor cuantía) así como menos dotadas de medios para luchar contra la corrupción. Además, deben tenerse en cuenta los problemas de falta de coordinación y de indisciplina fiscal que pueden acompañar a la corrupción debido al peor desempeño e ineficiencia del gasto.

En los artículos académicos sobre descentralización y corrupción suele recogerse una síntesis de la literatura existente en la materia. Seguiremos los de Ivanyna y Shah (2010); Fan, Lin y Treisman (2009) y Fisman y Gatti (2002). También resulta de interés a estos efectos Lessmann y Markwardt (2010).

¹³ Como puede deducirse, en estos modelos subyace la hipótesis de que existe información perfecta así como libre movilidad de los factores de producción.

3.1. Repaso de las teorías existentes¹⁴.

En general, las teorías que relacionan descentralización y corrupción pueden clasificarse en dos grupos diferenciados:

3.1.1. Modelos de competición interjurisdiccional.

Estos modelos, inicialmente desarrollados por Brennan y Buchanan (1980), destacan la importancia de la competición entre jurisdicciones para atraer residentes.

De forma análoga a la competencia en los mercados, la competencia política reduce la capacidad de los burócratas para extraer rentas a cambio de sus “servicios”. El positivo efecto para reducir la corrupción producido por la competencia entre los gobiernos locales ha sido puesto de manifiesto por Arikian (2004) o Weingast (1995), quien concluye que una estructura federal contribuye a un mejor y más eficiente gobierno.

Por tanto, el modelo básico de competición interjurisdiccional predice una relación negativa entre descentralización y corrupción.

No obstante, otros artículos han puesto énfasis en si la descentralización es únicamente de gasto o va acompañada también de poder impositivo (Careaga y Weingast, 2000; Rodden, 2000).

Fisman y Gatti (2002b), en su artículo a propósito de los efectos de las transferencias federales sobre la corrupción en los Estados Unidos, centran su estudio en la importancia de que el poder de gasto vaya unido a poder para generar ingresos, dado que las transferencias verticales pueden inducir a los gobernantes a ignorar las posibles consecuencias de su mala gestión (facilitando así conductas irresponsables). De lo contrario,

¹⁴ Con carácter previo a la revisión de la literatura que relaciona descentralización con corrupción (ya sea de forma directa o inversa), debe destacarse que para nuestro estudio tienen una especial importancia aquellas teorías focalizadas en el tipo de descentralización existente. En concreto, en si la descentralización es simplemente de poder de gasto o si va acompañada de descentralización de poder impositivo.

los gobiernos regionales tendrán incentivos para extender sus programas públicos de gasto por encima del nivel de eficiencia, recurriendo al endeudamiento y provocando ilusión fiscal, máxime si del sistema fiscal puede esperarse que los déficit de las regiones van a ser atendidos por el gobierno central (mediante el rescate o *bailout*). Las fuerzas políticas locales pueden llegar a inducir al gobierno central a crear una restricción presupuestaria blanda, incrementando sus transferencias, cuando tienen capacidad de endeudamiento, lo que puede conducir a comportamientos irresponsables recurriendo en exceso a la deuda como método de financiación. Rodden, Eskeland y Litvack (2003) ilustran esta cuestión para distintos países.

Por lo tanto, es importante que los presupuestos de las regiones se nutran de sus propias fuentes de ingreso (restricción presupuestaria fuerte), sobre todo en un contexto en el que la disciplina fiscal y el presupuesto equilibrado, postulados por la ortodoxia clásica, son objetivos fundamentales en la política económica dominante.

Wildasin (2004), Oates (2005) y Rodden (2006), han tratado esta cuestión destacando la importancia del diseño del sistema de transferencias: cuando la financiación de los gobiernos regionales, en lugar de descansar sobre sus propios impuestos, depende básicamente de transferencias, préstamos y participación en ingresos, pierde credibilidad la posición del gobierno central en cuanto a mantener una política de no asumir deudas de las regiones.

Por tanto, en estos modelos, la descentralización del poder de gasto sin ir acompañada de la del poder de ingreso, se contempla como poco útil para promover el buen gobierno y evitar la corrupción.

3.1.2. Modelos de rendición de cuentas y vigilancia.

Persson y Tabellini (2000), consideran la descentralización desde la perspectiva de que los gobernantes son agentes que tratan de minimizar su esfuerzo y maximizar la posibilidad de su reelección.

Bajo el esquema descentralizador, el político local o regional es responsable de una específica tarea que atañe exclusivamente a su propia jurisdicción, por lo que son percibidos como directamente responsables de sus acciones.

En cambio, los gobernantes del nivel central son responsables de múltiples tareas que afectan a todo el territorio, por lo que todas sus acciones suman (o restan), lo cual atenúa el vínculo entre esfuerzo y recompensa.

Estos posicionamientos teóricos entienden que la descentralización limita las posibilidades de corrupción, ofreciendo un gran potencial de buen gobierno debido a la mayor proximidad del poder de decisión hacia los ciudadanos. De esta forma, en un contexto descentralizado, la mayor responsabilidad directa de las acciones de los gestores públicos debería suponer una mejor gobernanza.

Entre estos modelos de rendición de cuentas y vigilancia podemos citar los estudios de Seabright (1996) o Boadway y Shah (2009), centrados en el mayor nivel de información existente a nivel local debido a su vez a la proximidad del poder de decisión a los ciudadanos. También los trabajos de Carbonara (1999) o Wildasin (1995), focalizados en la menor expectativa de enriquecimiento por conductas corruptas así como la mayor probabilidad de ser descubiertos y castigados en los niveles locales de gobierno. Por último, existen estudios sobre el distinto nivel de transparencia en gobiernos centrales y subcentrales (Ahlin, 2000).

No obstante, bajo este tipo de modelos de rendición de cuentas y vigilancia, también encontramos literatura que señala que la mayor proximidad a los ciudadanos que se produce con la descentralización conduce a los gestores políticos a la adopción de decisiones discrecionales, dirigidas a satisfacer los intereses particulares a costa del interés general.

Además, estas teorías entienden que la descentralización debilita los controles y auditorías del nivel central, creando oportunidades para que se produzca la corrupción (Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995).

Por su parte, Treisman (1999) argumenta que la descentralización tiende a sobreexplotar los recursos públicos.

Otros autores señalan que la descentralización promueve la corrupción debido al mayor número de políticos que se encuentran en conexión con oligarcas que, a su vez, son potenciales inversores (Shleifer y Vishny, 1993; Blanchard y Schleifer, 2001); o bien debido a la existencia de grupos de interés donde las oligarquías dominan la política local (Shah, 1999).

Estos modelos también sugieren una relación directa entre la discordancia poder de ingreso-poder de gasto y la corrupción. Del mismo modo que en los modelos de competición interjurisdiccional, los modelos de rendición de cuentas señalan que las transferencias pueden atenuar el vínculo entre esfuerzo y acción política destacado por Persson y Tabellini y, por tanto, reducir las ventajas que se le suponen a la descentralización para mejorar la gobernanza.

De hecho, en algunos casos, la descentralización del gasto, si no va acompañada de descentralización en el ingreso, es contemplada como foco de corrupción (Bardhan y Mookherjee, 2006), y ello porque el efecto derivado de una restricción presupuestaria débil provocada por las transferencias del nivel central de gobierno diluye el efecto de control y vigilancia más cercano atribuido al esquema descentralizador.

3.2. La evidencia empírica.

Cierta evidencia empírica basada en análisis de regresión sobre diferentes países (Fisman y Gatti, 2002a), sugiere que la descentralización puede ser efectiva para reducir la corrupción, lo cual apoya las teorías dominantes al respecto así como el posicionamiento del Banco Mundial en la materia (Vergara, 2000).

No obstante, del mismo modo que sucedía para las teorías normativas, en los estudios empíricos hallamos resultados no concluyentes.

Por un lado podemos citar a:

los estudios de Huther and Shah (1998), de Mello and Barenstein (2001) y Arikan (2004) dan como resultado que una mayor participación de gasto público subnacional está asociado con menores niveles de corrupción percibida.

Enikolopov y Zhuravskaya (2007) observa que, en países en desarrollo, una mayor participación de ingresos locales se asocia con menor nivel de corrupción.

Crook y Manor (2000), para India, Bangladesh, Costa de Marfil y Ghana señalan que la descentralización reduce la corrupción.

Kunkoro (2000), observa para Indonesia que la descentralización condujo a reducir la corrupción, ya que las empresas se relocalizaron en las zonas con menor nivel de soborno.

Huther y Shah (1998), en un estudio transnacional, hallaron que la descentralización fiscal se asociaba con mejor calidad de gobierno, medida ésta a través de la participación ciudadana, responsabilidad política, justicia social y menor corrupción.

De Mello y Barenstein (2001), en un estudio transnacional encuentran que la descentralización fiscal estaba relacionada con mejor calidad de gobierno.

Y de otro lado encontramos:

Treisman (2000a), para un trabajo transnacional sobre los servicios públicos en salud, apreció que en los países descentralizados existe un mayor nivel de corrupción percibida así como peores servicios de salud.

Observando indicadores políticos en lugar de económicos, Goldsmith (1999), Treisman (2000b) y Kunicova y Rose-Ackerman (2005) hallaron que las estructuras federales están asociadas con un mayor nivel de corrupción.

Fan et al. (2009), quienes en un estudio para ochenta países concluyen que, dados los ingresos del nivel local de gobierno, el soborno se producía con mayor frecuencia en los países con mayor número de unidades administrativas y mayor número de empleados públicos.

4. RESUMEN

La Economía es una herramienta importante para el estudio de la corrupción dados los efectos económicos negativos que la conducta corrupta ejerce sobre la inversión y el desarrollo de los países. La corrupción es difícil de definir por las múltiples formas que puede adoptar. No obstante, existen definiciones comúnmente aceptadas, como la de Transparencia Internacional o el Banco Mundial. La relación entre corrupción y descentralización se ha estudiado desde el punto de vista teórico, no siendo pacífica la literatura normativa al respecto, y desde la experiencia empírica, no habiéndose obtenido resultados concluyentes. No obstante, los autores suelen coincidir en la necesidad de que la descentralización de poder de gasto vaya acompañada de descentralización del poder de ingreso para estimular el buen gobierno y evitar la corrupción.

CAPÍTULO 3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

0. OBJETIVO

Conocer el proceso de descentralización fiscal producido en España a consecuencia de la implantación del Estado autonómico, tanto por lo que respecta al poder de gasto (derivado del traslado de competencias) como del poder de ingreso (derivado de la implantación de los sucesivos sistemas de financiación). Extraer algunas conclusiones al respecto, en particular, por lo que respecta a la existencia de restricción presupuestaria blanda.

1. INTRODUCCIÓN

La creación del llamado Estado Autonómico a raíz de la aprobación y desarrollo de la Constitución Española de 1978 (CE) supuso la aparición de un nuevo nivel de gobierno con un poder territorial intermedio a los hasta entonces existentes: las comunidades autónomas¹⁵ (en adelante CCAA).

Entre 1979 (año en el que entraron en vigor los estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco) y 1983 quedaron constituidas las 17 comunidades autónomas que forman el nivel intermedio de gobierno introducido por la CE.

Este proceso de reorganización política y administrativa que se produjo en España debe situarse en un contexto histórico en el que destacan el cambio político que supuso la llegada de la democracia, la incorporación a las Comunidades Europeas y el desarrollo del estado del bienestar, aspecto este último con importantes repercusiones en el crecimiento del gasto público. Esta transformación experimentada por el Estado se ha producido en un breve periodo de tiempo de menos de 30 años.

¹⁵ En realidad, el inicio del Estado Autonómico se produjo con anterioridad a la aprobación de la CE, con el restablecimiento de la Generalitat de Catalunya en 1977 y la creación del Consejo General del País Vasco y la formación de once entes preautonómicos en 1978.

Las implicaciones que la implantación del estado autonómico ha tenido en la Economía española han sido más que notables. La aparición de 17 nuevos niveles de gobierno, con competencias normativas y con poder de gasto, sus administraciones públicas, organismos, etc. han tenido un importante efecto sobre el poder de decisión del gasto e ingreso público en perjuicio del nivel central del gobierno y a favor del nivel intermedio, constituido por las CCAA. Utrilla (2006) señala que la descentralización fiscal en España es de las mayores del mundo y más avanzada que en muchos estados federales.

Este proceso de descentralización fiscal puede observarse desde dos vertientes: la del gasto y la del ingreso público. La vertiente del gasto está vinculada a las competencias que han ido asumiendo las CCAA y que ha ido perdiendo el Estado. La del ingreso debe ponerse en relación con los sucesivos sistemas de financiación que han ido acompañando al Estado Autonómico desde su origen hasta la actualidad.

Mientras que por lo que respecta a la asunción de competencias puede darse una fecha en la que podría hablarse del final de un proceso, no ocurre lo mismo con lo relativo a los sistemas de financiación, cuestión ésta que parece no encontrar un marco estable definitivo.

En este capítulo se hace un repaso descriptivo a la evolución de la descentralización fiscal experimentada en el Sector Público de la Economía española a raíz de la implantación del Estado Autonómico.

2. SÍNTESIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN COMPETENCIAL Y DEL PODER DE GASTO

El artículo 2 de la CE reconoce el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. Un derecho que se encuentra regulado en el Título VII. Los artículos 148 y 149 enumeran con detalle las competencias de cada nivel de gobierno (estatal y autonómico).

La norma jurídica por la que se crean las CCAA es su correspondiente Estatuto de Autonomía. En este sentido, puede afirmarse que en junio de 1983 quedaron constituidas todas ellas por haber entrado en vigor sus

respectivos estatutos y haberse constituido los 17 parlamentos autonómicos.

El Estatuto de Autonomía regula las instituciones de autogobierno y recoge las competencias que la comunidad autónoma asume. Este último aspecto es importante de cara a nuestro estudio, pues no todas las autonomías adquirieron las mismas competencias al mismo ritmo. Y ello debido al mecanismo jurídico de acceso que fue utilizado.

En efecto, la CE establece dos vías ordinarias para acceder a la autonomía, reguladas en los artículos 143 (utilizada por la mayoría de los territorios) y 151 (utilizada únicamente por Andalucía). Además, existía la vía excepcional, prevista sólo para ciertos territorios (Cataluña, Galicia y el País Vasco) en la Disposición Transitoria 2ª y Disposición Adicional 1ª, junto a la vía que dio amparo a la creación de la Comunidad de Navarra en la Disposición Adicional 4ª.

Las diferentes vías de acceso se traducían en un distinto nivel de competencias iniciales. Así, mientras que las CCAA que accedían a través del artículo 143.2, en principio, sólo podían asumir competencias dentro de la lista del artículo 148.1 de la Constitución (debiendo esperar para ampliarlas al menos cinco años según señalaba el artículo 148.2) las de acceso mediante el artículo 151.1 y Disposición Transitoria 2ª podían superar, desde el principio, ese límite y asumir también competencias en el marco del artículo 149.1, que es el que contiene las competencias exclusivas del Estado.

Además, el artículo 150.2 preveía que, mediante Ley Orgánica, el Estado transfiriese competencias propias a las CCAA. Esta vía se utilizó en 1982 para transferir a Canarias y a la Comunitat Valenciana competencias adicionales a las ya asumidas en sus estatutos de autonomía.

Según Martín (2013), hasta 1994 se podían distinguir dos grandes tipos de CCAA atendiendo a las competencias ejercidas:

1. En primer lugar, las del acceso por la vía del artículo 143.2 (exceptuadas Canarias y la Comunitat Valenciana). Esto es, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas

Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla León. Dentro de estas comunidades había que singularizar a las Comunidades Autónomas uniprovinciales que, en realidad, tenían y tienen alguna competencia adicional en la medida en que asumieron las de las diputaciones provinciales, que allí desaparecían.

2. En segundo lugar, las que accedieron por las otras vías ya mencionadas. Es decir, Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, Andalucía y, además, Canarias y la Comunidad Valenciana. Estas dos últimas se incluyen en este grupo por haberse ampliado sus competencias mediante leyes estatales de transferencia.

En 1992, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución y siguiendo un procedimiento similar al utilizado diez años antes para Canarias y la Comunitat Valenciana, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CCAA que accedieron a la autonomía por vía del artículo 143 de la Constitución, había ampliado notablemente el nivel competencial de esas diez CCAA (excepto Canarias y Comunitat Valenciana que, como se ha dicho, ya amplió sus competencias mediante este procedimiento en 1982). Posteriormente se modificaron los Estatutos de Autonomía de esas CCAA y se incorporaron las materias transferidas por la Ley Orgánica 9/1992, por lo que las diferencias competenciales entre CCAA se redujeron notablemente

En el proceso de asunción de competencias, y siguiendo a Alonso (2009), se pueden distinguir cuatro grandes fases:

2.1. Primera fase (1979-1983).

Es el periodo de aprobación de los estatutos y de los primeros traspasos, destacando, por su importancia en el gasto público, los de educación (enseñanza no universitaria). Cataluña recibe las competencias en sanidad.

2.2. Segunda fase (1984-1992).

En esta etapa se realizaron numerosos traspasos de servicios del Estado a las CCAA. Los correspondientes a educación universitaria tuvieron un importante impacto en los presupuestos, tanto del Estado (para disminuirlos) como de las CCAA (para aumentarlos).

Durante esta fase se cumplió el periodo transitorio de cinco años que estableció la CE para que las CCAA que habían accedido a la autonomía a través del artículo 143 pudiesen alcanzar las competencias que ya habían alcanzado las CCAA que accedieron por las otras vías. Por ello, desde 1987, el debate sobre la profundización del Estado autonómico giró en torno a cómo ampliar las competencias, cuestión que no se resolvería hasta 1992 a través de los llamados Acuerdos Autonómicos.

2.3. Tercera fase (1993-2001).

Los citados Acuerdos Autonómicos se plasmaron normativamente en la citada Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CCAA, que atribuyó nuevas competencias a las CCAA llamadas “de vía lenta” (es decir, las que habían accedido a la autonomía a través del artículo 143). La educación universitaria fue transferida en primer lugar (al contrario que había sucedido con las otras CCAA), y posteriormente la enseñanza no universitaria. La otra competencia con importante efecto en el gasto público, la sanidad, fue transferida a las diez CCAA de vía lenta tras el acuerdo alcanzado entre éstas y el Gobierno en diciembre de 2001.

2.4. Cuarta fase (2002-2008).

Esta fase es la correspondiente a los llamados “estatutos de segunda generación”, provocada en parte como consecuencia del debate suscitado tras la aprobación en diciembre de 2004 por el Parlamento Vasco de un nuevo Estatuto para Euskadi, que fue rechazado por el Congreso de los Diputados en febrero de 2005.

Tras este intento reformista, fue la Generalitat de Cataluña la que en septiembre de 2005 aprobó un nuevo estatuto, que fue tramitado y aprobado por las Cortes Generales y ratificado en referéndum por los ciudadanos catalanes.

Tras ello, se produjo una oleada de nuevos estatutos (Comunitat Valenciana en 2006, Andalucía, Aragón, Islas Baleares y Castilla León en 2007...)

Este proceso no previsto por la CE, la cual ya no parece un límite insalvable, ha afectado de forma importante a los presupuestos del Estado y de las CCAA debido a los cambios que se han producido en el sistema de financiación tras la asunción de nuevas competencias.

En definitiva, concluye Alonso, el desarrollo histórico del Estado autonómico se ha producido en el marco de una evolución constante y de flexibilidad, características a las que podríamos añadir la de falta de objetivos claros y compartidos entre niveles de gobierno e incluso dentro de un mismo nivel (el autonómico), en el que las comunidades históricas han tenido un importante activismo de cara a la profundización del marco autonómico y las restantes han sido seguidoras o incluso meros sujetos pasivos del proceso de transformación¹⁶.

La tabla A1 de los anexos recoge el número de traspasos realizados a las CCAA desde 1978 hasta enero de 2015.

3. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Los servicios transferidos a las CCAA se financian a través de dos sistemas claramente diferenciados: el sistema de financiación común y el sistema

¹⁶ Martín (2013) se refiere a este fenómeno como “síndrome de imitación”, el cual, unido a una cierta tendencia de las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 a alcanzar el máximo posible de competencias, redujo en la práctica el principio dispositivo con el que se identifica el término “podrán” contenido en este precepto, lo que a su vez lo ha convertido, más bien, en una disposición transitoria.

de financiación foral. Todas las CCAA excepto el País Vasco y Navarra se financian a través del primero.

En síntesis, la diferencia sustancial entre uno y otro reside en la recaudación y reparto de los ingresos. Mientras que en el sistema de financiación foral son las CCAA las que recaudan sus ingresos y, con ellos, atienden sus necesidades de gasto (retribuyendo al Estado por los servicios que éste les presta), en el sistema de financiación común es el Estado el que recauda los ingresos y distribuye una parte de ellos entre las CCAA.

La diferencia entre un sistema y otro es importante a efectos de nuestro estudio, no por el efecto neto sobre el ingreso *per capita* que finalmente resulta de un sistema u otro (cuestión ésta de múltiples estudios y frecuente debate) sino por la visibilidad y responsabilidad fiscal que llevan implícita. En este sentido, debemos recordar lo expuesto en el Capítulo 2 respecto a las teorías de la SGT que defienden que, para evitar la corrupción, la descentralización fiscal de poder de gasto debe ir acompañada de descentralización de poder de ingreso.

Si existe una característica que pueda atribuirse a la evolución del sistema de financiación común autonómico es la de su falta de estabilidad. Desde su origen, con el inicio de los traspasos de competencias, hasta la aprobación del vigente sistema de financiación en 2009, se han sucedido diversos modelos que López (2012) agrupa en tres grandes etapas hasta el año 2001. A estas tres grandes etapas le siguen dos periodos: el 2002-2008 y el iniciado en 2009, que sigue vigente en la actualidad.

3.1. Etapa del coste efectivo (desde el inicio de los traspasos hasta 1986).

Llamada así porque el Estado se comprometió a garantizar la financiación de los servicios transferidos con un importe igual al coste efectivo que para tenían para él. Esta etapa se denomina también como periodo transitorio.

Se entiende por coste efectivo el importe de los gastos de personal y los de funcionamiento, incluyéndose dentro de estos últimos los gastos de

inversión necesarios para mantener los bienes de capital en el mismo estado de conservación.

Para poder prestar los servicios transferidos, las CCAA disponen de los recursos procedentes de los tributos cedidos así como de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, que será la diferencia entre el coste efectivo y lo recaudado por los tributos cedidos.

Durante este periodo, el Estado cede, por delegación, las facultades de inspección, gestión, control y recaudación de los impuestos sobre patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sobre el lujo (extinguido) y tasas sobre el juego. No obstante, la normativa de estos tributos sigue dictándola el Estado.

Las transferencias que el Estado realiza a las CCAA en concepto de participación en los tributos del Estado son entregadas sin estar vinculadas a ningún gasto específico. No tienen pues carácter finalista, sino que es cada comunidad autónoma la que decide el destino de estos fondos dentro de sus competencias.

A lo largo del periodo, el coste efectivo de cada año se actualiza con el índice de variación que ha experimentado el gasto equivalente del Estado.¹⁷

3.2. Etapa de la autonomía del gasto (1987-1996).

La principal novedad de esta etapa reside en que el porcentaje de participación en los ingresos del Estado se negocia y se determina al inicio de cada quinquenio y no anualmente, como sucedía en la etapa del coste efectivo.

Del mismo modo que en el periodo anterior, predominan los recursos transferidos por el Estado sobre los recaudados, por lo que en gran medida las CCAA continúan dependiendo de los primeros.

¹⁷ Se entiende por gasto equivalente del Estado el correspondiente a los capítulos presupuestarios I (gastos de personal), II (gastos de funcionamiento) y VI (inversiones, incluidas las inversiones conjuntas con la UE).

Dentro de esta etapa se distinguen dos periodos:

1º. Quinquenio 1987-1991: se establecen dos fórmulas de asignación de recursos. Una para las CAAA que tenían transferidas competencias comunes y otra para determinar la cantidad adicional de recursos a distribuir entre las CCAA con competencias en educación.

Se utilizan los criterios de reparto considerados en el artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas: población, esfuerzo fiscal, riqueza relativa, superficie territorial e insularidad.

Para la financiación de la sanidad se introduce como criterio de reparto de los recursos el de la población protegida.

2º Quinquenio 1992-1996: la diferencia en las fórmulas de asignación de recursos durante este periodo residirá, no en el hecho de disponer de competencias en educación, sino en la vía de acceso a la autonomía (artículos 143 o 151 de la CE).

Los criterios de reparto son los mismos que en el quinquenio anterior, aunque incrementando la ponderación asignada a la población y redefiniendo la variable referida a las unidades administrativas, que se incorpora como dispersión geográfica.

Durante este quinquenio se introduce un elemento de corresponsabilidad fiscal: la percepción por las CCAA del 15% del importe de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ingresadas por los residentes en su territorio, excepto para aquellas CCAA en las que la participación en los ingresos del Estado sea menor que ese 15%.

3.3. Etapa de la autonomía del ingreso (1997-2001).

En esta etapa se adoptan medidas para incrementar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, ampliándose los mecanismos de descentralización mediante la cesión de capacidad normativa sobre los impuestos (especialmente, el IRPF).

Se pretendió que la participación en los ingresos del Estado fuese una fuente subsidiaria respecto a la participación en la recaudación del IRPF.

Con el fin de potenciar la autonomía financiera de las CCAA, se incluyó el IRPF en el catálogo de tributos susceptibles de cesión, lo que supuso la aparición de la figura del “tributo de gestión compartida”.

En esta etapa, la mayor importancia de los recursos propios de las CCAA viene dada, sobre todo, por la cesión parcial del IRPF (incluso con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones) hasta el 30% desde el momento en que las CCAA “de vía lenta” hubiesen completado la asunción de competencias en materia de educación. A este recurso se añaden otros recursos propios tradicionales como los tributos cedidos, sobre los que se asignan ahora determinadas competencias normativas.

Este sistema tuvo carácter voluntario, resultando sólo de aplicación para las CCAA que lo aceptaron. El resto (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), recibieron entregas a cuenta cuantificadas de acuerdo con el sistema de financiación del quinquenio anterior.

3.4. Etapa de generalidad, estabilidad y autonomía (2002-2008).

Las características de esta etapa son:

Generalidad porque el sistema recoge la totalidad de competencias ejercidas por las CCAA, incluidas las sanitarias.

Estabilidad porque tiene una vocación de duración indefinida, dejando por tanto de referirse a periodos quinquenales.

Autonomía por incrementar el poder de decisión de las CCAA en materia fiscal, pasando a representar los recursos tributarios el 66 % de la financiación.

En síntesis, el sistema parte de la financiación global que en 1999 se recibió por los tres grandes bloques competenciales (competencias comunes, sanidad y servicios sociales). Esa financiación global se

distribuye, para cada comunidad autónoma, mediante la aplicación de variables sociodemográficas y distributivas así como de determinadas ponderaciones. Al resultado se le añade el valor de los servicios que constituyen competencias singulares para determinadas CCAA.

Fijadas las necesidades de financiación, éstas se atienden con los tributos cedidos (ya sea con o sin capacidad normativa por parte de las CCAA) y el llamado fondo de suficiencia, dirigido a cubrir las diferencia entre las necesidades de gasto de cada CCAA y su capacidad fiscal en el año base de referencia (1999) pudiendo ser, por tanto, positivo o negativo.

El sistema garantiza las necesidades de financiación en el año base (suficiencia estática) y prevé la suficiencia dinámica en el tiempo fijando normas de evolución, previéndose también que las necesidades de financiación puedan estar sujetas a modificaciones debidas a nuevos trasposos de servicios o nuevas valoraciones de los mismos.

3.5. Etapa actual (desde 2009).

El actual modelo de financiación se plantea con el objetivo de reforzar las prestaciones del estado del bienestar, incorporando recursos adicionales por parte del Estado que se integran gradualmente en el sistema.

Asimismo, busca el incremento de la equidad a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y los fondos de convergencia.

Por otro lado, se mantiene el principio de suficiencia, garantizando mediante el Fondo de Suficiencia Global la financiación de la totalidad de competencias de las CCAA.

Por su parte, los principios de autonomía y corresponsabilidad quedan reforzados gracias al incremento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos a las CCAA, por las mayores competencias normativas y la mayor colaboración recíproca entre las administraciones tributarias de las CCAA y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Para determinar las necesidades globales de financiación se parte en esta ocasión de las del año 2007, que se toma como año de referencia. A las necesidades de financiación para cada comunidad autónoma en este ejercicio se adicionarán los importes correspondientes a los recursos adicionales aportados por el Estado a cada autonomía, que se incorporarán de forma gradual entre 2009 y 2012.

El sistema ha sido criticado desde algunas CCAA, que reclaman su urgente revisión, al considerarlo injusto por las importantes diferencias que se producen entre comunidades atendiendo al criterio poblacional. En este sentido, el Consejo de Política Fiscal y Financiera trató esta cuestión hasta junio de 2014, fecha en la que desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se decidió aplazar *sine die* los debates al respecto de un nuevo sistema de financiación.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

4.1. Conclusiones de carácter general.

Monasterio (2010), partiendo de que la valoración de los procesos descentralizadores desde el punto de vista económico debe basarse en los efectos sobre la equidad, la eficiencia y la mejora en la gestión pública (Dafflon, 2006), efectúa una valoración general del proceso descentralizador experimentado en España.

Sus conclusiones pueden resumirse desde 4 perspectivas:

1. La mayor eficiencia en el suministro de bienes públicos locales vs los mayores costes de provisión por no aprovechar economías de escala o debidos a efectos desbordamiento.

El hecho de que las CCAA se hayan formado a partir de razones históricas y políticas y no económicas explica que, a pesar de las profundas diferencias que existen entre ellas en población, superficie, estructura demográfica, etc., las competencias que ejercen sean homogéneas. En efecto, frente a CCAA como la Rioja, con una población igual a la de una

ciudad de tamaño medio, nos encontramos con Andalucía o Cataluña, con una población superior a algunos pequeños países de la Unión Europea.

Esta forma de actuar ha impedido que se planteasen cuestiones como la necesidad de un umbral mínimo de población para, por ejemplo, aprovechar las economías de escala en ciertos servicios médicos y en el uso de equipos complejos de diagnóstico y tratamiento.

Por otro lado, competencias con evidentes efectos desbordamiento regionales, como las de medio ambiente, han sido traspasadas a las CCAA. Así, las políticas de saneamiento hidráulico o de lucha contra la contaminación, con efectos sobre las regiones vecinas, pueden derivar en una infraprovisión del servicio o en la ineffectividad de las políticas, y ello a pesar de la existencia de normas de calidad ambiental europeas y nacionales que, aun imponiendo estándares mínimos, no siempre son cumplidas de modo efectivo. La ausencia de mecanismos de coordinación horizontal eficaces, que podrían permitir acuerdos entre CCAA para paliar este problema, agrava la situación.

2. Fortalecimiento del equilibrio de poderes en un sistema democrático y mayor respeto a las minorías de base territorial vs rigidez para alterar la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno debido a la constitucionalización del reparto competencial y problemas derivados de competencias compartidas.

La rigidez para articular cambios constitucionales en el régimen de atribución de competencias obstaculiza que, competencias que en un principio parecía sensato asignar a un nivel de gobierno, pasen después a ser responsabilidad de otro.

Tal es el caso de las políticas de medio ambiente: la constatación de que las grandes amenazas medioambientales trascienden, no solo al nivel regional de gobierno, sino también al nacional, aconsejaría trasladar esas competencias a la Unión Europea.

La rigidez de los procedimientos de reforma constitucional hace que esto sea muy difícil de instrumentalizar en la práctica.

La solución buscada en otras ocasiones ha sido la de, invocando el ejercicio de una competencia propia, ejercer en realidad otra ajena. Tal es el caso de la creación de la Unidad Militar de Emergencias que, bajo el pretexto de ejercer competencias de defensa, ha trasladado a la Administración Central el ejercicio de algunas competencias en materia de protección civil.

Adicionalmente, deben tenerse en cuenta las ineficiencias provocadas por la existencia de competencias compartidas derivadas de una difusa división de las responsabilidades de gasto y de gestión. Para este caso, Monasterio pone como ejemplo competencias cuyo ejercicio plantea problemas por suponer enfrentamiento a grupos de presión poderosos (como la defensa de los consumidores). En estos casos, es probable que ninguno de los gobiernos implicados las ejerza de modo efectivo, alegando que corresponde gestionarlas a otro distinto.

Este riesgo exige que el principio de lealtad constitucional sea aplicado, sobre todo, en los servicios públicos compartidos con mayor impacto sobre el gasto. En este sentido, la mejora de los niveles de prestación del servicio que la Administración central puede exigir a través de la legislación básica debería ir acompañada de un ajuste de la financiación, justificada por el mayor coste de prestación. Un ejemplo de ello es la aprobación de la Ley del Menor, que supuso trasladar a internados en instituciones penitenciarias (gestionadas por la Administración central) a centros tutelares de menores (de titularidad autonómica), dándose casos de evidente infrapresupuestación de este nuevo cometido de la Administración autonómica.

3. Mayor facilidad para introducir competencia e innovación en la gestión pública vs ausencia de mecanismos de coordinación horizontal y restricción presupuestaria blanda.

Una de las ventajas de la descentralización es introducir competencia e innovación en los métodos de gestión pública. Esta ventaja no ha sido aprovechada suficientemente debido a la ausencia de mecanismos adecuados de coordinación multilateral entre las CCAA.

En efecto, Monasterio destaca que, mientras que ha habido incluso un abuso de los mecanismos de relación bilateral (que son instituciones pensadas para la coordinación vertical entre las CCAA y la Administración central), no se ha articulado un foro de intercambio de experiencias de gestión entre las CCAA, a pesar de que éstas hacen frente a problemas comunes.

De particular importancia para nuestra investigación son los problemas derivados de la existencia de una “restricción presupuestaria blanda”. Cuando un agente económico (en este caso, un gobierno regional) tiene incentivos para expandir su gasto por encima de sus ingresos (generando así déficits) en la creencia de que el nivel de gobierno superior, si es necesario, acudirá a su rescate¹⁸, estamos ante lo que se denomina “restricción presupuestaria blanda” (*soft budget constraint*). Ver apartado 4.2 con conclusiones específicas sobre esto.

En el caso de la Unión Europea, son los estados los que responden ante la Unión del cumplimiento de los objetivos de déficit, aunque parte del mismo pueda estar originado, si se trata de estados fuertemente descentralizados como España, Alemania o Austria, por la conducta de los gobiernos regionales. Esto puede provocar una importante tentación de los gobiernos autonómicos a comportarse como “*free riders*” e incumplir sus propios objetivos de déficit.

Para el caso español, hemos presenciado cómo el Gobierno central ha tenido que acudir al rescate de los gobiernos regionales a través de los mecanismos de pago a proveedores y del fondo de liquidez autonómica (ver subapartado siguiente), lo que constituye un buen ejemplo práctico de la problemática expresada en el párrafo anterior¹⁹.

¹⁸ El deseo de preservar la imagen del país ante los mercados de capitales, la necesidad de continuar prestando servicios básicos esenciales, o el poder seguir disfrutando del apoyo político de partidos regionales son motivos, según Monasterio, por los que cabe pensar que el gobierno central acudirá al rescate de los gobiernos regionales.

¹⁹ De hecho, según De la Fuente (2013), el proceso de consolidación presupuestaria que para las CCAA comienza en 2010 es una corrección parcial y tardía de los excesos producidos en años anteriores al comienzo de la crisis económica, en los que se experimentó una temeraria expansión del gasto.

4. Mejora de la transparencia y rendición de cuentas del sector público vs problemas de corrupción y clientelismo debidos a la acción de los grupos de interés locales.

Esta cuestión, también citada por Monasterio, se encuentra desarrollada desde el punto de vista teórico en el Capítulo 2, por lo que nos remitimos a lo allí señalado. Desde un punto de vista empírico, ver las conclusiones de esta tesis en el Capítulo 7.

4.2. Conclusiones en relación con la existencia de “restricción presupuestaria blanda”.

Como vimos en el Capítulo 2, la literatura en torno a la influencia de la descentralización sobre la corrupción suele coincidir en la necesidad de que, para fomentar el buen gobierno y prevenir la corrupción, la descentralización del poder de gasto vaya acompañada de la descentralización del poder de ingreso.

En relación con el poder de gasto, España es hoy en día uno de los países más descentralizados del mundo, con un gasto descentralizado superior al de países federales como Alemania y Australia. Además, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de gasto centralizado corresponde a las prestaciones de la Seguridad Social, por lo que el peso del gasto público asignativo es soportado fundamentalmente por las CCAA.

En cuanto al poder de ingreso, la descentralización también ha sido destacada. Las CCAA, además de poder implantar sus propios tributos y establecer recargos sobre los estatales, tienen importante capacidad normativa sobre los tributos cedidos por el Estado y reciben participaciones territorializadas de la recaudación del IVA y los impuestos especiales. Tienen también un cierto poder normativo en otros tributos, como el IRPF.

No obstante, según Lago (2009) por lo que respecta al poder de ingreso deben tenerse en cuenta algunas cuestiones importantes:

1. La descentralización tributaria sigue encuadrada en el modelo de compartición tributaria. Las transferencias (el fondo de suficiencia) y los impuestos compartidos continúan siendo los elementos fundamentales sobre los que pivota el régimen de financiación en las CCAA de régimen común.

2. La responsabilidad (*accountability*) de los gobiernos autonómicos es limitada. Ello se debe a la escasa visibilidad fiscal del sistema de atribución de competencias de gasto e ingreso. En 2005, más del 50 % de los encuestados en el Barómetro Fiscal publicado por el Instituto de Estudios Fiscales no tenían clara la asignación de competencias en materia sanitaria y educativa (situación que se repite en los resultados del Barómetro 2010). Por otro lado, y según el mismo documento, en 2007 menos del 15 % de los encuestados tenía clara la coparticipación del Gobierno central y las CCAA en el IRPF, IVA e impuestos especiales.

Lago sugiere que la descentralización tributaria debe avanzar hacia la visibilidad y percepción del sistema por los ciudadanos, así como hacia el endurecimiento de la restricción presupuestaria, para lo que resulta necesario dar a los gobiernos autonómicos una vía financiera suficientemente potente, que ante una insuficiencia de recursos permita una relación bilateral entre el nivel autonómico de gobierno con sus ciudadanos, en lugar de hacerlo con el Estado a través de reivindicaciones y mediante la exhibición de agravios comparativos .

En esta línea se sitúan las aportaciones de Herrero y Tránchez (2011), quienes señalan que el principio constitucional de autonomía financiera llevó a diseñar un sistema de financiación basado, sólo en parte, en la cesión de un espacio fiscal a los gobiernos regionales. Ese espacio fiscal, muy reducido en los años ochenta y noventa, fue ampliándose en las sucesivas revisiones del sistema, lo que ha ido permitiendo a los gobiernos autonómicos diversificar la cantidad y calidad de los servicios públicos que prestan así como el esfuerzo fiscal dirigido a sus ciudadanos. Sin embargo, la experiencia demuestra que no se han producido divergencias importantes entre CCAA, lo cual no significa que los gobiernos autonómicos no hayan tenido poder para hacerlo.

Estos autores entienden que las CCAA apenas han utilizado sus competencias normativas en materia fiscal, sino que parece que se resisten a hacerlo para evitar los costes electorales de exigir a sus residentes, o bien un mayor esfuerzo fiscal, o bien reducir las prestaciones públicas, lo que disminuye la visibilidad frente a los ciudadanos.

La explicación de la resistencia a la obtención de ingresos recurriendo a las posibilidades legales de las que disponen las CCAA se encuentra desarrollada por Lago y Martínez (2010), quienes señalan, además de las razones electoralistas citadas, cuatro motivos más a tener en cuenta:

1. La existencia, como ya habíamos señalado, de restricción presupuestaria blanda. En este sentido, debe recordarse que el modelo de financiación autonómica que arrancó en 2002 lo hizo con vocación de permanencia, no contemplando la posibilidad de futuras revisiones del mismo. Sin embargo, el acuerdo en materia de financiación sanitaria alcanzado a finales de 2005, las subvenciones discrecionales y la sospecha fundada de que el sistema iba a volver a revisarse generaron expectativas de que los recursos transferidos eran susceptibles de modificarse al alza. Y así fue, la revisión del modelo en 2009 supuso un importante incremento de recursos para las CCAA (más de 11.000 millones de euros), lo que convierte en racional el hecho de suponer que cualquier revisión del modelo supondrá para las CCAA un incremento de recursos a coste político cero.

2. La facilidad de acceso a la deuda, a lo que se une ilusión financiera completa o parcial de los contribuyentes. Esto ha provocado que los tributos fuesen infrutilizados para atender las presiones crecientes de gasto, recurriéndose a la deuda como forma de financiación.

3. En tercer lugar, la existencia de desigualdades significativas en la financiación por habitante corregido, frena el uso de la capacidad tributaria normativa al alza. En efecto, en los territorios con peor financiación en términos comparativos por habitante, los ciudadanos verían que su mayor esfuerzo fiscal no se traduciría en mayores recursos públicos por habitante; y en los territorios con mejor financiación por habitante ajustado porque dada su mayor capacidad financiera no les

compensa el coste político de recurrir a subidas impositivas para mejorar su financiación.

4. Finalmente, el ciclo económico y político que se inició a mediados de los noventa fue marcado por rebajas fiscales en la mayor parte de los tributos, lo que no ha ayudado a la autonomía financiera de las CCAA. En particular, el IRPF (principal instrumento de autonomía financiera de las CCAA) fue reformado tres veces a la baja en su carga fiscal por gobiernos de diferentes colores políticos.

Martínez-Vázquez (2014) también destaca la falta de uso de la autonomía tributaria por parte de las CCAA. Entiende que esa falta de ejercicio no se corresponde con una aquiescencia con la normativa estatal (lo cual, de producirse, dejaría en entredicho las supuestas ventajas de la descentralización consistentes en permitir la diferenciación), sino que la explicación probablemente radica en cuestiones políticas como que el gobierno central es renuente a conceder atribuciones tributarias por miedo a tener que competir por las mismas bases impositivas con los gobiernos subcentrales o por miedo a perder el control de la política fiscal a nivel macroeconómico. Por su parte, los gobiernos subcentrales eluden responsabilizarse de las decisiones políticas impopulares que se deben tomar para subir los impuestos. Así las cosas, el uso de transferencias intergubernamentales para la financiación de los gobiernos subcentrales es la solución preferida por ambas partes. Este ha sido un equilibrio subóptimo altamente estable en el caso de España.

Este autor hace asimismo mención a la falta de visibilidad de la corresponsabilidad fiscal por el ciudadano medio: los distintos sistemas de financiación han permitido a los gobiernos de las CCAA esconderse tras la confusión y falta de claridad para el ciudadano mediano sobre a qué nivel de gobierno paga sus impuestos. Pone como ejemplo el IRPF (impuesto clave en cualquier sistema fiscal moderno). Si la capacidad normativa se hubiese ejercido de manera significativa sobre este tributo, se podría haber ganado confianza en el aprovechamiento de la descentralización fiscal por el lado del ingreso. Este autor también cita las encuestas de fiscalidad del área de sociología tributaria del Instituto de Estudios Fiscales, las cuales revelan el alto grado de confusión y falta de

información de los ciudadanos con respecto a qué nivel de gobierno se pagan los impuestos. Esas percepciones no han mejorado con el tiempo a pesar de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica.

Finalmente, se hace eco también de la presencia de una restricción presupuestaria blanda, la cual ha tenido distintas manifestaciones a lo largo del tiempo, aunque siempre con la característica fundamental de proveer recursos adicionales en transferencias y participaciones a las CCAA sin exigir un mayor esfuerzo en el uso de las fuentes propias de financiación de las que éstas ya disponían. Esta restricción presupuestaria blanda se explica, no solo en base a las transferencias recibidas por las CCAA y la evolución de su deuda, sino también por el crecimiento del gasto y la no utilización efectiva de la capacidad tributaria propia. En este sentido, y previo a los recientes rescates financieros de los que se hablará en el apartado siguiente, ya existía literatura que se planteaba la existencia de restricción presupuestaria blanda, como García-Milà, Goodspeed y McGuire (2001); Lago (2005) o Esteller y Solé (2004).

5. EL RESCATE DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS CCAA COMO PARADIGMA DE LA EXISTENCIA DE RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA BLANDA

Si algo ha puesto de manifiesto de forma evidente la existencia de restricción presupuestaria blanda ha sido el reciente rescate del Estado a las CCAA. Este rescate ha operado a través de dos instrumentos: el mecanismo de pago a proveedores y el fondo de liquidez autonómica.

5.1. El mecanismo de pago a proveedores.

Su marco jurídico de creación lo constituye el Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero y el Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, los cuales configuraron la llamada primera fase del mecanismo de financiación.

Posteriormente se lanzaron las fases 2 y 3 del mecanismo de pago, regulados con los Reales Decretos-Ley 4/2013, de 22 de febrero y 8/2013, de 28 de junio.

La primera fase iba dirigida a cubrir obligaciones procedentes de facturas registradas en la correspondiente comunidad autónoma antes del 1 de enero de 2012. La adhesión a este mecanismo de pago era de carácter voluntario. No era necesario que las facturas estuviesen contabilizadas en el presupuesto, pero se exigía que correspondiesen a contratos de obras, servicios o suministros o gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión.

La segunda fase cubría obligaciones derivadas de facturas reconocidas en los presupuestos de ejercicios anteriores a 2012. Su objeto se extendió, además de a la tipología contractual contemplada en la primera fase, a los contratos de concesión de obras públicas, colaboración entre los sectores público y privado, y las subvenciones por concesiones de servicios públicos.

La tercera fase permitió incluir facturas por obligaciones generadas con anterioridad a 31 de mayo de 2013 y contabilizadas por las CCAA. El ámbito subjetivo se extendió en esta fase a todas las entidades consideradas como Administraciones Públicas a efectos de la Contabilidad Nacional. Se incluyeron también, además de los tipos de obligaciones que fueron atendidos en las fases anteriores, la asunción de deudas de las entidades locales por parte de las CCAA con el límite del importe que éstas adeudasen a las primeras, las indemnizaciones por expropiaciones reconocidas por sentencia firme así como las deudas por transferencias no ingresadas a instituciones sin fines de lucro.

En síntesis, el mecanismo consistía en la transformación de deudas vencidas, líquidas y exigibles en deudas financieras. Para ello, debía presentarse un plan de ajuste²⁰ que debía ser informado favorablemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los planes de ajuste de la primera fase debían ser revisados en fases posteriores si se incluían nuevas deudas.

Las condiciones financieras de las operaciones de préstamo que se sustanciaron se determinaron en las Órdenes del Ministerio de la Presidencia 773 y 774/2012, de 16 de abril; 2089 y 2090/2013, de 7 de

²⁰ Véase Utrilla (2012).

noviembre y 2407 y 2408/2013, de 23 de diciembre. Para la primera fase, el tipo de interés quedó fijado inicialmente en el coste de financiación del Tesoro Público más un margen de 142 puntos básicos. Para la segunda, el interés se fijó inicialmente en el Euribor a 3 meses más un margen de 395 puntos básicos. Finalmente, para la tercera fase el tipo fue fijo y ascendió al 3,34 %.

Respecto al plazo de amortización de los préstamos, se estableció un periodo de 10 años con 2 años de carencia en la amortización del principal. Las retenciones sobre los sistemas de financiación de las CCAA operan como garantía de pago de sus deudas al fondo.

Una vez culminada la tercera fase del fondo, y no estando prevista la activación de nuevas fases, la Ley 13/2014, de 14 de julio, extinguió el fondo, cuyas deudas financieras fueron asumidas por la Administración General del Estado.

Para las CCAA, este mecanismo de rescate, en sus tres fases, supuso ordenar pagos por 30.219.153,68 euros procedentes de deudas reconocidas a través de 5.919.154 facturas emitidas por 67.129 proveedores (fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

5.2. El Fondo de Liquidez Autonómica (FLA).

Su norma de creación fue el Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas. Su instauración vino justificada por las necesidades de liquidez de los gobiernos regionales y sus dificultades de acceso a los mercados financieros.

La finalidad de este fondo es atender vencimientos de deuda y financiar el déficit público. La adhesión al mismo por las CCAA es de carácter voluntario y supone la aceptación de determinadas exigencias de condicionalidad fiscal y financiera²¹.

²¹ Resolución de 12 de febrero de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las CCAA de régimen común y Ciudades con

El recurso al FLA permite abaratar los costes de financiación de las CCAA y garantizar la sostenibilidad de sus servicios públicos fundamentales.

En 2012 se financiaron gastos de las CCAA por 16.638 millones de euros y en 2013 por 22.948 millones de euros. En 2014, y hasta el 7 de octubre, el FLA había financiado operaciones por 17.047 millones de euros.

6. RESUMEN

En apenas 30 años se ha producido en España un importante proceso de descentralización fiscal a favor de las CCAA y en contra del Estado.

La descentralización del poder de gasto ha ido pareja al ritmo de asunción de competencias por las CCAA. En particular, de las de Educación y Sanidad. En este sentido, puede afirmarse que desde el año 2002, el nivel competencial de las CCAA es prácticamente el mismo.

Respecto a la descentralización del poder de ingreso, y dejando de lado al sistema foral, pueden distinguirse cinco etapas a través de las que se va avanzando hacia un mayor nivel de ingreso de las CCAA. No obstante, este avance cuantitativo no descansa sobre un mayor nivel de ingresos propios de las regiones, sino de cada vez mayores porcentajes de participación de las CCAA en los tributos del Estado.

A este respecto, la conclusión más importante para nuestro estudio, acerca del proceso de descentralización fiscal en España, es la existencia de “restricción presupuestaria blanda”, cuyo máximo exponente ha sido el reciente rescate del Estado a las CCAA a través del Mecanismo para la Financiación de los Pagos a Proveedores y del Fondo de Liquidez Autonómica.

Estatuto de Autonomía que se acojan a la línea de financiación directa ICO-CCAA 2012 y al Fondo de Liquidez Autonómica.

CAPÍTULO 4. INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

0. OBJETIVO

Conocer indicadores (índices) de descentralización fiscal y calcularlos para el caso español, observando su evolución como consecuencia de la instauración del Estado Autonómico.

1. INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Nuestra investigación versa sobre descentralización fiscal y sobre ésta serán los indicadores que utilicemos²².

Siguiendo a Giménez (2003), podemos distinguir varios tipos de indicadores (o índices) de medida relacionados con la descentralización y el poder fiscal. En todos ellos se excluyen los activos y pasivos financieros.

22 Debe señalarse que el concepto “descentralización” puede hacer referencia a diferentes aspectos de la misma. Alvarado y Rodríguez (2010), citan algunos autores y los tipos de descentralización que éstos distinguen. Así:

Bardhan y Mookherjee (2006), consideran tres tipos de descentralización:

- 1) De autoridad, es decir, de imponer normas e instrumentar regulaciones.
- 2) Fiscal, referida ésta a la capacidad de fijar impuestos, contraer deuda o asignar gasto.
- 3) De democracia, relacionada con la capacidad de seleccionar funcionarios públicos y autoridades.

Por su parte, Treisman (2000 b), considera cinco tipos de descentralización.

- 1) Estructural, referida únicamente al número de niveles de gobierno.
- 2) De decisión, que implica la existencia de capacidad de decisión por parte de los gobiernos subnacionales.
- 3) De recursos, relacionada con la distribución de los recursos gubernamentales (v. gr. Ingresos) entre los distintos niveles de gobierno.
- 4) Electoral, referida a la forma de selección de los gobernantes subnacionales.
- 5) Institucional, relacionada con los derechos que los gobiernos regionales o sus representantes ostentan dentro del proceso de toma de decisiones.

1.1. Índices de descentralización.

Su objetivo es medir el nivel de poder fiscal de los distintos niveles de gobierno, tanto desde la perspectiva del gasto como del ingreso. Así tenemos:

1) Descentralización de gastos

Es el porcentaje de gasto público de los gobiernos subcentrales respecto al gasto público total. Viene expresado por:

$$IDG = \frac{GAS \times 100}{G}$$

Siendo:

IDG el índice de descentralización de gastos.

GAS el gasto público de los gobiernos subcentrales.

G el gasto público total.

2) Descentralización de ingresos

Es el porcentaje de ingresos públicos de los gobiernos subcentrales respecto a los ingresos públicos totales, expresado por:

$$IDI = \frac{IAS \times 100}{I}$$

Siendo:

IDI el índice de descentralización de ingresos.

IAS los ingresos de los gobiernos subcentrales.

I el ingreso público total.

Giménez advierte de las limitaciones de estos índices de descentralización en el sentido de que no reflejan cuestiones básicas como la capacidad de regulación o los aspectos relacionados con el poder compartido.

Además, al establecer comparaciones entre distintos países, debemos actuar con cautela y comprobar la homogeneidad de los sistemas contables. La fiabilidad de los índices dependerá de cuestiones como la delimitación que se haga del Sector Público o los ámbitos de consolidación contable. Más sobre esta cuestión, aplicada a nuestra investigación, en el apartado 2.1.3.

1.2. Índices de autonomía y dependencia financiera.

La autonomía financiera está relacionada con el poder que tiene un gobierno para obtener recursos monetarios. En este sentido, podemos distinguir dos tipos de ingresos: los derivados de alguna clase de poder o ingresos propios (IP) y los que no están relacionados con el poder tributario o transferencias (T). Desglosando a mayor nivel tenemos:

- a) Ingresos que proceden del poder exclusivo (IPE).
- b) Ingresos que se originan en el poder compartido (IPC).
- c) Ingresos que corresponden a aquellas transferencias, subvenciones o ayudas que pueden utilizarse libremente por el gobierno que las recibe (transferencias incondicionadas TI).
- d) Ingresos por transferencias, subvenciones o ayudas cuya finalidad se encuentra establecida por quien la concede, denominadas transferencias condicionales o finalistas (TC).

De este modo, los Ingresos No Financieros Totales (INFT) vienen dados por:

$$INFT = IPE + IPC + TI + TC$$

A partir de esta expresión ya se puede definir el grado o índice de autonomía financiera, que es la relación porcentual entre los ingresos propios y los ingresos no financieros totales. Este índice tiene a su vez dos variaciones, según consideremos como ingresos propios únicamente a los derivados del ejercicio del poder exclusivo (ingresos propios estrictos) o se

considere también a los derivados del poder compartido (ingresos propios en sentido amplio). Así:

$$IEAF = \frac{IPE \times 100}{INFT}$$

Siendo:

IEAF el índice estricto de autonomía financiera.

IPE los ingresos propios estrictos.

INFT los ingresos no financieros totales.

$$IAAF = \frac{(IPE + IPC) \times 100}{INFT}$$

Siendo:

IAAF el índice de autonomía financiera en sentido amplio.

IPC los ingresos del poder compartido.

Giménez indica que estos índices no son una medida de las potestades tributarias, sino un reflejo del ejercicio de las mismas. La autonomía financiera es un concepto relacionado con la recaudación regional, y no debe confundirse con la autonomía tributaria.

1.3. Índice de suficiencia financiera.

Este índice mide el grado de cobertura de los gastos no financieros por los ingresos no financieros:

$$ISF = \frac{INFT \times 100}{GAS}$$

Siendo:

ISF el índice de suficiencia financiera.

2. EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA. ÍNDICES

2.1. Nota metodológica.

Expuestos algunos índices de descentralización queda por decidir qué fuentes de datos utilizaremos para cuantificar los componentes de los diversos indicadores.

Las fuentes oficiales que suministran datos sobre el comportamiento económico de las Administraciones públicas son:

1) Respecto a las cuentas no financieras:

- La Contabilidad Nacional de España (CNE).
- La información económico-presupuestaria generada por las distintas administraciones públicas en general y las CCAA en particular. Para las CCAA, esta información es tratada posteriormente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) al objeto de obtener, en términos homogéneos, los datos de ejecución presupuestaria a partir de las cuentas generales aprobadas en cada comunidad.

2) Respecto a las cuentas financieras:

- El Banco de España.

El Instituto Nacional de Estadística incluye en sus bases estadísticas tanto la información procedente de la Contabilidad Nacional de España como la del Banco de España.

Dado que para las cuentas financieras no existe más fuente que la del Banco de España, el problema de elección de fuentes se reduce a la información sobre cuentas no financieras, de la que, como hemos visto, tenemos dos: la CNE y el MHAP.

2.1.1. La Contabilidad Nacional de España.

La Contabilidad Nacional es una estadística de síntesis. Su finalidad es describir la actividad económica y su resultado en una economía durante un periodo de tiempo o en un momento dado.

Las cuentas no financieras de las administraciones públicas españolas son elaboradas, en primera instancia, por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), siendo incluidas por el INE en el marco global de la Contabilidad Nacional de España.

El INE elabora la CNE de conformidad con las normas metodológicas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC). El 1 de septiembre de 2014 entró en vigor el SEC 2010²³ en sustitución del anterior SEC 95 (primero bajo el que se elaboraron las cuentas nacionales de España y del resto de Estados de la Unión Europea según lo dispuesto en el correspondiente Reglamento comunitario), y que durante su vigencia sufrió dos cambios de base²⁴.

El SEC 2010 incluye, por primera vez, un capítulo sobre la elaboración de las cuentas de las administraciones públicas. Tal y como señaló el INE en su nota a propósito de la implementación del SEC 2010 en la CNE, los métodos y procedimientos de elaboración de las cuentas se armonizan a escala reglamentaria, robusteciendo la comparabilidad entre países de los agregados macroeconómicos resultantes de dichas cuentas, en particular, el déficit público y la deuda pública. Las cuentas del sector Administraciones Públicas (AAPP) estimadas en la CNE 2010 por el INE están completamente en línea con las elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado y del Banco de España en el marco del Procedimiento sobre Déficit Excesivos²⁵. Asimismo, el SEC 2010 introduce cambios para la elaboración de las cuentas financieras, por lo que los dos conjuntos de cuentas nacionales, financieras y no financieras son, en el caso de España, plenamente consistentes.

²³ Según Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. El SEC-2010 es una réplica, a escala europea, del Sistema de Cuentas Nacionales de 2008 (SCN 2008), adoptado por las Naciones Unidas.

²⁴ Los cambios de base llevan aparejados ciertas modificaciones de los criterios metodológicos al objeto de mejorar la calidad de los datos de las cuentas económicas. El SEC 95 operó con las bases 95, 2000 y 2008.

²⁵ El procedimiento de déficit excesivo está previsto en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como herramienta para evitar la existencia de déficits presupuestarios que se consideren excesivos. A tal efecto, la Comisión emite un informe y el Consejo adopta, en su caso, las medidas correspondientes.

Los cambios metodológicos y estadísticos introducidos por el SEC 2010 por lo que respecta a la formación de las cuentas del sector Administraciones Públicas son diversos: la capitalización de los gastos de Investigación y Desarrollo, el tratamiento de la inversión militar, la aportación a la Unión Europea por Recurso IVA, etc. En lo que concierne al cálculo de los indicadores que se ofrecen en este capítulo, debemos destacar los siguientes cambios metodológicos:

1) Delimitación del Sector de las Administraciones Públicas.

El SEC 2010 hace más estricto el cumplimiento del ratio del 50 % (relación entre las ventas y los costes de producción) por parte de las unidades públicas para ser consideradas como unidades de mercado y, por tanto, clasificadas en el Sector de las Sociedades no Financieras de la Economía²⁶. Así, se han ampliado a ocho los indicadores que deben tenerse en cuenta para determinar si una entidad está o no controlada por las Administraciones Públicas. Respecto a la norma del 50 %, se consideran como “costes de producción” la carga financiera neta por intereses de las unidades institucionales, lo que supone un incremento del denominador de la ratio. Finalmente, en los casos de unidades públicas cuyo cliente principal es la Administración, se establece que sus ingresos solamente serán considerados como “ventas” si se aprecia que existe concurrencia en la obtención de sus recursos.

²⁶ La Base 2008 del anterior SEC 95 introdujo la regla denominada “del 50 %”, que consiste en que cuando las ventas de una unidad pública son inferiores al 50 % de sus costes de producción, esa unidad debe adscribirse al sector Administraciones Públicas. Este criterio de adscripción no se basa pues en aspectos como el régimen jurídico de la unidad, sino en su independencia económica (fundamentalmente, de la Administración a la que está adscrita). La definición de los sectores institucionales se realiza, por tanto, de acuerdo con su función principal y con el tipo de productor. En concreto, el sector Administraciones Públicas quedó integrado por unidades institucionales caracterizadas como productores no de mercado. En el SEC-95 este concepto pasó a ser independiente del tipo de actividad económica realizada; así, la producción no de mercado se definía en función de que sea dispuesta gratuitamente o a precios económicamente no significativos (cuando las ventas no cubren el 50 % de los costes de producción). Además de la condición de productor no de mercado, la pertenencia al sector Administraciones Públicas se determina por el hecho de que las unidades se financien principalmente mediante pagos obligatorios efectuados por unidades pertenecientes a otros sectores y/o que efectúan operaciones de redistribución de la renta y la riqueza nacional.

Estos cambios han supuesto la revisión de la clasificación como Administraciones Públicas de determinadas unidades, fundamentalmente, aquellas con un volumen significativo de pasivos financieros en su balance o aquellas cuyo cliente principal es la Administración Pública (son las unidades llamadas “medio propio e instrumental” en la normativa de contratación pública).

2) Registro de impuestos.

El cambio introducido afecta a la atribución de los impuestos entre los subsectores del sector Administraciones Públicas. En el SEC 2010, los impuestos se asignan al subsector que está habilitado para exigirlos y tenga facultad discrecional para establecer y modificar el tipo del impuesto. La aplicación de este criterio afecta a los casos siguientes de cesión de impuestos recaudados por el Estado en el caso de las CCAA: Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos Especiales sobre el Alcohol y Bebidas derivadas, Cerveza, Tabaco, Hidrocarburos, Productos Intermedios y Electricidad.

Mientras que en el SEC 95 estos impuestos se registraban en las cuentas del subsector de las CCAA como impuestos propios, en el SEC 2010 se registran como impuestos del Estado y se imputan como gasto del Estado a las CCAA en concepto de transferencias corrientes entre Administraciones Públicas. Para el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cedido a las CCAA, se mantiene el tratamiento como impuesto de estas Administraciones, registrándose en sus cuentas, debido a la facultad discrecional sobre la imposición de la tarifa autonómica del impuesto.

2.1.2. La información económico-presupuestaria de las CCAA.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) dispone que *“Las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus estatutos, las siguientes materias: a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos...”*

Por su parte, el artículo 3.2. de la LOFCA atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera “la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado”.

El artículo 21.3 de la LOFCA dispone que *“los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado”*. Este mismo artículo enuncia los principios contables que son aplicables a la actividad presupuestaria estatal y de las CCAA: universalidad, unidad, anualidad y estabilidad presupuestaria.

Estos artículos de la LOFCA desarrollan el principio constitucional de coordinación con la Hacienda del Estado recogido en el artículo 156.1 de la CE, que dispone que *“Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”*.

A pesar de estas previsiones legales (e incluso, Constitucionales) de homogeneidad y coordinación presupuestaria con la Hacienda estatal, lo cierto es que existen problemas de agregación derivados de la falta de uniformidad de la normativa contable y presupuestaria del sector público autonómico.

En este sentido, es importante conocer la organización institucional de este sector, constituido por los órganos de su propia Administración General y los entes públicos con personalidad jurídica propia o de naturaleza jurídico privada, que son controlados o participados de forma mayoritaria por la Administración autonómica. Todas estas formas de organización institucional vienen a constituir el sector público autonómico a efectos de determinar el ámbito subjetivo de sus presupuestos. No obstante, algunas CCAA no integran en sus presupuestos generales las fundaciones públicas ni los consorcios dotados de personalidad jurídica propia, no incluyéndose tampoco las Universidades públicas.

Por lo que respecta a la información relativa a la ejecución de los presupuestos, la información que ofrece el MHAP está constituida fundamentalmente por la Administración General y los Organismos

Autónomos, pero incluyendo a determinadas entidades públicas dada la significación y repercusión que su exclusión tendría en las cifras obtenidas.

Debe señalarse también el cambio que supuso la aprobación de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Esta Ley consideró dos modelos básicos: organismos autónomos y entidades empresariales²⁷, según se rijan por el Derecho Administrativo o el Derecho Privado²⁸.

En el ámbito autonómico, la adaptación a la estructura definida en la LOFAGE resulta heterogénea, donde la mayoría de comunidades no prevé las entidades públicas empresariales, sino que considera a las entidades análogas, con carácter general, en la categoría de entidades de derecho público sujetas al ordenamiento jurídico privado.

2.1.3. ¿Qué fuente de información no financiera elegir?

En los subapartados anteriores hemos efectuado un breve repaso sobre la información disponible (no financiera) del comportamiento económico del sector público autonómico según se siga la metodología de la CNE o la del MHAP.

En síntesis, podemos concluir que:

La CNE se somete al SEC 2010, norma Europea estandarizada y de obligado cumplimiento para todos los países de la Unión.

El SEC 2010 alcanza los datos de la CNE desde 1995, lo que garantiza un tratamiento homogéneo de la información contable para un periodo de tiempo relevante en nuestra investigación.

Por lo que respecta al sector institucional AAPP, el SEC 2010 ofrece un criterio claro en cuanto a su delimitación, relacionado con su actividad

²⁷ Posteriormente se adicionó la figura de las Agencias Estatales, creada por Ley 28/2006, de 18 de julio.

²⁸ Además del régimen jurídico aplicable, la distinción radica en que los organismos autónomos tienen encomendadas actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, mientras que las entidades públicas empresariales realizan actividades prestacionales, de gestión de servicios públicos o bien producen bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

económica y no con el régimen jurídico concreto que resulte aplicable a las unidades administrativas que lo componen.

La información presupuestaria que ofrece el MAHP procede de 17 fuentes de información distintas que, aun debiendo respetar los principios contables de obligado cumplimiento, responden a otras tantas normativas hacendísticas y presupuestarias, por lo que el MAHP debe efectuar un intento de homogeneización de esa información.

La inclusión de las distintas unidades administrativas en los datos de ejecución presupuestaria que ofrece el MHAP obedece, fundamentalmente, al régimen jurídico que le sea de aplicación. Esto supone que dos unidades, con las mismas competencias y el mismo perfil económico, pero con distinto régimen jurídico, no tendrán el mismo tratamiento por el MHAP a la hora de considerarlas como merecedoras de ser integrantes de la información presupuestaria ofrecida.

Además, desde que en el año 2012 se iniciase el rescate de las CCAA a través de instrumentos como el plan de pago a proveedores, el Fondo de Liquidez Autonómica o el aplazamiento de las liquidaciones negativas del sistema de financiación correspondientes a 2008 y 2009, los datos de contabilidad presupuestaria pueden ofrecer una imagen distorsionada al considerar, por ejemplo, como propios del ejercicio 2012 gastos que en realidad proceden de ejercicios anteriores y que fueron efectuados sin consignación presupuestaria, encontrándose a la espera de su contabilización²⁹.

Por lo anteriormente expuesto, hemos decidido utilizar los datos de la CNE para cuantificar los niveles de gasto e ingreso de cara a obtener los índices de descentralización. Esta decisión ofrece fundamentalmente las siguientes ventajas:

Los datos proceden de un sistema de cuentas estandarizado, por lo que la información dispondrá de mayor coherencia interna.

²⁹ Entre los años 2008 y 2011 el saldo de las cuentas de acreedores por obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto se incrementó en 9.935 millones €, mientras que en 2012 se redujo en 6.968 millones €. Por otro lado, los saldos del sistema de financiación autonómica aplazados correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 ascendieron a 23.148 millones €.

Al tratarse de un sistema Europeo, podrían efectuarse, en su caso, comparaciones homogéneas con otros estados miembros de la Unión.

Establece una regla clara y sencilla (la del 50 %) para incluir a las distintas unidades en el sector Administraciones Públicas.

Respecto a los ingresos por impuestos, maneja un criterio conservador para considerarlos como propios de las Administraciones Territoriales, lo que va en coherencia con lo explicado en el capítulo anterior respecto a la existencia de restricción presupuestaria blanda y falta de visibilidad fiscal.

El patrón de gasto no se encuentra afectado por el efecto contable que han tenido los instrumentos de rescate a las CCAA por parte del Estado.

2.2. La descentralización del gasto en España.

La información estadística de la que se dispone procede, como se ha anticipado en el apartado anterior, de la CNE. En la siguiente tabla aparecen los datos relativos a empleos no financieros del conjunto de AAPP y de las CCAA correspondientes a los ejercicios 1985 – 2013 con los correspondientes índices de poder de gasto.

Tabla 1. Índice de descentralización de gasto (en tanto por uno).

Año	Total empleos Administraciones Públicas (sin Seguridad Social) (miles €)	Total empleos Comunidades Autónomas (miles €)	Índice de descentralización de gasto (IDG)	Índice de descentralización de gasto corregido (IDGc)
1985	57.414	16.661	0,29019368	0,19450401
1986	67.972	19.024	0,2798824	0,19878848
1987	77.662	21.293	0,27417833	0,20316733
1988	84.566	25.166	0,29758603	0,20764263
1989	100.759	30.793	0,30560778	0,21221652
1990	111.748	36.463	0,32629319	0,21689115
1991	123.203	42.175	0,34232061	0,22166876
1992	136.302	45.425	0,33326464	0,22655161
1993	153.653	48.119	0,31316539	0,23154202
1994	154.479	49.562	0,32083093	0,23664235
1995	191.069	46.211	0,24185504	0,24185504
1996	196.152	51.258	0,26131775	0,26131775
1997	200.693	54.110	0,26961578	0,26961578
1998	214.141	59.616	0,27839601	0,27839601

Capítulo 4. Indicadores de la evolución del nivel de descentralización fiscal en España

1999	227.158	66.266	0,29171766	0,29171766
2000	246.384	76.163	0,30912316	0,30912316
2001	262.744	82.737	0,31489587	0,31489587
2002	282.133	99.351	0,35214243	0,35214243
2003	302.345	110.578	0,36573451	0,36573451
2004	329.675	121.056	0,36719799	0,36719799
2005	353.423	135.076	0,38219358	0,38219358
2006	387.136	147.396	0,38073442	0,38073442
2007	423.634	160.566	0,37902057	0,37902057
2008	458.545	178.911	0,39017108	0,39017108
2009	506.360	188.248	0,37176712	0,37176712
2010	487.380	188.118	0,38597809	0,38597809
2011	481.427	193.522	0,40197579	0,40197579
2012	520.212	190.645	0,36647559	0,36647559
2013	453.190	162.242	0,35799996	0,35799996

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Nacional de España.

Debemos tener en cuenta que para el periodo 1985-1994, los datos de CNE están elaborados bajo el SEC-79. Para estos años, no existe información desagregada del gasto de las administraciones regionales (CCAA y Administración Local). De ahí que se observe un extraño descenso del IDG a partir de 1995, puesto que a partir de ese ejercicio el índice está calculado únicamente para el gasto de las CCAA, por lo que el numerador es menor (no se incluyen los empleos de la Administración Local). No obstante, podemos afirmar que el incremento del IDG que se observa entre los años 1985 y 1994 se debe fundamentalmente al mayor peso del gasto de las CCAA, por coincidir durante este periodo el traspaso de determinadas funciones y servicios (ver Capítulo 3). En cualquier caso, y al objeto de corregir esta disfuncionalidad, los IDG tomados para la elaboración de los modelos que se especifican en el Capítulo 6 han sido recalculados para los años 1985-1994 restando a cada año el incremento medio producido desde 1995 hasta 2013. El resultado de esta transformación se expresa en la columna correspondiente al IDGc (índice de descentralización de gasto corregido).

Por lo que respecta al periodo 1995-2013, señalar que el IDG también sufre incrementos. No obstante, los datos de los últimos ejercicios están influenciados por el impacto que la crisis económica ha tenido sobre las

finanzas públicas. Aspectos como las ayudas a las entidades financieras o el rescate a las CCAA y la Administración Local desvirtúan la tendencia alcista del IDG, que llega a alcanzar en el año 2011 un 40,19 %.

En el siguiente gráfico se observa visualmente la evolución del IDGc.

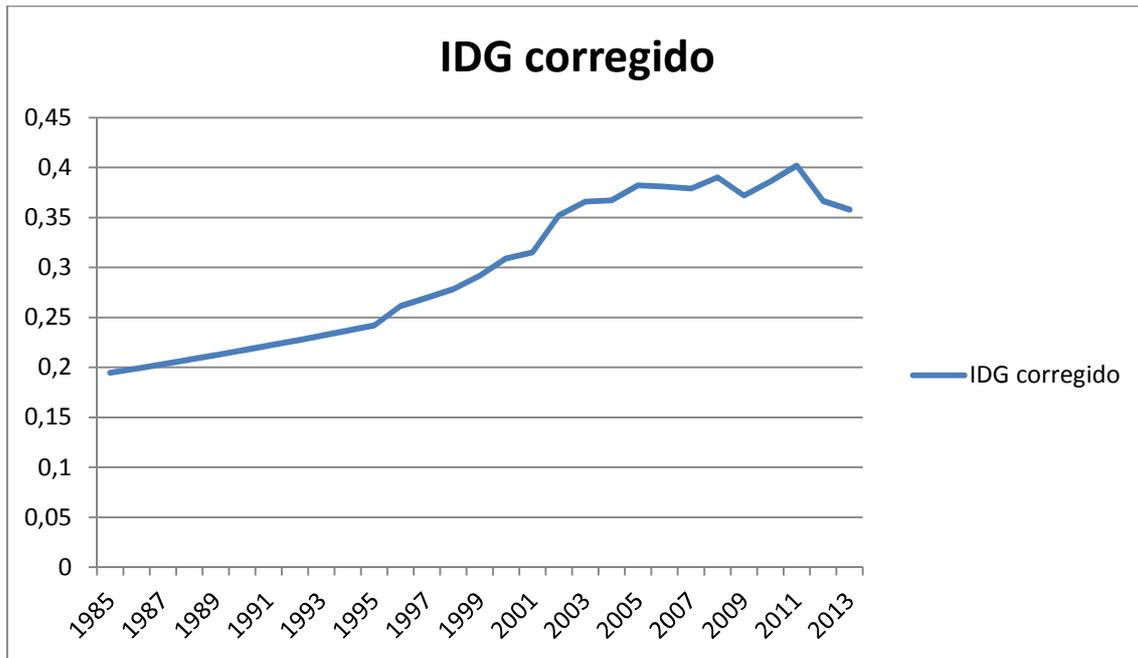


Gráfico 1. Índice de descentralización de gasto corregido.

2.3. La descentralización del ingreso en España.

Partiendo también de los datos que ofrece la CNE (en este caso, recursos) para el sector Administraciones Públicas, obtenemos los siguientes índices de descentralización de ingreso (IDI) para el periodo 1985-2013:

Tabla 2. Índice de descentralización de ingresos (en tanto por uno).

Año	Total recursos Administraciones Públicas (sin Seguridad Social) (miles €)	Total recursos Comunidades Autónomas (miles €)	Índice de descentralización de ingresos	Índice de descentralización de ingresos corregido
1985	46.724	15.571	0,33325293	0,22403683
1986	56.667	17.567	0,31000585	0,22403683
1987	68.302	21.372	0,31290506	0,22812625
1988	75.870	24.395	0,32153433	0,23229032

Capítulo 4. Indicadores de la evolución del nivel de descentralización fiscal en España

1989	89.603	28.606	0,31925233	0,23653039
1990	98.321	33.401	0,33971478	0,24084785
1991	109.430	36.782	0,3361259	0,24524413
1992	122.044	41.350	0,33881678	0,24972065
1993	125.999	43.529	0,34546593	0,25427888
1994	130.523	45.819	0,35104057	0,25892032
1995	161.548	43.369	0,26845891	0,26364648
1996	174.463	48.197	0,27625915	0,27625915
1997	183.417	52.514	0,28630934	0,28630934
1998	199.393	57.496	0,28835516	0,28835516
1999	218.581	65.240	0,29847059	0,29847059
2000	236.932	72.952	0,30790269	0,30790269
2001	253.169	78.407	0,30970221	0,30970221
2002	273.104	95.698	0,35040864	0,35040864
2003	291.430	106.744	0,36627664	0,36627664
2004	320.926	120.367	0,37506154	0,37506154
2005	354.738	132.399	0,37323038	0,37323038
2006	396.279	146.788	0,37041579	0,37041579
2007	431.574	157.986	0,36606932	0,36606932
2008	401.775	159.786	0,39770021	0,39770021
2009	380.345	166.567	0,43793661	0,43793661
2010	388.368	147.909	0,38084755	0,38084755
2011	381.225	138.684	0,36378517	0,36378517
2012	421.480	171.198	0,40618297	0,40618297
2013	393.542	146.310	0,37177735	0,37177735

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Nacional de España.

Del mismo modo que sucede con el IDG, debido a la desagregación de datos de las administraciones territoriales que se produce a partir de 1995, observamos ese año un descenso en el IDI, siendo válido para esta casuística el mismo argumento que se ha dado para el IDG. También se ha calculado un IDI corregido (IDIC) por el mismo procedimiento que para IDG.

Desde 1995 se observa también una tendencia creciente del IDI, que pasa del 26,84 % al 37,17 %, alcanzando su máximo en el año 2009, con un 43,79 %. El gráfico 2 nos muestra la evolución del IDIC.

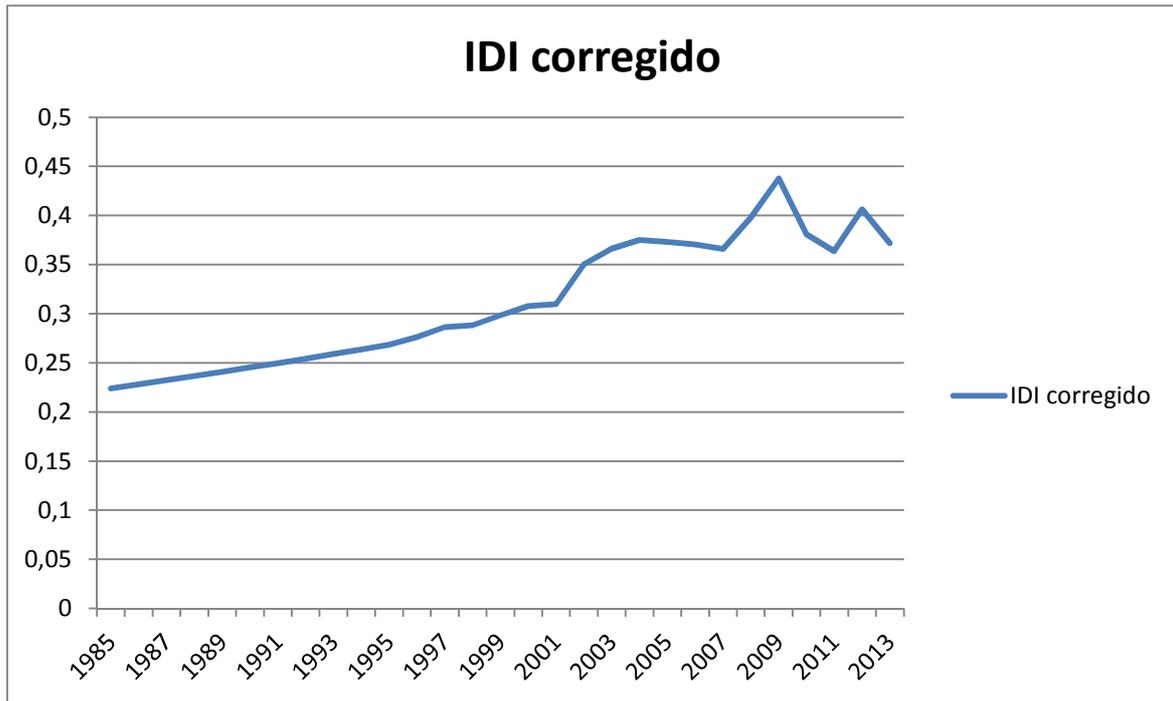


Gráfico 2. Índice de descentralización de ingreso corregido.

2.4. La autonomía financiera en España.

El cálculo de la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales lo efectuaremos de forma diferenciada para las CCAA de régimen común y para las CCAA de régimen foral. Esto nos permitirá, en el Capítulo 6, efectuar especificaciones de modelos econométricos que consideren los distintos índices de autonomía financiera que se dan en ambos regímenes para ponerlos en relación con indicadores de la corrupción. Intentar estructurar modelos de esta forma tiene interés en nuestra investigación por la citada teoría normativa que defiende que para promover el buen gobierno y evitar la corrupción, la descentralización del poder de gasto debe ir acompañada de descentralización del poder de ingreso (ver Capítulo 2). En este sentido, y según ese postulado, altos índices de autonomía financiera deberían ir acompañados de buen gobierno y bajos niveles de corrupción.

2.4.1. Autonomía financiera en sentido estricto.

En el caso de las CCAA de régimen común, para el cálculo de este indicador (IEAF) hemos considerado únicamente los tributos propios.

En el caso de las CCAA de régimen foral, a pesar de que disponen de ciertos ingresos por tributos propios en sentido estricto, no se ha considerado este indicador dado que el poder normativo de que disponen sobre los tributos concertados o convenidos los convierte, en la práctica, en tributos propios.

Tabla 3. Índice de autonomía financiera estricto en CCAA de régimen común (tanto por uno).

Año	Tributos propios (miles €)	Ingresos no financieros (miles €)	Índice de autonomía financiera estricto (IEAF)
1986	70.994	9.698.607	0,007320033
1987	151.310	11.643.908	0,012994765
1988	152.104	15.096.477	0,010075465
1989	188.128	17.062.434	0,011025843
1990	241.959	20.011.872	0,012090768
1991	268.737	23.174.777	0,011596076
1992	323.452	27.586.880	0,011724851
1993	449.394	28.892.469	0,015554029
1994	487.490	32.086.910	0,0151928
1995	567.692	35.295.209	0,016084103
1996	559.309	36.993.930	0,015118943
1997	619.253	42.927.344	0,014425602
1998	670.031	47.574.197	0,014083922
1999	696.740	54.342.857	0,012821187
2000	694.683	61.383.267	0,01131714
2001	732.744	67.719.295	0,010820317
2002	634.310	85.597.125	0,007410415
2003	835.200	93.748.241	0,008908963
2004	946.407	102.477.930	0,00923523
2005	1.055.340	113.720.795	0,0092801
2006	1.078.869	126.811.130	0,008507686
2007	1.116.072	133.548.852	0,008357028
2008	1.131.122	119.586.462	0,009458608
2009	1.099.181	115.234.916	0,009538614
2010	1.202.111	128.903.192	0,009325688
2011	1.224.692	120.263.598	0,010183397
2012	1.817.648	114.660.575	0,015852424

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE (base de datos del sector público español). Instituto de Estudios Fiscales.

El bajo recurso por parte de las CCAA a este tipo de recursos tributarios explica el ínfimo nivel del IEAF, que apenas supera el 1,5 % en sus puntos más altos.

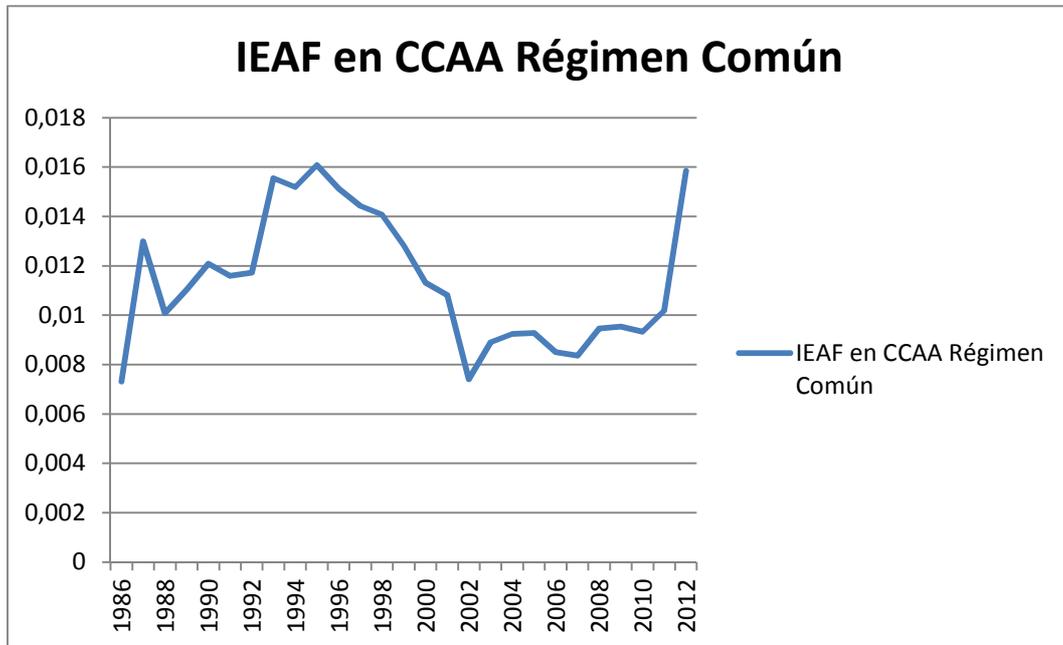


Gráfico 3. Índice estricto de autonomía financiera en las CCAA de régimen común.

2.4.2. Autonomía financiera en sentido amplio.

Calcularemos ahora el índice de autonomía financiera en sentido amplio (IAAF) para ambos tipos de CCAA.

2.4.2.1. Comunidades autónomas de régimen común.

Para las CCAA de régimen común, se han calculado dos versiones de este índice:

En primer lugar, tomando únicamente como ingresos del poder compartido los tributos cedidos tradicionalmente, es decir, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tasas sobre el Juego e Impuesto sobre el Patrimonio. Estos tributos tienen una alta visibilidad fiscal para el

contribuyente autonómico, pues son gestionados, recaudados e inspeccionados por las CCAA, las cuales disponen también de capacidad normativa sobre los mismos.

En segundo lugar, una versión del índice que considera también el tramo autonómico del IRPF. Dado que las CCAA tienen cierto poder normativo en la determinación del tipo impositivo o en el establecimiento de deducciones, resulta razonable considerar este impuesto como ingreso derivado del poder compartido. No obstante, la visibilidad fiscal de esta figura tributaria para el contribuyente autonómico es mucho más limitada que en el caso de los tributos cedidos tradicionalmente³⁰.

No se han considerado como ingresos del poder compartido los provenientes del reparto de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido, los Impuestos Especiales (electricidad, hidrocarburos, labores del tabaco, alcohol y bebidas derivadas,...) toda vez que las CCAA no tienen capacidad normativa sobre estos tributos. Esto va en coherencia con el tratamiento que el nuevo SEC 2010 da a estos impuestos, que ya no considera como ingreso de las CCAA la parte de los mismos repartido entre éstas, sino como transferencias del Estado (de forma contraria a como se contabilizaban en el anterior SEC 95).

1) Autonomía financiera en sentido amplio de las CCAA de régimen común considerando únicamente los tributos cedidos tradicionalmente.

Tabla 4. Índice amplio de autonomía financiera en CCAA de régimen común considerando los tributos propios y los tributos cedidos tradicionalmente (tanto por uno).

Año	Tributos propios + tributos cedidos tradicionalmente	Ingresos no financieros	Índice amplio de autonomía financiera (IAAF) 1
1986	1.345.656	9.698.607	0,138747334
1987	1.678.980	11.643.908	0,144193895
1988	2.505.090	15.096.477	0,165938747
1989	3.041.649	17.062.434	0,178265837
1990	3.835.699	20.011.872	0,191671162
1991	4.144.585	23.174.777	0,178840
1992	4.442.194	27.586.880	0,161025604

³⁰ Ver en Capítulo 3 datos sobre el Barómetro Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales.

Capítulo 4. Indicadores de la evolución del nivel de descentralización fiscal en España

1993	4.407.912	28.892.469	0,152562679
1994	5.225.575	32.086.910	0,16285691
1995	5.311.613	35.295.209	0,150491042
1996	5.449.221	36.993.930	0,147300412
1997	6.659.176	42.927.344	0,155126667
1998	7.488.044	47.574.197	0,157397177
1999	8.541.739	54.342.857	0,157182368
2000	9.505.094	61.383.267	0,154848292
2001	10.089.216	67.719.295	0,148985843
2002	11.203.880	85.597.125	0,130890844
2003	13.980.588	93.748.241	0,149129065
2004	17.071.308	102.477.930	0,166585212
2005	20.574.522	113.720.795	0,180921372
2006	23.296.458	126.811.130	0,183709887
2007	22.071.834	133.548.852	0,165271608
2008	15.191.795	119.586.462	0,127036081
2009	12.743.937	115.234.916	0,110590937
2010	13.941.625	128.903.192	0,108155778
2011	12.052.566	120.263.598	0,100217906
2012	11.924.857	114.660.575	0,104001371

Fuente: elaboración propia a partir de datos de base de datos económica del sector público español (BADESPE) del Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

Se observa un incremento del índice, que pasa del 13,87 % inicial a alcanzar un 18,37 % en 2006, para disminuir desde ese año hasta el 10,40 % en 2012.

2) Autonomía financiera en sentido amplio considerando también el tramo autonómico del IRPF.

Tabla 5. Índice amplio de autonomía financiera en CCAA de régimen común considerando los tributos propios, los tributos cedidos tradicionalmente y el tramo autonómico del IRPF (tanto por uno)

Año	Tributos propios + cedidos tradicionalmente + tramo autonómico IRPF (miles €)	Ingresos no financieros (miles €)	Índice amplio de autonomía financiera (IAAF) ²
1986	1.345.656	9.698.607	0,138747334
1987	1.678.980	11.643.908	0,144193895
1988	2.505.090	15.096.477	0,165939
1989	3.041.649	17.062.434	0,178265837
1990	3.835.699	20.011.872	0,191671162
1991	4.144.585	23.174.777	0,178840357

Capítulo 4. Indicadores de la evolución del nivel de descentralización fiscal en España

1992	4.442.194	27.586.880	0,161025604
1993	4.407.912	28.892.469	0,152562679
1994	5.225.575	32.086.910	0,16285691
1995	5.311.613	35.295.209	0,150491042
1996	5.449.221	36.993.930	0,147300412
1997	10.559.155	42.927.344	0,245977372
1998	11.654.194	47.574.197	0,244968798
1999	12.781.229	54.342.857	0,235196113
2000	14.292.218	61.383.267	0,232835736
2001	15.430.352	67.719.295	0,227857544
2002	25.701.887	85.597.125	0,300265774
2003	29.402.848	93.748.241	0,313636267
2004	33.974.787	102.477.930	0,331532721
2005	39.793.291	113.720.795	0,349920967
2006	45.928.536	126.811.130	0,362180638
2007	46.305.306	133.548.852	0,346729342
2008	40.566.720	119.586.462	0,339225019
2009	48.453.467	115.234.916	0,420475568
2010	48.681.963	128.903.192	0,377662977
2011	47.030.210	120.263.598	0,391059396
2012	44.933.548	114.660.575	0,391883156

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, del IEF.

Este índice coincide con la versión anterior del mismo hasta 1996. Es a partir de 1997, ejercicio en el que el IRPF comienza a tener un tramo autonómico, cuando se producen diferencias entre ambas versiones del índice. En concreto, considerando el tramo autonómico del IRPF, el índice de autonomía financiera en sentido amplio pasa del 24,59 % en 1997 al 39,18 % en 2012, alcanzando un máximo del 42,04 % en el año 2009.

En el siguiente gráfico se observa visualmente la tendencia alcista que ha se ha producido en el IAAF en la versión que considera los tributos propios, los tributos cedidos tradicionalmente, y el tramo autonómico del IRPF.

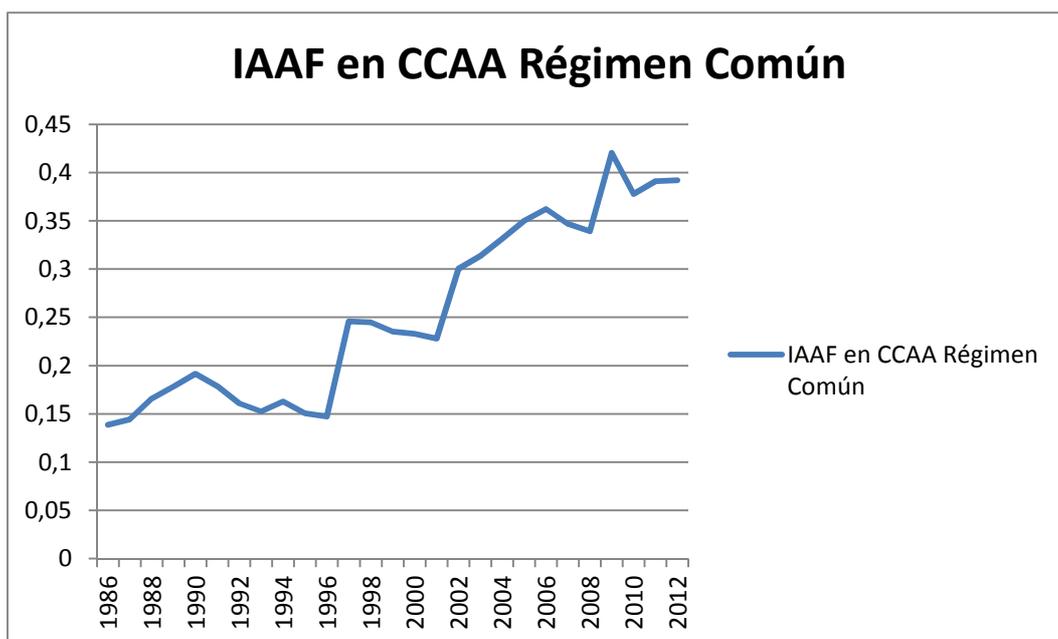


Gráfico 4. Índice amplio de autonomía financiera en las CCAA de régimen común (considerando los tributos propios, tributos cedidos tradicionalmente y tramo autonómico del IRPF).

Esta versión del IAAF es la que se utilizará en las modelizaciones econométricas elaboradas en el Capítulo 6.

2.4.2.2. Comunidades autónomas de régimen foral.

Por lo que respecta a las CCAA de régimen foral, tal y como se había anticipado en el apartado 2.4.1., se han considerado los tributos concertados y convenidos además de los (escasos) tributos propios:

Tabla 6. Índice amplio de autonomía financiera régimen foral en CCAA de régimen foral (tanto por uno)

Año	Tributos propios + tributos concertados y convenidos	Total ingresos no financieros	Índice amplio de autonomía financiera
1986	1.000.457	1.088.307	0,919278007
1987	1.349.916	1.455.135	0,927691575
1988	1.689.303	2.269.428	0,744373732

Capítulo 4. Indicadores de la evolución del nivel de descentralización fiscal en España

1989	2.411.044	2.775.747	0,86861076
1990	2.466.868	2.886.409	0,854649632
1991	2.953.469	3.603.902	0,819519795
1992	3.393.481	4.018.727	0,844417023
1993	3.349.267	3.919.524	0,854508604
1994	3.770.101	4.473.426	0,84277714
1995	4.089.270	4.666.916	0,876225392
1996	4.636.144	5.265.801	0,880425255
1997	5.040.249	5.476.227	0,920387106
1998	5.799.926	6.378.205	0,909335189
1999	6.250.201	6.630.036	0,942709893
2000	6.694.934	7.055.996	0,948829061
2001	6.707.857	7.237.841	0,92677601
2002	11.075.045	11.607.257	0,95414834
2003	11.669.975	12.175.710	0,95846361
2004	12.528.670	12.994.701	0,964136813
2005	14.182.457	14.713.604	0,963900959
2006	15.884.618	16.405.831	0,968230008
2007	17.358.320	17.865.938	0,971587386
2008	16.007.292	16.573.275	0,965849659
2009	13.828.317	14.418.109	0,959093681
2010	14.568.324	15.178.099	0,959825338
2011	14.616.890	15.268.069	0,957350271
2012	14.384.292	15.077.649	0,95401425

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, del IEF.

De forma contraria a lo que sucede en las CCAA de régimen común, en las de CCAA de régimen foral observamos unos altos índices de autonomía financiera, que parten del 91,92 % y alcanzan en 2011 el 95,73 %

En el gráfico 5 se observa la casi constancia en el tiempo del IAAF en las CCAA de régimen foral, que ya parte de tasas elevadas debido a las particularidades del régimen fiscal propio de las CCAA de régimen foral.

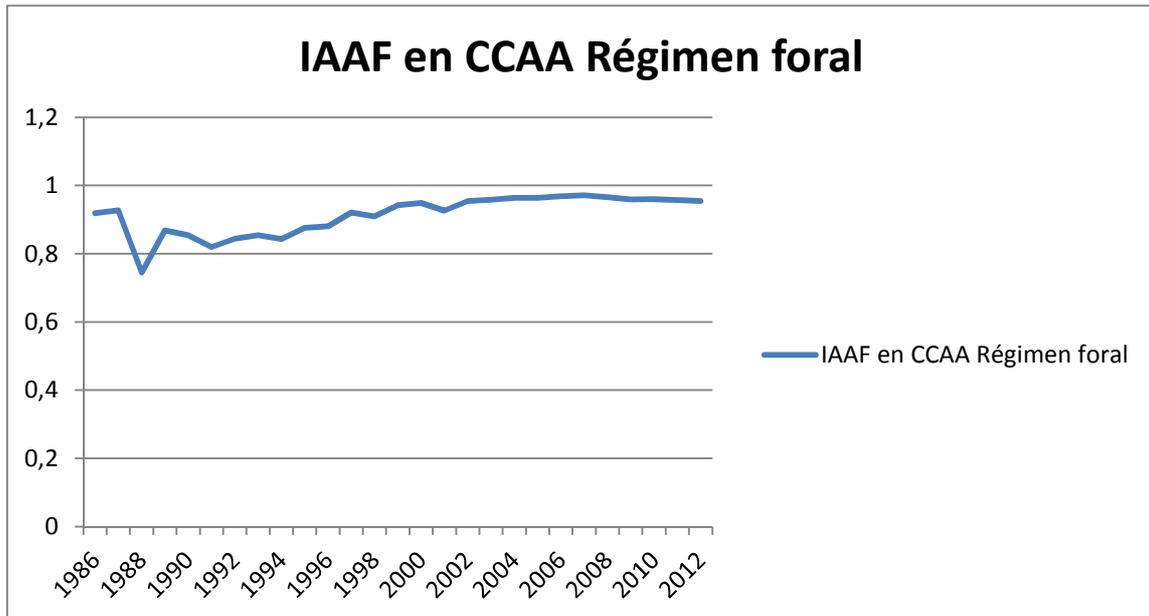


Gráfico 5. Índice amplio de autonomía financiera en las CCAA de régimen foral.

2.5. Conclusiones sobre la evolución de la descentralización fiscal en España.

Con carácter general y como cabía esperar, los índices de descentralización fiscal han experimentado un incremento notable desde el año 1986, tanto en lo que se refiere al gasto (empleos) como al ingreso (recursos).

La descentralización competencial y el consiguiente traspaso de funciones y servicios desde el Estado a las CCAA ha supuesto un incremento del poder de gasto relativo de éstas sobre el total de gasto de las administraciones públicas.

En cuanto a los ingresos, los sucesivos sistemas de financiación autonómica han ido dotando de mayores recursos a las CCAA, cuyo poder de ingreso también se ha visto incrementado.

Por lo que respecta a la autonomía financiera, y como también era esperable, se obtienen importantes diferencias entre los índices obtenidos para las CCAA de régimen común y los calculados para las CCAA de régimen foral. Y ello a pesar de que para las primeras este índice ha ido incrementándose a lo largo del tiempo. Esto nos permite concluir que,

mientras que la descentralización del poder de gasto en las CCAA de régimen común no ha ido acompañada de una descentralización del poder de ingreso, en las de régimen foral el poder de gasto adquirido ha ido acompañado de un poder de ingreso elevado. Este importante poder de ingreso ya existía incluso antes de que operase la descentralización derivada de la implantación del Estado autonómico debido al específico régimen fiscal de los territorios históricos (País Vasco y Navarra).

En la siguiente tabla aparece el IAAF calculado para todas las CCAA:

Tabla 7. Índice Amplio de Autonomía Financiera para todas las CCAA.

Año	Índice Amplio de Autonomía Financiera (todas las CCAA)
1986	0,217496218
1987	0,231230327
1988	0,241530344
1989	0,274858517
1990	0,275241928
1991	0,265063635
1992	0,247920409
1993	0,236412918
1994	0,246050146
1995	0,235244822
1996	0,238651898
1997	0,322277958
1998	0,323509600
1999	0,312129359
2000	0,306653682
2001	0,295344916
2002	0,378346441
2003	0,387757656
2004	0,402722763
2005	0,420259280
2006	0,431604983
2007	0,420458437
2008	0,415497365
2009	0,480372780

2010	0,438990285
2011	0,454853846
2012	0,457211747

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE, del IEF.

En el siguiente grafico se observa la evolución del IAAF calculado para todas las CCAA.

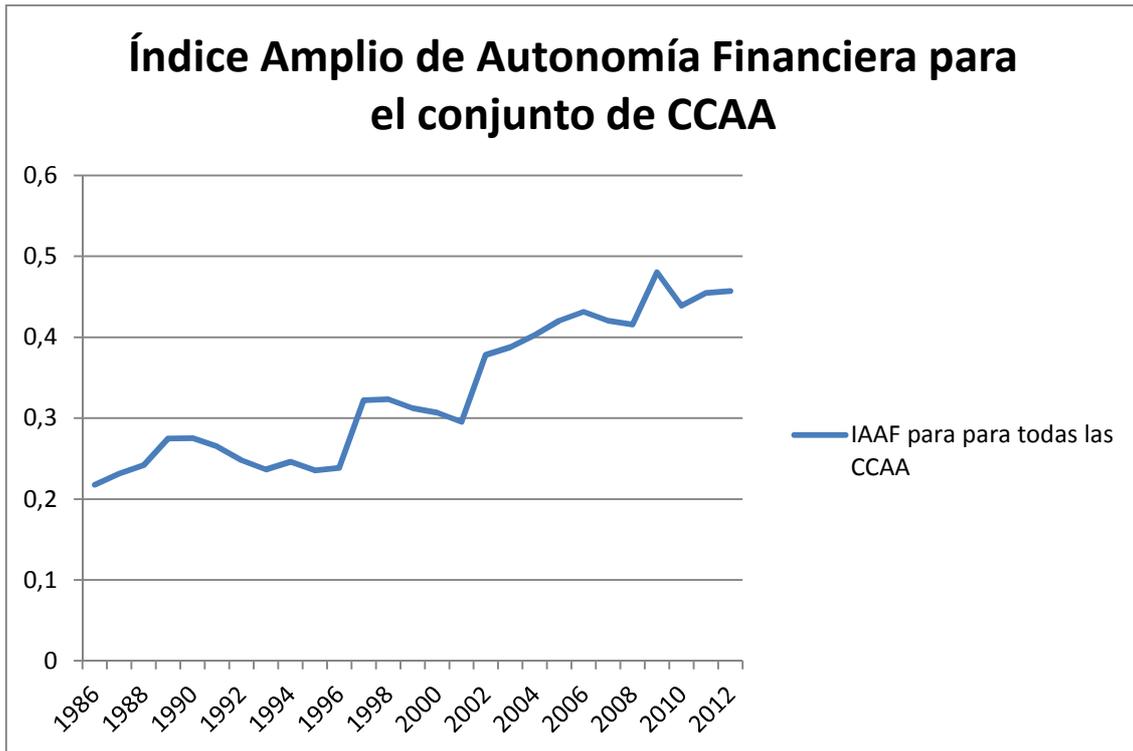


Gráfico 6. Índice amplio de autonomía financiera para todas las CCAA.

3. RESUMEN

Existen índices para calcular el nivel de descentralización fiscal así como la denominada autonomía financiera (parte los ingresos no financieros cubiertos por tributos propios del nivel subcentral de gobierno).

Tomando como fuente la CNE, obtenemos que para el periodo 1985-2013 se ha producido una importante descentralización fiscal en España, tanto desde el punto de vista de los recursos como de los empleos.

Por lo que respecta a la autonomía financiera, existen grandes diferencias entre los índices obtenidos para las CCAA de régimen común y las CCAA de régimen foral. Este dato es importante para nuestra investigación, ya que la teoría normativa sobre descentralización y corrupción estudiada en el Capítulo 2 predice mal gobierno y corrupción si la descentralización de poder de gasto no va acompañada de descentralización de poder de ingreso.

CAPÍTULO 5. EVOLUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

0. OBJETIVO

Conocer indicadores para medir la corrupción y el buen gobierno. Observar su evolución en España durante el periodo de descentralización fiscal estudiado.

1. MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

La medición de la corrupción se ha convertido en un campo de investigación destacado, lo que ha permitido disponer de indicadores sobre la presencia de esta conducta y de la existencia de buen gobierno.

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, a pesar de no hacer una referencia particular a la medición de este fenómeno, reconoce la necesidad de crear medidas contra la corrupción así como mecanismos de rendición de cuentas para los gobiernos. La importancia de disponer de indicadores sobre la conducta corrupta se debe, entre otros, a los esfuerzos para medir el resultado de las medidas adoptadas por los gobiernos y organismos internacionales para combatirla.

Antes de pasar al estudio de las diferentes herramientas para medir la corrupción, debemos señalar que la posibilidad de medir magnitudes sociológicas ha sido cuestionada por distintos autores³¹. Además, en el caso de la corrupción, y como cualquier actividad clandestina, su medición resulta difícil dado que existen razones para ocultar su existencia, lo que ha conducido a los investigadores a buscar *proxies* como indicadores de percepción de la corrupción y a intentar detectar los *inputs* que influyen en su presencia³²

³¹ Saban (1991), califica de poco serio confiar en instrumentos que cuantifiquen magnitudes sociológicas, señalando que la corrupción no es cuantificable más que de una perspectiva estrictamente subjetiva.

³² Transparencia, responsabilidad, integridad y otros elementos de buen gobierno son considerados clave para evitar la corrupción.

Esa dificultad ha creado ciertos mitos entorno a la medición de la corrupción. Delgado (2009), sistematiza algunos de estos mitos citando el trabajo de Kauffman, Kraay y Mastruzzi (2006), de los que señalaremos los siguientes:

1) *La corrupción no se puede medir.*

Al contrario, la corrupción se puede medir y se está haciendo de diversas formas como:

a) Recopilando opiniones de actores relevantes, como funcionarios, empresarios, observadores de organizaciones internacionales, donantes internacionales y otros expertos.

b) Observando el desarrollo de las funciones institucionales de los países de cara a valorar la existencia de oportunidades o incentivos para que aparezca corrupción (normativa de contratación administrativa, transparencia presupuestaria...). Aunque de esta forma no se mide la corrupción en términos reales, se pueden obtener indicaciones útiles sobre la posible presencia de prácticas corruptas.

c) A través de auditorías de proyectos específicos: ya sean financieras o de control social por parte de la sociedad civil beneficiaria. Estas auditorías pueden proporcionar información sobre sobornos, favoritismos, malversación de fondos...

2) *Los datos subjetivos reflejan percepciones imprecisas y genéricas de la corrupción, y no realidades objetivas.*

Sin embargo, estos autores entienden que las percepciones de los ciudadanos son importantes para medir la corrupción burocrática, es decir, la que se produce en funcionarios públicos, tribunales y otros poderes de los estados, generando desconfianza y baja credibilidad de las instituciones.

Además, estudios específicos realizados bajo un enfoque cuantitativo, confirman los resultados de las encuestas de percepción realizadas a los ciudadanos.

3) Los datos subjetivos son poco fidedignos para utilizarlos en la medición de la corrupción.

Si bien es cierto que ninguna medida o indicador de la corrupción es totalmente objetiva o confiable, ello no significa que los esfuerzos realizados para medir la corrupción utilizando datos sean en vano. En este sentido, los avances deben dirigirse a reducir el margen de error en las mediciones.

4) Las medidas subjetivas de la corrupción no sirven para guiar a los gestores públicos en la lucha contra la corrupción.

Aunque las encuestas que preguntan a empresas e individuos acerca de la corrupción en diferentes áreas de gobierno no siempre van dirigidas a formular reformas para la lucha contra la corrupción, pueden ser útiles en la identificación de las áreas prioritarias sobre las que actuar.

5) No es necesario controlar la corrupción al detalle, ya que existen países con alta corrupción y rápido crecimiento económico al mismo tiempo.

Los escépticos de los programas anticorrupción señalan que países como Bangladesh, con alta percepción de corrupción, han tenido al mismo tiempo alto crecimiento económico en los últimos años.

Sin embargo, debe señalarse que la corrupción tiene una afección sobre el crecimiento en el medio y largo plazo, debido a que perjudica el buen gobierno, mina la confianza de los inversionistas y, con ello, obstaculiza el desarrollo humano.

En definitiva, a pesar de la existencia de dificultades en la medición de la corrupción, la construcción y perfeccionamiento de indicadores sobre esta conducta es un desafío necesario para los investigadores, organismos internacionales y resto de agentes implicados en su estudio y su erradicación, que deberán dirigir sus esfuerzos a profundizar en la bondad de los indicadores atendiendo a su validez, fiabilidad y comparabilidad³³.

³³ La fiabilidad de un indicador hace referencia a la exactitud de sus mediciones; la validez, a la representatividad de lo que se pretende medir; por último, la

2. LAS TRES GENERACIONES DE HERRAMIENTAS PARA LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Heinrich y Hodess (2011), distinguen la existencia de tres generaciones de herramientas para medir la corrupción.

Una primera generación (años 1990), con indicadores a nivel agregado. Una segunda generación con indicadores que apuntan hacia aspectos como las causas de la corrupción y el riesgo de que se ésta se produzca. Recientemente ha aparecido una tercera generación de herramientas de medición *botton-up*³⁴, en la que se considera a los actores implicados, se centra en entornos locales concretos, orientándose también hacia las causas de la corrupción. Esto contribuye a explicar la corrupción de una forma más rica y específica, aunque también más complicada. La tercera generación de herramientas para la medición de la corrupción estudia, a menudo, un único país, utiliza indicadores desagregados y métodos mixtos de investigación y dispone de otros rasgos innovadores.

Conozcamos a continuación las tres generaciones de herramientas de medición que sistematizan Heinrich y Hodess.

2.1. Primera generación de herramientas de medición de la corrupción.

El lanzamiento en 1990 del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas fue el inicio de la proliferación de otros índices de comparación transnacionales focalizados en cuestiones políticas, sociales y económicas.

Estos índices situaban a los países en un ranking, lo que podía inducir a los peor valorados a tomar medidas al respecto. Por otro lado, facilitaban información a actores como donantes, inversores o ciudadanos respecto al país concreto en el que desarrollaban su actuación y del cual necesitaban información.

comparabilidad, hace referencia a la posibilidad de ser calculado año tras año y ser comparado con otros indicadores.

³⁴ El término *botton-up* (de abajo a arriba) hace referencia a la estrategia de procesamiento de la información consistente en enlazar con detalle las partes individuales para formar componentes más grandes, los que a su vez se enlazan hasta formar el sistema completo.

Los indicadores de corrupción también formaron parte de esta tendencia. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (CPI) iniciado en 1994 y los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial iniciados en 1996 (WBGI), que incluyen un aspecto relativo al control de la corrupción, son dos ejemplos notables. Estos índices utilizan fuentes de datos transnacionales procedentes de expertos y de encuestas a la opinión pública y a hombres de negocios, con el objetivo de generar un indicador de la corrupción percibida en un país.

Los indicadores de percepción de la corrupción han recibido importantes críticas debido, entre otros, a su falta de precisión conceptual (Oman, 2006) o la falta de transparencia de los datos (de Maria, 2008).

A pesar de estas críticas, debe reconocerse que tanto el CPI como el WBGI han facilitado que la lucha contra la corrupción entrase en la agenda de los políticos y su estudio en la investigación científica.

2.2. Segunda generación de herramientas de medición de la corrupción.

A principios de la década de los 2000 la lucha contra la corrupción ya había entrado con solidez como parte de las agendas para el buen gobierno. Se hicieron necesarias nuevas herramientas que permitiesen comparar los progresos en el tiempo y entre distintos países. A su vez, estas herramientas de medida permitían comprender mejor el funcionamiento de la corrupción y qué podía hacerse para detenerla.

Esta segunda generación de herramientas desarrolló dos tipos de indicadores:

a) El primero iba más allá de los índices de percepción ya existentes, dirigiéndose a conocer la experiencia real de las personas expuestas a la corrupción. Son las llamadas encuestas de victimización, que revelan la existencia de sobornos y su frecuencia en un país concreto. Permitían también conocer el nivel del soborno y el perfil del sobornado.

Ejemplos importantes son la Encuesta Internacional de Víctimas del Delito (ICVS) y el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia

Internacional. La ICVS incluye preguntas acerca de la experiencia del encuestado sobre una batería de delitos, incluyendo la corrupción. Por su parte, el Barómetro Global de la Corrupción estudia la experiencia de los ciudadanos frente a diversos aspectos de las conductas corruptas, desde la satisfacción con los esfuerzos de los gobernantes para luchar contra la corrupción a la frecuencia de sometimiento a sobornos en determinados servicios públicos.

b) El segundo tipo de indicadores desarrollado por la segunda generación de herramientas se centra en los aspectos relativos a la integridad, la transparencia y la responsabilidad, los cuales son considerados como “*inputs*” para explicar la corrupción. Estas herramientas surgen de la aparición de indicadores desagregados que descomponen la corrupción en una serie de componentes considerados clave para combatirla. Este tipo de indicadores examinan, tanto el marco legal existente, como su aplicación real en la práctica, y se centran en valorar la existencia de condiciones para evitar que la corrupción aparezca, tales como un procedimiento presupuestario transparente, un fuerte sistema anticorrupción o una sólida gestión financiera.

Algunos ejemplos son:

- El Informe Global de Integridad, lanzado en 2004. Utiliza más de 300 indicadores que examinan los aspectos más relevantes del sistema anticorrupción de un país.
- El *Open Budget System*, disponible desde 2006, y que investiga las prácticas presupuestarias de los países en relación con su transparencia y responsabilidad.
- El *Public Expenditure and Financial Accountability Framework*, coordinado por el Banco Mundial, que examina la eficacia de los sistemas presupuestarios y de contabilidad pública a lo largo de todo el ciclo presupuestario a través de una serie de indicadores.
- El *Transparency International Promoting Revenue Transparency Companies Report*, que estudia a más de 40 de las mayores compañías de petróleo y gas, analizando, entre otros, sus programas anticorrupción.

El surgimiento de esta segunda generación de herramientas de medición de la corrupción permitió contrastar la veracidad de las mediciones de la primera generación. El contraste demuestra una importante correlación entre los resultados obtenidos por los indicadores de percepción de la primera generación y los indicadores de experiencias en sobornos y de medidas anticorrupción propios de la segunda generación de herramientas. No obstante, la correlación no es perfecta. De hecho, la experiencia en el sometimiento a sobornos es menor a la esperable atendiendo al índice de percepción de la corrupción (Mishler y Rose, 2008; Olken, 2009).

Una limitación de los indicadores de la primera y segunda generaciones de herramientas ha sido que, o bien se han centrado en medir la corrupción, o bien en medir su antídoto (integridad, responsabilidad y transparencia). Pocos indicadores combinaban ambos aspectos, reto al que se enfrentaría la tercera generación de herramientas.

2.3. Tercera generación de herramientas de medición de la corrupción.

La tercera generación de herramientas está formada por un conjunto de instrumentos centrados en la detección de los riesgos para que aparezca la corrupción en un entorno local específico, perdiendo importancia las comparaciones para diversos entornos (Kauffmann y Kraay, 2008).

Heinrich y Hodess advierten de la dificultad de sistematizar los indicadores de esta tercera generación de herramientas dados sus diferentes metodologías y enfoques. No obstante, comparten algunos rasgos comunes:

- Identificación de los países: a diferencia de la primera y segunda generación de herramientas, mayoritariamente desarrolladas por instituciones internacionales, la tercera generación de herramientas se generan a nivel de un país concreto.
- Enfoque participativo: dado que estas herramientas suelen ir dirigidas a la implementación de unos determinados objetivos políticos, utilizan la

acción participativa para recoger datos a través de grupos multidisciplinares, encuestas, grupos de trabajo, etc.

- Enfoque dinámico: mientras que la primera y segunda generación de herramientas se focalizaban en indicadores estáticos, la tercera generación pone énfasis en el examen de los actores relevantes y su interacción en un determinado contexto institucional. Esto permite observar cómo evoluciona un determinado sistema de corrupción, permitiendo identificar su comportamiento así como la forma de combatirla.

- Triangulación de datos: como en el proceso de análisis de riesgo de corrupción intervienen distintos actores con diferentes puntos de vista, estos enfoques de tercera generación buscan información en diversas fuentes. Las encuestas de opinión, entrevistas, análisis legales, encuestas a funcionarios públicos o a empresas y la obtención de datos de registros oficiales, van a menudo acompañados de un análisis acerca de cómo interactúan los actores e instituciones en un contexto de gobernanza específico.

- Recomendación basada en la evidencia: la primera y la segunda generación de herramientas se limitaban a mostrar sus resultados. La tercera se orienta a interpretar los resultados obtenidos y utilizarlos para adoptar decisiones políticas (Court y Young, 2006).

2.4. Otros métodos para el análisis de la corrupción.

Existen otros métodos de análisis de la corrupción, como son los estudios en profundidad de casos concretos, los test sociológicos y psicológicos sobre el comportamiento corrupto, enfoques institucionales, antropológicos y culturales... que ofrecen visiones ricas y variadas de esta conducta, pero que tienen una utilidad más limitada para establecer políticas contra la corrupción.

3. FUENTES DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESTA INVESTIGACIÓN

3.1. Rasgos de la herramienta de medición utilizada.

Los indicadores que van a ser utilizados para medir la corrupción en nuestro trabajo son de distinta naturaleza. Su elección ha venido impuesta por el enfoque temporal del estudio así como por su disponibilidad, por lo que la medición recogerá características de las distintas generaciones de herramientas de medición de la corrupción que hemos estudiado en el apartado anterior. El carácter localizado del estudio (España) ha condicionado la selección. Además, debe tenerse en cuenta que no todos los indicadores que se citan son susceptibles de ser utilizados en el Capítulo 6 como variables de los modelos econométricos, por lo que para esa finalidad dispondremos de un número menor de indicadores.

Se muestran indicadores subjetivos (como el índice de percepción de la corrupción), propios de la primera generación de herramientas de medición de la corrupción. También indicadores objetivos (propios de la segunda generación), como el índice de sobornos o el número de diligencias previas en las que ha intervenido la Fiscalía en procedimientos penales que pueden relacionarse con esta conducta. Finalmente, en nuestro estudio también encontramos rasgos de la tercera generación de herramientas de medición, como la focalización del análisis en un único país, el enfoque dinámico (a través del tiempo) o la triangularización de datos (poniendo en relación algunos indicadores de corrupción con los índices de descentralización fiscal y de autonomía financiera).

3.2. El Índice de Percepción de la Corrupción.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional puntúa y clasifica países según las percepciones existentes sobre el grado de corrupción que existe en su sector público. Fue creado en 1995 y, desde entonces, tanto las fuentes empleadas como la metodología utilizada se han ido actualizando. En este sentido, debemos tener en cuenta que es a partir del cambio metodológico introducido en 2012 cuando las comparaciones inter-temporales del IPC son plenamente

consistentes. Por tanto, este indicador no será válido en el Capítulo 6 como variable de los modelos econométricos.

Transparencia Internacional justifica la existencia del IPC en que la corrupción comprende actividades ilícitas que se ocultan deliberadamente, conocidas sólo tras el estallido de escándalos, el desarrollo de investigaciones o la celebración de juicios. Esto convierte a los indicadores empíricos, no en indicadores del nivel de corrupción, sino de la efectividad de los medios con los que se lucha contra ella³⁵ (Lambsdorff, 1999; Treisman, 2007). Captar las percepciones de corrupción de los agentes que están en posición de apreciar su existencia es, según Transparencia Internacional, el método más confiable para comparar niveles de corrupción relativos entre distintos países³⁶. No obstante, esta organización reconoce que el IPC tiene un alcance limitado, debido a que se genera desde la perspectiva de empresarios y especialistas. Por ello Transparencia Internacional trata de complementar estas perspectivas tomando en cuenta otros aspectos de la corrupción para producir, a partir de éstos, una amplia variedad de investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre la corrupción.

³⁵ Además, debe considerarse que existen denuncias sobre corrupción formuladas por opositores políticos que van dirigidas, no a combatir hechos delictivos, sino a desacreditar a los gestores políticos en el poder (Sandholtz y Koetzle, 2000). Las memorias de algunas fiscalías provinciales de 2013 (La Coruña, Cuenca, Huelva) dicen observar un aumento importante del número de denuncias cruzadas entre los distintos partidos políticos en momentos electorales, con el claro ánimo de menoscabar el prestigio social del adversario político e influir así en el electorado.

³⁶ Sin embargo, y desde una perspectiva totalmente contraria, es el afloramiento de casos de corrupción y su repercusión mediática (*echo chamber*) lo que determina una mayor percepción de este fenómeno, de tal modo que altos niveles de percepción de la corrupción pueden producirse debido a un incremento de la efectividad de los medios para combatirla y su consecuente afloramiento. Así, sin incrementarse la corrupción, puede existir una mayor percepción de la misma (Pharr y Putnam, 2000; Puglisi y Snyder, 2008). Desde esta visión crítica de los índices de percepción también se argumenta el problema que supone hacer equivalente el concepto que se pretende medir con las medidas operacionales para contarlo (Babbie, 2015). En este sentido, debe señalarse que las encuestas sobre percepción no suelen definir la corrupción, sino que son los encuestados los que la conceptúan y, a partir de ahí, valoran su presencia.

El IPC es un índice compuesto, integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por instituciones de independientes de prestigio especializadas en análisis sobre gobernabilidad y entorno de negocios. Para que un país sea incluido en el ranking del IPC, deberá aparecer al menos en tres fuentes de datos de este índice.

La puntuación asignada a cada país o territorio muestra la percepción del nivel de corrupción de su sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 implica que un país se percibe como sumamente corrupto y 100 significa que se le percibe como muy transparente³⁷.

Tabla 8. Índice de Percepción de la Corrupción para España

AÑO	Puntuación	Posición	Total países analizados
1995	5,9	24	52
1996	6,1	23	85
1997	6,6	22	99
1998	7	20	90
1999	7	22	91
2000	7,1	20	102
2001	6,9	23	133
2002	7,1	22	145
2003	7	23	158
2004	6,8	23	163
2005	6,7	25	179
2006	6,8	23	163
2007	6,7	25	179
2008	6,5	28	180
2009	6,1	32	180
2010	6,1	30	178
2011	6,2	31	182
2012	65	30	174
2013	59	40	177
2014	60	37	174

Fuente: Transparencia Internacional.

Las mejores puntuaciones se observan entre los años 1998 y 2003, año a partir del cual empieza a disminuir la puntuación. Debe tenerse en cuenta

³⁷ Hasta el cambio metodológico producido en 2012 el rango de IPC iba de 0 a 10.

que la antigua metodología de cálculo utilizada hasta 2011 no permite las comparaciones interanuales, por lo que las puntuaciones no deben ser comparadas entre distintos años.

Desde la adopción de la nueva metodología en 2012, que sí permite esas comparaciones interanuales, se ha observado una disminución de 5 puntos, debido probablemente al estallido de escándalos sobre corrupción en los últimos años.

En cuanto a la posición sobre el total de países analizados, debe señalarse que cambios en la posición no significan necesariamente mayores o menores tasas de corrupción, pudiendo variar la posición, simplemente, por el hecho de haberse incorporado al índice nuevos países.

3.3. El Índice de Fuentes de Soborno.

Aunque el Índice de Fuentes de Soborno (IFS) es un indicador de la propensión de las empresas de los países desarrollados a sobornar en el extranjero, este índice puede ser un indicador de cuán extendida está la cultura corrupta en el propio país³⁸.

Mientras que el IPC clasifica a los países según la percepción percibida entre sus autoridades y políticos, el IFS los clasifica según la propensión de sus empresas a pagar sobornos en el extranjero. Por tanto, el IFS refleja únicamente el punto de vista del sector privado, mientras que el IPC recoge entre sus fuentes opiniones de empresas, analistas y expertos de los países evaluados, por lo que su perspectiva es más amplia.

El IFS se calcula a través de los resultados de la Encuesta de Fuentes de Soborno³⁹, que entrevista altos ejecutivos de empresas para que evalúen los países sobre los que tienen una opinión informada.

A los ejecutivos se les formulan las siguientes preguntas:

³⁸ Además, las puntuaciones del IFS tienen una alta correlación con las del IPC, con un coeficiente de correlación (r) de 0,90.

³⁹ La Encuesta de Fuentes de Soborno contiene una batería de preguntas sobre las características, el alcance y la repercusión del soborno y la corrupción.

1) “En sus principales líneas de negocio en este país, ¿mantiene relaciones comerciales (por ejemplo como proveedor, cliente, socio o competidor) con empresas con sede en algunos de los países que se enumeran a continuación?” Se les presenta una lista de X países⁴⁰.

Los encuestados tienen que otorgar una puntuación de 1 a 5 a cada uno de los países que seleccionen (1= nunca y 5 = casi siempre).

2) “¿Con qué frecuencia practican el soborno dentro de su país las empresas con sede en (nombre del país)?”

Las respuestas a las preguntas nos ofrecen un dato sobre la práctica del soborno por parte de las empresas de las mayores potencias del mundo, que transformado a una escala de 10 puntos conforma el IFS.

Del mismo modo que en el IPC, el IFS ha ido cambiando su metodología modificando las preguntas a los encuestados, la muestra seleccionada y el método de cálculo empleado. Esto impide las comparaciones de las distintas ediciones del índice.

Tabla 9. Índice de Fuentes de Soborno para España

Año	Puntuación	Posición	Total países analizados
1999	5,3	12	19
2000			
2001			
2002	5,8	11	21
2003			
2004			
2005			
2006	6,63	13	30
2007			
2008	7,9	12	22
2009			
2010			
2011	8	11	28

Fuente: Transparencia Internacional.

⁴⁰ En la edición del IFS de 2008 se mostraron 22 países; en la de 2011 (última edición) se mostraron 28.

3.4. El Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), son las encuestas de opinión que se realizan para hacer el seguimiento de las opiniones y actitudes de la sociedad española ante distintas situaciones o acontecimientos de la actualidad para medir el estado de la opinión pública en el momento.

Los barómetros se realizan con una periodicidad mensual (excepto en los meses de agosto). Se entrevistan en torno a 2.500 personas elegidas al azar dentro del territorio nacional de las que, además de sus opiniones, se recoge una amplia información social y demográfica de análisis.

Una parte de las preguntas se repite a lo largo del tiempo. Como la metodología de los barómetros es similar en lo que se refiere al ámbito, universo, procedimiento de muestreo, tamaño de la muestra, etc., las respuestas a las preguntas son comparables, dando lugar a las correspondientes series temporales.

Una de las preguntas se refiere a la consideración, por parte de los encuestados, de los tres principales problemas del país. Uno de los posibles problemas es la corrupción y el fraude.

En la serie temporal de respuestas a esa pregunta aparece información sobre el porcentaje de encuestados que consideraron a la corrupción y al fraude como uno de los principales problemas del país.

Los datos de la serie son los siguientes:

Tabla 10. Encuesta del CIS. Porcentaje de encuestados que sitúan a la corrupción y el fraude entre los tres principales problemas del país.

Año	%
1988	2,5
1989	
1990	
1991	
1992	
1993	7,6
1994	31,6

1995	22,1
1996	7,2
1997	3
1998	2,1
1999	1,9
2000	0,7
2001	1,3
2002	0,8
2003	0,6
2004	0,7
2005	0,6
2006	2,9
2007	0,8
2008	0,7
2009	3,9
2010	2,7
2011	6
2012	17,2
2013	37,6
2014	60

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Tal y como sucedía en el IPC, observamos que los resultados del Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, al recoger impresiones subjetivas, también se encuentran influenciados por el estallido de escándalos. Obsérvese el dato para los años 1994 y 1995, marcados por el revuelo mediático de los casos de corrupción habidos en esa época, así como el importante incremento que se observa desde el año 2012, en coincidencia con los recientes casos de corrupción política que han ido apareciendo desde entonces.

Estos resultados hacen pensar que, al menos para el caso español, los indicadores subjetivos se encuentran relacionados, más con el afloramiento de casos de corrupción y su repercusión mediática, que con la existencia efectiva de los mismos.

3.5. Diligencias previas en las que interviene la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción.

Como cuestión previa a la utilización del número de diligencias previas en las que interviene la fiscalía en delitos relacionados con la corrupción como indicador de la evolución de este fenómeno en España, debemos efectuar algunas consideraciones que se recogen en la Memoria 2013 de la Fiscalía General del Estado:

En primer lugar, el problema provocado por la casi automática identificación ciudadana entre conductas reprochables políticamente e infracción penal, lo que supone a su vez que, parte de las denuncias que se presentan, se refieran a hechos que carecen de trascendencia penal. Esta forma de proceder ha hecho calar la idea de vincular el principio de responsabilidad política al principio de presunción de inocencia penal, lo que hace eludir la adopción inmediata de políticas correctoras que quedan artificialmente ligadas (y aplazadas) al resultado del procedimiento penal⁴¹.

En segundo lugar la existencia de una cierta indefinición acerca de los tipos delictivos que pueden considerarse relacionados con la corrupción, lo que dificulta su tratamiento estadístico. A esta dificultad se añade el reparto competencial para la persecución de estos delitos: la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada por un lado y las Fiscalías provinciales por otro, en función de la especial trascendencia de los hechos supuestamente constitutivos de delito.

En tercer lugar, debe tenerse en cuenta la considerable duración de los procesos incoados por conductas relacionadas con la corrupción dada la especial complejidad de la trama y circuitos delictivos involucrados, lo que obliga a relativizar el análisis de la evolución anual de este tipo de procedimientos.

Efectuadas estas consideraciones, señalaremos que la Fiscalía entiende que la referencia a los tipos penales que tipifican y castigan la corrupción se encuentran, mayoritariamente, en el Título XIX del Código Penal (delitos contra la Administración Pública). De todos modos, no todos los tipos penales incluidos en el Título XIX del Código Penal están asociados a

⁴¹ La FGE del Estado añade que, la judicialización de asuntos estrictamente políticos, no contribuye a resolver los auténticos casos de corrupción.

la corrupción. Se identifican los siguientes tipos delictivos relacionados con esta conducta:

1) La prevaricación (aunque no en todos los casos).

El art. 404 del Código Penal (CP) sanciona la conducta de la autoridad o funcionario público que dicte una resolución arbitraria en un asunto administrativo a sabiendas de su injusticia. Su tipificación pretende preservar el correcto ejercicio de la función pública.

La prevaricación no es una mera ilegalidad, sino que supone una desviación de poder. Se trata de resoluciones con total ausencia de fundamento, falta absoluta de competencia del órgano que dicta la resolución u omisión de trámites esenciales en el procedimiento. En este tipo de resoluciones no es sostenible ningún método aceptable de interpretación de la Ley, sino que quien la emite actúa orientado exclusivamente a hacer efectiva su voluntad.

2) El cohecho (con nítidos contornos para identificarlo con la corrupción).

Este tipo delictivo, contemplado en los art. 419 a 427 del CP, parte de la base de que los funcionarios públicos deben realizar su servicio sin interferencias de intereses privados. La corrupción del servidor público a través de dádiva o presente ajenos a su sueldo compromete no sólo su imparcialidad, sino la credibilidad de las instituciones y organismos públicos.

En síntesis, el cohecho consiste en la solicitud o recepción de dádivas a cambio de realizar actos contrarios a los deberes inherentes al cargo o función que se ostenta e incluso por el mero hecho de recibirla en consideración al cargo o función del destinatario.

Una reforma significativa en torno a este delito fue la relativa a la responsabilidad por cohecho de las personas jurídicas, en coherencia con la reciente extensión de responsabilidad penal a estas personas.

3) El tráfico de influencias.

Se trata de la infracción cometida por autoridades o funcionarios consistente en influir u ofrecer ejercer influencia sobre otra autoridad o funcionario para conseguir de ellos una resolución que les pueda generar, de forma directa o indirecta, un beneficio económico para sí o para un tercero.

En este tipo delictivo se utiliza a la Administración Pública para la satisfacción de intereses de particulares y no generales, lo que invierte los valores y principios que legitiman la actuación de la Administración⁴².

4) Las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos.

Este tipo delictivo se encuentra en los artículos 439 a 444 del CP, los cuales sancionan una serie de conductas en las que la autoridad o funcionario actúa fuera de los límites de la función pública, abusando de su cargo, para procurarse beneficios personales y anteponiendo de este modo los intereses privados sobre los intereses generales.

Se trata de conductas como la realización de actividades profesionales o de asesoramiento en relación con entidades en cuyos asuntos el funcionario intervenga, usar secretos o información privilegiada que conoce por su cargo o función para obtener un beneficio económico o aprovechar la circunstancia de que tiene deber de informar en relación con actividades de carácter comercial para procurarse la participación en ellas. Asimismo, la solicitud sexual a una persona que se encuentra en situación de dependencia o inferioridad, como los interesados en las resoluciones que vaya a adoptar la autoridad o funcionario.

5) La malversación de caudales públicos.

Este delito, tipificado en los artículos 432 a 435 del CP, consiste en atentar contra los bienes de la Administración pública en forma de sustracción, desviación a usos ajenos a la función pública o utilización privada de bienes muebles o inmuebles públicos.

42 La jurisprudencia (Tribunal Supremo, en Sentencia de 10 de marzo de 1997) ha mostrado su extrañeza por el hecho de que se sancione la conducta de quien influye en autoridad o funcionario para conseguir una resolución que genere un beneficio económico pero no la conducta de éstos cuando, influidos, emiten esa resolución.

El bien jurídico protegido en las diferentes modalidades de este delito no es sólo el patrimonio público, sino también la confianza de la sociedad en el manejo honesto de los fondos del Estado así como los deberes de fidelidad y de transparencia que tienen los funcionarios públicos a cuyo cargo se encuentran bienes de la Administración. Además, el papel de la Administración Pública como garante y agente de la capacidad prestacional del Estado justifica la mayor protección del Erario Público en función de los intereses generales.

6) Los fraudes y las exacciones ilegales.

Se encuentran regulados en los artículos 436 a 438 del CP, y sancionan a las autoridades o funcionarios que realicen conductas fraudulentas en el ámbito de las contrataciones públicas o liquidaciones de efectos o haberes públicos, exijan pagos sin obligación legal de ello (o, existiendo la obligación, que la exigencia exceda de lo debido), así como los que cometan un delito de estafa o de apropiación indebida abusando de su cargo.

En la siguiente tabla se ofrece el número de diligencias previas en las que ha intervenido la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción, diferenciando según el régimen de financiación (común o foral) de las CCAA en las que se han practicado las diligencias.

Tabla 11. Número de Diligencias Previas en las que ha intervenido la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción.

Año	DP CCAA Régimen Común	DP CCAA Régimen Foral	Total DP España
1985	519	24	543
1986	504	25	529
1987	534	26	560
1988	647	15	662
1989	1.515	39	1.554
1990	768	106	874
1991	1.088	50	1.138
1992	966	43	1.009
1993	1.700	54	1.754
1994	2.255	67	2.322

1995	1.769	85	1.854
1996 (1)	792	26	818
1996 (2)	1.056	57	1.113
1997	1.301	85	1.386
1998	1.336	66	1.402
1999	1.127	42	1.169
2000	801	37	838
2001	787	54	841
2002	907	53	960
2003	748	39	787
2004	735	68	803
2005	714	46	760
2006	725	34	759
2007	1.081	27	1.108
2008	891	27	918
2009	822	53	875
2010	937	31	968
2011	1.033	82	1.115
2012	989	62	1.051
2013	1.247	41	1.288

(1) Código Penal derogado de 1973. (2) Código Penal vigente de 1995.

Fuente: elaboración propia a partir de las memorias anuales de la Fiscalía General del Estado.

En los siguientes gráficos se observa la evolución de las diligencias previas instruidas por la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción según regímenes fiscales de las CCAA autónomas.

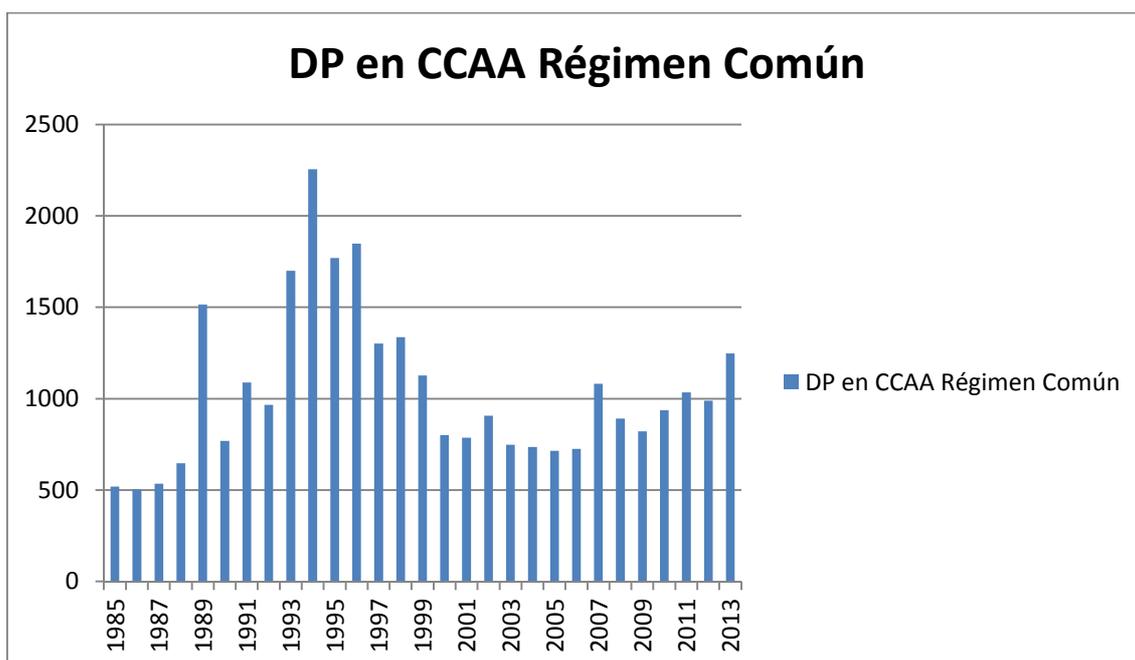


Gráfico 7. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción en CCAA de régimen fiscal común.

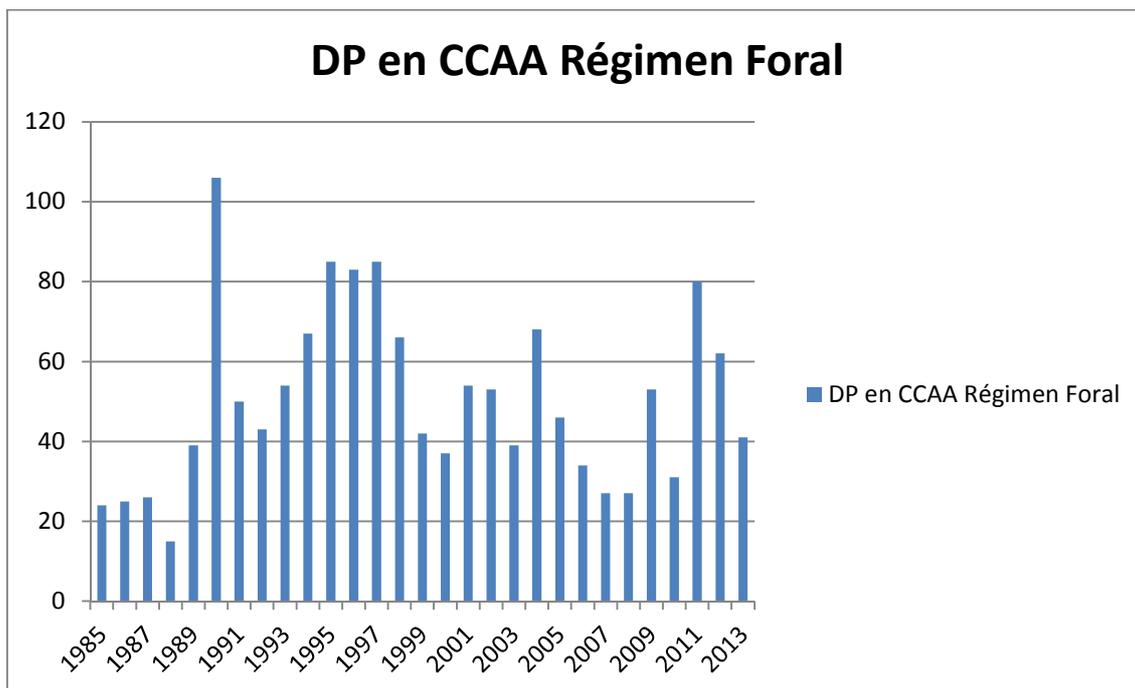


Gráfico 8. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción en CCAA de régimen fiscal común.

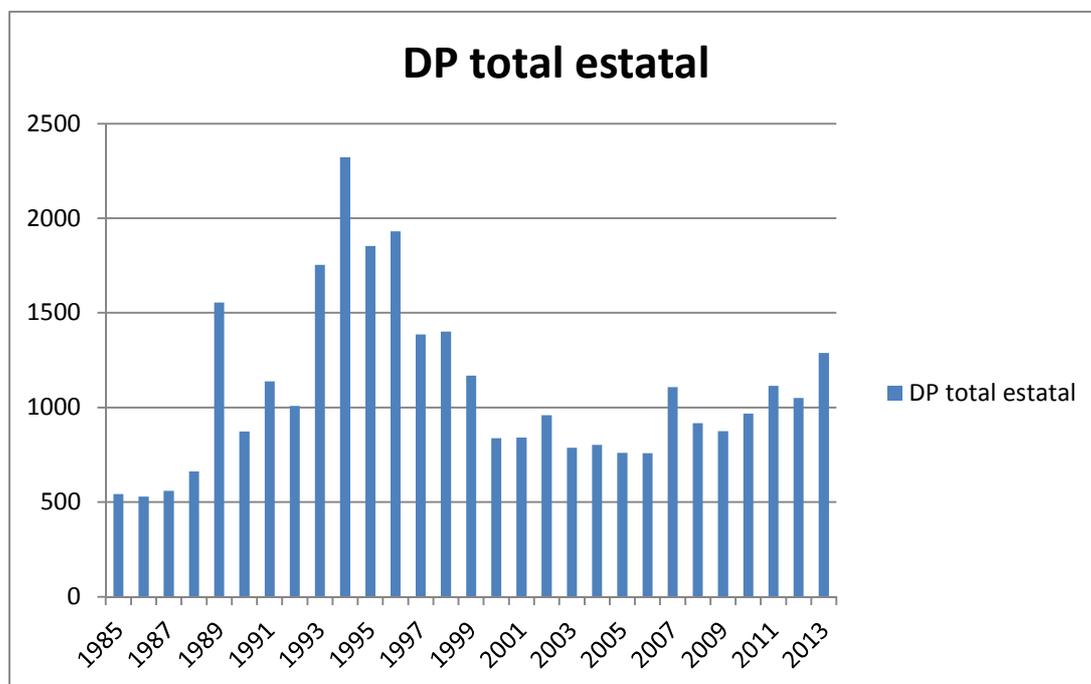


Gráfico 9. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción en todas las CCAA.

3.6. El recurso al endeudamiento.

La relación entre corrupción y déficit público ha sido puesta de manifiesto por distintos autores⁴³. La existencia de economía sumergida en entornos corruptos, con el consiguiente descenso de la recaudación fiscal, el despilfarro, la inversión en proyectos “*white elephant*”⁴⁴ o las irregularidades en la contratación administrativa, generan déficits en las finanzas públicas (Oto et al., 2013).

Wei y Zeckhauser (1999), argumentan que la corrupción altera la composición del gasto público en perjuicio del gasto educativo y sanitario para dirigirlo a proyectos menos eficientes, donde el potencial para que se produzca la corrupción es mayor.

Por su parte, Kaufmann (2010), en un estudio empírico, observa una importante relación entre corrupción y déficit público en los países desarrollados.

El recurso sistemático al endeudamiento como forma de financiación del gasto público es, cuando menos, un indicador de mal gobierno y de irresponsabilidad fiscal, por tener que sufrir las generaciones futuras el gasto en el que incurren las presentes.

En el caso español, y como vimos en el Capítulo 3, la facilidad de acceso a la deuda por parte de los gobiernos autonómicos, unido a las presiones crecientes del gasto y a la infrutilización de la capacidad tributaria, ha provocado que el recurso al endeudamiento para financiar las políticas públicas haya sido acusado.

⁴³ En síntesis, los efectos de la corrupción sobre el endeudamiento se producen por razones como la disminución de la recaudación fiscal (originándose déficit que son cubiertos con endeudamiento), la respuesta de los mercados de capitales (con afecciones negativas en el *rating* de las agencias de calificación) encareciendo los tipos de interés, lo que a su vez obstaculiza la inversión y el crecimiento económico, afectando negativamente la base tributaria futura.

⁴⁴ Con esta expresión se alude a la inversión pública en proyectos costosos y superfluos, no orientados a la satisfacción del interés general, sino a la propaganda de los gestores públicos que los aprueban.

En las tablas siguientes se ofrecen los datos de recurso al endeudamiento, diferenciando también por régimen de financiación común o foral, sobre el total de ingresos y sobre el PIB.

Tabla 12. Recurso al endeudamiento sobre el total de ingresos de las CCAA (en tanto por uno).

Año	Recurso al endeudamiento CCAA Régimen Común	Recurso al endeudamiento CCAA Régimen Foral	Recurso al endeudamiento todas las CCAA
1986	0,031044278	0,070097406	0,035132554
1987	0,000780133	0,002604208	0,000983094
1988	0,027729023	0,001372676	0,024363996
1989	0,03532037	0,021906636	0,033465708
1990	0,101160746	0,050080964	0,095026612
1991	0,154039149	0,056138484	0,142063015
1992	0,0988126	0,097461622	0,098641044
1993	0,108570641	0,119135795	0,109846001
1994	0,076062505	0,102468207	0,079376562
1995	0,069137351	0,076549812	0,070009135
1996	0,088952525	0,036414864	0,082720632
1997	0,069937731	0,029764926	0,065560389
1998	0,037995521	-0,031703898	0,030250523
1999	0,028183695	-0,02742895	0,022429975
2000	0,047365366	0,020951864	0,044708247
2001	0,065274138	-0,073252027	0,053477532
2002	0,034482321	-0,024538238	0,027794619
2003	0,02481946	0,011929194	0,023354888
2004	0,029297838	-0,008458989	0,025190654
2005	0,04290567	-0,017073807	0,036395585
2006	0,010240149	-0,012841225	0,007649616
2007	0,015161699	-0,01742603	0,011425602
2008	0,069094114	0,027405661	0,06421185
2009	0,124886166	0,113446943	0,123628673
2010	0,172361752	0,163469126	0,171434102
2011	0,143907018	0,07723889	0,136882081
2012	0,264664352	0,120664977	0,250398345

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE (Base de datos del Sector Público Español). Instituto de Estudios Fiscales.

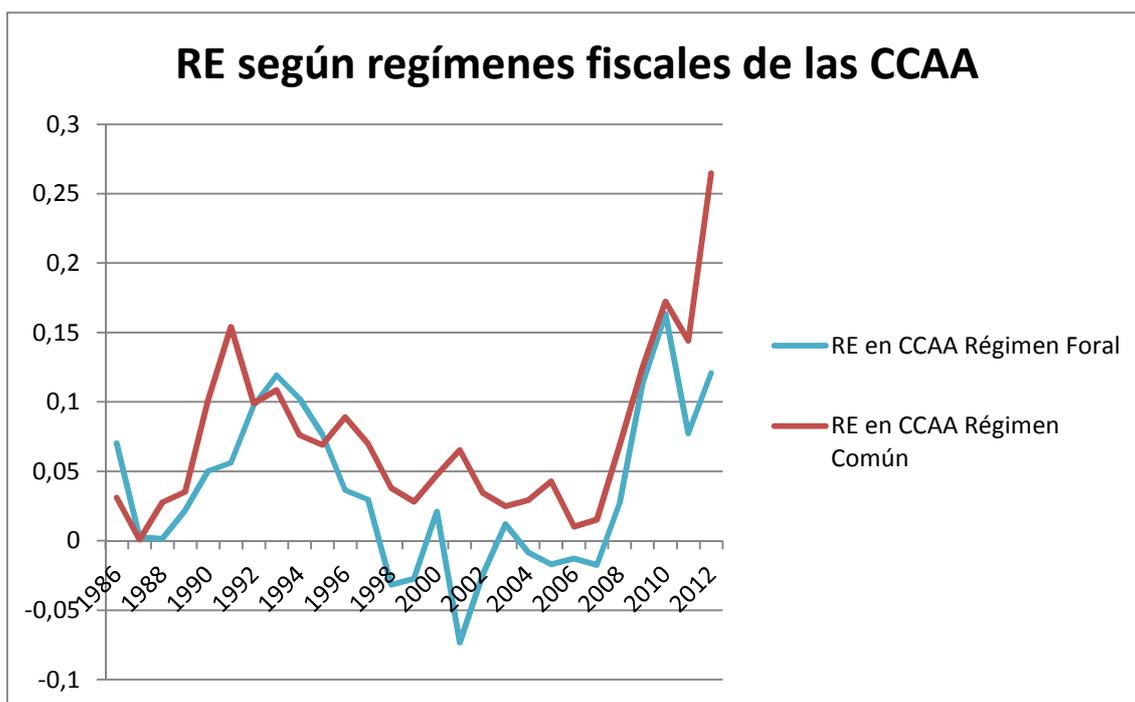


Gráfico 10. Recurso al endeudamiento sobre el total de ingresos según regímenes fiscales de las CCAA.

Tabla 13. Recurso al endeudamiento sobre el PIB de las CCAA (en tanto por uno).

Año	Recurso al endeudamiento CCAA Régimen Común	Recurso al endeudamiento CCAA Régimen Foral	Recurso al endeudamiento todas las CCAA
1986	0,001755983	0,004944686	0,002029323
1987	0,000045821	0,00021083	0,000059561
1988	0,001949031	0,000159402	0,001803391
1989	0,002524395	0,002790901	0,002546403
1990	0,00816059	0,006261228	0,008006866
1991	0,013952696	0,00809825	0,013481561
1992	0,009281976	0,015480469	0,009772952
1993	0,010467724	0,018449396	0,011096219
1994	0,00738974	0,016780812	0,008126572
1995	0,006398756	0,010813106	0,006753298
1996	0,008315762	0,00527705	0,008073018
1997	0,006990112	0,004173644	0,006764297
1998	0,00380274	-0,004521235	0,003131347
1999	0,002968038	-0,003783786	0,002421383
2000	0,005289299	0,002986171	0,005103728
2001	0,007578952	-0,009146504	0,006246547
2002	0,004566879	-0,00484722	0,003823939
2003	0,00331585	0,002414501	0,003245537

2004	0,003999458	-0,001674817	0,003559005
2005	0,00609801	-0,00351806	0,005353008
2006	0,001447881	-0,002735972	0,001124035
2007	0,002122695	-0,003775434	0,001667254
2008	0,008879035	0,005530594	0,008618228
2009	0,017090786	0,022780045	0,017532486
2010	0,027038326	0,035335896	0,02768498
2011	0,020477687	0,015251444	0,020068791
2012	0,042575449	0,025217094	0,041220816

Fuente: elaboración propia a partir de datos de BADESPE (Base de datos del Sector Público Español). Instituto de Estudios Fiscales.

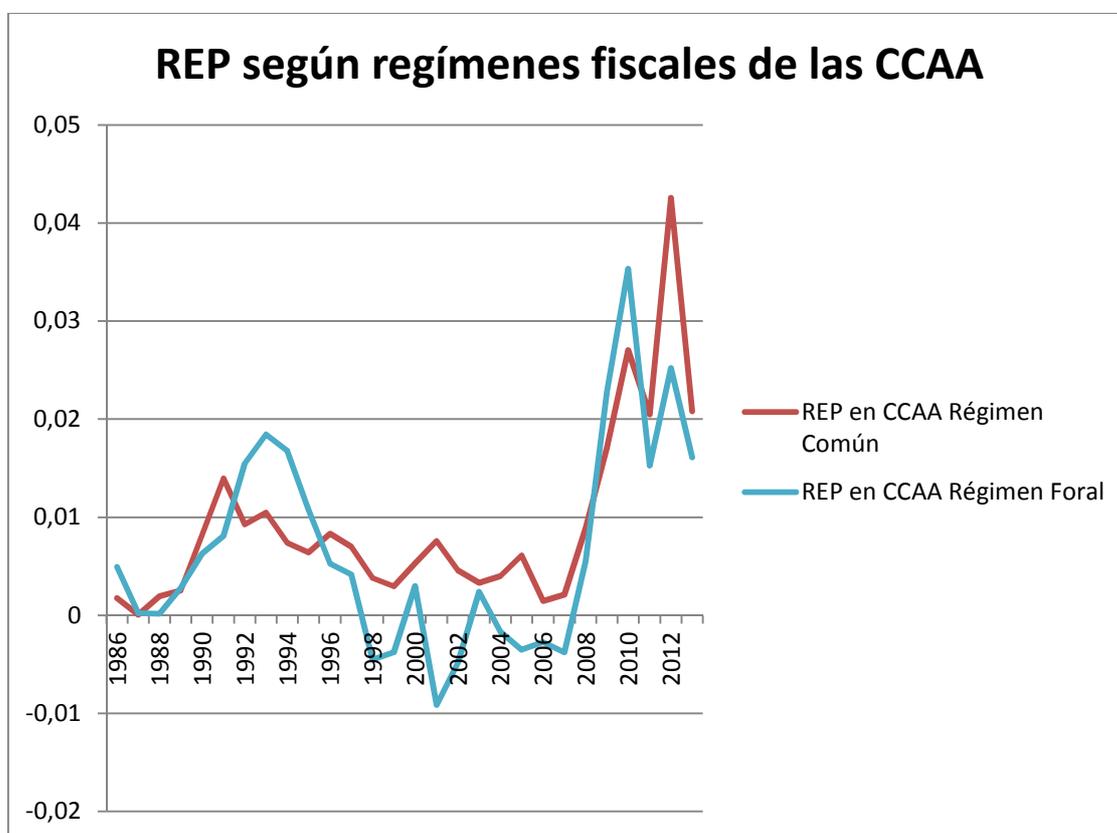


Gráfico 11. Recurso al endeudamiento sobre el PIB según regímenes fiscales de las CCAA.

3.7. La existencia de rescate por el Gobierno central.

Una de las conclusiones que obtuvimos en el capítulo 3 respecto al proceso de descentralización fiscal en España fue la existencia de

restricción presupuestaria blanda en los territorios con sistema de financiación de régimen común. Esto ha provocado que, debido a la escasa visibilidad fiscal del sistema de atribución de competencias de gasto e ingreso, la responsabilidad de los gobiernos autonómicos haya sido limitada.

En el Capítulo 2 habíamos visto que la existencia de restricción presupuestaria blanda podía inducir a los gobiernos subcentrales a actuar de forma irresponsable, endeudándose por encima de sus posibilidades con la esperanza de que el gobierno central, de ser necesario, acudirá a su rescate.

En este sentido, los principales paradigmas de rescate del Gobierno central a las CCAA han sido el mecanismo de pago a proveedores y el Fondo de Liquidez Autonómica⁴⁵.

En el siguiente cuadro se expresan las cantidades que el Estado ha prestado a las CCAA por ambos conceptos:

Tabla 14. Cantidades aportadas por el Estado a las CCAA a través del mecanismo de pago a proveedores y del fondo de liquidez autonómica (en miles de euros).

	Mecanismo Pago proveedores	Fondo liquidez autonómica (total 2012-2014)	TOTAL RESCATE
ANDALUCÍA	4.955.067	12.296.744	17.251.811
ARAGÓN	512.747	512.747	1.025.494
ASTURIAS	243.308	1.026.139	1.269.448
BALEARS	1.273.918	2.801.155	4.075.073
CANARIAS	315.015	2.064.578	2.379.594
CANTABRIA	326.616	790.599	1.117.215
CASTILLA Y LEÓN	1.052.407	1.052.407	2.104.814
CASTILLA - LA MANCHA	3.956.517	5.855.262	9.811.779
CATALUÑA	6.465.625	23.973.535	30.439.160

⁴⁵ Como también vimos en el Capítulo 3, el sistema de financiación de 2002 nació con vocación de estabilidad y permanencia, lo que no impidió que en 2009 se implantase un nuevo sistema de financiación que supuso un importante incremento de recursos para las CCAA. Todo ello sin olvidar los recursos adicionales que también obtuvieron las CCAA en 2005 tras el acuerdo en materia de financiación sanitaria.

COMUNITAT VALENCIANA	7.519.229	14.474.560	21.993.789
EXTREMADURA	391.623	391.801	783.424
GALICIA	-	-	-
MADRID	1.346.798	1.346.798	2.693.596
MURCIA	1.789.470	3.171.987	4.961.457
NAVARRA	-	-	-
PAÍS VASCO	-	-	-
RIOJA, LA	70.813	70.813	141.627
Total Nacional	30.219.154	69.829.125	100.048.279

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

4. RESUMEN

Diversos factores, como la necesidad de evaluar las políticas adoptadas para combatir la corrupción, han provocado la aparición de indicadores sobre su presencia. A pesar de la dificultad de medir este fenómeno, lo cierto es que su entrada en la agenda de los políticos y de la comunidad científica ya permite hablar de la existencia de tres generaciones de herramientas de indicadores para la medición de la corrupción. En síntesis, los indicadores pueden ser subjetivos (de percepción de los ciudadanos sobre la presencia de esta conducta), objetivos (sobre la existencia de hechos corruptos contrastados), o indirectos (relativos a la existencia o no de factores que favorecen la aparición de la corrupción).

Se ofrecen indicadores para España como el IPC (propio de la primera generación de herramientas de medición), el IFS o el número de diligencias previas en procedimientos penales relacionados con la corrupción (encontrables en la segunda generación), y otros como el recurso al endeudamiento o el rescate a las CCAA por parte del Estado (con características de la tercera generación de herramientas). Algunos de ellos serán utilizados en el siguiente capítulo como variables de los modelos econométricos estructurados.

CAPÍTULO 6. MODELOS ECONOMÉTRICOS CORRUPCIÓN – DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN ESPAÑA

0. OBJETIVO

Elaborar modelos econométricos que relacionen corrupción y descentralización fiscal en España durante el periodo estudiado.

1. BREVE INTRODUCCIÓN A LOS MODELOS ECONOMÉTRICOS

1.1. Modelos económicos y modelos econométricos.

En general, un modelo puede definirse como la representación analítica de una determinada realidad. Un modelo económico será, por tanto, la representación analítica de una determinada realidad económica.

Un ejemplo de modelo económico es el modelo teórico de Keynes sobre el consumo, que establece que el consumo es una función de la renta disponible:

$$C = f(RD)$$

Donde C es el consumo y RD la renta disponible.

Como vemos, un modelo económico no incluye necesariamente la especificación del tipo de función que relaciona a las variables implicadas. Simplemente, identifica las variables que tienen una influencia fundamental en lo que se estudia (en el ejemplo, el consumo).

En cambio, un modelo econométrico sí que especifica la forma funcional entre las variables. Partiendo del modelo económico anterior, podemos suponer, por ejemplo, que existe una relación lineal entre las variables y efectuar la siguiente especificación:

$$C = a + b RD + u$$

a y b son los parámetros, que son las magnitudes que cuantifican la relación que existe entre las variables explicativas y la explicada⁴⁶ (en nuestro caso, la renta disponible y el consumo). El parámetro a es constante, y debe interpretarse como el valor que toma la variable explicada cuando la (o las) variable (s) explicativa (s) adoptan el valor cero. El parámetro b , que en nuestro caso adopta un valor positivo por suponerse una relación directa entre la renta disponible y el consumo, puede ser de signo negativo si la relación entre la variable explicativa y la explicada es de carácter inverso.

u es la llamada perturbación aleatoria (también denominada término de error), la cual representa, por un lado, el efecto que sobre la variable objeto de estudio tienen otras variables explicativas no contempladas en el modelo por no considerarse esenciales. Cuando se trabaja con datos observacionales y, por tanto, procedentes del mundo real (en donde todo varía al mismo tiempo), el analista econométrico debe elegir como variables explicativas aquellas que, según la teoría normativa que utilice, son consideradas como más relevantes para explicar la variable endógena. Por otro lado, la perturbación aleatoria recoge los errores de medida que se han producido en las observaciones efectuadas sobre las variables que intervienen en el modelo. De este modo, la perturbación aleatoria recogerá, no sólo los errores de especificación de la teoría representada en el modelo, sino también los errores cometidos en la observación de las variables explicativas.

1.2. Utilidades de los modelos econométricos.

Un modelo econométrico puede tener tres utilidades fundamentales:

1) Análisis estructural: pretende conocer cómo inciden las variaciones de las variables explicativas sobre la variable endógena. El signo y el valor de los parámetros estimados nos dirá la forma (directa o inversa) e intensidad de la relación.

⁴⁶ A la variable explicada también se le denomina “endógena” y a las explicativas “exógenas” (sin perjuicio de que la propia endógena pueda ser utilizada como explicativa, por ejemplo, considerando sus valores pasados).

2) Predicción: suponiendo unos determinados valores a futuro de las variables exógenas, se pretende predecir qué valor adoptará la variable endógena.

3) Decisión: utilidad orientada a la toma de decisiones con fines de política económica u otros, para lo que se plantean diversas estrategias sobre las variables explicativas y se observa su repercusión sobre la endógena. En este caso, el modelo econométrico es una herramienta de análisis que ayuda a la toma de decisiones.

1.3. Clasificación de los modelos.

Existen diversos criterios para clasificar los modelos. Destacaremos estas clasificaciones:

1) Atendiendo a su especificación distinguimos:

- Modelos estocásticos. Caracterizados porque su formulación es incompleta (no incluye todas las variables que influyen en la endógena) y por la poca exactitud con que generalmente se efectúan las mediciones.
- Modelos deterministas o exactos. Las variables satisfacen exactamente las ecuaciones (es el caso de los modelos teóricos).

2) Atendiendo a la forma de sus relaciones:

- Modelos lineales. Las relaciones entre las variables son de carácter lineal.
- Modelos no lineales. alguna de las relaciones no es lineal.

Esta clasificación es importante dada la tendencia al empleo de relaciones lineales en los modelos econométricos debido a que, si adoptan esta forma, existen muchos menos obstáculos para el cálculo de sus parámetros, por lo que su utilidad práctica es mayor. En este sentido, cuando en la especificación no pueden evitarse las relaciones no lineales, se realizan transformaciones matemáticas para linealizar la ecuación.

3) Según los datos que se utilicen:

- Modelos con datos de series temporales. Se trata de observar el valor de las variables a lo largo de un cierto periodo temporal.
- Modelos con datos de corte transversal (*cross section*), que observa las variables en un momento del tiempo, referidas a diferentes unidades de referencia.
- Modelos con datos de panel. Se trata de, dado un conjunto de individuos (entendiendo como tales personas, hogares, empresas, países...) obtener sus datos repetidamente a lo largo del tiempo.⁴⁷

4) Según la inclusión o no de variables endógenas retardadas⁴⁸:

- Modelos estáticos, en los que no aparecen variables endógenas retardadas.
- Modelos dinámicos, en los que aparece alguna variable endógena retardada.

5) Atendiendo al número de relaciones y variables endógenas:

- Modelos completos. Son los que tienen tantas ecuaciones como variables endógenas. Esto permite que el valor de la variable endógena adopte una solución única para determinados valores de las exógenas.
- Modelos incompletos. No coincide el número de variables endógenas con el de ecuaciones.

1.4. Fases en la elaboración de un modelo econométrico.

Podemos distinguir cuatro fases o etapas en la construcción de un modelo econométrico.

1ª Fase. Especificación.

⁴⁷ Si en los modelos de datos panel no se tiene en cuenta el tiempo, se dice que estamos utilizando datos de corte transversal agrupados (*pooled*).

⁴⁸ Las variables que aparecen en un modelo pueden estar referidas a un mismo momento del tiempo (t) o a momentos distintos (t , $t-1$, $t-2$...). En este último caso, se dice que el modelo contiene variables retardadas.

Consiste en la elección del tema que va a ser objeto de análisis y en la selección de las variables explicativas consideradas más importantes por el investigador. Las variables explicativas serán seleccionadas por existir teorías económicas que las consideran como tales o bien por haber sido utilizadas en otros modelos sobre la materia objeto de análisis.

2ª Fase. Estimación.

Consiste en calcular los valores de los parámetros del modelo, lo cual se realiza mediante software al efecto. Previamente, deben haberse buscado y depurado los datos de las variables explicativas y de la explicada.

3ª Fase. Validación.

Debemos analizar la bondad del modelo, es decir, en qué medida las variables explicativas resultan significativas a la hora de explicarlo. Existen estimadores estadísticos para ello.

En caso de que el modelo no se considere bueno, deberemos buscar otras especificaciones (volver a la primera fase) y/o realizar una nueva búsqueda y depuración de datos de las variables, puesto que si no son correctos estarían introduciendo un componente errático en la estimación. Es posible que esta tarea tenga que repetirse un elevado número de veces.

Esta fase nos lleva al concepto de “estructura”. Se dice que un modelo está estructurado cuando las relaciones entre las variables se han determinado y sus parámetros han recibido valores numéricos concretos. Debe señalarse que la estructura de los modelos puede ser cambiante, no siendo necesariamente válida la misma estructura para el periodo de observación que para periodos futuros.

4ª Fase. Utilización.

Bien sea, como hemos visto en el apartado 1.2., para realizar análisis estructural (es decir, para cuantificar las relaciones entre X e Y), para realizar predicciones de cara a futuro (anticipando los valores de Y) o para simular efectos de Y sobre distintos valores de X y tomar decisiones en función de los resultados.

2. UN MODELO ECONOMÉTRICO EXPLICATIVO DE LA RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y CORRUPCIÓN

2.1. Introducción y variables fundamentales utilizadas.

En el Capítulo 2 citamos varios artículos académicos que estudian la relación entre descentralización y corrupción desde el punto de vista empírico (análisis propio de la SGT).

Fundamentalmente, se trata de artículos que efectúan análisis de corte transversal, en los que no se considera el paso del tiempo. Son estudios comparativos entre países o entre territorios de un mismo país atendiendo al nivel de descentralización de cada uno de ellos.

Sin embargo, nuestra investigación tiene un marcado carácter temporal. El proceso de descentralización al que hacemos referencia se ha desarrollado en un periodo de unos 30 años, con hitos señalados durante este periodo como los traspasos de funciones y servicios del Estado a las CCAA para que éstas desarrollasen sus competencias, así como, desde la perspectiva del ingreso, los sucesivos sistemas de financiación autonómica.

Esta perspectiva temporal nos dirige hacia el desarrollo de modelos de series temporales, lo cual supone una restricción de los indicadores que vamos a poder utilizar en nuestro análisis. En efecto, como vimos en el Capítulo 5, no todos los indicadores de los que disponemos son susceptibles de recibir comparaciones interanuales debido a la metodología empleada en su cálculo (como el IPC hasta 2012 o el IFS). Por otro lado, en ese mismo capítulo también vimos que los indicadores de percepción de la corrupción, como el barómetro del CIS, se encontraban muy influenciados por los episodios de escándalos políticos y su repercusión mediática, por lo que no es aconsejable utilizarlos en las modelizaciones al contener *outliers*⁴⁹ que desvirtuarían los resultados.

⁴⁹ Los *outliers* o datos aberrantes son datos extremos, muy alejados de lo que sería la media de los datos sin considerarlos.

De este modo, hemos seleccionado como variables de los modelos los siguientes indicadores:

1) Como variables endógenas:

- Número de diligencias previas en las que ha intervenido la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción.
- Recurso al endeudamiento, tanto en su versión relativizada sobre el total de ingresos como en la versión relativizada sobre el PIB.

2) Como variables independientes:

- Índice de descentralización de gastos.
- Índice de descentralización de ingresos.
- Índice amplio de autonomía financiera.
- Renta per cápita.
- Nivel educativo, medido tanto en población con estudios universitarios como en población analfabeta o sin estudios.
- Existencia de rescate del Estado a las CCAA.

Algunos de los datos de estas variables se encuentran disponibles de forma desagregada, distinguiendo entre los correspondientes a CCAA de régimen común y los de CCAA de régimen foral. Esto nos permite efectuar especificaciones de modelos de datos panel con ambos grupos de comunidades, en los que contrastemos la teoría normativa (sobre la que sí existe consenso) que defiende que para promover el buen gobierno y evitar la corrupción, la descentralización de poder de gasto debe ir acompañada de descentralización de poder de ingreso. En este sentido, debemos recordar que la descentralización del poder de ingreso ha sido y sigue siendo muy diferente para las CCAA con régimen de financiación común respecto a las de régimen de financiación foral. Los índices de autonomía financiera calculados en el Capítulo 4 para ambos tipos de CCAA así lo ponen de manifiesto.

También debemos recordar los aspectos que hemos estudiado en capítulos anteriores relativos a la existencia de restricción presupuestaria blanda en las CCAA de régimen común. Como vimos, los sistemas de financiación basados en transferencias verticales procedentes del gobierno central no son precisamente los más adecuados para promover

el buen gobierno y evitar la corrupción. Más bien, conducen a comportamientos irresponsables en la confianza de que, ante un endeudamiento excesivo, el Gobierno central acudirá al rescate de los gobiernos subcentrales. De este modo, este tipo de análisis de datos panel resulta de gran interés.

En cualquier caso, comenzaremos efectuando análisis a nivel de todo el Estado, para lo cual también podremos utilizar los indicadores que no se encuentran desagregados por CCAA (el índice de descentralización de gastos y el índice de descentralización de ingresos).

2.2. Otras variables instrumentales utilizadas en los modelos.

En nuestro estudio, las variables que consideramos fundamentales para explicar la corrupción son las relativas a nivel de descentralización de gastos, nivel de descentralización de ingresos y la autonomía financiera.

No obstante, asumimos que la corrupción depende de muchos factores, por lo que debemos incluir otras variables que consideremos explicativas de la variable endógena.

Hemos seleccionado dos variables con información disponible y que consideramos que influyen en el buen gobierno y en la corrupción: la renta per cápita y el nivel educativo. Además, la información sobre estas variables se encuentra disponible por CCAA, lo que nos permite distinguir datos por CCAA de régimen fiscal común y de régimen fiscal foral.

2.2.1. La renta per cápita.

La renta per cápita es un indicador del nivel de riqueza de un país o región. Existen razones para pensar que existe una relación inversa entre renta per cápita y corrupción. El mayor bienestar de los países de alta renta per capital aleja la posibilidad de que se produzcan conductas corruptas. De

hecho, si observamos el IPC, nos encontramos con que son los países con alta renta per cápita los que mejor puntúan⁵⁰.

Disponemos de valores de renta per cápita para todo el Estado y también segmentados para CCAA de régimen común y para las CCAA de régimen foral.

En la tabla siguiente aparecen dichos valores.

Tabla 15. Renta per cápita según régimen fiscal de las CCAA (miles de euros).

Año	España	CCAA de Régimen Común	CCAA de Régimen Foral
1984	4,007433	3,934522	4,978373
1985	4,409237	4,326983	5,509367
1986	5,039034	4,949979	6,235558
1987	5,618958	5,532740	6,782577
1988	6,228465	6,143496	7,380753
1989	6,974015	6,867695	8,422601
1990	7,753704	7,646714	9,218358
1991	8,486375	8,370564	10,079878
1992	9,091995	8,977309	10,677725
1993	9,323705	9,207716	10,935365
1994	9,862553	9,739755	11,576896
1995	11,274625	11,108442	13,605279
1996	11,897654	11,724277	14,340209
1997	12,601895	12,410821	15,305204
1998	13,433353	13,219230	16,475035
1999	14,383444	14,145706	17,774272
2000	15,559406	15,304778	19,205502
2001	16,728285	16,466232	20,496800
2002	17,769295	17,496541	21,721415
2003	18,719869	18,436057	22,883482
2004	19,769246	19,464425	24,289229
2005	20,997020	20,662738	26,006962
2006	22,388303	22,020575	27,951953
2007	23,512416	23,118620	29,521871
2008	23,814574	23,385839	30,416135
2009	22,634610	22,228390	28,911691
2010	23,246630	22,820261	29,843857
2011	23,029296	22,597872	29,712207

⁵⁰ Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Noruega y Suiza encabezaron el IPC correspondiente al año 2014.

2012	22,535983	22,116394	29,046259
2013	22,451459	22,037722	28,878568

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

2.3.2. El nivel educativo.

Es razonable considerar que el nivel educativo de la población influye en la corrupción y el buen gobierno.

Las personas de alto nivel educativo están en mejor posición que el resto para valorar la conducta de los gestores políticos, a los que evaluarán con criterios basados en su desempeño. Por el contrario, los comportamientos tribales o de grupo (propios de bajos niveles educativos) tenderán a dar por bueno todos aquellos actos que provengan de su clan, con independencia de su conducta (a este respecto recordar lo señalado en el apartado 2.3 del Capítulo 2).

Para medir el nivel educativo utilizaremos dos indicadores, la población con estudios superiores y la población analfabeta o sin estudios, tanto a nivel estatal como distinguiendo entre CCAA de régimen fiscal común y CCAA de régimen fiscal foral.

En la tabla siguiente se muestran los valores del porcentaje de población mayor de 16 años con estudios superiores.

Tabla 16. Porcentaje de población mayor de 16 años con estudios superiores según régimen fiscal de sus CCAA.

Año	España	CCAA de Régimen común	CCAA de Régimen foral
1991	10,70000	10,29222	16,31089
1992	11,20000	10,83403	16,26023
1993	11,90000	11,50553	17,38115
1994	12,60000	12,15751	18,77749
1995	13,50000	13,08933	19,25956
1996	14,62550	14,20235	20,58695
1997	15,28609	14,84509	21,52542
1998	16,04152	15,57986	22,59951
1999	16,91948	16,42839	23,92384

2000	17,95937	17,41185	25,79951
2001	18,64377	18,08200	26,72237
2002	19,19829	18,64792	27,17286
2003	19,66478	19,10061	27,94132
2004	20,47314	19,91422	28,76096
2005	22,01258	21,36401	31,73270
2006	22,33600	21,68287	32,21759
2007	22,80759	22,13764	33,03126
2008	23,08266	22,46138	32,64905
2009	23,38362	22,73898	33,34481
2010	24,27578	23,65459	33,88740

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (población) y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En esta tabla se muestran los porcentajes de población analfabeta o sin estudios.

Tabla 17. Porcentaje de población analfabeta o sin estudios según régimen fiscal de sus CCAA.

Año	España	CCAA de Régimen Común	CCAA de Régimen Foral
1991	20,30000	21,31865	6,28384
1992	19,80000	20,78413	6,19265
1993	18,90000	19,83068	5,96833
1994	18,10000	19,00697	5,43812
1995	17,60000	18,39875	6,39780
1996	16,80842	17,54669	6,40762
1997	16,32861	17,07301	5,79687
1998	15,58704	16,27461	5,81984
1999	16,07766	16,73157	6,75100
2000	16,41411	17,00517	7,95057
2001	15,43364	16,03057	6,84928
2002	14,30728	14,85594	6,35730
2003	12,22056	12,71894	4,90912
2004	11,74924	12,22977	4,62386
2005	12,41789	12,96883	4,16097
2006	11,91770	12,44024	4,01176
2007	11,64860	12,12459	4,38487

2008	11,29086	11,76548	3,98278
2009	11,18897	11,66459	3,83953
2010	10,59614	11,08026	3,10530

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (población) y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

3. ELABORACIÓN DE LOS MODELOS

Para la elaboración de los modelos econométricos que relacionan descentralización fiscal y corrupción seguiremos las fases que hemos descrito en el apartado 1.4. de este capítulo: especificación, estimación y validación.

Debe señalarse que, de las distintas utilidades que tienen los modelos econométricos (análisis estructural, predicción y simulación), la utilidad que nos interesa en nuestro estudio es el análisis estructural, puesto que lo que perseguimos es conocer si, en el periodo analizado, ha existido relación entre las variables explicativas y la variable endógena.

3.1. Especificación.

El tema objeto de análisis y las variables explicativas fundamentales ya han quedado definidas en apartados anteriores: vamos a contrastar, para el caso español, si el proceso de descentralización fiscal derivado de la instauración del Estado autonómico ha influido en la corrupción y buen gobierno de la forma que la teoría normativa predice al respecto.

Para ello, recordaremos sucintamente lo que señala esa teoría.

1) En primer lugar, existe una falta de consenso acerca de si la descentralización puede influir positiva o negativamente sobre la corrupción. Ni los modelos de competición interjurisdiccional ni los de rendición de cuentas y vigilancia (ver Capítulo 2), resultan concluyentes al respecto.

2) En segundo lugar, que para que la descentralización fiscal del gasto promueva el buen gobierno (y, con ello, disminuya la corrupción) ésta debe ir acompañada al mismo tiempo de descentralización del poder de ingreso.

En el apartado 2.1. hemos visto las variables que vamos a utilizar como indicadores de buen gobierno y de presencia de corrupción. En la siguiente tabla aparecen dichas variables junto a las abreviaturas que hemos utilizado para identificarlas en las modelizaciones.

Tabla 18. Variables utilizadas y abreviaturas representativas.

VARIABLE	ABREVIATURA
Número de diligencias previas en las que ha intervenido la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción	DP
Recurso al endeudamiento (sobre el total de recursos)	RE
Recurso al endeudamiento (sobre el PIB)	REP
Índice de descentralización de gastos (corregido)	IDGc
Índice de descentralización de ingresos (corregido)	IDIc
Índice amplio de autonomía financiera	IAAF
Renta per cápita	RPC
Población analfabeta o sin estudios	ANF
Población mayor de 16 años con estudios superiores	SUP
Existencia de rescate por parte del Estado	RES

La letra c en IDGc y IDIc indica que los índices han sido corregidos para el periodo 1984-1995 por los motivos señalados en los apartados 2.2. y 2.3. del Capítulo 4. Con ello, hemos conseguido que los valores de la serie sean más homogéneos.

Debemos señalar que el valor de las variables ha sido transformado a logaritmos, de ahí que en las tablas de resultados las variables aparezcan con la letra L delante, indicando así esta transformación.

En aquellos casos en los que las variables se distingan por grupos de CCAA de régimen fiscal común y CCAA de régimen fiscal foral, se añadirán las letras RF o RC según corresponda.

3.1.1. Signos esperables de las variables explicativas.

Como acabamos de recordar en el subapartado anterior, la teoría normativa sobre descentralización y corrupción no es pacífica. Por tanto, no podemos determinar a priori los signos esperables de los parámetros de las variables explicativas IDGc e IDIc. Será la estructura del modelo la que, dados los signos que arroje, nos indique si, para el caso estudiado, la descentralización ha influido positiva o negativamente sobre la corrupción.

Sin embargo, para las otras variables explicativas (renta per cápita y nivel educativo), sí que podemos esperar signo negativo en sus parámetros por las razones que hemos señalado en el apartado 2.2. de este capítulo.

La otra conclusión que emana de la teoría normativa (la que señala que para promover el buen gobierno la descentralización de poder de gasto debe ir acompañada de descentralización de poder de ingreso), nos conduce a esperar signos negativos en su variable (el índice amplio de autonomía financiera, representado por IAAF), de tal modo, que exista una relación inversa entre IAAF y las variables endógenas que utilicemos.

La siguiente tabla incluye un cuadro esquemático de los signos esperables según los argumentos anteriormente expuestos:

Tabla 19. Signos esperables de los parámetros de las variables explicativas.

	DP_RC	DP_RF	DP_ES	RE_RC	RE_RF	RE_ES	REP_RC	REP_RF	REP	RES
IDIc			-			+/-			+/-	
IDGc			-			+/-			+/-	
IAAF_RC	-	-		-	-		-	-		-
IAAF_RF	-	-		-	-		-	-		-
IAAF_ES			-			-			-	
ANF_RC	+	+		+	+		+	+		+
ANF_RF	+	+		+	+		+	+		+

ANF_ES			+			+			+	
SUP_RC	-	-		-	-		-	-		-
SUP_RF	-	-		-	-		-	-		-
SUP_ES			-			-			-	
RPC_RC	-	-		-	-		-	-		-
RPC_RF	-	-		-	-		-	-		-
RPC_ES			-			-			-	

3.1.2. Efectos retardados esperados.

En los modelos analizados se ha considerado la existencia de retardos de las variables explicativas sobre la explicada. Esto obedece a que los efectos esperados de la descentralización (IDGc e IDIc), de la autonomía financiera (IAAF) o de las otras variables empleadas, renta per cápita (RPC) y nivel educativo (SUP y ANF), pueden producirse varios periodos después.

En efecto, respecto a la variable DP (diligencias previas), cabe señalar que pueden ser necesarios varios años para que, cometido un delito relacionado con la corrupción, éste sea detectado, denunciado, investigado y, posteriormente, instruidas las correspondientes diligencias previas. A ese plazo hay que añadir el periodo de tiempo que media entre el momento en el que se produce la descentralización fiscal (otorgando a los gobiernos regionales mayor poder de gasto o ingreso) y, en su caso, se producen sus efectos sobre la corrupción y el buen gobierno. De este modo, cuando en la modelización hemos utilizado como variable endógena DP, hemos considerado retardos a medio y largo plazo (entre 5 y 10 años).

En cuando a las variables RE y REP (recurso al endeudamiento, en sus dos versiones), se han considerado retardos menores dado que únicamente cabe esperar los derivados del lapso temporal existente entre el momento en el que se produce la descentralización y ésta genera, en su caso, sus efectos sobre el recurso al endeudamiento (no cabe considerar un desfase temporal adicional, como el derivado de investigaciones, denuncias, etc.

como sucede para la variable DP). En este sentido, se han considerado retardos entre 1 y 5 años.

3.1.3. Posibles problemas: autocorrelación y heterocedasticidad.

A la hora de seleccionar los modelos utilizados se ha considerado la posible existencia de dos problemas propios de las series temporales:

1) Autocorrelación.

En datos de series temporales suele aparecer autocorrelación. Este fenómeno se produce cuando las perturbaciones aleatorias (o términos de error) no son independientes entre sí, sino que se encuentran vinculadas entre ellas a través del tiempo.

La autocorrelación suele presentarse en series históricas por diversas causas. La primera de ellas es la existencia de tendencias, que provocan que los valores pasados de la serie influyan en los valores futuros. Una segunda causa es la posible existencia de sesgos en la especificación, que a su vez pueden venir derivados de una mala elección de la estructura del modelo debido a la elección de su forma funcional o de la omisión de variables relevantes. Otra causa de autocorrelación es la existencia de tiempos de ajuste, es decir, de espacios temporales durante los que se procesa la información de un periodo, que puede impactar en uno o varios periodos posteriores⁵¹.

2. Heterocedasticidad.

La heterocedasticidad se produce cuando la varianza de la perturbación aleatoria no es constante a lo largo del tiempo.

Esto sucede, por ejemplo, en los mercados financieros, donde su mayor o menor estabilidad puede estar relacionada con su comportamiento durante el periodo inmediatamente anterior, existiendo periodos en los

⁵¹ La presencia de autocorrelación puede detectarse mediante el estadístico Durbin Watson, que puede adoptar valores entre 0 y 4. Un valor próximo a 2 indica ausencia de autocorrelación; un valor cercano a 0 indica autocorrelación positiva; un valor cercano a 4 indica autocorrelación negativa.

que se producen fuertes oscilaciones hasta que se retoma la tendencia inicial. En estos casos, la varianza del periodo anterior está condicionando el comportamiento actual de la variable. Por tanto, en estas situaciones, un modelo cuya especificación contemple los valores de la varianza pasada será mucho más robusto que otro que no lo haga.

3.1.4. Modelos explicativos utilizados.

1) Modelos a nivel estatal.

Se han efectuado modelizaciones incorporando los dos supuestos (propios de las series temporales) de autocorrelación y heterocedasticidad en las perturbaciones aleatorias. Para esto se han utilizado los modelos AR (mediante el método de mínimos cuadrados⁵²) y los modelos ARCH y GARCH (mediante el método de máxima verosimilitud⁵³).

- El modelo AR (*Auto Regressive*) supone que cada valor es función lineal de valores anteriores. Si dos valores adyacentes están correlacionados, se dice que existe autocorrelación de orden 1. Su expresión es:

$$y_t = \phi_1 y_{t-1} + \varepsilon_t$$

Así, cuando utilicemos los modelos AR en nuestro estudio, estaremos suponiendo que cada valor de los residuos es función lineal de sus valores anteriores.

- Las modelos ARCH (*Autorregresive Conditional Heteroskedasticity*)⁵⁴ y GARCH (*General Autorregresive Conditional Heteroskedasticity*)⁵⁵ hacen depender a la variable en estudio del valor que adopta la varianza de la perturbación aleatoria. A su vez, ésta se hace depender de:

⁵² Este método de estimación define una recta, mediante la estimación de una regresión lineal, del tal modo que se minimice la diferencia entre la recta definida y los residuos de las observaciones.

⁵³ Este método consiste en estimar los coeficientes maximizando la función de probabilidad de la muestra observada.

⁵⁴ Véase Engle (1982).

⁵⁵ Véase Bollerslev (1986).

- En el modelo ARCH, de la perturbación aleatoria que se daba en el pasado. Viene especificado por estas dos ecuaciones:

$$y_t = \varepsilon_t \sigma_t$$

$$\sigma_t^2 = \omega + \sum_{i=1}^q \alpha_i y_{t-i}^2$$

- En el modelo GARCH, además de la perturbación aleatoria pasada, se considera también su varianza en periodos anteriores. Su expresión es:

$$y_t = \varepsilon_t \sigma_t$$

$$\sigma_t^2 = \omega + \sum_{i=1}^q \alpha_i y_{t-i}^2 + \sum_{j=1}^p \delta_j \sigma_{t-j}^2$$

Como puede apreciarse, el modelo ARCH es una versión del GARCH en el que no se considera la varianza de los periodos anteriores (tercer sumando del segundo miembro de la última ecuación).

2) Modelos distinguiendo regímenes fiscales común y foral.

La posibilidad de disponer de datos desagregados por CCAA para determinadas variables nos permite utilizar modelos de datos panel. Estos modelos tienen la ventaja de que, al observar el comportamiento de los distintos individuos o grupos (en nuestro caso, los dos tipos de regímenes fiscales) a lo largo del tiempo, ofrecen una visión más completa de la realidad, pudiéndose interpretar mejor la dinámica de los cambios. Además, al trabajar con datos desagrupados, se reduce el sesgo producido por la agregación.

La formulación general de este modelo es una regresión como la siguiente:

$$Y_{it} = X'_{it} \beta + Z'_i \alpha + \mu_{it}$$

Donde X son variables explicativas comunes a todos los grupos o ámbitos y Z incluye un término constante y variables específicas de cada ámbito (heterogeneidad), observadas o no, que no varían a lo largo del tiempo.

En el caso que nos ocupa, es muy probable la existencia de variables no observadas. En función de las hipótesis que se adopten respecto a los efectos de esas variables, se distinguen distintos modelos para datos panel.

1) Modelo de efectos fijos (FEM).

El modelo de efectos fijos (Greene, 2012) considera que Z_i es no observado y está correlacionado con X_{it} . Su expresión es:

$$Y_{it} = X'_{it} \beta + \alpha_i + \mu_{it}$$

Donde $\alpha_i = Z'_i \alpha$

En el modelo de efectos fijos, esta última expresión incluye todos los efectos observables, especificando un valor medio condicionado estimable. En este modelo, α_i es un término constante específico para cada ámbito.

2) Modelo de efectos aleatorios (REM).

En el modelo de efectos aleatorios, la heterogeneidad individual no observada no está correlacionada con las variables incluidas en el modelo. Su expresión viene determinada por:

$$Y_{it} = X'_{it} \beta + \alpha + \epsilon_i + \mu_{it}$$

Con lo que el nuevo término de la perturbación aleatoria sería:

$$W_{it} = \epsilon_i + \mu_{it}$$

3.2. Estimación.

Esta fase consiste en el cálculo del valor de los parámetros de las variables explicativas. Para ello, se ha utilizado el programa informático NLOGIT (2010).

La mecánica de trabajo en esta fase ha consistido en efectuar diversas especificaciones utilizando los modelos citados en el subapartado anterior. De las especificaciones generadas se recogen a continuación aquéllas que han conducido a modelos con alta significatividad de su estructura y que ofrecen buenos estimadores en cuanto a la bondad del ajuste. El resto han sido desechadas.

En el apartado 3.2.1. aparecen los resultados de los modelos de series temporales que relacionan descentralización y corrupción a nivel estatal. En el apartado 3.2.2 aparecen los resultados de los modelos de datos panel, distinguiendo entre CCAA de régimen fiscal común y CCAA de régimen fiscal foral.

Los datos de las variables se han transformado a logaritmos para facilitar su tratamiento lineal⁵⁶.

3.2.1. Descentralización y corrupción a nivel estatal.

A continuación se ofrecen los resultados de los modelos de series temporales utilizados y que relacionan descentralización y corrupción a nivel estatal.

3.2.1.1. Recurso al endeudamiento (sobre el Producto Interior Bruto) como variable endógena.

La primera tabla (tabla 20) recoge los resultados de las especificaciones que relacionan el recurso al endeudamiento sobre el PIB.

⁵⁶ Antes de analizar los datos debemos tener en cuenta que, dado que las variables han recibido transformación logarítmica, la interpretación de los coeficientes debe realizarse como la de un efecto marginal: un cambio unitario en el logaritmo de la variable independiente provoca un cambio de valor en el logaritmo de la variable dependiente. Pero hay que tener en cuenta que el cambio unitario en $\text{Log}(x)$ depende del valor de x . Así, para valores de x pequeños, $\text{Log}(x)$ cambia rápidamente; para valores de x grandes, $\text{Log}(x)$ cambia lentamente.

Tabla 20. Recurso al endeudamiento sobre el PIB como variable endógena.

LREP								
	AR (1)		ARCH (2)_1		ARCH(2)_2		GARCH (1,2)	
	Coef.	z	Coef.	z			Coef.	z
Constante	-7,68666	-8,70	-8,71371	-11,84	11,2811	4,22	-9,37395	-85,66
LIDic[-1]					8,98725	6,62		
LIAAF[-5]							-0,52862	-7,47
LIAAF[-4]	-2,66823	-4,41	-2,07452	-13,36				
LIAAF			-0,85517	-1,83			-1,11737	-9,85
LANF					1,8703	3,16	0,80185	15,94
LRPC					-4,00069	-9,63		
Rho	0,75667	5,79						
Alpha(0)			0,11367	2,29	-0,01482	-2,17	0,04530	77,35
Alpha(1)			1,67007	3,32	0,47509	2,95	2,73227	2,77
Alpha(2)			-0,05845	-3,07	1,37352	2,61	0,98869	4,31
Delta(1)							-0,45905	-8,42
Observaciones	26		25		20		20	
D-W	0,87823							
F (1,24)	4,4							
F prob	0,0458							
Chi2			14,52455		9,40945		20,44754	
Sig. level			0,00070		0,00905		0,00014	
McFadden R2			0,1975384		0,2656115		0,5315265	
Wald statistic			11.178		18.196		8879256,5	

1) Modelo AR (1).

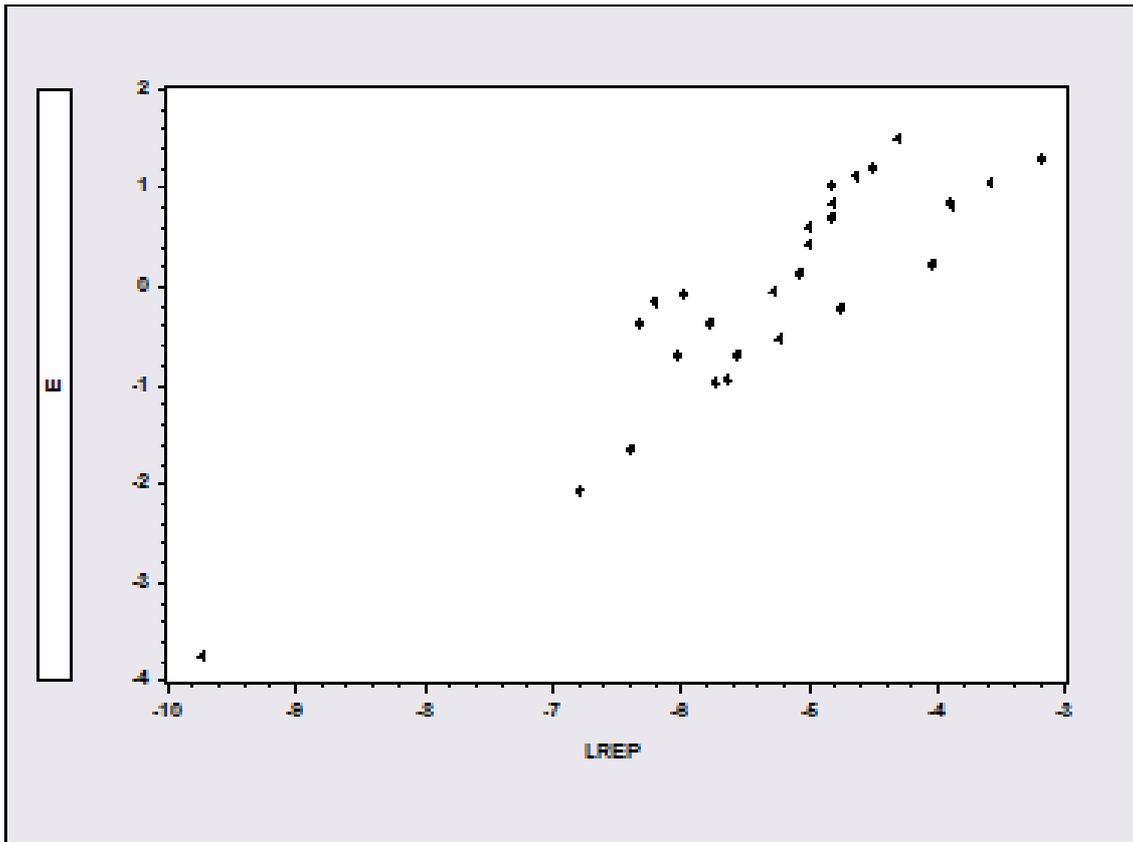
El modelo AR(1) ofrece como resultado que el índice de autonomía financiera (IAAF), considerando cuatro periodos de retardo, se encuentra relacionado de forma negativa con el recurso al endeudamiento sobre el PIB (LREP). El valor adoptado por z^{57} (-4,41) indica que la variable independiente considerada es significativa. Por su parte, el estadístico Rho^{58} ofrece una alta significatividad, por lo que puede afirmarse que las perturbaciones aleatorias se encuentran correlacionadas.

⁵⁷ z es el cociente entre el coeficiente calculado y su desviación típica. Para que la variable explicativa sea considerada significativa, z debe adoptar valores iguales o superiores a 1,64.

⁵⁸ Rho puede adoptar valores entre -1 y 1. Valores negativos indican autocorrelación negativa, y valores positivos lo contrario. Si el valor es próximo a 0, no existe, en principio, autocorrelación de los errores.

El estadístico Durbin Watson se aproxima a 1, lo que también indica autocorrelación. Por su parte, el estadístico F indica que los coeficientes del modelo son significativamente distintos de cero.

A continuación se reproduce el “ploteo” de los errores del modelo. Visualmente se observa varianza no constante, lo que justifica la utilización de los modelos ARCH y GARCH.



2) Modelos ARCH (2).

Como vimos, en este modelo suponemos que la perturbación aleatoria depende de su varianza y que, a su vez, ésta depende de los errores pasados. En concreto, al tratarse de modelos ARCH (2) de los errores de los 2 periodos inmediatamente anteriores.

El primero de los modelos ARCH (2) indica que altos niveles de autonomía financiera (sin retardos y considerando cuatro periodos), se asocian con menores niveles de recurso al endeudamiento sobre el PIB.

El segundo modelo también ofrece buenos resultados, en este caso por lo que respecta a la significatividad de IDIc con un periodo de retardo (z es igual a 6,62). Además, al introducir las variables instrumentales sobre nivel de estudios (población analfabeta o sin estudios, LANF) y renta per cápita (LRPC) obtenemos alta significatividad y los signos esperables, es decir, que altos niveles de población analfabeta están relacionados con mayor nivel de endeudamiento sobre el PIB y que altos niveles de renta per cápita se relacionan con menores niveles de recurso al endeudamiento sobre el PIB.

Los valores de los indicadores estadísticos indican que el modelo es adecuado⁵⁹.

3) Modelo GARCH (1,2)

El modelo GARCH, además de hacer depender la varianza de la perturbación aleatoria de los errores pasados, la hace depender de las varianzas de esos errores.

Utilizando el modelo GARCH (1,2), es decir, considerando un periodo de retardo en los errores y dos periodos en sus varianzas, obtenemos alta significatividad del índice amplio de autonomía financiera (LIAAF). Los resultados indican que LIAAF se encuentra relacionado de forma negativa con LREP (como era de esperar). También se han considerado retardos, del tal modo que altos niveles de autonomía financiera en periodos pasados se relacionan con menores niveles de recurso al endeudamiento sobre el PIB en el periodo actual. Este retraso en los efectos puede deberse al hecho de que las ganancias en autonomía financiera tarden algún tiempo en trasladarse a disminuciones del endeudamiento.

⁵⁹ La prueba Chi cuadrado indica que los coeficientes estimados del modelo son significativamente distintos de cero, caracterizando la bondad del modelo.

El estadístico McFadden R^2 compara dos modelos similares, con y sin variables explicativas (el modelo sin variables explicativas solamente tiene una constante). Los valores son mejores cuanto mayores son.

El estadístico de Wald se utiliza para contrastar la hipótesis de homocedasticidad (a mayor valor, la hipótesis no se cumple).

La variable LANF señala que altos niveles de analfabetismo se relacionan con mayores niveles de recurso al endeudamiento sobre el PIB.

Los valores de los indicadores estadísticos señalan que el modelo es adecuado.

3.2.1.2. Recurso al endeudamiento (sobre el total de recursos) como variable endógena.

La siguiente tabla ofrece los resultados de las modelizaciones con RE (recurso al endeudamiento sobre el total de recursos):

Tabla 21. Recurso al endeudamiento sobre el total de recursos como variable endógena.

LRE						
	AR(1)_1		AR(1)_2		GARCH(1,2)	
	Coef .	z	Coef.	z	Coef.	z
Constante	-2,39294	-1,07	-5,19143	-7,06	0,98609	1,41
LIDGc[-2]	2,53974	1,54				
LIDGc[-3]						
LIDGc[-4]	-2,13942	-5,26				
LIAAF						
LIAAF[-3]						
LIAAF[-4]			-1,9912	-3,35		
LIAAF[-1]					-0,61575	-2,10
LRPC						
LANF						
LSUP					-1,72691	-13,23
Rho	0,76642	5,85	0,52236	2,94		
Alpha(0)					0,07818	1,69
Alpha(1)					0,81973	4,92
Alpha(2)					1,11103	7,73
Delta(1)					-0,73423	-3,38
Observaciones	25		24		20	
F (1,22)			7,0			
F prob			0,015			
D-W	0,467153		1,19432			
McFadden R2					0,3974565	
Wald Statistic					258,547	

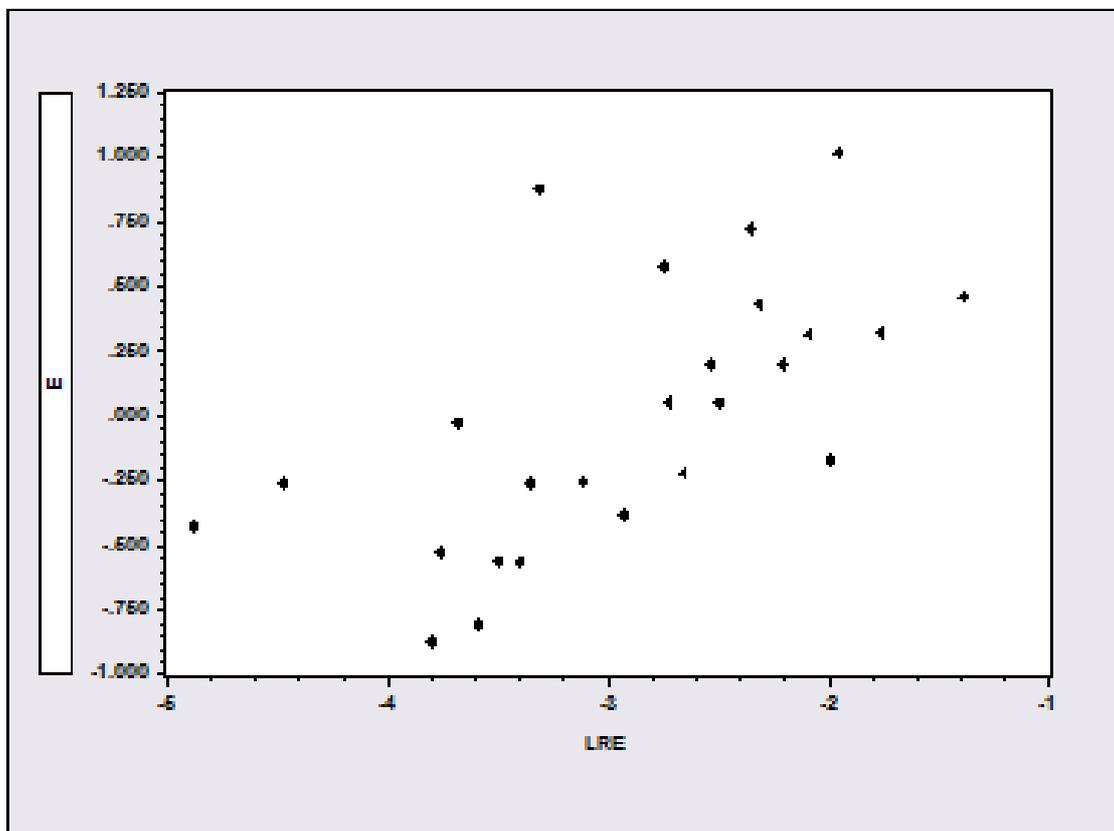
1) Modelos AR (1)_1

Se han considerado dos modelos AR (1). El primero relaciona la variable LRE con LIDGc, encontrándonos con que, para retardos de dos periodos, altos niveles de descentralización de gasto se relacionan con altos niveles de recurso al endeudamiento. Este signo cambia para retardos de 4 periodos.

El segundo modelo utiliza como variable explicativa LIAAF, encontrándonos con que altos niveles de autonomía financiera se relacionan con menores niveles de recurso al endeudamiento sobre el total de recursos.

El estadístico Rho señala que existe correlación entre los errores.

Del mismo modo que al utilizar como variable endógena REP, reproducimos a continuación el “ploteo” de los errores obtenidos, que también indican la presencia de heterocedasticidad y, por tanto, justifican la utilización de modelos ARCH y GARCH.



2) Modelo GARCH (1,2)

En esta modelización volvemos a obtener que altos niveles de autonomía financiera se relacionan con menores niveles de endeudamiento sobre el total de recursos.

Utilizando la variable instrumental LSUP también obtenemos alta significatividad y signo negativo, que es el esperable (a mayor nivel de población con estudios superiores, menores niveles de recurso al endeudamiento sobre el total de ingresos).

Los indicadores estadísticos señalan que el modelo es adecuado.

3.2.1.3. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena.

Para finalizar el análisis a nivel estatal, a continuación aparece la tabla 22, que ofrece los resultados obtenidos tomando como variable explicada el número de diligencias previas en las que ha intervenido la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción:

Tabla 22. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena.

	LDP					
	AR(1)		ARCH(3)		GARCH(1,2)	
	Coef.	z	Coef.	z	Coef.	z
Constante	9,29161	8,04	3,94667	8,63	6,57072	231,98
LIAAF[-5]					-0,40120	-10,38
LIAAF[-8]	-0,47535	-3,52			-0,41728	-11,12
LIAAF[-9]			-0,29758	-6,16		
LRPC					-0,18307	-10,43
LANF			0,98308	6,16		
LSUP	-0,98461	-2,35				
Rho	0,66396	3,66				
Alpha(0)			0,08534	3,04	0,01126	1,02
Alpha(1)			-0,32615	-3,15	1,13219	10,98
Alpha(2)			-0,17217	-1,02	-0,74706	-1,87
Alpha(3)			-0,39597	-2,81		

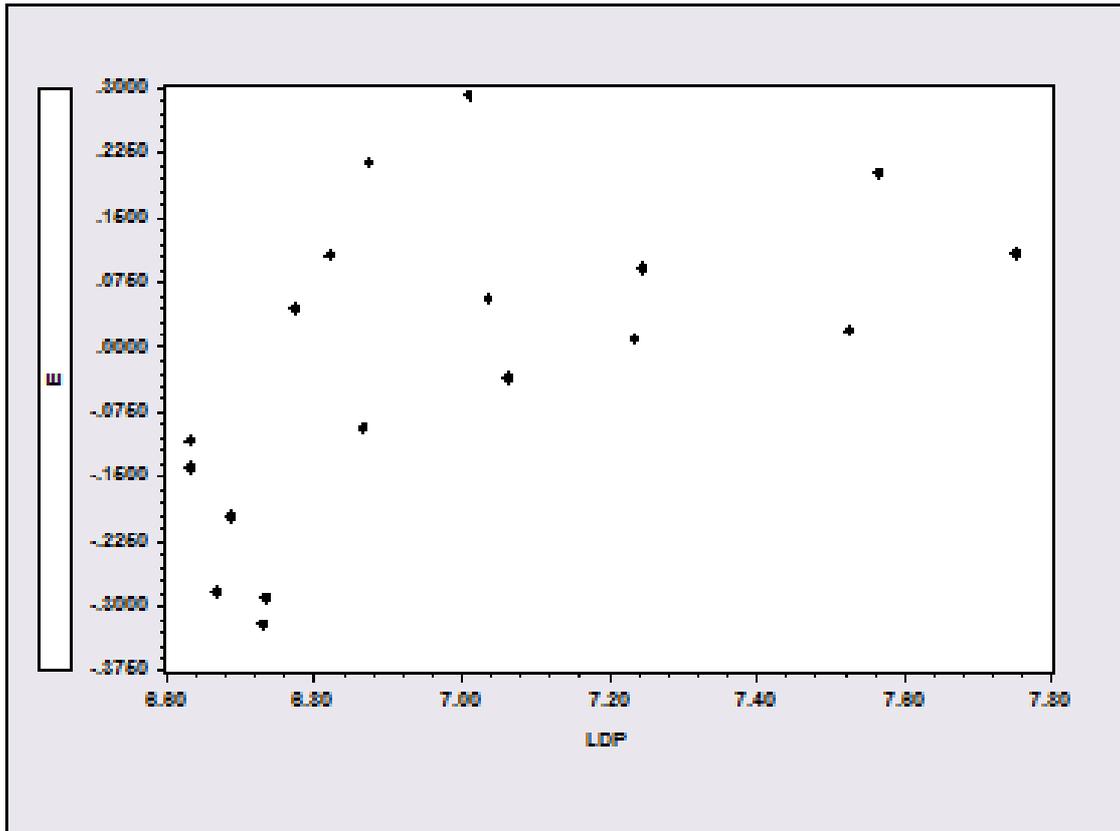
Delta(1)					0,55957	-1,98
Observaciones			18		25	
F (3,15)						
F prob						
D-W						
McFadden R2			-0,4306902		1,2075531	
Wald Statistic			12,272		58797,322	

1) Modelo AR (1)

Bajo este modelo obtenemos alta significatividad para la variable LIAAF, con 8 periodos de retardo. El porqué de la consideración de retardos a muy largo plazo con la variable explicativa DP ya explicó en el subapartado 3.1.2 de este capítulo.

La variable LSUP aparece en esta misma especificación con alta significatividad y el signo esperable, es decir, un aumento de la población con estudios superiores está relacionado con una disminución del número de diligencias previas por delitos relacionados con la corrupción.

Observemos también en este caso el resultado del “ploteo” de los errores que se ha obtenido bajo este modelo, el cual también señala la presencia de heterocedasticidad y conduce a la utilización de los modelos ARCH y GARCH.



2) Modelo ARCH (3)

Volvemos a obtener buenos resultados con la variable explicativa LIAAF, en este caso con un retardo de 9 periodos.

El indicador de nivel educativo LANF también encaja en el modelo, de tal modo que un alto porcentaje de la población analfabeta o sin estudios está relacionado con un alto número de diligencias previas por delitos relacionados con la corrupción.

3) Modelo GARCH (1,2)

El más completo modelo GARCH nos ofrece buenos resultados de modelización con la variable LIAAF y retardos de 5 periodos.

En esta especificación hemos utilizado la variable instrumental RPC, que también arroja alta significatividad, indicando que altos niveles de renta per cápita están relacionados con menores niveles de diligencias previas.

Los indicadores estadísticos señalan que el modelo es adecuado.

3.2.2. Descentralización y corrupción distinguiendo entre regímenes fiscales.

Los datos disponibles sólo han permitido estimar modelos lineales panel significativos para explicar la variable DP. En todos los casos se ha utilizado la transformación logarítmica de las variables. Se ha utilizado el método de mínimos cuadrados para estimar los coeficientes de los modelos, implementado en NLOGIT (Greene, 2010).

Las dos especificaciones FEM y REM ajustadas para explicar el número de Diligencias Previas (DP), indican que una mayor autonomía financiera está asociada con un menor número de DP. También sugieren que un nivel alto de personas mayores de 16 años sin estudios (LANF) se relaciona con un número alto de DP.

Tabla 23. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena. Modelos de datos panel de efectos fijos y efectos aleatorios.

	FEM		REM	
	Coef.	z	Coef.	z
Constante	-		3.66839	6.83
LIAAF	-0.57625	-2.28	-0.77133	-3.19
LANF	0.46768	1.68	0.54333	2.01
Alpha (RF)	3.15360	6.54		
Alpha(RC)	5.06094	7.62		
R ²	0.96928		0.743052	
LM			0.11905	
Hausman stat.			12.36	

Los estadísticos LM y Hausman indican que el modelo FEM es más adecuado. Este resultado sugiere la posible presencia de variables individuales no observadas que influyen en el número de diligencias previas y están correlacionadas con las variables observadas.

Finalmente, hemos efectuado una modelización en la que se considera la existencia de rescate financiero por parte del Estado. La consideración de una variable binaria que indique la existencia de rescate financiero por

parte del Estado a las CCAA de RC produce el siguiente resultado para el modelo de efectos aleatorios (el modelo de efectos fijos no se puede calcular, ya que los parámetros alpha requieren variabilidad dentro de cada grupo para ser estimados):

Tabla 24. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena.

	REM	
	Coef.	z
Constante	3.07282	7.13
LIAAF	-0.57625	-2.41
LANF	0.46768	1.77
LRES	1.83431	6.93
Alpha (RF)		
Alpha(RC)		
R ²	0.969467	
LM		
Hausman stat.		

No es posible estimar ratios de ajuste (LM, Hausman). El coeficiente positivo estimado para la variable LRES indica que las CCAA rescatadas tienden a presentar un mayor número de Diligencias Previas.

3.2.3. Modelos de series temporales ajustados con datos desagregados.

Finalmente, podemos volver a efectuar un análisis de serie temporal utilizando los datos desagregados por CCAA de los que disponemos. Este análisis nos permitirá, comparando la cuantía de los distintos parámetros para cada tipo de CCAA, el mayor o menor impacto que las variables explicativas tienen sobre la explicada según se trate de CCAA con régimen fiscal común o régimen fiscal foral.

En la tabla siguiente se expresan los resultados obtenidos con la variable LDP como explicada y LIAAF como explicativa:

Tabla 25. Diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción como variable endógena (modelos de series temporales distinguiendo entre regímenes fiscales).

LDP					
		RC		RF	
		Coef.	z	Coef.	z
AR (1)	Constante	6.45247	32.72	3.64854	22.21
	LIAAF[-7]	-0.35323	2.91	-1.92595	-1.42
	Rho	0.67003	4.60	0.35912	1.96
	Durbin-Watson	0.659934		1.267033	
ARCH (3)	Constante	6.33870	193.67	3.56820	7056.33
	LIAAF[-5]	-0.38098	-18.09	-2.60904	-93.19
	Alpha(0)	0.05397	3.59	0.14064	3.67
	Alpha(1)	0.37537	1.60	-0.13779	-2.53
	Alpha(2)	0.15582	1.79	-0.23233	-4.42
	Alpha(3)	-0.23003	-4.14	0.34726	1.59
	X ² (3 g.l.)	10.81159	(0.01279)	10.59066	(0.01416)
	McFadden R ²	1.1343691		.4904352	
	Wald stat.	33.074		101.626	
GARCH (1,2)	Constante	6.24931	222.35		
	LIAAF[-5]	-0.42731	-29.65		
	Alpha(0)	0.03710	2.32		
	Alpha(1)	1.14492	4.11		
	Alpha(2)	0.99419	5.10		
	Delta(1)	-0.58510	-4.52		
	X ² (3 g.l.)	11.19062	(.01074)		
	McFadden R ²	1.1741377			
	Wald stat	42.188			

Los modelos AR(1) presentan parámetros de auto-correlación positivos y significativos en ambos casos. El signo del coeficiente estimado para la variable Índice Amplio de Autonomía Financiera (LIAAF) en el periodo -7 es el esperado, indicando que un mayor valor del mismo está asociado a un menor número de diligencias previas, y que el efecto se produce a medio-largo plazo. Sin embargo, la magnitud de los coeficientes es diferente en los dos modelos. Y teniendo en cuenta la transformación logarítmica de

las variables, resulta que el efecto es mayor en las CCAA con Régimen Común.

Los modelos ARCH(3) confirman los resultados de los modelos AR(1). Además, capturan correlaciones entre las varianzas de los errores entre los últimos tres periodos de datos, tal y como indican los parámetros *alpha* significativos, sugiriendo por tanto la existencia de heterocedasticidad.

Finalmente, solo se ha podido ajustar un modelo GARCH con coeficientes significativos (para los datos de las CCAA con Régimen Común). Como se ha comentado anteriormente, el modelo GARCH introduce valores pasados de la varianza del error para explicar el error en un periodo dado, considerando por tanto un proceso de memoria más largo. El modelo GARCH (1,2) ajustado para los datos de las CCAA con Régimen Común confirma tanto el signo del coeficiente asociado a la variable LIAAF como la magnitud del mismo.

4. RESUMEN

En este capítulo se han planteado distintos modelos econométricos y especificaciones al objeto de analizar, empíricamente, el vínculo entre descentralización fiscal en España y determinadas variables que se han considerado indicativas de la corrupción y del buen gobierno.

De la lectura de los modelos que han dado buenos resultados, se desprende que a nivel estatal existe una relación de signo positivo entre descentralización fiscal (medida en poder de gasto o de ingreso) y los indicadores seleccionados. Por otro lado, y tal y como defiende la teoría normativa, altos niveles de autonomía financiera van relacionados con menores niveles de los indicadores de corrupción seleccionados.

Distinguiendo entre CCAA de régimen común y de régimen foral, los resultados confirman las conclusiones anteriores en cuanto a los efectos de la autonomía financiera.

Finalmente, obtenemos que las ganancias de autonomía financiera han tenido mayor impacto sobre la corrupción (para disminuirla) en las CCAA de régimen común que en las de régimen foral.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES

0. OBJETIVO

Establecer conclusiones a partir de los resultados obtenidos. Considerar las limitaciones de la investigación y sugerir líneas para futuras investigaciones.

1. CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en el Capítulo 6 nos permiten a establecer una serie de conclusiones. No obstante, como se señala en el punto 2 del presente capítulo, la investigación presenta una serie de limitaciones en su alcance que aconsejan interpretar las conclusiones con la debida cautela.

1.1. Respecto a los resultados obtenidos de los modelos de series temporales (análisis a nivel estatal).

La conclusión fundamental que podemos extraer de los resultados obtenidos de los modelos y especificaciones que relacionan corrupción y descentralización a nivel estatal son, en primer lugar, que, para el caso español, parece confirmarse la teoría normativa que señala que la descentralización de nivel de gasto debe ir acompañada de descentralización de poder de ingreso para promover el buen gobierno y evitar la corrupción.

En efecto, los modelos en los que se ha considerado como variable explicativa el índice amplio de autonomía financiera han arrojado resultados satisfactorios toda vez que el signo de esta variable ha sido negativo en todas las especificaciones, obteniéndose asimismo una adecuada significatividad de sus parámetros y de los de las variables instrumentales que han acompañado al índice amplio de autonomía financiera en las especificaciones, es decir, la renta per cápita y el nivel

educativo (medido en porcentaje de población analfabeta o en porcentaje de población con estudios superiores).

Tanto cuando se ha utilizado como variable explicada el recurso al endeudamiento (en sus dos versiones) como cuando se ha utilizado el número de diligencias previas en las que ha intervenido la Fiscalía en delitos relacionados con la corrupción, los resultados obtenidos subrayan que una mayor autonomía financiera, es decir, un mayor nivel de recursos obtenidos a partir de tributos propios o de tributos cedidos o compartidos sobre los que existe responsabilidad en su gestión, conduce a mejor gobierno.

Recordemos que para el caso español y para las CCAA de régimen común su nivel de autonomía sigue siendo reducido, por lo que, atraviéndonos a darle a los resultados de nuestro análisis econométrico un enfoque predictivo, existe margen de ganancia de buen gobierno en este tipo de comunidades otorgándoles mayor autonomía financiera.

La otra conclusión que puede establecerse según los resultados obtenidos, aunque no tan potente como la primera, es que, para el caso español, la descentralización de poder de gasto y de poder de ingreso conduce a niveles de peor gobierno. Como vimos, la teoría normativa en este punto no resultaba concluyente.

La interpretación conjunta que podemos hacer de las dos conclusiones extraídas es que, dado que la descentralización de los poderes de gasto e ingreso se han producido a un ritmo muy superior a la de ganancias de autonomía financiera, la descentralización ha conducido a peor nivel de gobierno y hacia la corrupción.

1.2. Respecto a los resultados obtenidos de los modelos de datos panel (análisis distinguiendo entre regímenes fiscales común y foral).

Los resultados obtenidos para los modelos de datos panel, en los que se distingue según los regímenes fiscales de las CCAA, reiteran lo señalado en el apartado anterior, de tal modo altos niveles de autonomía financiera se siguen relacionando con menores niveles de diligencias previas en delitos

relacionados con la corrupción (variable explicativa sobre la que se han podido estimar estos modelos).

Del mismo modo, los resultados sugieren que un alto nivel de personas analfabetas o sin estudios se corresponde con mayores niveles de diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción.

Otra conclusión obtenida a la vista de estos modelos es que, como resulta lógico, existen variables no observadas que influyen en el número de diligencias previas y que, además, están correlacionadas con las variables observadas (las introducidas en el modelo).

La existencia de rescate por parte del Gobierno central también ha sido utilizada como variable exógena. La elección de esta variable binaria como explicativa⁶⁰ responde a considerar el rescate no como una consecuencia, sino como una certeza de que, llegado el momento, llegará a producirse, por lo que condicionará los comportamientos e influirá en la variable explicada.

El resultado obtenido introduciendo el rescate como variable explicativa vuelve a confirmar que la autonomía financiera está relacionada de forma negativa con las diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción. Respecto al nivel educativo, medido en porcentaje de población analfabeta o sin estudios, volvemos a encontrar los resultados anteriores.

1.3. Respecto a los resultados obtenidos de los modelos de series temporales (datos desagregados distinguiendo entre regímenes fiscales).

Este tipo de análisis ha ido dirigido a observar la distinta magnitud del impacto según los regímenes fiscales de las CCAA ante los cambios en la variable explicativa.

De los modelos que han podido ajustarse, y a la vista de los coeficientes estimados, se desprende que el impacto ante variaciones de la autonomía

⁶⁰ La existencia de rescate es, intuitivamente, una consecuencia, por lo que esta variable, en principio, cabría considerarla como endógena.

financiera es mayor en las CCAA de régimen común que en las de régimen foral. En este sentido, debe tenerse en cuenta que las CCAA de régimen foral ya partían de un elevado índice de autonomía financiera, por lo que, ante rendimientos decrecientes, el margen de impacto sobre la variable explicada (diligencias previas) sería menor.

En estas modelizaciones vuelve a aparecer el índice de autonomía financiera relacionado de forma negativa con las diligencias previas en delitos relacionados con la corrupción.

2. LIMITACIONES AL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Aunque, como vimos en el Capítulo 6, la entrada de la lucha contra la corrupción en la agenda política ha permitido la aparición de distintos indicadores sobre la presencia de esta conducta, pudiendo incluso hablarse de la existencia de tres generaciones de herramientas para la medición de la corrupción, el contenido específico de nuestra investigación, localizada en un país concreto y dirigida a evaluar los efectos de la descentralización fiscal durante un periodo de tiempo, ha hecho necesario recurrir a indicadores como los utilizados, seleccionados *ad hoc* para nuestro estudio. Se ha echado en falta un mayor número de indicadores y de datos, que hubiesen contribuido a la obtención de resultados más concluyentes.

Por otro lado, las estadísticas judiciales se encuentran, todavía, en un estado claramente mejorable. La fuente de datos utilizada (memorias de la Fiscalía General del Estado), se nutre de las estadísticas que las distintas fiscalías provinciales le remiten. Algunos saltos, en principio inexplicables y fuera de toda tendencia, hace dudar de la completa exactitud y homogeneidad de los datos ofrecidos.

3. LÍNEAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES.

Entendemos que esta tesis doctoral invita a seguir líneas de investigación en materia de descentralización y corrupción en España (análisis propio de

la tercera generación de herramientas de medición de la corrupción, centrada en un país concreto).

El principal reto al que se enfrenta el investigador es el de obtener indicadores de corrupción y buen gobierno que le permitan seguir elaborando modelos econométricos con el ánimo de disponer de análisis estructural.

A continuación se citan algunos posibles indicadores que podrían utilizarse para medir la corrupción y el buen gobierno, algunos de los cuales son, más que indicadores de esta conducta, elementos que influyen en su aparición, lo que también resulta propio de los indicadores de la tercera generación de herramientas.

Un primer posible indicador a utilizar en futuras investigaciones puede ser el tamaño del sector público instrumental. Existe una importante parte del gasto público no gestionado por las Administraciones territoriales directamente, sino a través de organismos autónomos, entidades de derecho público, sociedades mercantiles públicas, agencias estatales, fundaciones públicas... El traslado de competencias a estos organismos tiene su fundamento en que su ejercicio puede resultar más eficiente en régimen de descentralización funcional que directamente por la Administración territorial responsable.

Sin embargo, existe evidencia de que la proliferación de estos organismos no ha respondido tanto a su finalidad y objeto para el que están diseñados sino para burlar los mecanismos de control (mucho más rigurosos) que existen en las Administraciones territoriales. El sometimiento de estas últimas a la fiscalización previa de sus actos de contenido económico, el límite a su endeudamiento o la mayor independencia de su personal, son obstáculos para el comportamiento corrupto o irresponsable, que encontrará un marco jurídico menos exigente en los organismos y empresas públicas.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas dispone de un inventario de entes de las CCAA, que se publica anualmente. En él aparecen los organismos, sociedades y fundaciones públicas dependientes de cada comunidad autónoma para cada año, con indicación de su fecha

de creación, su NIF y otros datos. No obstante, este inventario no es completo pues no recoge información sobre el País Vasco, que no facilita sus datos.

Debe tenerse en cuenta que utilizar como indicador el tamaño del sector público instrumental medido en número de organismos no es correcto, puesto que lo importante no es cuántos organismos se han creado, sino qué volumen de recursos gestionan. Por tanto, y aunque inicialmente el número total de organismos puede dar una idea del tamaño del sector público instrumental, el indicador idóneo sería el que señalase qué volumen de gasto es gestionado por estos entes en relación con el gasto total de la comunidad autónoma.

Un segundo indicador a considerar podría ser el nivel de “hipertrofia” jurídica existente en cada comunidad autónoma. En efecto, el buen gobierno exige de pocas normas, claras, sencillas y fácilmente interpretables. Un elevado número de normas, confusas en su redacción (lo cual ampara comportamientos arbitrarios de los gestores políticos, que tenderán a interpretar la norma a su antojo), es un caldo de cultivo para comportamientos corruptos.

Indicadores como el número de páginas de los diarios oficiales, aun sin ser completamente fiables, pueden darnos una idea de la utilización del Derecho con finalidades torticeras. Otros indicadores más elaborados pasarían por cuantificar el volumen de normas innecesarias, redundantes o confusas, para lo que sería necesario disponer de previos análisis jurídicos que las enjuiciasen en ese sentido. Finalmente, la litigiosidad contencioso-administrativa también puede ser un indicador adecuado a estos efectos.

Otra línea de investigación interesante sería la que considerase el número y características de los recursos humanos utilizados en la gestión pública. Parece evidente que para promover el buen gobierno y evitar la corrupción, las Administraciones públicas deben contar con personal independiente, altamente cualificado y bien remunerado.

Por lo que respecta a la independencia que debe regir la conducta de los empleados públicos, la inamovilidad del personal sometido a una relación

administrativa (funcionarios) en lugar de laboral, los posiciona en una situación de partida ventajosa. Ahora bien, esta independencia será más frágil si los puestos de trabajo de los funcionarios de niveles superiores (que son los que informan sobre los actos administrativos que producen los políticos) son proveídos mediante el mecanismo de la libre designación. La discrecionalidad de esta forma de nombramiento (y de cese) puede ser utilizada por el gestor político como forma de rodearse de personas afines o dóciles a sus deseos, que podrán ser sometidos más fácilmente a presiones insoportables que comprometan su imparcialidad e independencia. Así, una Administración con un elevado número de puestos de trabajo provistos por libre designación resulta, en principio, más vulnerable a la corrupción que si esos mismos puestos fuesen cubiertos a través de la evaluación de méritos objetivos. Cabría utilizar indicadores a este respecto, como el número de puestos de alto nivel provistos por este método sobre el total de puestos existentes. Las relaciones de puestos de trabajo recogen la forma de provisión de cada puesto, por lo que esta información está disponible.

El tema de la cualificación del personal al servicio del sector público nos conduce irremediablemente a los mecanismos de selección. Aunque, incluso constitucionalmente, el acceso al empleo público se rige por los principios de igualdad, mérito y capacidad, lo cierto es que, en la práctica, este mandato no se encuentra garantizado. En primer lugar, porque el sector público instrumental (organismos, empresas públicas, fundaciones...) ha sido utilizado no sólo para “centrifugar” competencias (y deuda pública), tal y como señalábamos anteriormente, sino también para dar empleo a personas afines al partido gobernante con independencia de su cualificación profesional. El crecimiento de las plantillas en el sector público por encima de lo aprobado en las correspondientes ofertas de empleo público anuales puede ser un indicador de este pernicioso fenómeno.

Pero es más, incluso bajo la utilización de los mecanismos de selección de personal legalmente previstos, tampoco queda asegurado que el personal seleccionado sea el más cualificado, y ello por la utilización de las correspondientes convocatorias de empleo más como herramientas

dirigidas a la consolidación de empleo ya existente que como forma de selección del personal más preparado. La presencia de organizaciones sindicales en el proceso selectivo no garantiza que éste conduzca a la selección de los candidatos más cualificados, sino que incluso puede llevar a lo contrario dado que su interés radicarán en corresponder al voto recibido de los ya empleados coadyuvando a la consolidación de su empleo. Para medir este fenómeno pueden utilizarse indicadores como el número de plazas convocadas por procedimientos selectivos libres (es decir, a los que puede presentarse cualquiera que reúna los requisitos de titulación exigidos) sobre el total de plazas convocadas, considerando también la presencia en las convocatorias de elementos distorsionantes de la que debiera ser su finalidad y dirigidos a convertirlas en procesos de consolidación de empleo.

Finalmente, respecto a los aspectos retributivos, debe considerarse que existe una brecha salarial a favor de puestos de alto nivel del sector privado y en contra de puestos análogos del sector público. De entrada, esto puede suponer una barrera para atraer personas cualificadas hacia el sector público, pues para un mismo nivel de responsabilidad encontrarán retribuciones más atractivas en el sector privado. Pero además, debe tenerse en cuenta que un bajo nivel retributivo puede inducir a comportamientos corruptos, máxime cuando muchos funcionarios de alto nivel tienen que informar sobre asuntos en los que se disputan intereses de grandes empresas, con importante poder económico y de influencia. Por tanto, un bajo nivel retributivo de los empleados públicos no es adecuado para promover el buen gobierno y evitar la corrupción. Un posible indicador para esta variable podría ser la brecha salarial relativa entre los salarios del sector público y el sector privado en sus niveles directivos.

Otras líneas de investigación se abren mediante la utilización de indicadores presupuestarios. En efecto, las desviaciones entre los presupuestos aprobados y los efectivamente ejecutados suponen un alejamiento del mandato soberano (Ley de Presupuestos) que decide en qué deben emplearse los fondos públicos. Así, el establecimiento de comparaciones, a partir de las liquidaciones presupuestarias, entre ambas

magnitudes nos puede ofrecer un indicador acerca de la fidelidad de los gestores públicos al mandato recibido a través de las leyes de presupuestos.

En esta misma línea se inscribirían indicadores basados en la veracidad de las liquidaciones presupuestarias, calculadas muchas veces sobre la base de supuestos ingresos que, en aplicación de un mínimo principio de prudencia, nunca hubieran de haber sido contabilizados. Esta práctica, afortunadamente cada vez menos habitual, ha permitido ofrecer resultados presupuestarios mucho más positivos de lo que son en realidad. Indicadores que pusiesen en relación los resultados presupuestarios con el endeudamiento neto o los ingresos liquidados con los efectivamente recaudados podrían ser útiles para medir esta forma de actuar, propia de mal gobierno y baja responsabilidad.

5. RESUMEN

Las conclusiones de la tesis ratifican, para el caso español y el periodo de descentralización estudiado, la teoría normativa que defiende que, para promover buen gobierno y evitar la corrupción la descentralización de poder de gasto ha de ir acompañada de descentralización de poder de ingreso. No obstante, determinadas limitaciones derivadas de la falta de indicadores, aconsejan interpretar los resultados con la debida cautela.

La obtención y utilización de otros indicadores de buen gobierno y corrupción permite abrir nuevas líneas de investigación. Aspectos como el tamaño del sector público instrumental, el volumen de normas jurídicas o la cualificación del personal al servicio del sector público o las desviaciones presupuestarias son sugeridos como posibles indicadores a tener en cuenta en futuros análisis.

BIBLIOGRAFÍA

Las referencias bibliográficas de esta tesis doctoral también pueden consultarse a través del gestor de bibliografía Refworks, accediendo a través de la siguiente URL:

<http://www.refworks.com/refshare2?site=038091147838400000/82411340893991128/Tesis>

AHLIN, C. *Corruption, aggregate economic activity and political organization*. University of Chicago, 2000.

AHMAD, E.; BROSIO, G. *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

AIDT, T. *Economic analysis of corruption: a survey*. *Economic Journal*, vol. 113, no. 491, 2003.

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.; ZUBIRI, I. *Economía Pública I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. Ariel, 2009.

ALVARADO, L.; RORÍGUEZ, R. *La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción*. *Análisis Económico*, vol. 25, no. 60, pp. 241-271, 2010.

ALVAREZ, S.; ARIZAGA M.; APARICIO, A. *Descentralización Fiscal y Crecimiento del Gasto Público en España. Un Análisis desde los Principios de la Economía Política Constitucional*. *Anales de Economía Aplicada*, XIV Reunión ASEPELT, 2000.

ALONSO, I. *Evolución de la descentralización y el gasto público en España*. *Revista Española de Control Externo*, vol. 11, 2009.

ANDERSON, G.; KÖLLING, M.; LÓPEZ LABORDA, J. *Una introducción comparada al Federalismo Fiscal*. Ediciones Jurídicas y Sociales, Marcial Pons, 2010.

ARIKAN, G. *Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?* *International Tax and Public Finance*, vol. 11, no. 2, 2004.

- BABBIE, E. *The practice of social research*. Cengage Learning, 2015.
- BARDHAN, P. *Corruption and development: A review of issues*. Journal of Economic Literature, vol. 35, no. 3, 1997.
- BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. *Decentralization, Corruption, and Government Accountability*. International Handbook on the Economics of Corruption, pp. 161-188, 2006.
- BAYLEY, D.H. *The effects of corruption in a developing nation*. Political Research Quarterly, vol. 19, no. 4, 1966.
- BECKER, G. *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. Crime and Punishment: An Economic Approach, pp. 1-54, 1974.
- BLANCHARD, O.; SHLEIFER, A. *Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia*. IMF Staff Papers, vol. 48, pp. 171-179, 2001.
- BOADWAY, R. *Public Economics and the Theory of Public Policy*. Canadian Journal of Economics, vol. 30, no. 4A, pp. 753-772, 1997.
- BOADWAY, R.; SHAH, A. *Fiscal Federalism: Principles and Practices in Decentralized Governance*. New York, Cambridge University Press, 2009.
- BOLLERSLEV, T. *Generalized autoregressive conditional heteroscedasticity*. Journal of Econometrics, vol. 31, ej. 3, pp. 307-327, 1986.
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, 1980.
- BRUECKNER, J. *A Tiebout/tax-competition model*. Journal of Public Economics, vol. 77, ej. 2, pp. 285-306, Elsevier, 2000.
- BUSQUETS, R. *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal*. Tercer lugar del Premio anual de Investigación sobre corrupción en México organizado por la UNAM y la SFP, 2003.
- CABRÉ, J.; MORÉ, A. *El ejercicio de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF*, 2005.

CARBONARA, E. *Bureaucracy, corruption and decentralization*. University of Bologna working paper, 1999.

CAREAGA, M.; WEINGAST, B. *The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance*. Stanford University paper, 2000.

COORAY, A.; SCHNEIDER, F. *How does corruption affect public debt? An Empirical Analysis*, 2013.

COSTAS, E.; SOLE, A.; SORRIBAS, P. *Corruption scandals, voter information, and Accountability*. European Journal of Political Economy, vol. 28, no. 4, pp. 469-484, 2012.

COURT, J.; YOUNG, J. *Bridging Research and Policy in International Development: An Analytical and Practical Framework*. Development in Practice, vol. 16, no. 1, pp. 85-90, 2006.

CROOK, R.; MANOR, J. *Democratic Decentralization*, 2000.

DAFFLON, B. *The assignment of functions to decentralized government: From theory to practice*. Handbook of Fiscal Federalism, 2006.

DE LA FUENTE, A. *Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (2003-12)*. Hacienda Pública Española, vol. 205, no. 2, pp. 127-150, 2013.

DE MARIA, W. *Measurements and markets: Deconstructing the Corruption Perception Index*. International Journal of Public Sector Management, vol. 21, no. 7, pp. 777-797, 2008.

DE MELLO, L.; BARENSTEIN, M. *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*, 2001.

DELGADO, A. *Lucha Contra La Corrupción: Medición y Evaluación*. Bogotá, 2009.

EHRlich, I. *Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation*. The Journal of Political Economy, pp. 521-565, 1973.

ENGLE, R. *Autoregressive conditional heteroscedasticity with estimates of the variance of United Kingdom inflation*. Econometrica: Journal of the Econometric Society, pp. 987-1007, 1982.

ENIKOLOPOV, R.; ZHURAVSKAYA, E. *Decentralization and Political Institutions*. Journal of Public Economics, vol. 91, no. 11-12, pp. 2261-2290, 2007.

ESTELLER, A.; SOLÉ, A. *Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica*. Hacienda pública española. Monográfico sobre Estabilidad Presupuestaria y Transparencia, pp. 173-202, 2004.

FAN, C.; LIN, C.; TREISMAN, D. *Political decentralization and corruption: Evidence from around the world*. Journal of Public Economics, vol. 93, no. 1-2, pp. 14-34, 2009.

FERRARO, F. (coordinador). *Un balance del Estado de las Autonomías*. Mediterráneo Económico, Colección Estudios Socioeconómicos, vol. 10, Fundación Cajamar, 2006.

FERRAZ, C.; FINAN, F. *Exposing corrupt politicians: The effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes*. Quarterly Journal of Economics, vol. 123, no. 2, pp. 703-745, 2008.

FISMAN, R.; GATTI, R. a) *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*. Journal of Public Economics, vol. 83, no. 3, pp. 325-345, 2002.

FISMAN, R.; GATTI, R. b) *Decentralization and Corruption: Evidence from US Federal Transfer Programs*. Public Choice, vol. 113, no. 1-2, pp. 25-35, 2002.

FRIEDRICH, C. *Corruption Concepts in Historical Perspective*. Political Corruption: A Handbook, pp. 15-24, 1989.

GARCIA-MILÀ, T.; GOODSPEED, T.; MCGUIRE, T. *Fiscal Decentralization Policies and Sub-National Government Debt in Evolving Federations*, 2001.

GIMÉNEZ, A. *Federalismo Fiscal: Teoría y Práctica*. 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

GOLDSMITH, A. *Slapping the grasping hand: correlates of political corruption in emerging markets*. American Journal of Economics and Sociology, vol. 58, ej. 4, pp. 865-886, 1999.

GOODSPEED, T. *The Assignment of Ability to Pay Taxes in the OECD Countries*. 46th Congress of the International Institute of Public Finance: Public finance with several levels of government, pp. 83-98, 1991.

GOODSPEED, T. *Bailouts in a Federation*. International Tax and Public Finance, vol. 9, no. 4, pp. 409-421, 2002.

GRAYCAR, A.; SMITH, R. *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*. Cheltenham, Edward Elgar, 2011.

GREENE, W. *NLOGIT version 5. Reference guide*. Econometric software, Inc., 2010.

GREENE, W. *Econometric Analysis*. Pearson, 2012.

HARSCH, E. *Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa*. Journal of Modern African Studies, vol. 31, pp. 31-31, 1993.

HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M; LEVINE, V. *Political corruption: a handbook*. Nueva Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1989.

HEINRICH, F.; HODESS, R. *Measuring Corruption*. Handbook of Global Research and Practice in Corruption, pp. 18, 2011.

HERRERO, A.; TRÁNCHEZ, J.M. *El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica*. Presupuesto y Gasto Público, vol. 62, 2011.

HILL, H. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Journal of Economic Literature, vol. 40, no. 3, pp. 928-930, 2002.

HUTHER, J.; SHAH, A. *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. World Bank Publications, 1998.

INMAN, R. *Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from US Federalism*. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint, GSEJ Rodden, and J. Litvack, MIT Press, 2003.

INMAN, R.; RUBINFELD, D. L. *Rethinking Federalism*. Journal of Economic Perspectives, vol. 11, no. 4, pp. 43-64, 1997.

IVANYNA, M.; SHAH, A. *Decentralization (Localization) and Corruption: New Cross-Country Evidence*. World Bank, 2010.

JIMÉNEZ, J.; GARCÍA, C. *Corruption and Local Politics: Does it Pay to be a Crook?* 2012.

KAUFMANN, D. *Can Corruption Adversely Affect Public Finances in Industrialized Countries?* Brookings Institution, vol. 19, 2010.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. *Governance Indicators: Where are we, where should we be going?* The World Bank Research Observer, vol. 23, no. 1, pp. 1-30, 2008.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *Midiendo La Corrupción: Mitos y Realidades*. Banco Mundial. Lucha Contra La Corrupción. Empresas como Aliados. Edición Latinoamericana, vol. 8, no. 2, 2006.

KHAN, M; SUNDARAM, J. *Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia*. Cambridge University Press, 2000.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press, 1994.

KLAVEREN, van J. *The Concept of Corruption*. Political Corruption: A handbook. Heidenheimer, A.; Johnston, M.; Levine, V.; New Brunswick, N. Transaction Publishers eds., 1990.

KORNAI, J. *"Hard" and "Soft" budget constraint*. Acta Oeconomica, pp. 231-245, 1980.

KUNCORO, A. *The Impact of Licensing Decentralization on Firm Location Choice: The Case of Indonesia*. Faculty of Economics, University of Indonesia, 2000.

KUNICOVÁ, J.; ROSE-ACKERMAN, S. *Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption*. British Journal of Political Science, vol. 35, ej. 4, pp. 573-606, Cambridge University Press, 2005.

LAGO, S. *Un nuevo examen de las causas del déficit autonómico*. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 34, 2003.

LAGO, S. *Evolving Federations and Regional Public Deficits: Testing the Bailout Hypothesis in the Spanish Case*. Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 23, no. 3, 2005.

LAGO, S. *La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: por qué y cómo avanzar*. Revista de Estudios Regionales, no. 86, pp. 83-96, 2009.

LAGO, S.; MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. *La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado*. Hacienda Pública Española, vol. 192, no. 1, pp. 129-151, 2010.

LAMBSDORFF, J. *Corruption in Empirical Research: A Review*. Transparency International, vol. 6, 1999.

LESSMANN, C.; MARKWARDT, G. *One Size Fits all? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats*. World Development, vol. 38, no. 4, 2010.

LEVAGGI, R. *Decentralized Budgeting Procedures for Public Expenditure*. Public Finance Review, vol. 30, no. 4, pp. 273-295, 2002.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. World Bank Publications, 1998.

LLORCA, C.; GARCÍA, R.; SÁEZ, J. *Pobreza y descentralización fiscal: un análisis empírico de políticas sociales*. Anales de Economía Aplicada, coordinador. Antonio García Lizana y otros, Reunión anual ASEPELT, 2014.

LÓPEZ, E. *Suficiencia Financiera de las Comunidades Autónomas de Régimen Común en el Periodo 1986-2008*. Hacienda Pública Territorial: un enfoque multidisciplinar, pp. 103-127, Aranzadi, 2012.

MAEGHER, P. *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*. Center for Institutional Reforms and Informal Sector, University of Maryland, 1996.

MANZETTI, L.; WILSON, C. *Why do Corrupt Governments Maintain Public Support?* Comparative Political Studies, vol. 40, no. 8, pp. 949-970, 2007.

MARTIN, L. *Leyes Administrativas*. 19a ed., Aranzadi, 2013.

MARTÍN, J.; NAVARRO, J. *Metodología Econométrica para el análisis económico del delito. Los Modelos de Datos de Panel*. Revista Española De Investigación Criminológica (REIC), 2007.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J. *La Descentralización Tributaria a las Comunidades Autónomas en España: Desafíos y Soluciones*. Por una verdadera reforma fiscal. Duran J.; Esteller-Moré A. eds., Ariel, 2014.

MBAKU, J. *Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups*. Cato J., vol. 16, pp. 99, 1996.

MCKINNON, R. *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union*. Spectrum, vol. 68, no. 3, pp. 36, 1995.

MELGUIZO, A. *Federalismo Fiscal: Una guía de lectura para un programa de investigación actual*. Instituto de Estudios Fiscales, 1989.

MISHLER, W.; ROSE, R. *Seeing Is Not Always Believing: Measuring Corruption Perceptions and Experiences*. Elections, Public Opinion and Parties Annual Conference, pp. 12-14, 2008.

MOCAN, N. *What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data*, 2004.

MOLERO, J. *Gasto Público y Federalismo Fiscal en España: Período 1984-1998*. Consejo Económico y Social, 2002.

MONASTERIO, C. *El Laberinto de la Hacienda Autonómica*. Civitas, 2010.

MOOKHERJEE, D.; BARDHAN, P. *Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview*. International Handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar, 2006.

MUSGRAVE, R. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York, McGraw-Hill Book, 1959.

NISKANEN, W. *Peculiar Economics of Bureaucracy*. American Economic Review, vol. 58, no. 2, pp. 293-305, 1968.

OATES, W. *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

OATES, W. *Searching for Leviathan - an Empirical-Study*. American Economic Review, vol. 75, no. 4, pp. 748-757, 1985.

OATES, W. *Searching for Leviathan - a Reply and some further Reflections*. American Economic Review, vol. 79, no. 3, pp. 578-583, 1989.

OATES, W. *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. International Tax and Public Finance, vol. 12, no. 4, pp. 349-373, 2005.

OLKEN, B. *Corruption Perceptions vs. Corruption Reality*. Journal of Public Economics, vol. 93, no. 7, pp. 950-964, 2009.

OMAN, C. *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 2006.

OTO, D.; ROMERO-ÁVILA, D.; USABIAGA, C. *Does Fiscal Decentralization Mitigate the Adverse Effects of Corruption on Public Deficits?* European Journal of Political Economy, vol. 32, pp. 205-231, 2013.

PADOVANO, F. *The Allocative Efficiency and Political Consequences of Centralized vs. Decentralized Income Redistribution Policies*. No Publicado, 2004.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. *Constitutional Determinants of Government Spending*. No publicado, 2000.

PETERS, J; WELCH, S. *Politics, Corruption, and Political Culture A View from the State Legislature*. American Politics Research, vol. 6, ej. 3, pp. 345-356, Sage Publications, 1978.

PHARR, S.; PUTNAM, R. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press, 2000.

PRUD'HOMME, R. *The Dangers of Decentralization*. World Bank Research Observer, vol. 10, no. 2, pp. 201-220, 1995.

PUGLISI, R.; SNYDER JR, J. *Media Coverage of Political Scandals*, 2008.

RANGEL, C. *Economía Pública Multijurisdiccional: Modelos teóricos y el caso español como experiencia práctica*. Consejo Económico y Social, 2003.

REED, S. *Punishing Corruption: The Response of the Japanese Electorate to Scandals*. Political Psychology in Japan: Behind the Nails that Sometimes Stick Out (and Get Hammered Down), pp. 131-148, 1999.

RODDEN, J. *The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 2000.

RODDEN, J. *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. American Journal of Political Science, pp. 670-687, 2002.

RODDEN, J. *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization, vol. 57, no. 4, pp. 695-729, 2003.

RODDEN, J. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press, 2006.

RODDEN, J.; ESKELAND, G.; LITVACK, J. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Massachusetts Institute of Technology, 2003.

ROIG, M. *Teoría económica del federalismo fiscal y Constitución española*. En "El sistema económico en la Constitución Española", vol. 2, pp. 2065-2075, 1994.

ROIG, M. *Territorial fiscal visibility: a geometric approach*. XXXIII Reunión de Estudios Regionales, León, pág. 43, 2007.

ROSE-ACKERMAN, S. *The economics of corruption*. Journal of Public Economics, vol. 4, pp. 187-203, 1975.

ROSE-ACKERMAN, S. *La Corrupción y los Gobiernos: Causas, Consecuencias y Reforma*. Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.

RUBIO DE LARA, P. *La Corrupción a Examen*. Aranzadi, 2012.

SABÁN, A.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *El Marco Jurídico de la Corrupción*. Civitas, Madrid, 1991.

SANDHOLTZ, W.; KOETZLE, W. *Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade*. International Studies Quarterly, vol. 44, no. 1, pp. 31-50, 2000.

SEABRIGHT, P. *Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model*. European Economic Review, vol. 40, no. 1, pp. 61-89, 1996.

SHAH, A. *Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization*. World Bank Policy Research Working Paper, ej. 21, 1999.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. *Corruption*. Quarterly Journal of Economics, 108 (3), pp. 599-618, 1993.

SOTO, R. *La Corrupción desde una perspectiva económica*. Universidad Católica Pontificia de Chile, Instituto de Economía, 2003.

TANZI, V. *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Macro Economic and Fiscal Aspects*, 1995.

TANZI, V. *On Fiscal Federalism: Issues to Worry About* , 2000.

TIEBOUT, C. *A Pure Theory of Local Expenditures*. Journal of Political Economy, vol. 64, no. 5, pp. 416-424, 1956.

TOBOSO, F. *Sub-central Governments and Debt Crisis in Spain over the Period 2000–2011*. Advances in Political Economy, Schofield, N.; Caballero G.; Kselman, D. eds., pp. 129-144, 2013.

TOMMASI, M.; WEINSCHELBAUM, F. *Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis*. Journal of Public Economic Theory, vol. 9, no. 2, pp. 369-389, 2007.

TREISMAN, D. *Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis*. American Journal of Political Science, vol. 43, no. 2, pp. 488-517, 1999.

TREISMAN, D. a) *Decentralization and the Quality of Government*. Manuscript UCLA, 2000.

TREISMAN, D. b) *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*. Journal of Public Economics, vol. 76, no. 3, pp. 399-457, 2000.

TREISMAN, D. *What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?* Annual Review of Political Science, vol. 10, pp. 211-244, 2007.

UTRILLA, A. *Comparación internacional de los modelos de descentralización fiscal*. Mediterráneo Económico, nº 10, pp. 167-195, 2006.

UTRILLA, A. *Los planes económico-financieros de saneamiento de las comunidades autónomas en el contexto de consolidación presupuestaria*. Cuadernos de Información Económica, nº 228, pp. 5-12, 2012.

VERGARA, V. *Local Integrity Systems and Fiscal, Political and Functional Decentralization: An Overview to Making Local Government Credible and Effective*. World Bank Institute, 2000.

VILLORIA, M. *La Corrupción Política*. Síntesis, Madrid, 2006.

VILLORIA, M.; JIMÉNEZ, F. *La Corrupción En España (2004-2010): Datos, Percepción y Efectos*. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, vol. 138, no. 1, pp. 109-134, 2012.

WEI, S.; ZECKHAUSER, R. *Dark Deals and Dampened Destinies: Corruption and Economic Performance*. *Japan and the World Economy*, vol. 11, no. 3, pp. 443-454, 1999.

WEINGAST, B. *The Economic Role of Political-Institutions – Market Preserving Federalism and Economic-Development*. *Journal of Law Economics & Organization*, vol. 11, no. 1, pp. 1-31, 1995.

WERLIN, H. *The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience*. *Political Science Quarterly*, pp. 71-85, 1973.

WIBBELS, E. *Bailouts, Budget Constraints and Leviathans - Comparative Federalism and Lessons from the Early United States*. *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 5, pp. 475-508, 2003.

WILDASIN, D. *Comment on Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. Citeseer, 1995.

WILDASIN, D. *The Institutions of Federalism: Toward an Analytical Framework*. *National Tax Journal*, vol. 57, no. 2, pp. 247-272, 2004.

ANEXOS

ÍNDICE DE LOS ANEXOS

Tabla A1. Traspasos aprobados para las CCAA.....	190
Tabla A2. Recursos y empleos del sector Administraciones Públicas.....	192
Tabla A3. Recursos de las CCAA de régimen común.....	195
Tabla A4. Recursos de las CCAA de régimen foral.....	199
Tabla A5. Diligencias previas por delitos relacionados con la corrupción	203
Tabla A6. Cálculo de la renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales	206
Tabla A7. Cálculo de la población analfabeta o sin estudios según los regímenes fiscales de sus CCAA.....	214
Tabla A8. Cálculo de la población con estudios superiores según los regímenes fiscales de sus CCAA.....	216

Tabla A1. Traspasos aprobados para las CCAA (1). Incluye los aprobados en Comisión Mixta sin publicación en el BOE. Datos a 09/01/2015

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ANDALUCÍA	0	2	0	8	10	28	22	10	5	2	0	0	7	0	4	0	0	10	1	3	0	3	0
CANARIAS	0	1	0	3	4	21	16	17	5	1	1	0	7	0	0	2	5	12	8	0	7	2	0
CATALUÑA	5	2	13	21	12	11	7	8	3	5	0	6	1	5	4	0	6	10	2	8	8	4	4
GALICIA	0	2	1	1	20	18	17	13	3	4	2	8	1	0	2	0	7	9	11	6	5	8	0
NAVARRA	0	0	0	0	0	0	0	16	16	1	3	0	4	0	0	0	0	0	0	10	0	7	2
PAÍS VASCO	2	1	15	19	6	2	0	21	0	7	0	0	0	0	0	0	9	0	6	0	2	1	0
C. VALENCIANA	0	3	1	3	14	21	15	19	4	5	0	6	0	0	2	0	0	7	7	3	4	6	5
ARAGÓN	0	3	0	4	9	14	17	5	3	1	0	0	0	0	3	4	7	14	1	2	6	3	0
ASTURIAS	0	1	0	3	12	17	12	8	2	1	0	3	0	0	0	0	5	15	0	0	0	11	4
BALEARES	0	2	1	3	9	14	13	6	3	1	0	0	0	0	1	7	0	19	5	3	2	7	0
CANTABRIA	0	0	0	0	16	19	9	6	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	6	3	0
CASTILLA-LAMANCHA	0	1	0	3	11	20	11	9	0	2	0	3	0	0	0	2	0	14	5	0	2	3	0
CASTILLA Y LEÓN	0	0	0	6	10	14	14	10	1	4	0	3	0	0	0	3	7	9	7	0	4	5	3
EXTREMADURA	0	1	0	3	10	17	14	5	1	0	0	4	0	0	0	1	6	16	0	3	0	5	0
MADRID	0	0	0	0	0	4	19	13	3	0	0	6	0	0	0	1	6	12	6	2	3	6	1
MURCIA	0	0	1	2	11	18	13	7	3	2	0	2	0	1	0	2	7	19	0	2	2	5	0
LA RIOJA	0	0	0	0	0	15	9	8	2	2	0	2	0	0	0	0	8	3	8	2	5	0	6
Total CCAA	7	19	32	79	154	253	208	181	57	38	6	43	20	6	16	22	73	169	92	44	56	79	25

Tabla A1. Traspasos aprobados para las CCAA (y 2). Incluye los aprobados en Comisión Mixta sin publicación en el BOE. Datos a 09/01/2015

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
ANDALUCÍA	0	0	1	11	8	3	5	8	0	3	-2	0	0	3	155
CANARIAS	2	0	0	2	0	3	0	0	1	4	0	0	2	1	127
CATALUÑA	6	2	1	8	1	6	6	5	3	4	2	0	0	0	189
GALICIA	0	1	0	3	0	2	3	7	0	0	0	0	0	0	154
NAVARRA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	60
PAÍS VASCO	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	12	0	0	0	107
C. VALENCIANA	0	1	0	1	2	1	0	0	1	0	0	0	1	0	132
ARAGÓN	1	1	0	0	1	3	2	0	1	5	2	0	0	0	112
ASTURIAS	1	0	0	0	6	1	0	2	0	1	0	0	0	0	105
BALEARES	5	0	0	0	3	2	3	0	1	0	0	0	0	2	112
CANTABRIA	2	0	0	0	0	9	2	3	0	3	0	0	0	0	106
CASTILLA-LAMANCHA	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	93
CASTILLA Y LEÓN	2	2	3	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	4	116
EXTREMADURA	4	0	2	0	0	2	0	0	0	5	0	0	0	0	99
MADRID	1	6	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	95
MURCIA	5	2	1	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	111
LA RIOJA	2	1	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	76
Total CCAA	34	18	11	26	21	37	21	33	7	32	14	0	5	11	1.949

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla A2. Recursos y empleos del sector Administraciones Públicas (1)

RECURSOS Y EMPLEOS (miles de euros)	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Recursos no financieros AAPP	60.952	70.727	82.652	92.220	108.243	120.206	134.737	151.056	156.707	162.560
Recursos no financieros Admon. Central	31.153	39.100	46.930	51.475	60.997	64.920	72.648	80.693	82.471	84.704
Recursos no financieros Admon. Territoriales	15.571	17.567	21.372	24.395	28.606	33.401	36.782	41.350	43.529	45.819
Recursos no financieros Seguridad Social	27.599	31.773	36.105	40.283	46.664	52.638	59.608	69.195	77.424	77.763
TOTAL RECURSOS (Sin Seguridad Social)	46.724	56.667	68.302	75.870	89.603	98.321	109.430	122.044	125.999	130.523
Empleos no financieros AAPP	71.783	81.885	91.018	100.448	118.193	133.242	149.555	165.783	182.407	187.429
Empleos no financieros Admon. Central	40.753	48.948	56.368	59.401	69.966	75.285	81.028	90.878	105.534	104.917
Empleos no financieros Admon. Territoriales	16.661	19.024	21.293	25.166	30.793	36.463	42.175	45.425	48.119	49.562
Empleos no financieros Seguridad Social	27.741	31.626	35.112	39.814	45.459	52.248	60.653	69.664	75.471	78.677
TOTALES EMPLEOS (Sin Seguridad Social)	57.414	67.972	77.662	84.566	100.759	111.748	123.203	136.302	153.653	154.479

Tabla A2. Recursos y empleos del sector Administraciones Públicas (2)

RECURSOS Y EMPLEOS (miles de euros)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recursos no financieros AAPP	171.301	183.551	195.267	210.988	229.474	246.000	265.187	286.284	304.566	332.905
Recursos no financieros Admon. Central	92.017	98.745	100.729	108.620	117.442	125.751	134.524	134.139	138.952	151.182
Recursos no financieros CCAA	43.369	48.197	52.514	57.496	65.240	72.952	78.407	95.698	106.744	120.367
Recursos no financieros Admon. Local	26.162	27.521	30.174	33.277	35.899	38.229	40.238	43.267	45.734	49.377
Recursos no financieros Seguridad Social	75.783	78.426	82.852	88.538	96.268	104.677	114.211	95.414	98.604	106.162
TOTAL RECURSOS (Sin Seguridad Social)	161.548	174.463	183.417	199.393	218.581	236.932	253.169	273.104	291.430	320.926
Empleos no financieros AAPP	203.628	209.767	215.539	227.326	237.335	252.608	269.026	289.390	307.526	333.269
Empleos no financieros Admon. Central	118.561	117.407	116.529	121.409	124.959	132.576	139.513	138.655	144.130	159.354
Empleos no financieros CCAA	46.211	51.258	54.110	59.616	66.266	76.163	82.737	99.351	110.578	121.056
Empleos no financieros Admon. Local	26.297	27.487	30.054	33.116	35.933	37.645	40.494	44.127	47.637	49.265
Empleos no financieros Seguridad Social	78.589	82.953	85.848	90.128	95.552	101.833	108.475	89.491	90.649	97.777
TOTAL EMPLEOS (Sin Seguridad Social)	191.069	196.152	200.693	214.141	227.158	246.384	262.744	282.133	302.345	329.675

Tabla A2. Recursos y empleos del sector Administraciones Públicas (y 3)

RECURSOS Y EMPLEOS (miles de euros)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)
Recursos no financieros AAPP	367.699	407.937	442.300	409.909	375.628	391.661	387.353	390.385	393.468
Recursos no financieros Admon. Central	168.193	187.642	207.308	175.288	143.386	170.897	177.944	185.428	181.052
Recursos no financieros CCAA	132.399	146.788	157.986	159.786	166.567	147.909	138.684	171.198	146.310
Recursos no financieros Admon. Local	54.146	61.849	66.280	66.701	70.392	69.562	64.597	64.854	66.180
Recursos no financieros Seguridad Social	114.712	125.183	135.036	140.922	158.547	155.173	157.837	150.272	149.997
TOTAL RECURSOS (Sin Seguridad Social)	354.738	396.279	431.574	401.775	380.345	388.368	381.225	421.480	393.542
Empleos no financieros AAPP	356.470	385.793	420.680	459.294	493.865	493.106	488.618	499.288	464.759
Empleos no financieros Admon. Central	163.653	178.650	193.450	207.558	241.810	222.649	214.802	268.020	230.242
Empleos no financieros CCAA	135.076	147.396	160.566	178.911	188.248	188.118	193.522	190.645	162.242
Empleos no financieros Admon. Local	54.694	61.090	69.618	72.076	76.302	76.613	73.103	61.547	60.706
Empleos no financieros Seguridad Social	104.798	112.182	121.356	133.537	150.769	157.606	158.900	160.443	161.640
TOTAL EMPLEOS (Sin Seguridad Social)	353.423	387.136	423.634	458.545	506.360	487.380	481.427	520.212	453.190

(P) Dato provisional.

Fuente: años 1985-1994 BADESPE (IEF); años 1995-2013 IGAE.

Tabla A3. Recursos de las comunidades autónomas de régimen común (páginas 195 a 198)

RECURSOS CCAA RÉGIMEN COMÚN (miles de euros)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
OPERACIONES DE CRÉDITO	310.733	9.091	430.549	624.717	2.252.256	4.219.844	3.024.822
TRIBUTOS PROPIOS	70.994	151.310	152.104	188.128	241.959	268.736	323.452
TRIBUTOS CEDIDOS. TOTAL	1.274.662	1.527.671	2.352.986	2.853.521	3.593.740	3.875.849	4.118.742
Tributos cedidos tradicionalmente	1.274.662	1.527.671	2.352.986	2.853.521	3.593.740	3.875.849	4.118.742
Tarifa autonómica IRPF	-	-	-	-	-	-	-
Participación territorializada IRPF							
IVA							
I. Especiales.Total							
Otros tributos cedidos gestionados por la AEAT. Total							
IMPUESTO PATRIMONIO E IMPUESTO ACTIVIDADES JUEGO							
RECARGO TRIBUTOS ESTATALES	2.695	10.312	13.211	12.179	15.884	28.076	58.141
TASAS AFECTAS A SERVICIOS TRANSFERIDOS POR EL ESTADO	169.839	189.560	215.282	239.531	302.128	331.126	357.150
SUBVENCIONES, CONVENIOS INSERCIÓN Y CP	1.733.394	1.511.682	1.753.131	1.884.569	2.232.918	2.247.407	2.734.498
SUBVENCIONES UE GESTIONADAS POR CCAA		250.411	354.284	372.554	482.702	785.168	972.229
FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (TOTAL)	964.534	707.656	785.875	966.806	721.480	774.373	774.373
PARTICIPACIÓN PROVINCIAL INGRESOS ESTADO	212.148	277.459	307.271	350.042	376.841	424.755	429.451
OTRAS TRANSFERENCIAS	5.270.340	7.017.847	9.162.333	10.195.104	12.044.220	14.439.287	17.818.843
Asistencia sanitaria y servicios sociales	2.316.789	2.721.301	4.476.758	4.939.490	5.342.198	6.851.734	8.646.029
Garantía financiación servicios asistencia sanitaria							
Fondo de suficiencia (antes de 2002 PIE)	2.742.849	4.291.107	4.683.077	5.250.435	6.028.006	6.830.247	9.112.263
Fondo garantía							
Compensación D.A. tercera Ley22/2009							
Compensaciones extraordinarias	126.654				650.180	697.845	
Órganos autogobierno	29.629						
Coste efectivo de nuevos servicios transferidos	54.419	5.440	2.498	5.180	23.836	59.460	60.551
Otras transferencias							
Recursos adicionales Ley 22/2009							
Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales							
Fondo de competitividad							
Fondos de cooperación							
Compensación por suspensión del Impuesto de Patrimonio							
Recursos adicionales financiación Sanidad							
Compensación D.A. tercera Ley22/2009							
TOTAL	10.009.340	11.652.999	15.527.026	17.687.150	22.264.128	27.394.622	30.611.702

Tabla A3. Recursos de las comunidades autónomas de régimen común (páginas 195 a 198)

RECURSOS CCAA RÉGIMEN COMÚN (miles de euros)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
OPERACIONES DE CRÉDITO	3.518.926	2.641.532	2.621.458	3.612.000	3.228.000	1.879.000	1.576.000
TRIBUTOS PROPIOS	449.394	487.490	567.692	559.309	619.253	670.031	696.740
TRIBUTOS CEDIDOS. TOTAL	3.958.518	4.769.115	4.823.788	5.027.741	12.279.148	13.714.141	14.658.781
Tributos cedidos tradicionalmente	3.958.518	4.738.085	4.743.921	4.889.912	6.039.923	6.818.013	7.844.999
Tarifa autonómica IRPF	-	-	-	-	3.899.979	4.166.150	4.239.490
Participación territorializada IRPF		31.030	79.867	137.829	2.439.246	2.729.978	2.574.292
IIVA							
I. Especiales.Total							
Otros tributos cedidos gestionados por la AEAT. Total							
IMPUESTO PATRIMONIO E IMPUESTO ACTIVIDADES JUEGO							
RECARGO TRIBUTOS ESTATALES	63.734	59.827	64.270	98.807	87.126	67.758	40.980
TASAS AFECTAS A SERVICIOS TRANSFERIDOS POR EL ESTADO	382.943	763.803	422.645	444.987	469.284	525.853	573.538
SUBVENCIONES, CONVENIOS INSERCIÓN Y CP	1.456.170	1.202.993	1.295.466	1.411.789	1.603.348	2.078.427	3.045.670
SUBVENCIONES UE GESTIONADAS POR CCAA	1.764.402	2.363.702	4.055.208	2.895.895	5.820.721	6.516.872	7.610.684
FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (TOTAL)	774.373	774.373	774.373	774.373	800.818	818.848	833.586
PARTICIPACIÓN PROVINCIAL INGRESOS ESTADO	452.224	176.342	191.590	200.886	212.244	223.188	240.155
OTRAS TRANSFERENCIAS	19.590.710	21.489.262	23.100.178	25.580.141	21.035.401	22.959.078	26.642.721
Asistencia sanitaria y servicios sociales	9.376.837	10.562.237	11.152.845	12.004.255	12.398.944	13.634.764	14.386.299
Garantía financiación servicios asistencia sanitaria							
Fondo de suficiencia (antes de 2002 PIE)	10.133.753	10.866.521	11.780.466	12.640.867	8.186.288	9.065.369	10.156.041
Fondo garantía					191.593	122.336	710.833
Compensación D.A. tercera Ley22/2009							
Compensaciones extraordinarias							
Órganos autogobierno							
Coste efectivo de nuevos servicios transferidos	44.717	6.655	82.611	904.553	62.627	26.703	1.191.869
Otras transferencias	35.403	53.851	84.256	30.465	195.948	109.906	197.678
Recursos adicionales Ley 22/2009							
Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales							
Fondo de competitividad							
Fondos de cooperación							
Compensación por suspensión del Impuesto de Patrimonio							
Recursos adicionales financiación Sanidad							
Compensación D.A. tercera Ley22/2009							
TOTAL	32.411.395	34.728.443	37.916.667	40.605.930	46.155.344	49.453.197	55.918.857

Tabla A3. Recursos de las comunidades autónomas de régimen común (páginas 195 a 198)

RECURSOS CCAA RÉGIMEN COMÚN (miles euros)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OPERACIONES DE CRÉDITO	3.052.000	4.729.000	3.057.000	2.386.000	3.093.000	5.098.000	1.312.000
TRIBUTOS PROPIOS	694.683	732.744	634.310	835.200	946.407	1.055.340	1.078.869
TRIBUTOS CEDIDOS. TOTAL	17.905.164	19.586.133	47.795.178	53.144.926	59.624.464	67.932.556	76.610.938
Tributos cedidos tradicionalmente	8.810.411	9.356.472	10.569.570	13.145.388	16.124.900	19.519.182	22.217.589
Tarifa autonómica IRPF	4.787.124	5.341.136	14.498.007	15.422.261	16.903.479	19.218.768	22.632.078
Participación territorializada IRPF	4.307.629	4.888.525					
IVA			12.919.648	14.202.819	15.577.574	17.454.529	19.128.280
I. Especiales.Total			6.874.183	7.195.306	7.489.365	7.718.896	8.023.119
Otros tributos cedidos gestionados por la AEAT. Total			2.933.771	3.179.152	3.529.145	4.021.181	4.609.883
IMPUESTO PATRIMONIO E IMPUESTO ACTIVIDADES JUEGO							
RECARGO TRIBUTOS ESTATALES	51.537	82.988	70.175	52.971	22.753	49.973	33.662
TASAS AFECTAS A SERVICIOS TRANSFERIDOS POR EL ESTADO	628.208	707.130	697.217	744.646	766.115	882.136	1.008.812
SUBVENCIONES, CONVENIOS INSERCIÓN Y CP	3.292.763	3.692.169	3.166.312	3.316.043	4.014.902	4.789.443	5.807.372
SUBVENCIONES UE GESTIONADAS POR CCAA	6.734.773	8.655.610	8.798.278	9.364.891	9.496.178	8.376.577	7.043.447
FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (TOTAL)	850.258	880.867	880.867	941.000	995.578	1.045.402	1.141.962
PARTICIPACIÓN PROVINCIAL INGRESOS ESTADO	327.052	351.195	294.478	295.705	302.784	340.528	383.616
OTRAS TRANSFERENCIAS	30.898.829	33.030.459	23.260.309	25.052.859	26.308.749	29.248.840	33.702.451
Asistencia sanitaria y servicios sociales	15.300.566	16.414.140					
Garantía financiación servicios asistencia sanitaria			208.829	224.083	592.836	143.186	14.013
Fondo de suficiencia (antes de 2002 PIE)	13.183.847	15.858.842	22.615.933	24.413.520	25.307.043	28.689.835	32.396.550
Fondo garantía	622.218	506.910					
Compensación D.A. tercera Ley22/2009							
Compensaciones extraordinarias							
Órganos autogobierno							
Coste efectivo de nuevos servicios transferidos	1.430.064	63.947	435.546	415.255	408.869	415.820	459.877
Otras transferencias	362.135	186.620					
Recursos adicionales Ley 22/2009							
Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales							
Fondo de competitividad							
Fondos de cooperación							
Compensación por suspensión del Impuesto de Patrimonio							
Recursos adicionales financiación Sanidad							832.011
Compensación D.A. tercera Ley22/2009							
TOTAL	64.435.267	72.448.295	88.654.125	96.134.241	105.570.930	118.818.795	128.123.130

Tabla A3. Recursos de las comunidades autónomas de régimen común (páginas 195 a 198)

RECURSOS CCAA RÉGIMEN COMÚN (miles de euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OPERACIONES DE CRÉDITO	2.056.000	8.876.000	16.445.000	26.852.000	20.216.000	41.269.000
TRIBUTOS PROPIOS	1.116.072	1.131.121	1.099.181	1.202.111	1.224.692	1.817.648
TRIBUTOS CEDIDOS. TOTAL	78.349.305	69.255.801	77.746.065	84.080.228	82.040.017	79.539.043
Tributos cedidos tradicionalmente	20.955.762	14.060.674	11.644.756	12.739.514	10.827.874	10.107.209
Tarifa autonómica IRPF	24.233.472	25.374.924	35.709.529	34.740.338	34.977.644	33.008.691
Participación territorializada IRPF						
IVA	19.547.279	16.807.269	16.783.315	24.543.187	24.651.037	25.231.733
I. Especiales.Total	8.552.718	8.538.849	11.754.918	12.057.188	11.583.462	11.191.410
Otros tributos cedidos gestionados por la AEAT. Total	5.060.074	4.474.085	1.901.250			
IMPUESTO PATRIMONIO E IMPUESTO ACTIVIDADES JUEGO						663.449
RECARGO TRIBUTOS ESTATALES	47.608	53.542	48.676	44.099	21.449	39.301
TASAS AFECTAS A SERVICIOS TRANSFERIDOS POR EL ESTADO	1.083.793	899.540	673.734	1.075.150	988.351	916.825
SUBVENCIONES, CONVENIOS INSERCIÓN Y CP	6.654.151	7.855.894	10.390.540	9.615.200	7.848.189	4.756.398
SUBVENCIONES UE GESTIONADAS POR CCAA	8.279.234	7.361.574	8.596.246	9.558.523	8.336.036	9.551.664
FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL (TOTAL)	1.218.470	1.317.300	1.332.844	1.206.823	762.517	661.300
PARTICIPACIÓN PROVINCIAL INGRESOS ESTADO	410.864	524.158	428.166	669.948	652.753	656.251
OTRAS TRANSFERENCIAS	36.389.356	31.187.531	14.919.464	21.451.109	18.389.588	16.058.697
Asistencia sanitaria y servicios sociales						
Garantía financiación servicios asistencia sanitaria	61.959	500.000	500.000			
Fondo de suficiencia (antes de 2002 PIE)	34.861.862	28.970.936	7.638.099	8.983.706	6.529.769	5.368.731
Fondo garantía						
Compensación D.A. tercera Ley22/2009			188.363			
Compensaciones extraordinarias						
Órganos autogobierno						
Coste efectivo de nuevos servicios transferidos	554.715	617.190	4.975	26.886	22.725	
Otras transferencias						
Recursos adicionales Ley 22/2009			5.236.854	2.400.000		
Fondo de garantía de servicios públicos fundamentales			3.315.527	7.497.594	7.052.958	6.763.784
Fondo de competitividad			2.572.500	3.037.823	2.992.016	2.207.540
Fondos de cooperación			1.200.000	1.905.100	1.792.120	1.718.642
Compensación por suspensión del Impuesto de Patrimonio			2.097.280	3.329.606		
Recursos adicionales financiación Sanidad	910.821	1.099.406	655.000	655.000		
Compensación D.A. tercera Ley22/2009			188.363			
TOTAL	135.604.852	128.462.462	131.679.917	155.788.623	140.479.598	155.929.575

Tabla A4. Recursos de las comunidades autónomas de régimen foral (1)

RECURSOS CCAA RÉGIMEN FORAL (miles de euros)	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Operaciones de crédito	82.038	3.799	3.119	62.169	152.175	214.351	433.967
Tributos propios	-	-	-	-	-	-	-
Tributos concertados o convenidos	1.000.457	1.349.916	1.689.303	2.411.044	2.466.868	2.953.469	3.393.481
Recargos tributos estatales							
Tasas afectas a servicios transferidos							
Subvenciones, convenios inversión y C-P	24.483	27.423	11.279	19.673	17.473	14.397	10.263
Subvenciones UE gestionadas por CCAA		2.863	24.916	25.425	40.775	67.243	66.621
Fondo compensación interterritorial	37.081	40.315	57.994	75.590			
Participación provincial ingresos Estado	26.286	34.618	35.819	13.608	16.057	24.316	481
Otras transferencias							
Asistencia sanitaria y servicios sociales			450.116	230.406	275.655	469.797	547.880
Compensaciones extraordinarias					69.580	74.681	
TOTAL	1.170.345	1.458.935	2.272.547	2.837.916	3.038.585	3.818.253	4.452.694

Tabla A4. Recursos de las comunidades autónomas de régimen foral (2).

RECURSOS CCAA RÉGIMEN FORAL (miles de euros)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Operaciones de crédito	530.111	510.716	386.866	199.000	168.000	- 196.000	- 177.000
Tributos propios	-	-	-	5.354	6.653	6.735	7.011
Tributos concertados o convenidos	3.349.267	3.770.101	4.089.270	4.630.790	5.033.596	5.793.192	6.243.189
Recargos tributos estatales				1.897	3.516	3.628	3.678
Tasas afectas a servicios transferidos		88.238					
Subvenciones, convenios inversión y C-P	9.457	6.365	9.385	5.423	15.905	10.697	21.301
Subvenciones UE gestionadas por CCAA	107.948	47.112	120.071	191.368	199.620	383.028	229.258
Fondo compensación interterritorial							
Participación provincial ingresos Estado	489	533	574	621	617	33	37
Otras transferencias							
Asistencia sanitaria y servicios sociales	452.362	561.077	447.615	430.349	216.321	180.894	125.562
Compensaciones extraordinarias							
TOTAL	4.449.634	4.984.142	5.053.782	5.464.801	5.644.227	6.182.205	6.453.036

Tabla A4. Recursos de las comunidades autónomas de régimen foral (3)

RECURSOS CCAA RÉGIMEN FORAL (miles de euros)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Operaciones de crédito	151.000	- 494.000	- 278.000	147.000	- 109.000	- 247.000	- 208.000
Tributos propios	7.060	6.890	7.076	6.893	6.838	6.986	6.422
Tributos concertados o convenidos	6.687.874	6.700.967	11.067.969	11.663.082	12.521.832	14.175.471	15.878.196
Recargos tributos estatales	3.682	3.944	3.849	4.501	4.243	3.982	3.951
Tasas afectas a servicios transferidos			141.599	146.719	171.923	167.107	199.288
Subvenciones, convenios inversión y C-P	39.425	49.486	35.780	26.195	21.188	68.453	36.265
Subvenciones UE gestionadas por CCAA	253.617	412.624	350.947	328.264	268.616	291.558	281.622
Fondo compensación interterritorial							
Participación provincial ingresos Estado	35	41	37	57	61	48	86
Otras transferencias							
Asistencia sanitaria y servicios sociales	64.303	63.888					
Compensaciones extraordinarias							
TOTAL	7.206.996	6.743.841	11.329.257	12.322.710	12.885.701	14.466.604	16.197.831

Tabla A4. Recursos de las comunidades autónomas de régimen foral (y 4)

RECURSOS CCAA RÉGIMEN FORAL (miles de euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Operaciones de crédito	- 306.000	467.000	1.845.000	2.966.000	1.278.000	2.069.000
Tributos propios	6.263	5.555	4.641	4.274	3.010	2.477
Tributos concertados o convenidos	17.352.057	16.001.737	13.823.676	14.564.050	14.613.880	14.381.815
Recargos tributos estatales	3.882	4.003	3.845	4.576	4.182	4.049
Tasas afectas a servicios transferidos	227.537	242.666	270.454	284.406	314.693	291.090
Subvenciones, convenios inversión y C-P	55.838	72.659	98.046	99.725	78.659	143.452
Subvenciones UE gestionadas por CCAA	220.266	246.570	217.363	221.008	253.577	254.682
Fondo compensación interterritorial						
Participación provincial ingresos Estado	95	84	83	60	68	84
Otras transferencias						
Asistencia sanitaria y servicios sociales						
Compensaciones extraordinarias						
TOTAL	17.559.938	17.040.275	16.263.109	18.144.099	16.546.069	17.146.649

Fuente tablas 3 y 4: BADESPE (IEF)

Tabla A5. Diligencias previas por delitos relacionados con la corrupción (1)

DILIGENCIAS PREVIAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996	1997	1998	1999	2000
COMUNIDADES AUTÓNOMAS RÉGIMEN FORAL																	
Alava																	
Prevaricación de los funcionarios públicos	3	4	0	2	0	1	4	4	8	4	6	3	4	12	3	3	11
Cohecho							0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
Tráfico de influencias													0	0	0	0	0
Malversación	6	3	2	2	1	3	13	2	1	4	6	0	0	0	7	3	1
Fraudes y exacciones ilegales							0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0
Negociaciones prohibidas a los funcionarios							0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guipuzkoa																	
Prevaricación de los funcionarios públicos	0	2	1	0	1	0	0	0	2	9	10	2	3	2	2	3	4
Cohecho							1	1	0	4	0	0	1	1	0	0	0
Tráfico de influencias													0	0	0	0	0
Malversación	5	9	4	0	2	85	1	7	2	5	4	2	4	3	3	1	2
Fraudes y exacciones ilegales							0	0	2	1	1	1	1	1	0	2	3
Negociaciones prohibidas a los funcionarios							0	0	2	0	0	0	0		0	0	0
Navarra																	
Prevaricación de los funcionarios públicos	2	1	6	3	6	0	0	4	5	4	8	3	4	4	4	3	7
Cohecho							0	1	1	2	6	1	0	0	2	2	1
Tráfico de influencias													0	1	0	0	0
Malversación	4	5	3	3	6	1	9	5	4	8	6	3	3	4	5	1	1
Fraudes y exacciones ilegales							0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2
Negociaciones prohibidas a los funcionarios							0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vizcaya																	
Prevaricación de los funcionarios públicos	0	1	6	1	15	11	13	12	17	24	30	4	37	48	13	5	3
Cohecho							3	1	1	0	0	0	0	1	6	2	0
Tráfico de influencias													0	0	3	1	0
Malversación	4	0	4	4	8	5	6	6	7	2	7	0	0	6	8	9	2
Fraudes y exacciones ilegales							0	0	0	0	0	7	0	2	6	0	0
Negociaciones prohibidas a los funcionarios							0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0
TOTAL CCAA DE RÉGIMEN FORAL	24	25	26	15	39	106	50	43	54	67	85	26	57	85	66	42	37

Tabla A5. Diligencias previas por delitos relacionados con la corrupción (2)

DILIGENCIAS PREVIAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
COMUNIDADES AUTÓNOMAS RÉGIMEN FORAL													
Alava													
Prevaricación de los funcionarios públicos	7	4	1	1	8	5	4	5	7	4	3	6	4
Cohecho	1	0	0	0	0	0	2	2	1	2	2	0	0
Tráfico de influencias	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Malversación	3	1	3	2	0	1	1	1	3	1	2	0	1
Fraudes y exacciones ilegales	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0
Negociaciones prohibidas a los funcionarios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guipuzkoa													
Prevaricación de los funcionarios públicos	3	7	5	5	5	7	4	1	6	6	12	11	3
Cohecho	1	1	0	2	3	3	1	0	2	0	2	0	0
Tráfico de influencias	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Malversación	2	3	2	0	1	1	0	0	2	1	2	3	1
Fraudes y exacciones ilegales	11	11	7	3	3	3	2	1	10	0	6	1	0
Negociaciones prohibidas a los funcionarios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra													
Prevaricación de los funcionarios públicos	9	12	7	16	12	9	2	9	3	4	16	13	6
Cohecho	1	3	2	3	0	1	2	2	1	0	3	1	4
Tráfico de influencias	1	0	0	2	2	0	0	0	0	0	1	1	0
Malversación	0	1	3	12	0	0	2	0	1	1	3	2	5
Fraudes y exacciones ilegales	2	1	1	1	5	0	0	0	11	0	0	0	1
Negociaciones prohibidas a los funcionarios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Vizcaya													
Prevaricación de los funcionarios públicos	6	8	5	12	4	2	5	3	2	8	21	17	10
Cohecho	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	0
Tráfico de influencias	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
Malversación	3	1	3	8	2	0	0	1	1	2	2	0	2
Fraudes y exacciones ilegales	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	4	5	3
Negociaciones prohibidas a los funcionarios	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
TOTAL CCAA DE RÉGIMEN FORAL (A)	54	53	39	68	46	34	27	27	53	31	82	62	41

Tabla A5. Diligencias previas por delitos relacionados con la corrupción (3)

DILIGENCIAS PREVIAS	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996	1997	1998	1999	2000
ESPAÑA																	
Prevaricación de los funcionarios públicos	134	123	148	230	492	321	683	456	961	848	934	415	684	620	677	576	425
Cohecho							80	71	196	835	140	48	52	78	98	81	82
Tráfico de influencias													9	18	68	92	15
Malversación	409	406	412	432	1062	553	354	475	583	611	740	344	322	594	486	329	251
Fraudes y exacciones ilegales							16	6	12	26	33	8	41	65	65	79	62
Negociaciones prohibidas a los funcionarios							5	1	2	2	7	3	5	11	8	12	3
Total España (B)	543	529	560	662	1554	874	1138	1009	1754	2322	1854	818	1113	1386	1402	1169	838
TOTAL CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (B - A)	519	504	534	647	1515	768	1088	966	1700	2255	1769	792	1056	1301	1336	1127	801

DILIGENCIAS PREVIAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL ESPAÑA													
Prevaricación de los funcionarios públicos	438	494	346	410	381	432	607	517	516	616	637	635	792
Cohecho	78	83	80	37	59	89	82	125	99	66	109	103	120
Tráfico de influencias	25	16	17	32	12	24	23	34	41	34	49	53	81
Malversación	206	243	210	208	187	111	242	131	145	148	185	183	203
Fraudes y exacciones ilegales	94	120	126	113	116	82	135	97	57	91	122	71	67
Negociaciones prohibidas a los funcionarios	0	4	8	3	5	21	19	14	17	13	13	6	25
Total España (B)	841	960	787	803	760	759	1108	918	875	968	1115	1051	1288
TOTAL CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (B- A)	787	907	748	735	714	725	1081	891	822	937	1033	989	1247

Fuente: Fiscalía General del Estado

Tabla A6. Cálculo renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales (páginas 206-212). Fuente: INE

	1984	1985	1986	1987	1988
PIB ANDALUCÍA	19.869.941	22.631.658	25.803.096	29.334.379	32.427.302
Población	6.620.725	6.676.889	6.726.921	6.773.974	6.818.889
RPC	3,001	3,390	3,836	4,330	4,756
PIB ARAGÓN	5.413.929	5.866.257	6.670.128	7.405.689	8.478.388
Población	1.202.320	1.202.218	1.201.291	1.199.795	1.198.216
RPC	4,503	4,880	5,552	6,172	7,076
PIB ASTURIAS	4.197.775	4.808.704	5.537.707	5.867.164	6.432.729
Población	1.128.561	1.126.355	1.122.981	1.119.511	1.115.045
RPC	3,720	4,269	4,931	5,241	5,769
PIB BALEARS	3.421.808	4.056.567	4.537.930	5.149.670	5.716.328
Población	674.148	679.982	685.509	690.608	695.730
RPC	5,076	5,966	6,620	7,457	8,216
PIB CANARIAS	5.479.740	5.862.086	6.940.939	7.791.966	8.839.097
Población	1.412.104	1.425.584	1.437.814	1.450.022	1.461.760
RPC	3,881	4,112	4,827	5,374	6,047
PIB CANTABRIA	2.234.924	2.360.307	2.548.616	2.807.075	3.260.298
Población	521.651	523.572	524.942	526.081	527.127
RPC	4,284	4,508	4,855	5,336	6,185
PIB CASTILLA Y LEÓN	9.722.994	10.977.835	12.348.972	13.723.468	15.021.108
Población	2.590.341	2.589.610	2.586.361	2.581.893	2.576.210
RPC	3,754	4,239	4,775	5,315	5,831
PIB CASTILLA - LA MANCHA	5.358.678	6.247.046	6.805.170	7.806.751	8.831.999
Población	1.659.015	1.660.848	1.660.971	1.661.437	1.661.717
RPC	3,230	3,761	4,097	4,699	5,315
PIB CATALUÑA	28.041.800	30.134.368	35.444.322	40.004.946	45.096.024
Población	6.012.916	6.028.671	6.042.956	6.052.938	6.059.952
RPC	4,664	4,999	5,865	6,609	7,442
PIB COMUNITAT VALENCIANA	15.534.847	17.229.328	19.212.362	21.472.035	23.689.697
Población	3.728.615	3.753.019	3.773.692	3.793.143	3.811.224
RPC	4,166	4,591	5,091	5,661	6,216
PIB EXTREMADURA	2.926.328	3.302.964	3.578.192	4.101.589	4.693.364
Población	1.069.446	1.069.795	1.069.410	1.068.919	1.068.381
RPC	2,736	3,087	3,346	3,837	4,393
PIB GALICIA	9.280.366	10.122.606	11.205.829	12.265.665	13.684.409
Población	2.809.230	2.804.629	2.796.897	2.786.389	2.776.829
RPC	3,304	3,609	4,007	4,402	4,928
PIB MADRID	23.118.315	24.976.302	29.944.575	33.667.033	37.094.966
Población	4.794.710	4.826.262	4.853.420	4.879.392	4.902.168
RPC	4,822	5,175	6,170	6,900	7,567
PIB MURCIA	3.687.834	4.047.949	4.834.217	5.356.917	5.811.943
Población	986.807	996.384	1.005.303	1.013.739	1.022.339
RPC	3,737	4,063	4,809	5,284	5,685
PIB NAVARRA	2.548.105	2.784.453	3.174.468	3.700.167	3.996.202
Población	514.836	516.322	517.233	518.071	518.612
RPC	4,949	5,393	6,137	7,142	7,706
PIB PAÍS VASCO	10.711.713	11.889.708	13.416.706	14.320.808	15.573.600
Población	2.148.648	2.147.171	2.143.503	2.138.880	2.132.852
RPC	4,985	5,537	6,259	6,695	7,302
PIB LA RIOJA	1.264.469	1.518.084	1.544.529	1.644.303	1.826.578
Población	258.460	259.632	260.488	261.183	261.825
RPC	4,892	5,847	5,929	6,296	6,976
TOTAL PIB ESPAÑA	152.813.566	168.816.223	193.547.756	216.419.627	240.474.030
Total población España	38.132.533	38.286.943	38.409.692	38.515.975	38.608.876
RPC España	4,007	4,409	5,039	5,619	6,228
PIB CCAA Régimen común	139.553.749	154.142.061	176.956.583	198.398.651	220.904.229
Población CCAA Régimen común	35.469.049	35.623.450	35.748.956	35.859.024	35.957.412
RPC CCAA Régimen común	3,935	4,327	4,950	5,533	6,143
PIB CCAA Régimen foral	13.259.818	14.674.161	16.591.174	18.020.975	19.569.802
Población CCAA Régimen foral	2.663.484	2.663.493	2.660.736	2.656.951	2.651.464
RPC CCAA Régimen foral	4,978	5,509	6,236	6,783	7,381

Tabla A6. Cálculo renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales (páginas 206-212). Fuente: INE

	1984	1985	1986	1987	1988
PIB ANDALUCÍA	19.869.941	22.631.658	25.803.096	29.334.379	32.427.302
Población	6.620.725	6.676.889	6.726.921	6.773.974	6.818.889
RPC	3,001	3,390	3,836	4,330	4,756
PIB ARAGÓN	5.413.929	5.866.257	6.670.128	7.405.689	8.478.388
Población	1.202.320	1.202.218	1.201.291	1.199.795	1.198.216
RPC	4,503	4,880	5,552	6,172	7,076
PIB ASTURIAS	4.197.775	4.808.704	5.537.707	5.867.164	6.432.729
Población	1.128.561	1.126.355	1.122.981	1.119.511	1.115.045
RPC	3,720	4,269	4,931	5,241	5,769
PIB BALEARS	3.421.808	4.056.567	4.537.930	5.149.670	5.716.328
Población	674.148	679.982	685.509	690.608	695.730
RPC	5,076	5,966	6,620	7,457	8,216
PIB CANARIAS	5.479.740	5.862.086	6.940.939	7.791.966	8.839.097
Población	1.412.104	1.425.584	1.437.814	1.450.022	1.461.760
RPC	3,881	4,112	4,827	5,374	6,047
PIB CANTABRIA	2.234.924	2.360.307	2.548.616	2.807.075	3.260.298
Población	521.651	523.572	524.942	526.081	527.127
RPC	4,284	4,508	4,855	5,336	6,185
PIB CASTILLA Y LEÓN	9.722.994	10.977.835	12.348.972	13.723.468	15.021.108
Población	2.590.341	2.589.610	2.586.361	2.581.893	2.576.210
RPC	3,754	4,239	4,775	5,315	5,831
PIB CASTILLA - LA MANCHA	5.358.678	6.247.046	6.805.170	7.806.751	8.831.999
Población	1.659.015	1.660.848	1.660.971	1.661.437	1.661.717
RPC	3,230	3,761	4,097	4,699	5,315
PIB CATALUÑA	28.041.800	30.134.368	35.444.322	40.004.946	45.096.024
Población	6.012.916	6.028.671	6.042.956	6.052.938	6.059.952
RPC	4,664	4,999	5,865	6,609	7,442
PIB COMUNITAT VALENCIANA	15.534.847	17.229.328	19.212.362	21.472.035	23.689.697
Población	3.728.615	3.753.019	3.773.692	3.793.143	3.811.224
RPC	4,166	4,591	5,091	5,661	6,216
PIB EXTREMADURA	2.926.328	3.302.964	3.578.192	4.101.589	4.693.364
Población	1.069.446	1.069.795	1.069.410	1.068.919	1.068.381
RPC	2,736	3,087	3,346	3,837	4,393
PIB GALICIA	9.280.366	10.122.606	11.205.829	12.265.665	13.684.409
Población	2.809.230	2.804.629	2.796.897	2.786.389	2.776.829
RPC	3,304	3,609	4,007	4,402	4,928
PIB MADRID	23.118.315	24.976.302	29.944.575	33.667.033	37.094.966
Población	4.794.710	4.826.262	4.853.420	4.879.392	4.902.168
RPC	4,822	5,175	6,170	6,900	7,567
PIB MURCIA	3.687.834	4.047.949	4.834.217	5.356.917	5.811.943
Población	986.807	996.384	1.005.303	1.013.739	1.022.339
RPC	3,737	4,063	4,809	5,284	5,685
PIB NAVARRA	2.548.105	2.784.453	3.174.468	3.700.167	3.996.202
Población	514.836	516.322	517.233	518.071	518.612
RPC	4,949	5,393	6,137	7,142	7,706
PIB PAÍS VASCO	10.711.713	11.889.708	13.416.706	14.320.808	15.573.600
Población	2.148.648	2.147.171	2.143.503	2.138.880	2.132.852
RPC	4,985	5,537	6,259	6,695	7,302
PIB LA RIOJA	1.264.469	1.518.084	1.544.529	1.644.303	1.826.578
Población	258.460	259.632	260.488	261.183	261.825
RPC	4,892	5,847	5,929	6,296	6,976
TOTAL PIB ESPAÑA	152.813.566	168.816.223	193.547.756	216.419.627	240.474.030
Total población España	38.132.533	38.286.943	38.409.692	38.515.975	38.608.876
RPC España	4,007	4,409	5,039	5,619	6,228
PIB CCAA Régimen común	139.553.749	154.142.061	176.956.583	198.398.651	220.904.229
Población CCAA Régimen común	35.469.049	35.623.450	35.748.956	35.859.024	35.957.412
RPC CCAA Régimen común	3,935	4,327	4,950	5,533	6,143
PIB CCAA Régimen foral	13.259.818	14.674.161	16.591.174	18.020.975	19.569.802
Población CCAA Régimen foral	2.663.484	2.663.493	2.660.736	2.656.951	2.651.464
RPC CCAA Régimen foral	4,978	5,509	6,236	6,783	7,381

Tabla A6. Cálculo renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales (páginas 206-212). Fuente: INE

	1989	1990	1991	1992	1993
PIB ANDALUCÍA	35.921.105	41.132.511	45.139.988	48.036.986	49.018.313
Población	6.860.269	6.898.938	6.937.107	6.981.694	7.030.277
RPC	5,236	5,962	6,507	6,880	6,972
PIB ARAGÓN	9.488.449	10.396.169	11.391.722	12.140.090	12.473.243
Población	1.196.130	1.193.294	1.189.771	1.190.530	1.193.145
RPC	7,933	8,712	9,575	10,197	10,454
PIB ASTURIAS	7.170.327	7.727.543	8.349.963	9.085.476	9.257.516
Población	1.109.331	1.102.849	1.095.557	1.092.874	1.091.116
RPC	6,464	7,007	7,622	8,313	8,484
PIB BALEARS	6.258.279	7.108.362	7.914.572	8.647.897	9.016.119
Población	700.883	705.294	708.917	719.713	732.316
RPC	8,929	10,079	11,164	12,016	12,312
PIB CANARIAS	9.618.736	10.511.612	11.465.177	12.661.810	13.618.309
Población	1.473.018	1.483.529	1.492.835	1.510.606	1.530.528
RPC	6,530	7,086	7,680	8,382	8,898
PIB CANTABRIA	3.712.909	4.004.676	4.296.185	4.690.869	4.764.614
Población	527.667	527.688	527.567	528.528	529.686
RPC	7,036	7,589	8,143	8,875	8,995
PIB CASTILLA Y LEÓN	16.524.239	17.888.891	19.541.494	20.920.781	22.133.401
Población	2.568.239	2.559.546	2.548.508	2.541.467	2.535.358
RPC	6,434	6,989	7,668	8,232	8,730
PIB CASTILLA - LA MANCHA	10.026.306	11.128.112	12.132.265	13.052.685	13.285.853
Población	1.661.327	1.660.507	1.659.371	1.667.663	1.678.672
RPC	6,035	6,702	7,311	7,827	7,915
PIB CATALUÑA	51.458.536	57.174.498	62.747.292	67.887.749	69.719.117
Población	6.064.260	6.064.741	6.061.507	6.082.495	6.110.576
RPC	8,486	9,427	10,352	11,161	11,410
PIB COMUNITAT VALENCIANA	26.591.570	29.753.807	32.661.600	34.966.073	35.965.063
Población	3.827.276	3.841.820	3.855.982	3.882.777	3.913.214
RPC	6,948	7,745	8,470	9,005	9,191
PIB EXTREMADURA	5.126.164	5.691.308	6.284.681	6.840.732	7.051.909
Población	1.067.212	1.065.258	1.062.741	1.063.112	1.064.385
RPC	4,803	5,343	5,914	6,435	6,625
PIB GALICIA	15.278.569	16.611.975	18.078.438	19.546.596	20.213.972
Población	2.764.881	2.751.383	2.735.558	2.731.875	2.731.249
RPC	5,526	6,038	6,609	7,155	7,401
PIB MADRID	41.712.512	47.072.266	51.799.833	56.014.911	57.973.994
Población	4.920.827	4.937.156	4.947.735	4.984.663	5.030.383
RPC	8,477	9,534	10,469	11,237	11,525
PIB MURCIA	6.550.605	7.517.003	8.141.154	8.699.752	8.918.112
Población	1.030.440	1.037.838	1.044.764	1.058.075	1.072.937
RPC	6,357	7,243	7,792	8,222	8,312
PIB NAVARRA	4.652.669	4.984.211	5.460.622	5.842.006	5.930.733
Población	519.251	519.631	519.500	522.071	525.349
RPC	8,960	9,592	10,511	11,190	11,289
PIB PAÍS VASCO	17.622.997	19.320.165	21.008.180	22.191.176	22.802.495
Población	2.125.498	2.116.888	2.106.405	2.103.318	2.102.202
RPC	8,291	9,127	9,973	10,551	10,847
PIB LA RIOJA	2.033.524	2.273.046	2.494.970	2.688.844	2.759.619
Población	262.429	263.021	263.376	264.477	265.665
RPC	7,749	8,642	9,473	10,167	10,388
TOTAL PIB ESPAÑA	269.747.497	300.296.155	328.908.135	353.914.434	364.902.384
Total población España	38.678.938	38.729.381	38.757.201	38.925.938	39.137.058
RPC España	6,974	7,754	8,486	9,092	9,324
PIB CCAA Régimen común	247.471.831	275.991.778	302.439.334	325.881.252	336.169.155
Población CCAA Régimen común	36.034.189	36.092.862	36.131.296	36.300.549	36.509.507
RPC CCAA Régimen común	6,868	7,647	8,371	8,977	9,208
PIB CCAA Régimen foral	22.275.666	24.304.377	26.468.801	28.033.182	28.733.229
Población CCAA Régimen foral	2.644.749	2.636.519	2.625.905	2.625.389	2.627.551
RPC CCAA Régimen foral	8,423	9,218	10,080	10,678	10,935

Tabla A6. Cálculo renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales (páginas 206-212). Fuente: INE

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB ANDALUCÍA	52.275.101	60.209.661	63.726.589	67.726.816	71.723.447
Población	7.074.930	7.115.499	7.152.486	7.186.526	7.221.920
RPC	7,389	8,462	8,910	9,424	9,931
PIB ARAGÓN	13.207.241	14.618.913	15.519.395	16.496.211	17.247.733
Población	1.194.633	1.196.261	1.197.260	1.198.245	1.199.172
RPC	11,055	12,221	12,962	13,767	14,383
PIB ASTURIAS	9.791.839	10.824.067	11.211.425	11.571.682	12.355.345
Población	1.088.497	1.086.001	1.082.714	1.079.198	1.076.012
RPC	8,996	9,967	10,355	10,722	11,483
PIB BALEARS	9.723.240	10.289.692	11.005.412	12.117.904	13.151.450
Población	744.232	756.141	767.952	780.019	792.343
RPC	13,065	13,608	14,331	15,535	16,598
PIB CANARIAS	14.513.132	17.071.221	18.086.518	19.375.986	21.134.879
Población	1.549.420	1.568.049	1.586.644	1.604.650	1.622.822
RPC	9,367	10,887	11,399	12,075	13,024
PIB CANTABRIA	5.083.931	5.581.023	5.833.536	6.144.798	6.617.184
Población	530.550	531.185	531.601	531.994	532.564
RPC	9,582	10,507	10,974	11,551	12,425
PIB CASTILLA Y LEÓN	23.099.768	27.369.938	28.516.446	29.498.229	30.830.163
Población	2.528.348	2.520.690	2.512.008	2.502.823	2.494.206
RPC	9,136	10,858	11,352	11,786	12,361
PIB CASTILLA - LA MANCHA	13.925.793	15.808.877	16.800.432	17.660.080	18.895.023
Población	1.688.537	1.698.263	1.707.702	1.716.289	1.725.584
RPC	8,247	9,309	9,838	10,290	10,950
PIB CATALUÑA	74.690.563	84.245.928	90.397.940	95.893.310	101.700.663
Población	6.136.308	6.161.209	6.184.328	6.208.372	6.233.351
RPC	12,172	13,674	14,617	15,446	16,316
PIB COMUNITAT VALENCIANA	37.914.789	42.245.425	44.772.120	48.191.411	52.007.425
Población	3.942.324	3.969.401	3.996.734	4.022.992	4.049.388
RPC	9,617	10,643	11,202	11,979	12,843
PIB EXTREMADURA	7.546.993	7.737.711	8.149.367	8.509.127	9.038.273
Población	1.064.776	1.065.076	1.064.700	1.063.882	1.062.980
RPC	7,088	7,265	7,654	7,998	8,503
PIB GALICIA	21.273.875	25.138.467	26.228.993	27.508.632	28.981.292
Población	2.730.117	2.727.113	2.722.355	2.717.003	2.712.444
RPC	7,792	9,218	9,635	10,125	10,685
PIB MADRID	61.927.037	74.857.792	79.593.652	85.384.685	93.521.163
Población	5.074.384	5.116.658	5.157.603	5.198.753	5.242.444
RPC	12,204	14,630	15,432	16,424	17,839
PIB MURCIA	9.528.542	10.264.996	10.911.210	11.860.766	12.796.094
Población	1.087.209	1.100.679	1.114.394	1.128.146	1.142.030
RPC	8,764	9,326	9,791	10,514	11,205
PIB NAVARRA	6.301.245	7.606.052	8.145.548	8.756.985	9.318.953
Población	528.520	531.732	534.844	538.100	541.557
RPC	11,922	14,304	15,230	16,274	17,208
PIB PAÍS VASCO	24.133.280	28.171.465	29.564.913	31.495.610	34.032.038
Población	2.100.382	2.097.947	2.094.857	2.091.894	2.089.757
RPC	11,490	13,428	14,113	15,056	16,285
PIB LA RIOJA	2.957.599	3.418.731	3.602.821	3.855.528	4.117.271
Población	266.807	268.055	269.078	270.184	271.423
RPC	11,085	12,754	13,390	14,270	15,169
TOTAL PIB ESPAÑA	387.893.969	445.459.959	472.066.317	502.047.760	537.468.396
Total población España	39.329.974	39.509.959	39.677.260	39.839.070	40.009.997
RPC España	9,863	11,275	11,898	12,602	13,433
PIB CCAA Régimen común	357.459.444	409.682.442	434.355.856	461.795.165	494.117.405
Población CCAA Régimen común	36.701.072	36.880.280	37.047.559	37.209.076	37.378.683
RPC CCAA Régimen común	9,740	11,108	11,724	12,411	13,219
PIB CCAA Régimen foral	30.434.526	35.777.517	37.710.461	40.252.595	43.350.991
Población CCAA Régimen foral	2.628.902	2.629.679	2.629.701	2.629.994	2.631.314
RPC CCAA Régimen foral	11,577	13,605	14,340	15,305	16,475

Tabla A6. Cálculo renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales (páginas 206-212). Fuente: INE

	1999	2000	2001	2002	2003
PIB ANDALUCÍA	76.528.435	83.835.196	90.662.954	97.986.598	106.955.967
Población	7.253.141	7.285.993	7.323.031	7.391.401	7.490.858
RPC	10,551	11,506	12,381	13,257	14,278
PIB ARAGÓN	18.105.350	19.495.928	20.933.054	22.710.248	24.351.315
Población	1.199.699	1.200.200	1.202.015	1.209.917	1.225.563
RPC	15,092	16,244	17,415	18,770	19,869
PIB ASTURIAS	12.723.892	13.885.256	14.953.663	15.890.161	16.862.484
Población	1.072.219	1.068.287	1.064.851	1.062.796	1.062.320
RPC	11,867	12,998	14,043	14,951	15,873
PIB BALEARS	14.559.120	16.102.048	17.421.262	18.487.225	19.492.234
Población	804.754	817.313	830.428	845.130	883.410
RPC	18,091	19,701	20,979	21,875	22,065
PIB CANARIAS	23.515.026	25.300.046	27.588.689	29.619.245	31.900.744
Población	1.640.341	1.659.062	1.677.983	1.703.846	1.755.693
RPC	14,335	15,250	16,442	17,384	18,170
PIB CANTABRIA	7.124.151	7.769.398	8.412.088	9.020.567	9.554.935
Población	532.996	533.417	534.231	536.289	541.645
RPC	13,366	14,565	15,746	16,820	17,641
PIB CASTILLA Y LEÓN	32.707.162	34.685.385	36.919.726	39.425.963	42.100.915
Población	2.483.618	2.472.869	2.463.479	2.454.840	2.463.623
RPC	13,169	14,026	14,987	16,061	17,089
PIB CASTILLA - LA MANCHA	19.850.953	21.230.881	22.978.647	24.740.839	26.901.783
Población	1.733.813	1.742.456	1.752.002	1.763.493	1.797.142
RPC	11,449	12,184	13,116	14,029	14,969
PIB CATALUÑA	109.998.851	119.272.572	128.821.423	137.485.797	147.319.851
Población	6.257.793	6.283.101	6.314.849	6.380.503	6.556.909
RPC	17,578	18,983	20,400	21,548	22,468
PIB COMUNITAT VALENCIANA	55.905.145	60.899.487	66.551.021	71.564.707	76.707.787
Población	4.076.380	4.103.816	4.135.183	4.192.287	4.322.063
RPC	13,714	14,840	16,094	17,071	17,748
PIB EXTREMADURA	9.727.034	10.467.283	11.146.389	11.889.619	12.734.363
Población	1.061.607	1.060.030	1.059.011	1.057.795	1.060.356
RPC	9,163	9,875	10,525	11,240	12,010
PIB GALICIA	30.759.236	32.606.285	35.037.372	37.573.764	40.392.977
Población	2.707.901	2.702.471	2.698.025	2.696.818	2.705.158
RPC	11,359	12,065	12,986	13,933	14,932
PIB MADRID	101.371.361	111.501.539	120.824.157	129.398.076	138.502.362
Población	5.284.618	5.329.606	5.379.087	5.478.405	5.638.827
RPC	19,182	20,921	22,462	23,620	24,562
PIB MURCIA	13.718.986	15.176.982	16.599.695	18.158.197	19.886.880
Población	1.155.675	1.169.114	1.184.118	1.206.619	1.242.632
RPC	11,871	12,982	14,019	15,049	16,004
PIB NAVARRA	9.976.810	10.861.962	11.580.818	12.397.524	13.238.348
Población	544.948	548.379	552.060	557.454	567.888
RPC	18,308	19,807	20,977	22,240	23,312
PIB PAÍS VASCO	36.801.733	39.704.473	42.428.886	44.954.939	47.643.796
Población	2.086.864	2.084.535	2.082.971	2.082.911	2.092.640
RPC	17,635	19,047	20,369	21,583	22,767
PIB LA RIOJA	4.395.759	4.785.765	5.114.765	5.433.987	5.909.593
Población	272.665	273.828	275.313	277.993	284.609
RPC	16,121	17,477	18,578	19,547	20,764
TOTAL PIB ESPAÑA	577.769.004	627.580.486	677.974.609	726.737.456	780.456.334
Total población España	40.169.032	40.334.477	40.528.637	40.898.497	41.691.336
RPC España	14,383	15,559	16,728	17,769	18,720
PIB CCAA Régimen común	530.990.461	577.014.051	623.964.905	669.384.993	719.574.190
Población CCAA Régimen común	37.537.220	37.701.563	37.893.606	38.258.132	39.030.808
RPC CCAA Régimen común	14,146	15,305	16,466	17,497	18,436
PIB CCAA Régimen foral	46.778.543	50.566.435	54.009.704	57.352.463	60.882.144
Población CCAA Régimen foral	2.631.812	2.632.914	2.635.031	2.640.365	2.660.528
RPC CCAA Régimen foral	17,774	19,206	20,497	21,721	22,883

Tabla A6. Cálculo renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales (páginas 206-212). Fuente: INE

	2004	2005	2006	2007	2008
PIB ANDALUCÍA	116.020.637	126.289.269	136.567.352	145.360.502	148.863.486
Población	7.596.513	7.730.705	7.865.775	7.986.597	8.118.575
RPC	15,273	16,336	17,362	18,201	18,336
PIB ARAGÓN	26.078.044	28.184.161	30.625.269	33.285.270	34.672.232
Población	1.237.793	1.255.078	1.273.568	1.294.246	1.325.426
RPC	21,068	22,456	24,047	25,718	26,159
PIB ASTURIAS	18.002.747	19.586.545	21.373.397	22.860.600	23.670.517
Población	1.062.408	1.062.755	1.063.488	1.065.291	1.071.081
RPC	16,945	18,430	20,097	21,459	22,100
PIB BALEARS	20.869.385	22.533.743	24.389.911	26.045.030	27.137.772
Población	912.964	940.124	970.288	1.005.184	1.042.855
RPC	22,859	23,969	25,137	25,911	26,023
PIB CANARIAS	33.874.016	36.380.354	38.935.127	41.229.185	42.187.213
Población	1.804.255	1.853.155	1.899.609	1.946.071	1.991.945
RPC	18,775	19,632	20,496	21,186	21,179
PIB CANTABRIA	10.232.012	11.090.807	11.939.768	12.791.176	13.261.708
Población	548.009	554.690	561.042	568.190	577.266
RPC	18,671	19,995	21,281	22,512	22,973
PIB CASTILLA Y LEÓN	44.981.713	48.159.162	51.567.303	55.168.928	56.491.066
Población	2.471.114	2.482.805	2.494.676	2.514.202	2.541.717
RPC	18,203	19,397	20,671	21,943	22,226
PIB CASTILLA - LA MANCHA	28.903.174	31.656.695	34.532.989	37.500.142	39.021.739
Población	1.833.549	1.874.004	1.917.447	1.971.222	2.031.828
RPC	15,764	16,893	18,010	19,024	19,205
PIB CATALUÑA	158.047.437	169.618.089	183.626.896	195.707.717	200.807.804
Población	6.712.745	6.870.818	7.010.868	7.151.693	7.311.146
RPC	23,544	24,687	26,192	27,365	27,466
PIB COMUNITAT VALENCIANA	82.586.125	89.367.814	97.433.398	103.947.799	107.433.280
Población	4.441.947	4.567.166	4.681.039	4.801.628	4.928.093
RPC	18,592	19,567	20,814	21,648	21,800
PIB EXTREMADURA	13.629.416	14.835.160	15.852.753	16.986.623	17.628.677
Población	1.064.374	1.070.094	1.074.930	1.081.875	1.089.650
RPC	12,805	13,863	14,748	15,701	16,178
PIB GALICIA	43.626.254	47.423.093	51.588.434	55.502.223	57.831.895
Población	2.711.578	2.720.679	2.730.097	2.741.087	2.754.768
RPC	16,089	17,431	18,896	20,248	20,993
PIB MADRID	148.713.411	160.409.337	174.509.732	186.365.549	193.270.233
Población	5.766.566	5.866.186	5.953.604	6.074.984	6.226.195
RPC	25,789	27,345	29,312	30,678	31,041
PIB MURCIA	21.492.151	23.667.791	25.811.766	27.889.864	29.105.652
Población	1.276.812	1.313.496	1.351.109	1.385.715	1.419.567
RPC	16,833	18,019	19,104	20,127	20,503
PIB NAVARRA	14.180.846	15.285.576	16.445.943	17.520.252	18.260.869
Población	576.346	584.367	592.146	602.831	616.711
RPC	24,605	26,157	27,773	29,063	29,610
PIB PAÍS VASCO	50.900.904	54.923.574	59.578.227	63.530.036	66.178.518
Población	2.103.103	2.115.262	2.127.670	2.142.601	2.159.427
RPC	24,203	25,965	28,002	29,651	30,646
PIB LA RIOJA	6.298.344	6.808.350	7.397.775	7.939.458	8.274.914
Población	291.082	298.050	302.697	308.118	316.192
RPC	21,638	22,843	24,440	25,768	26,171
TOTAL PIB ESPAÑA	838.436.616	906.219.520	982.176.040	1.049.630.354	1.084.097.575
Total población España	42.411.158	43.159.434	43.870.053	44.641.535	45.522.442
RPC España	19,769	20,997	22,388	23,512	23,815
PIB CCAA Régimen común	773.354.866	836.010.370	906.151.870	968.580.066	999.658.188
Población CCAA Régimen común	39.731.709	40.459.805	41.150.237	41.896.103	42.746.304
RPC CCAA Régimen común	19,464	20,663	22,021	23,119	23,386
PIB CCAA Régimen foral	65.081.750	70.209.150	76.024.170	81.050.288	84.439.387
Población CCAA Régimen foral	2.679.449	2.699.629	2.719.816	2.745.432	2.776.138
RPC CCAA Régimen foral	24,289	26,007	27,952	29,522	30,416

Tabla A6. Cálculo renta per cápita de las CCAA según sus regímenes fiscales (páginas 206-212). Fuente: INE

	2009	2010 (P)	2011 (P)	2012 (P)	2013 (A)
PIB ANDALUCÍA	142.625.327	146.124.642	145.385.375	141.618.340	141.281.134
Población	8.212.986	8.276.017	8.332.087	8.377.809	8.393.159
RPC	17,366	17,656	17,449	16,904	16,833
PIB ARAGÓN	33.136.964	34.406.424	34.127.947	33.006.043	32.959.671
Población	1.342.778	1.344.184	1.344.396	1.343.790	1.338.308
RPC	24,678	25,597	25,385	24,562	24,628
PIB ASTURIAS	22.348.123	22.868.674	22.627.514	21.770.433	21.297.869
Población	1.076.280	1.077.103	1.075.877	1.074.304	1.067.802
RPC	20,764	21,232	21,032	20,265	19,946
PIB BALEARS	25.980.293	26.194.558	26.207.597	26.166.087	26.287.392
Población	1.070.164	1.083.683	1.091.656	1.100.715	1.110.115
RPC	24,277	24,172	24,007	23,772	23,680
PIB CANARIAS	40.124.235	41.248.693	41.301.663	40.572.152	40.717.114
Población	2.025.486	2.045.168	2.064.876	2.085.928	2.105.232
RPC	19,810	20,169	20,002	19,450	19,341
PIB CANTABRIA	12.722.490	12.826.271	12.691.820	12.365.780	12.158.744
Población	584.655	588.518	590.874	592.387	590.037
RPC	21,761	21,794	21,480	20,874	20,607
PIB CASTILLA Y LEÓN	54.720.117	55.558.135	55.400.136	54.146.907	53.623.352
Población	2.549.174	2.547.408	2.545.286	2.537.654	2.518.528
RPC	21,466	21,810	21,766	21,337	21,292
PIB CASTILLA - LA MANCHA	37.508.802	39.230.002	39.068.268	38.154.731	38.086.105
Población	2.066.417	2.084.470	2.099.057	2.105.936	2.094.391
RPC	18,152	18,820	18,612	18,118	18,185
PIB CATALUÑA	193.054.099	203.324.091	200.935.864	198.272.101	197.319.940
Población	7.427.089	7.463.471	7.493.252	7.514.992	7.480.921
RPC	25,993	27,243	26,816	26,384	26,376
PIB COMUNITAT VALENCIANA	101.241.138	102.328.966	101.210.706	98.102.868	97.868.903
Población	4.981.276	4.989.631	4.999.211	5.009.647	4.987.017
RPC	20,324	20,508	20,245	19,583	19,625
PIB EXTREMADURA	17.144.187	18.026.718	17.689.273	17.016.726	17.023.018
Población	1.094.691	1.099.605	1.102.300	1.104.343	1.100.968
RPC	15,661	16,394	16,048	15,409	15,462
PIB GALICIA	55.897.782	57.025.172	56.122.633	54.716.531	54.770.161
Población	2.767.474	2.772.457	2.773.415	2.771.916	2.761.970
RPC	20,198	20,568	20,236	19,740	19,830
PIB MADRID	190.158.714	197.948.300	199.084.836	198.652.445	196.009.867
Población	6.327.594	6.373.532	6.394.239	6.425.573	6.414.709
RPC	30,052	31,058	31,135	30,916	30,556
PIB MURCIA	27.641.012	27.984.477	27.417.994	26.994.938	26.875.168
Población	1.441.783	1.453.545	1.459.076	1.461.928	1.461.987
RPC	19,171	19,253	18,791	18,465	18,383
PIB NAVARRA	17.693.647	18.256.818	18.327.553	17.785.497	17.705.963
Población	627.276	633.017	637.099	640.023	638.949
RPC	28,207	28,841	28,767	27,789	27,711
PIB PAÍS VASCO	63.298.292	65.680.491	65.467.793	64.262.023	63.614.786
Población	2.174.080	2.179.532	2.183.134	2.184.696	2.177.006
RPC	29,115	30,135	29,988	29,415	29,221
PIB LA RIOJA	7.911.084	8.013.688	7.949.223	7.758.416	7.734.877
Población	319.786	319.939	320.850	320.951	318.639
RPC	24,739	25,048	24,776	24,173	24,275
TOTAL PIB ESPAÑA	1.043.206.306	1.077.046.120	1.071.016.195	1.051.362.018	1.045.334.064
Total población España	46.088.989	46.331.280	46.506.685	46.652.592	46.559.738
RPC España	22,635	23,247	23,029	22,536	22,451
PIB CCAA Régimen común	962.214.367	993.108.811	987.220.849	969.314.498	964.013.315
Población CCAA Régimen común	43.287.633	43.518.731	43.686.452	43.827.873	43.743.783
RPC CCAA Régimen común	22,228	22,820	22,598	22,116	22,038
PIB CCAA Régimen foral	80.991.939	83.937.309	83.795.346	82.047.520	81.320.749
Población CCAA Régimen foral	2.801.356	2.812.549	2.820.233	2.824.719	2.815.955
RPC CCAA Régimen foral	28,912	29,844	29,712	29,046	28,879

Tabla A7. Cálculo población analfabeta o sin estudios según regímenes fiscales de sus CCAA (1)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total población España	38.757.201	38.925.938	39.137.058	39.329.974	39.509.959	39.677.260	39.839.070	40.009.997
Total analfabetos España	7.867.712	7.707.336	7.396.904	7.118.725	6.953.753	6.669.121	6.505.166	6.236.374
% Analfabetos España	20,30	19,80	18,90	18,10	17,60	16,81	16,33	15,59
Población Navarra	519.500	522.071	525.349	528.520	531.732	534.844	538.100	541.557
Analfabetos en Navarra	20.261	25.581	23.641	21.141	29.777	38.324	38.037	36.618
% Analfabetos Navarra	3,90	4,90	4,50	4,00	5,60	7,17	7,07	6,76
Población País Vasco	2.106.405	2.103.318	2.102.202	2.100.382	2.097.947	2.094.857	2.091.894	2.089.757
Analfabetos País Vasco	144.747	137.000	133.180	121.822	138.465	130.177	114.420	116.520
% Analfabetos País Vasco	6,87	6,51	6,34	5,80	6,60	6,21	5,47	5,58
Población CCAA régimen foral	2.625.905	2.625.389	2.627.551	2.628.902	2.629.679	2.629.701	2.629.994	2.631.314
Analfabetos régimen foral	165.008	162.581	156.821	142.963	168.241	168.501	152.457	153.138
% Analfabetos CCAA Régimen Foral	6,28	6,19	5,97	5,44	6,40	6,41	5,80	5,82
Población CCAA régimen común	36.131.296	36.300.549	36.509.507	36.701.072	36.880.280	37.047.559	37.209.076	37.378.683
Analfabetos CCAA régimen común	7.702.704	7.544.755	7.240.083	6.975.762	6.785.511	6.500.620	6.352.709	6.083.236
% Analfabetos CCAA régimen común	21,32	20,78	19,83	19,01	18,40	17,55	17,07	16,27

Tabla A7. Cálculo población analfabeta o sin estudios según regímenes fiscales de sus CCAA (2)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total población España	40.169.032	40.334.477	40.528.637	40.898.497	41.691.336	42.411.158	43.159.434	43.870.053
Total analfabetos España	6.458.241	6.620.545	6.255.042	5.851.462	5.094.914	4.982.989	5.359.492	5.228.302
% Analfabetos España	16,08	16,41	15,43	14,31	12,22	11,75	12,42	11,92
Población Navarra	544.948	548.379	552.060	557.454	567.888	576.346	584.367	592.146
Analfabetos en Navarra	47.952	45.411	37.848	34.058	33.623	32.383	28.617	25.670
% Analfabetos Navarra	8,80	8,28	6,86	6,11	5,92	5,62	4,90	4,34
Población País Vasco	2.086.864	2.084.535	2.082.971	2.082.911	2.092.640	2.103.103	2.115.262	2.127.670
Analfabetos País Vasco	129.722	163.921	142.633	133.798	96.986	91.511	83.714	83.443
% Analfabetos País Vasco	6,22	7,86	6,85	6,42	4,63	4,35	3,96	3,92
Población CCAA régimen foral	2.631.812	2.632.914	2.635.031	2.640.365	2.660.528	2.679.449	2.699.629	2.719.816
Analfabetos régimen foral	177.674	209.332	180.481	167.856	130.608	123.894	112.331	109.112
% Analfabetos CCAA Régimen Foral	6,75	7,95	6,85	6,36	4,91	4,62	4,16	4,01
Población CCAA régimen común	37.537.220	37.701.563	37.893.606	38.258.132	39.030.808	39.731.709	40.459.805	41.150.237
Analfabetos CCAA régimen común	6.280.567	6.411.214	6.074.562	5.683.606	4.964.305	4.859.095	5.247.162	5.119.190
% Analfabetos CCAA régimen común	16,73	17,01	16,03	14,86	12,72	12,23	12,97	12,44

Tabla A7. Cálculo población analfabeta o sin estudios según regímenes fiscales de sus CCAA (y 3)

	2007	2008	2009	2010
Total población España	44.641.535	45.522.442	46.088.989	46.331.280
Total analfabetos España	5.200.113	5.139.875	5.156.883	4.909.328
% Analfabetos España	11,65	11,29	11,19	10,60
Población Navarra	602.831	616.711	627.276	633.017
Analfabetos en Navarra	27.470	27.839	25.145	20.360
% Analfabetos Navarra	4,56	4,51	4,01	3,22
Población País Vasco	2.142.601	2.159.427	2.174.080	2.179.532
Analfabetos País Vasco	92.914	82.729	82.414	66.978
% Analfabetos País Vasco	4,34	3,83	3,79	3,07
Población CCAA régimen foral	2.745.432	2.776.138	2.801.356	2.812.549
Analfabetos régimen foral	120.383	110.567	107.559	87.338
% Analfabetos CCAA Régimen Foral	4,38	3,98	3,84	3,11
Población CCAA régimen común	41.896.103	42.746.304	43.287.633	43.518.731
Analfabetos CCAA régimen común	5.079.730	5.029.307	5.049.324	4.821.990
% Analfabetos CCAA régimen común	12,12	11,77	11,66	11,08

Fuente: INE y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Tabla A8. Cálculo población con estudios superiores según regímenes fiscales de sus CCAA (1)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total población España	38.757.201	38.925.938	39.137.058	39.329.974	39.509.959	39.677.260	39.839.070	40.009.997
Total con estudios superiores España	4.147.021	4.359.705	4.657.310	4.955.577	5.333.844	5.803.000	6.089.836	6.418.211
% con estudios superiores España	10,70	11,20	11,90	12,60	13,50	14,63	15,29	16,04
Población Navarra	519.500	522.071	525.349	528.520	531.732	534.844	538.100	541.557
Con superiores Navarra	78.964	84.053	85.107	94.077	101.561	102.967	105.952	117.275
% con superiores Navarra	15,20	16,10	16,20	17,80	19,10	19,25	19,69	21,66
Población País Vasco	2.106.405	2.103.318	2.102.202	2.100.382	2.097.947	2.094.857	2.091.894	2.089.757
Superiores País Vasco	349.344	342.841	371.592	399.565	404.904	438.409	460.165	477.389
% con superiores País Vasco	16,58	16,30	17,68	19,02	19,30	20,93	22,00	22,84
Con superiores CCAA régimen foral	428.308	426.894	456.699	493.642	506.465	541.375	566.117	594.664
Población CCAA régimen foral	2.625.905	2.625.389	2.627.551	2.628.902	2.629.679	2.629.701	2.629.994	2.631.314
% con superiores CCAA régimen foral	16,31	16,26	17,38	18,78	19,26	20,59	21,53	22,60
Población CCAA régimen común	36.131.296	36.300.549	36.509.507	36.701.072	36.880.280	37.047.559	37.209.076	37.378.683
Con superiores CCAA régimen común	3.718.712	3.932.811	4.200.611	4.461.935	4.827.380	5.261.624	5.523.719	5.823.547
% con superiores CCAA régimen común	10,29	10,83	11,51	12,16	13,09	14,20	14,85	15,58

Tabla A8. Cálculo población con estudios superiores según regímenes fiscales de sus CCAA (2)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total población España	40.169.032	40.334.477	40.528.637	40.898.497	41.691.336	42.411.158	43.159.434	43.870.053
Total con estudios superiores España	6.796.390	7.243.818	7.556.065	7.851.810	8.198.508	8.682.895	9.500.504	9.798.814
% con estudios superiores España	16,92	17,96	18,64	19,20	19,66	20,47	22,01	22,34
Población Navarra	544.948	548.379	552.060	557.454	567.888	576.346	584.367	592.146
Con superiores Navarra	127.634	133.499	144.985	150.355	150.348	152.354	167.509	169.973
% con superiores Navarra	23,42	24,34	26,26	26,97	26,47	26,43	28,67	28,70
Población País Vasco	2.086.864	2.084.535	2.082.971	2.082.911	2.092.640	2.103.103	2.115.262	2.127.670
Superiores País Vasco	501.997	545.780	559.157	567.107	593.039	618.281	689.156	706.286
% con superiores País Vasco	24,06	26,18	26,84	27,23	28,34	29,40	32,58	33,20
Con superiores CCAA régimen foral	629.630	679.279	704.143	717.463	743.387	770.635	856.665	876.259
Población CCAA régimen foral	2.631.812	2.632.914	2.635.031	2.640.365	2.660.528	2.679.449	2.699.629	2.719.816
% con superiores CCAA régimen foral	23,92	25,80	26,72	27,17	27,94	28,76	31,73	32,22
Población CCAA régimen común	37.537.220	37.701.563	37.893.606	38.258.132	39.030.808	39.731.709	40.459.805	41.150.237
Con superiores CCAA régimen común	6.166.760	6.564.539	6.851.922	7.134.347	7.455.121	7.912.260	8.643.839	8.922.554
% con superiores CCAA régimen común	16,43	17,41	18,08	18,65	19,10	19,91	21,36	21,68

Tabla A8. Cálculo población con estudios superiores según regímenes fiscales de sus CCAA (y 3)

	2007	2008	2009	2010
Total población España	44.641.535	45.522.442	46.088.989	46.331.280
Total con estudios superiores España	10.181.658	10.507.791	10.777.275	11.247.278
% con estudios superiores España	22,81	23,08	23,38	24,28
Población Navarra	602.831	616.711	627.276	633.017
Con superiores Navarra	181.446	177.853	181.903	193.977
% con superiores Navarra	30,10	28,84	29,00	30,64
Población País Vasco	2.142.601	2.159.427	2.174.080	2.179.532
Superiores País Vasco	725.405	728.530	752.204	759.123
% con superiores País Vasco	33,86	33,74	34,60	34,83
Con superiores CCAA régimen foral	906.851	906.383	934.107	953.100
Población CCAA régimen foral	2.745.432	2.776.138	2.801.356	2.812.549
% con superiores CCAA régimen foral	33,03	32,65	33,34	33,89
Población CCAA régimen común	41.896.103	42.746.304	43.287.633	43.518.731
Con superiores CCAA régimen común	9.274.808	9.601.408	9.843.168	10.294.178
% con superiores CCAA régimen común	22,14	22,46	22,74	23,65

Fuente: INE y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

