



LA CUESTIÓN REGIONAL

José María Serrano Sanz

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

Desde la lógica política, la creación de las Comunidades Autónomas ha institucionalizado un sistema de competencia política entre las regiones que tiende a hacer visibles las diferencias como se ha visto en los recientes debates sobre balanzas fiscales y financiación. Los sucesivos gobiernos centrales han tendido, además, a privilegiar las relaciones bilaterales, caminando en dirección opuesta a la creación de un sistema neutral y multilateral. Sin duda han sido exigencias de mayorías políticas en varios momentos las que han determinado ese comportamiento y la preferencia de las Comunidades con más poder de negociación, pero es difícil que así se asiente un federalismo cooperativo. Más bien se promueve el «particularismo», aquel «estado de espíritu en que creemos no tener por que contar con los demás», en palabras de Ortega. En él veía ya nuestro pensador una de las claves de la difícil convivencia de los españoles.

ABSTRACT

From a political viewpoint, the creation of autonomic Communities has institutionalised a system of political responsibilities between the regions which tends to highlight differences as was witnessed during recent debates on fiscal balance and funding. Successive central governments have also had privileged bilateral relations, walking away from, rather than towards, the creation of a neutral and multilateral system. Political majorities are surely behind this behaviour, that and the preferences of Communities with better bargaining power, it is difficult for cooperative federalism to become established under these conditions. What it does encourage is a sort of particularism and, in the words of Ortega «that spiritual state in which we believe we don't have to take others into account». Our thinker had already seen one of the keys to the difficult coexistence of the Spanish.

1. Introducción

Hacer predicciones está más allá del alcance de las ciencias sociales, porque sus protagonistas son los hombres para quienes, en muchos sentidos, «hoy es siempre todavía», como escribiera Antonio Machado. Sin embargo, esto no nos exime de reflexionar sobre la trayectoria en la que estamos embarcados en cada momento; por el contrario, debe ser un estímulo, ya que rectificar o reafirmarse en un camino sólo cabe hacerlo si se anticipa su desembocadura.

De entre los diversos asuntos que se abordan en este monográfico acerca del futuro de la economía española, acaso haya pocos tan complejos como éste referido a la «cuestión regional». Se entrecruzan en este ámbito, las dificultades de predecir en economía con un protagonismo de la política que lo hace singularmente inestable. Sólo es preciso recordar que hace apenas treinta y cinco años era España uno de los países más centralizados de Occidente y ahora se halla en la posición opuesta. Y cuando a finales de los sesenta o comienzos de los setenta se hacían pronósticos sobre el futuro devenir de España, la democracia y la integración europea eran horizontes más o menos lejanos pero ampliamente compartidos en ellas; sin embargo, en ninguna previsión entraba un vuelco tan intenso, rápido y generalizado de la organización territorial.

Aunque este peso de lo institucional, no es el único vector que cuenta en la reordenación del espacio. Hay también una dinámica estrictamente económica con una lógica tan poderosa que tiene un peso inevitable en la configuración del futuro, como lo ha tenido en la definición del presente. Es la que lleva a desplazamientos de la población y la actividad de unas regiones a otras para acomodarse primero y reflejar después las oportunidades de crecimiento, que en cada momento del tiempo, y de acuerdo con los requerimientos de la eficiencia en la producción, son diferentes en los diversos territorios. Es la fuerza poderosa de la geografía en la economía, no el sentido de un determinismo mecanicista, como a veces se entendió en el pasado, pero sí al introducir la consideración de que el espacio importa.

En este trabajo nos vamos a ocupar de diversos aspectos de la cuestión regional en España en relación con la economía. Primero, examinaremos su dinámica en el largo plazo. Después nos acercaremos a la distribución espacial de la actividad económica y de su evolución en los últimos decenios, para conocer los motivos que la han determinado y así tratar de interpretar su trayectoria y anticipar el futuro. A continuación analizaremos la evolución institucional del Estado de las autonomías en sus aspectos económicos, que incluyen las consecuencias del reparto de competencias de política económica reguladora y de la capacidad de intervenir en la hacienda pública, por medio de los impuestos, el gasto y el endeudamiento. Finalizaremos con unas breves conclusiones.

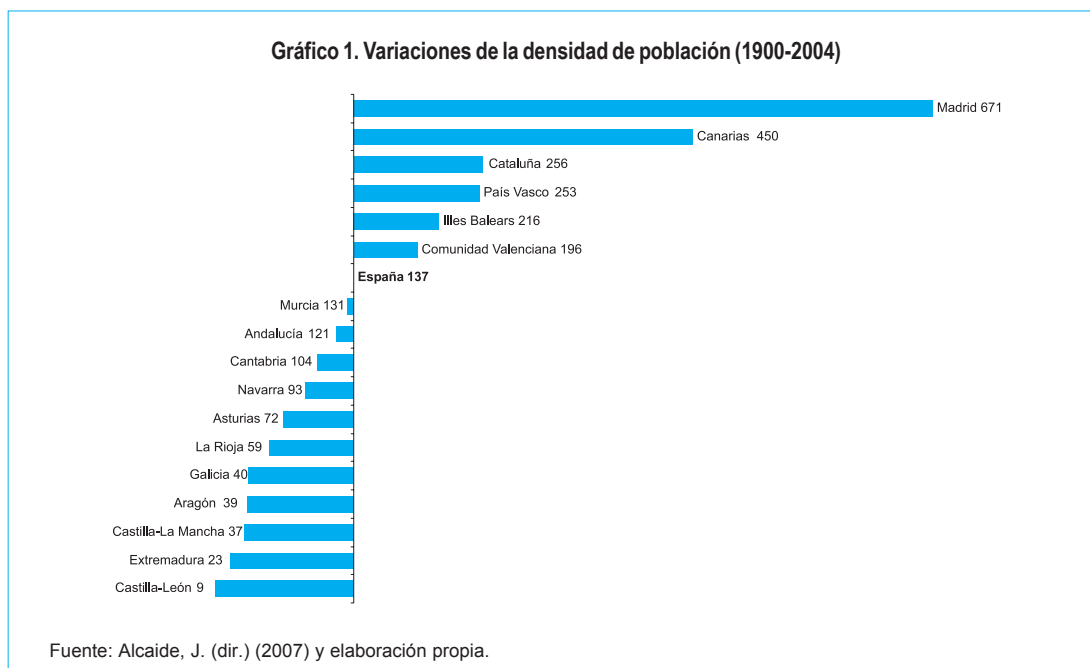
2. La dinámica territorial en el largo plazo

Los cambios que ha sufrido la geografía económica de España en los dos últimos siglos han sido muy profundos y han acompañado, en general, a las transformaciones de la estructura productiva. De manera que al igual que éstas o el propio crecimiento de la renta se han concentrado muy singularmente en la segunda mitad del siglo XX y prolongado en estos primeros compases del XXI.

Durante el XIX la agricultura siguió siendo la actividad económica dominante e iba acompañada en la mayor parte de los sitios de una actividad manufacturera de tipo artesanal; se configuraban así mercados predominantemente locales o comarcales, en armonía con las dificultades de las comunicaciones. Se pusieron pausadamente en cultivo nuevas tierras y aumentó la producción, pero con escasos desplazamientos de población. Todavía en 1900 el 91,12% de la población estaba censado en su provincia de nacimiento. Desde mediados del XIX, no obstante, había comenzado la creación de un mercado nacional, impulsado por la red ferroviaria y las nuevas comunicaciones, que empezó a romper aquella estructura económica típicamente local y hundió poco a poco los sistemas de producción preindustriales. Unos pocos centros fabriles se desarrollaron en la periferia catalana y vasca, mientras Madrid se fue beneficiando de la centralidad que le proporcionó la capitalidad y el sistema radial.

El crecimiento de las ciudades fue desde entonces imparable y, aunque lento al principio, cobró vigor en los primeros decenios del XX y ha continuado hasta hoy; si en 1900 el 1% de los municipios españoles más grandes –aproximadamente 80– concentraba el 22,86% de la población, en 2005 ese mismo porcentaje acogía ya al 44,85% de los españoles¹. De manera que los movimientos de población entre unas regiones y otras y los procesos de urbanización han dominado la dinámica territorial española en el siglo XX. Ambos hechos han estado determinados por la economía que ofrecía oportunidades y mejores perspectivas de vida en ciertas regiones y en las ciudades. Eso llevó, según la conocida expresión de Oates, a votar con los pies a un considerable número de españoles. Así en 2005 menos del 70% de la población estaba censado en su provincia de origen.

Esos movimientos, que han desertizado los pueblos y colmado las ciudades, han tenido regiones ganadoras y otras perdedoras y no han sido homogéneos en el tiempo. Un indicador significativo del primer aspecto es el que muestra los cambios en la densidad de población a lo largo del siglo (Gráfico 1). Aunque incluye también las diferencias de natalidad, el factor dominante son las migraciones. En el largo plazo, Madrid, los dos archipiélagos, Cataluña, País Vasco y Valencia han sido los ganadores. Todas las demás regiones han tenido aumentos en su densidad de población inferiores a los del promedio español y algunas tan modestos que, sin duda, son las perdedoras del siglo: las dos Castillas, Extremadura, Aragón y Galicia, señaladamente. Como dijera Perpiñá Grau en su clásico *De economía hispana*: «la dirección funcional de la población de España (puesto que el hombre sigue el curso de la riqueza) es bien manifiesta: *atracción de la población de España por la periferia española y constatación de que el natural desarrollo de la economía española se halla en la periferia*»² (subrayado en el original).



¹ Goerlich y Más (2007), p. 306.

² Perpiñá Grau (1972), p. 90.

Se decía que estos cambios habían sido provocados de manera destacada por los procesos migratorios, los cuales se habían distribuido irregularmente en el tiempo. La Tabla 1 proporciona al lector una información completa de estas circunstancias. En él se puede observar que ha habido tres grandes etapas, en líneas generales. A comienzos del XX los saldos negativos tienen una presencia amplia, porque la mayor parte de la emigración tenía como destino el extranjero; América, en particular. El gran momento de las migraciones interiores se sitúa entre los años cincuenta y ochenta, con saldos positivos y negativos muy elevados que se complementan bien, ya que la emigración a Europa fue de menor intensidad. Las migraciones se redujeron mucho en los ochenta y los saldos positivos casi se generalizan en los noventa y a comienzos del presente siglo. La inmigración procedente del exterior ha sido en fechas recientes el fenómeno dominante.

De estas pautas generales se exceptúan tres comunidades cuyo signo de saldo migratorio se mantiene constante todo un siglo. Castilla y León que no deja de tener saldo negativo en ningún decenio y en el extremo opuesto Madrid y Cataluña. Otra vez queda aún más claro quienes han sido los perdedores y ganadores del siglo veinte en términos territoriales. Algo, por cierto, que tiene consecuencias políticas, porque el poder de la influencia está asociado a la población en un sistema democrático.

Tabla 1. Saldos migratorios por decenios (en porcentaje de la población de cada Comunidad)

CCAA	1900-1910	1910-1920	1920-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Andalucía	-2,25	2,36	-2,99	-0,04	-1,23	-9,39	-13,99	-6,63	2,23	2,41
Aragón	-4,39	-1,75	-4,75	-4,17	-0,35	-4,06	-3,62	-2,37	0,33	3,38
Asturias	-2,27	1,20	0,49	-2,76	-0,35	0,80	-2,52	0,21	-1,63	2,05
Baleares	-4,72	-2,27	3,41	3,48	0,74	3,30	9,79	12,52	5,64	17,34
Canarias	10,46	-6,84	11,19	-1,15	0,23	-1,44	-1,13	3,50	1,35	12,18
Cantabria	-5,54	-4,68	-2,63	-2,16	-5,46	-5,06	-3,31	-0,58	1,48	2,03
Castilla La Mancha	-0,44	-2,71	-2,90	-5,95	-3,34	-14,44	-21,82	-11,62	-1,60	3,52
Castilla y León	-8,10	-8,49	-2,80	-5,90	-3,52	-11,26	-14,89	-9,93	-1,21	-1,26
Cataluña	1,49	10,45	10,51	4,27	10,06	15,70	17,43	6,10	0,23	3,81
C. Valenciana	-3,20	-2,58	1,36	8,18	2,33	1,02	11,22	7,75	3,45	6,35
Extremadura	0,08	-1,74	-3,70	-5,29	0,74	-11,08	-25,40	-15,33	-3,54	-0,60
Galicia	-6,67	-4,12	5,45	-4,15	-3,61	-10,20	-5,86	-2,17	-2,50	2,23
Madrid	9,21	17,09	11,54	18,71	10,70	29,06	24,11	9,59	1,69	2,58
Murcia	-2,28	-0,93	-11,75	-2,42	-6,71	-7,71	-12,63	-2,19	4,84	6,44
Navarra	-8,41	-4,29	-5,51	-6,88	-1,26	-3,52	3,97	-0,20	1,22	4,09
País Vasco	-1,08	2,60	1,90	-2,30	4,31	17,89	17,15	5,34	-5,20	-0,41
La Rioja	-10,78	-5,15	-3,58	-3,42	-3,67	-7,97	-5,74	-1,10	4,29	1,96

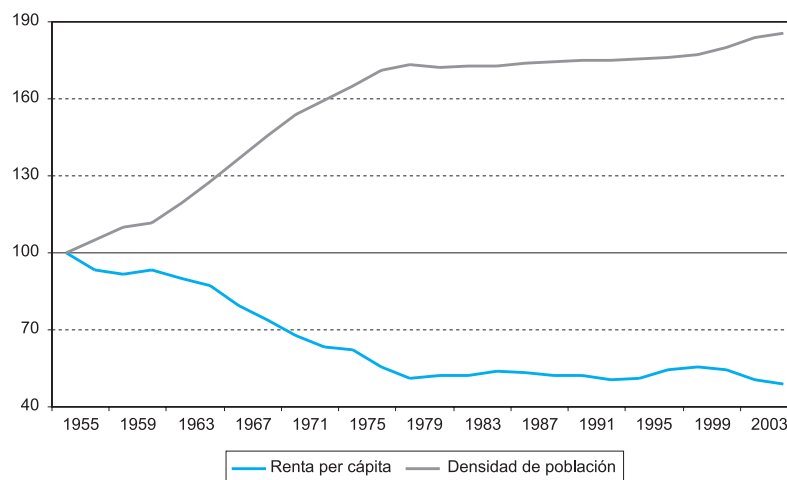
Fuente: Alcaide (2007). Elaboración propia.

3. Crecimiento y cambio territorial

La dinámica espacial en la economía española adquirió una aceleración singular en el tiempo del crecimiento económico, a partir de los años cincuenta del pasado siglo. En la posguerra los centros de gravedad no habían cambiado radicalmente, como no lo había hecho la distribución de la población. Así en el censo de 1950 Castilla y León tenía casi los mismos habitantes que Cataluña y Castilla La Mancha superaba a Madrid, por poner ejemplos significativos. En los años cincuenta llegó la época del despegue económico y la industrialización decidida y todo el sistema de equilibrio territorial español se desarticuló. Como resultado –por seguir con el mismo ejemplo– en 2001 Cataluña más que doblaba a Castilla y León y Madrid más que triplicaba a la otra Castilla. En esta etapa, la que suele iniciarse convencionalmente en 1955 (por factores objetivos, pero también por la disponibilidad de estadísticas) y concluye en el presente, nos centraremos ahora para identificar las claves de la dinámica territorial española en el ámbito de la economía; el primer paso, se decía, para poder comenzar a interpretar el futuro.

Dos grandes cambios se han producido desde 1955 hasta hoy en la geografía económica española: se ha concentrado la población y la actividad y se han reducido las diferencias de renta por habitante entre las diecisiete comunidades autónomas. Tales cambios se desarrollaron con especial intensidad hasta los primeros años ochenta, como se aprecia al considerar las desviaciones estándar en rentas por habitante y densidad de población. Las primeras se redujeron significativamente hasta ese momento mientras las otras se ampliaron (Gráfico 2). Como se explicó en el apartado anterior eso sucedió en el tiempo de las migraciones interiores, convertidas así en el factor decisivo de ambos procesos. Al igualar las dotaciones de factores productivos por empleo produjeron un acercamiento de las rentas por habitante y al tiempo una concentración de la actividad.

Gráfico 2.
Desviación estándar de la renta *per cápita* y de la densidad de población relativas (1955=100)



Fuente: De la Fuente (2008).

En líneas generales, por otra parte, se ha mantenido relativamente estable la ordenación por niveles de renta, de manera que el progreso ha sido generalizado, aunque más intenso en las regiones menos ricas. En otras palabras ha habido una tendencia sostenida hacia la convergencia de rentas por habitante, si bien la velocidad de la misma no ha sido constante en el tiempo y ha resultado ser muy limitada desde 1985 (Tabla 2). El decenio en el cual la convergencia se hizo más intensa fue el de 1965 a 1975; después la velocidad se fue reduciendo paulatinamente al compás de la estabilización de la población. En ese decenio tuvieron el mismo signo las dos fuentes de la convergencia, la renta por empleo y los empleos *per cápita*³. En adelante, los empleos *per cápita* frenaron la convergencia y de un modo cada vez más intenso; en especial los empleos por activo. En otras palabras, la principal fuente de divergencia en renta entre las comunidades ricas y pobres es el considerable desempleo que éstas últimas han mantenido como una constante. También cabe interpretarlo como un resultado de la renuncia a la movilidad espacial interior, asentada firmemente en España desde los ochenta, coincidiendo también con la implantación del sistema autonómico.

En cambio la renta por empleo ha sido un factor continuamente favorable a la convergencia (Tabla 2). Es decir, las productividades han tendido a igualarse y casi todos sus determinantes han tenido permanentemente un comportamiento positivo. En particular, la Productividad Total de los Factores (PTF) y la educación.

Tabla 2.
Descomposición de la tasa de convergencia beta en renta *per cápita* (porcentajes)

	1955-1965	1965-1975	1975-1985	1985-1995	1995-2005
Tasa observada de convergencia beta	0,92	2,44	1,49	0,94	0,71
<i>Inducida por la evolución de:</i>					
1. Renta por empleo	1,42	1,10	2,03	1,73	1,86
1.1. Productividad		0,90	2,31	1,55	2,31
<i>a. Infraestructuras</i>		-0,02	-0,04	0,24	0,09
<i>b. Otro capital (no residencial)</i>		0,22	0,91	-0,17	0,20
<i>c. Educación</i>		0,04	0,06	0,34	0,70
<i>d. PTF</i>		0,66	1,37	1,15	1,33
1.2. Precios del output		0,20	-0,28	0,18	-0,46
2. Empleos <i>per cápita</i>	-0,50	1,33	-0,54	-0,79	-1,14
2.1. Población en edad de trabajar		-0,72	0,89	-0,47	-0,10
2.2. Tasa de actividad		0,13	-0,28	0,15	-0,13
2.3. Empleos por activo		1,92	-1,14	-0,47	-0,91

Fuente: De la Fuente (2008).

³ De la Fuente (2008).

Tabla 3. Indicadores de competitividad

Infraestructuras y accesibilidad	Recursos humanos	Innovación tecnológica	Entorno productivo				
Madrid	2,55	Madrid	3,70	Madrid	5,09	Madrid	7,20
País Vasco	2,45	País Vasco	2,94	Navarra	3,79	Cataluña	2,93
Cataluña	2,40	Navarra	1,78	Cataluña	2,90	País Vasco	1,94
Baleares	1,18	Aragón	1,08	País Vasco	2,35	Baleares	1,12
Navarra	1,05	Castilla y León	0,93	Aragón	0,84	C. Valenciana	0,86
Aragón	1,04	Cataluña	0,44	C. Valenciana	0,14	Navarra	0,71
Canarias	0,31	Asturias	0,43	Asturias	-0,44	Aragón	0,61
La Rioja	0,02	Cantabria	0,26	Castilla y León	-0,70	Canarias	-0,53
C. Valenciana	-0,20	C. Valenciana	-0,17	Galicia	-0,99	La Rioja	0,73
Castilla y León	-0,40	La Rioja	-0,19	La Rioja	-1,02	Cantabria	-0,91
Asturias	-0,55	Murcia	-0,76	Andalucía	-1,08	Murcia	-1,06
Cantabria	-0,77	Galicia	-0,89	Murcia	-1,11	Galicia	-1,14
Castilla La Mancha	-1,37	Canarias	-1,19	Cantabria	-1,27	Castilla y León	-1,45
Andalucía	-1,61	Andalucía	-1,56	Canarias	-1,37	Asturias	-1,49
Galicia	-1,94	Baleares	-1,76	Baleares	-2,04	Andalucía	-1,98
Murcia	-1,97	Extremadura	-2,38	Extremadura	-2,43	Castilla La Mancha	-2,30
Extremadura	-2,18	Castilla La Mancha	-2,65	Castilla La Mancha	-2,67	Extremadura	-3,79

Fuente: Reig (2007).

Esa pérdida de ritmo en la convergencia no parece un fenómeno transitorio, sino que tiene raíces en la diferente capacidad de crecimiento que parecen mostrar las Comunidades autónomas más ricas respecto a las de menor renta. Si suponemos que los indicadores de competitividad muestran la capacidad de respuesta de un economía y sus posibilidades de crecimiento futuro, un examen de los mismo en su versión regional más reciente es bien ilustrativo (Tabla 3). Disponemos ahora de información sobre un conjunto de indicadores organizados en cuatro grupos: las dotaciones de infraestructura y accesibilidad, los recursos humanos, la innovación tecnológica y el entorno productivo. Pues bien, sólo cinco Comunidades Autónomas presentan valores positivos en los cuatro grupos y son además las que encabezan la clasificación de renta por habitante: Madrid, Cataluña, País Vasco, Navarra y Aragón. Además la de mayor renta, Madrid, encabeza las cuatro categorías de indicadores de competitividad. En el otro extremo, las regiones de menor nivel de renta tienen valores negativos en todas ellas y generalmente con las cifras más elevadas: Extremadura, Castilla La Mancha, Andalucía y Murcia. De manera que la correlación entre capacidad competitiva y renta es altísima y, sin duda, se alimenta mutuamente. En medio hay otro conjunto de regiones con rentas intermedias y valores positivos y negativos mezclados en sus indicadores: Rioja, C. Valenciana, Baleares, Canarias, Castilla y León, Asturias, Galicia y Cantabria.

En un entorno económico y competitivo cada vez más exigente y donde el crecimiento se ha de ligar crecientemente al capital humano, la tecnología, la accesibilidad y el capital público, así como un entorno favorable, la ventaja de las regiones más ricas parece sólidamente asentada con estos indicadores. El proceso de acercamiento de rentas entre las regiones más avanzadas y las retrasadas ha sido en España muy intenso en comparación con otros países mediterráneos que tenían también grandes diferencias, señaladamente Italia. El papel de las migraciones ha

sido importante, pero también el de los poderes públicos con políticas activas en educación o provisión de infraestructuras. Sin embargo, la reducción de las migraciones interiores y el mantenimiento de las diferencias –aunque atenuadas– en la capacidad de crecimiento por la calidad desigual de los factores productivos, parecen augurar un descenso continuado en esa velocidad de la convergencia.

4. Las Comunidades Autónomas y la economía

Desde la perspectiva de la economía regional española es indudable la trascendencia que ha tenido la creación de diecisiete Comunidades Autónomas a partir de la Constitución de 1978. Como es sabido, tras las elecciones generales de junio de 1977 comenzaron a constituirse algunos organismos denominados preautonomías que, en poco tiempo y tras la Constitución, se generalizaron y fueron dotándose paulatinamente de unas normas reguladoras, con rango de leyes orgánicas, los Estatutos de Autonomía. A la altura de 1982 todo el territorio español estaba encuadrado en alguna de las diecisiete Comunidades Autónomas (aparte de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Comenzaba entonces una nueva etapa en la vida política española que abría un escenario distinto en el ámbito territorial y tenía consecuencias notorias en la economía. Junto a la dinámica del mercado cobraba nueva dimensión en lo espacial la acción de los poderes públicos. El reino de la política llegaba en su plenitud al ámbito territorial.

Dos cambios radicales traía aparejada la constitución de las Comunidades Autónomas: se habían creado nuevos organismos con posibilidades de intervenir en la economía y se abría la puerta a una redistribución de la capacidad de gasto entre diferentes niveles de gobierno. Y esto debido a que se dotó a las Comunidades autónomas de un margen para realizar política económica de regulación y se les encomendó la gestión de un porcentaje de gasto público que ha acabado por ser considerable; un gasto público que además, por cierto, estaba en expansión. A comienzos del siglo XXI –a la altura de mediados de 2009 para ser más precisos– una y otra posibilidad de acción han sido desarrolladas en profundidad y hoy la organización territorial del Estado tiene un poder público intermedio, las Comunidades Autónomas, que aparece a menudo en primer plano a la hora de definir la política económica y siempre cuando se trata de la territorial.

Acaso el momento fundacional resultó decisivo a la hora de determinar el interés de las Comunidades Autónomas por la economía. Recuérdese que a finales de los setenta y comienzos de los ochenta la economía española se hallaba inmersa en lo más profundo de la crisis del petróleo, con los niveles de actividad estancados, el paro en continuo crecimiento y la inflación y el déficit público sin control claro. La economía había pasado a ser un problema ampliamente percibido y lo era tanto en las regiones más ricas como en las menos desarrolladas. En las primeras la crisis industrial había roto la trayectoria de varios lustros de crecimiento y en las menos avanzadas la crisis había agravado la percepción del atraso, muy arraigada en regiones que llevaban décadas perdiendo población en favor de las dinámicas.



Tabla 4.
Fines, objetivos y cuasi objetivos de naturaleza económica en los estatutos de las Comunidades Autónomas españolas

FINES	Promover las condiciones para la igualdad	Facilitar la participación en la vida económica	Mejora de las condiciones de vida	Derecho a vivir en la propia tierra y promoción del retorno de los emigrantes
	País Vasco Cataluña Galicia Andalucía Asturias Cantabria La Rioja Murcia Valencia Aragón Castilla-La Mancha Canarias Extremadura Balears Madrid Castilla y León	País Vasco Cataluña Galicia Andalucía Asturias Cantabria La Rioja Murcia Valencia Aragón Castilla-La Mancha Extremadura Balears Madrid Castilla y León	País Vasco Cataluña Andalucía Asturias La Rioja Murcia Aragón Castilla-La Mancha Extremadura	Galicia Andalucía Aragón Castilla-La Mancha Extremadura Castilla y León
OBJETIVOS	Crecimiento económico	Pleno empleo	Estabilidad económica	Redistribución de la renta y la riqueza
	La Rioja Murcia Aragón Extremadura Balears Castilla y León	País Vasco Andalucía Asturias La Rioja Murcia Castilla-La Mancha Canarias Extremadura	País Vasco Asturias	Andalucía Castilla-La Mancha
	Promover la superación de los desequilibrios territoriales españoles	Equilibrio territorial	Desarrollo de la industria	Reforma agraria
CUASI OBJETIVOS	Aprovechamiento de los propios recursos económicos Andalucía Castilla-La Mancha	Promoción de la inversión Andalucía Castilla-La Mancha Murcia Extremadura	Mejora de las comunicaciones Andalucía Castilla-La Mancha Extremadura	Andalucía Castilla-La Mancha Extremadura

Fuente: Elaboración propia.

Seguramente una y otra realidad explican –aparte del deseo de autonomía de ciertos grupos políticos y el efecto imitación– la enorme proliferación de objetivos de política económica en los Estatutos de autonomía ya en la primera generación (Tabla 4). Las nuevas instituciones trataron de legitimarse presentándose como capaces de solucionar el problema secular del atraso en unos casos y el coyuntural de la crisis en otros. De manera que desde el principio la economía fue un punto fuerte para las Comunidades Autónomas. En adelante, el proceso político, con las sucesivas elecciones ha continuado presionando en la misma dirección.

¿Qué se puede deducir de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en relación con la teoría económica más generalmente aceptada? En primer lugar, respecto a las posibilidades de regulación que tiene una y otra instancia pocas conclusiones cabe extraer, puesto que no existe una teoría de la descentralización óptima de la capacidad reguladora. El único principio cuya aceptación generalizada parece fuera de duda es que debe conservarse en todo caso la unidad del mercado nacional; lo contrario tendría fuertes costes en términos de ineficiencia para el sistema económico español. Pues bien, aunque la preservación de ese mercado está constitucionalmente garantizada, se trata de un tema abierto en el que parece inevitable la proliferación de tensiones, como muestran abundantes recursos ante el Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, por lo que hace a la distribución de competencias que tienen un contenido más claramente presupuestario el ordenamiento español sí parece atenerse a los principios de la descentralización fiscal óptima. En efecto, la función presupuestaria de estabilización ha sido reservada al Estado, al igual que la política de redistribución de la renta, pues conserva el control sobre elementos clave de la hacienda pública (potestad originaria para poder establecer tributos); las Comunidades Autónomas pueden hacer también redistribución pero de forma marginal. La tercera de las funciones, la asignación, es claramente compartida por ambas instancias; el Estado mantiene en su esfera los bienes públicos de carácter nacional y la ordenación de aquellos sectores en los cuales las externalidades interjurisdiccionales son técnicas decisivas. Pero la capacidad de acción de las Comunidades Autónomas es notable, precisamente porque la función asignativa ha crecido intensamente en los últimos decenios y ellas se han quedado con la gestión de una buena porción de la misma; basta pensar en la educación y la sanidad.

En conjunto y por todos estos motivos las Comunidades Autónomas han desarrollado un activismo considerable en política económica. Un activismo que se puede examinar especialmente en tres ámbitos: la política de oferta, la regulación de sectores y mercados y la creación de empresas públicas.

Si se repasa la política económica de los gobiernos regionales, ordenada con la óptica de los factores productivos (recursos naturales, capital, trabajo y tecnología), podemos comprobar la gran concentración de intervenciones que sobre los mismos se ha llevado a cabo, respondiendo a la lógica de la política de oferta. Respecto a los recursos naturales, han sido frecuentes las intervenciones para propiciar el ahorro energético y el aprovechamiento de alternativas en las que

tuviera un particular potencial la región. El abaratamiento en el coste del factor capital, como medio para promover la inversión, ha sido un instrumento típico de la política de desarrollo regional, de modo que era de esperar una actuación en ese sentido de las Comunidades Autónomas. En efecto, los incentivos a la inversión, los intentos de orientar una mayor parte de los recursos de las cajas de ahorro hacia la estructura productiva regional, la captación de inversiones exteriores mediante estímulos y propaganda, la creación de sociedades de promoción industrial que compartan riesgos o la preparación de infraestructura industrial para abaratar los costes de instalación, se han convertido en actuaciones habituales de las Comunidades Autónomas españolas. En el caso del factor trabajo se han intentado acciones ambiciosas como la mediación permanente entre empresarios y trabajadores a través de los Consejos de Relaciones Laborales y otras de escasa eficacia como las subvenciones al empleo. Finalmente, en cuanto a la tecnología, han sido muy abundantes los intentos de estimular la renovación tecnológica de las empresas y la investigación, particularmente en las Comunidades Autónomas más desarrolladas.

El activismo en política económica es amplio pero no homogéneo, como se muestra en una caracterización de los estilos de intervencionismo en las políticas industriales y de comercio interior realizada por De la Fuente y Vives (Tabla 5). El indicador de política industrial se elabora considerando la primera legislación tras el traspaso de competencias, las sociedades de fomento regional centradas en la industria y las ayudas al sector, con especial interés en las que animan la reestructuración, el traslado y la innovación. El indicador sintético de política comercial interior se construye atendiendo a la legislación de horarios comerciales y en relación con grandes superficies.

Tabla 5. Indicadores de intervencionismo industrial y comercial

	Intervencionismo industrial	Intervencionismo comercial
Andalucía	Medio	Bajo
Aragón	Medio	Medio
Asturias	Alto	Medio
Baleares	Bajo	Alto
Canarias	Bajo	Bajo
Cantabria	Medio	Muy bajo
Castilla y León	Medio	Bajo
Castilla La Mancha	Bajo	Bajo
Cataluña	Medio	Alto
Extremadura	Medio	Bajo
Galicia	Alto	Bajo
Madrid	Medio	Muy bajo
Murcia	Medio	Medio
Navarra	Alto	Bajo
La Rioja	Bajo	Medio
C. Valenciana	Medio	Alto
País Vasco	Alto	Bajo

Fuente: De la Fuente Moreno y Vives Torrents (2003).

Pues bien, la diversidad es notable, aunque existen algunas pautas reveladoras. Por ejemplo, en política industrial el mayor activismo corresponde a varias Comunidades de la cornisa cantábrica (Asturias, Galicia y País Vasco; en cambio, Cantabria destaca por lo contrario) junto con Navarra. En el caso de la política comercial, en cambio, son Comunidades mediterráneas las que ejercen en un tono más elevado (Balears, Cataluña y C. Valenciana). Hay pocas Comunidades que mantengan consistencia entre los estilos de intervención en los dos ámbitos: Canarias y Castilla La Mancha (Bajo) y Aragón y Murcia (Medio).

En el intervencionismo industrial ya se ha considerado la creación de empresas públicas y sociedades de fomento industrial. Pero no estará de más resaltar aquí que las autonomías han ido a contracorriente de la Administración del Estado en la cuestión de las empresas públicas. Esta última emprendió una línea estratégica de privatización desde los años ochenta que ha sido continuada sin matices de color político hasta hoy y ha dejado el sector público empresarial español reducido a algo casi simbólico a estas alturas. En cambio las Comunidades autónomas –sin pautas diferenciadas por colores políticos también– han ido creando sectores empresariales públicos en cada una, en operaciones que pueden introducir rigideces en las economías regionales.

Vayamos ahora a la Hacienda. Indudablemente existen pocos indicadores tan claros de la importancia que han alcanzado a adquirir las Comunidades Autónomas en la economía española como el porcentaje de gasto público que gestionan (Tabla 6). En 1975 el gasto consolidado de las Administraciones públicas se repartía de un modo muy equilibrado entre el que gestionaba el Estado y la Seguridad Social, con las Corporaciones Locales y los Organismos Autónomos en un papel secundario. Diez años después y apenas recién constituidas las diecisiete Comunidades Autónomas ya gestionaban un porcentaje del gasto casi equivalente al de las Corporaciones Locales. Y en 2007, con las transferencias de la educación y la sanidad generalizadas, entre otras, las Comunidades Autónomas se han convertido en la primera institución española por el gasto público gestionado, por encima de la Seguridad Social, doblando el porcentaje del propio Estado y casi triplicando a las administraciones locales.

Para financiar tamaño gasto existen, como es bien sabido, dos sistemas diferenciados, el régimen foral de Navarra y el País Vasco y el llamado común aplicable al resto (aunque Canarias presenta ciertas peculiaridades por su carácter insular y su alejamiento de la península). Uno y otro sistema resultan claramente diferentes en sus resultados y los privilegios de que gozan Navarra y el País Vasco (y en menor medida Canarias) son innegables. Esto no sólo representa una discriminación para el resto que dispone de menos recursos para políticas tan significativas como la de educación o innovación, entre otras, sino que se ha enquistado convirtiendo a la financiación autonómica en un problema recurrente. El difícil cierre del nuevo modelo en julio de 2009 es una buena ilustración de ese conflicto. Una estimación del gasto ajustado relativo por habitante (que hace abstracción de las competencias ejercidas) da una idea aproximada de esas diferencias (Tabla 7).



Tabla 6.
Distribución del gasto consolidado de las Administraciones Públicas en España (en porcentaje del total)

	Estado	Organismos Autónomos	Seguridad Social	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales
1975	44	5	41	-	10
1985	37	4	38	10	11
2007	18	4	29	36	13

Fuente: Elaboración propia con datos de la intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Por otra parte las tensiones se ven agravadas porque los gastos transferidos (en especial, Sanidad y en alguna medida Educación) tienen una clara tendencia expansiva, mientras los ingresos permanecen básicamente en manos de la Administración Central. Como el sistema autonómico institucionaliza la territorialización de los cálculos de ingresos y gastos (recuérdese la reciente polémica sobre las balanzas fiscales) y éstas siempre tienen un punto de controversia, los problemas parece que serán recurrentes si no se encuentra un camino para institucionalizar la cooperación.

5. Mirando al futuro

La dinámica regional española está dominada por una lógica estrictamente económica y otra política que se entremezclan y condicionan mutuamente. La lógica económica ha llevado en el largo plazo a movimientos de población que han desertizado el interior (con excepción de Madrid) y han acumulado actividad en la periferia. Esto a su vez ha desplazado el poder político y la capacidad de influencia en la misma dirección, desdibujando regiones importantes en el equilibrio político español como Castilla y Aragón y creando un vacío entre Madrid y la periferia que plantea algunos riesgos.

Desde una perspectiva estrictamente económica en los últimos decenios esa concentración de población y actividad en la periferia y Madrid se ha hecho al tiempo que las rentas por habitante tendían a aproximarse. Esta igualación es un proceso positivo en el cual las migraciones pero también las políticas públicas han tenido un papel fundamental. Sin embargo, parece en curso de agotarse o restringirse severamente porque las regiones de mayor nivel de renta siguen teniendo las mejores dotaciones de factores productivos y los factores de competitividad más positivos.

Tabla 7.
Gasto ajustado relativo por habitante

	TOTAL
Andalucía	93,4
Aragón	101,3
Asturias	107,1
Baleares	89,1
Canarias	121,1
Cantabria	99,6
Castilla y León	99,6
Castilla La Mancha	108,6
Cataluña	93,9
Extremadura	110,8
Galicia	102,4
Madrid	93,6
Murcia	90,2
Navarra	143,0
La Rioja	98,5
C. Valenciana	91,1
País Vasco	131,7

Fuente: De la Fuente Moreno y Vives Torrents (2003).

Las Comunidades Autónomas han desarrollado un considerable activismo en economía, aunque a menudo han tendido a promover prácticas limitadoras de la competencia o a volver a las empresas públicas. A cambio han sido un factor decisivo en el mantenimiento de un cierto equilibrio territorial y seguramente han limitado el proceso de vaciamiento del interior tan intenso en los decenios centrales del pasado siglo.

Desde la lógica política, la creación de las Comunidades autónomas ha institucionalizado un sistema de competencia política entre las regiones que tiende a hacer visibles las diferencias como se ha visto en los recientes debates sobre balanzas fiscales y financiación. Los sucesivos gobiernos centrales han tendido, además, a privilegiar las relaciones bilaterales, caminando en dirección opuesta a la creación de un sistema neutral y multilateral. Sin duda han sido exigencias de mayorías políticas en varios momentos las que han determinado ese comportamiento y la preferencia de las Comunidades con más poder de negociación, pero es difícil que así se asiente un federalismo cooperativo. Más bien se promueve el «particularismo», aquel «estado de espíritu en que creemos no tener por que contar con los demás», en palabras de Ortega. En él veía ya nuestro pensador una de las claves de la difícil convivencia de los españoles.

Bibliografía

- ALCAIDE INCHAUSTI, J., dir. (2007): *Evolución de la población española en el siglo XX por provincias y comunidades autónomas*. Bilbao, Fundación BBVA. 2 vols.
- DE LA FUENTE, A. (2008): «Dinámica regional de la renta y la población»; en VELARDE FUERTES y SERRANO SANZ, eds.
- DE LA FUENTE MORENO, A. y VIVES TORRENTS, X., eds. (2003): *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*. Bilbao, Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònoms (Generalitat de Catalunya).
- GOERLICH GISBERT, F.J y MAS IVARS, M., dirs. (2007): *Actividad y territorio. Un siglo de cambios*. Bilbao, Fundación BBVA.
- PERPIÑA GRAU, R. (1972): *De economía hispana. Infraestructura, Historia*. Barcelona, Ariel.
- REIG MARTÍNEZ, E., dir. (2007): *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*. Bilbao, Fundación BBVA.
- VELARDE FUERTES, J. y SERRANO SANZ, J. M., eds. (2008): *La economía*. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva.