

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamin

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Telf: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

---

Quito-Ecuador, diciembre del 2005

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

*Fernando Bustamante / 7-20*

La «huella ecológica» de la dolarización

*Fander Falconí Benítez / 21-38*

Conflictividad socio-política

Julio-Octubre 2005 / 39 44

## TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

*Pierre Gondard / 45-60*

La persistencia de lo regional

*Willington Paredes Ramírez / 61-78*

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

*Efraín Gonzales de Olarte / 79-94*

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español

*Manuel Villoria Mendieta / 95-140*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

*María Fernanda Moscoso / 141-152*

## ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador:

El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

*Rickard Lalander / 153-182*

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

*Nelly Arenas / 183-210*

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

*Mohamed Abdillahi Bahdon / 211-228*

## **RESEÑAS**

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito:

ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

*Rafael Quintero*

*Comentario de Carlos de la Torre E. / 229-232*

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía.

*Miguel Eduardo Cárdenas Rivera*

*Comentario de Alejandro Teitelbaum / 233-238*

# Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español\*

Manuel Villoria Mendieta

*La distribución territorial del poder político en España, estuvo definida por un complejo proceso de descentralización. El reparto de poder entre el gobierno central, las comunidades autónomas y las administraciones locales, es algo aproximado a un Estado federal. Sin embargo, el mayor reto son los desequilibrios territoriales crecientes que requieren un Estado plurinacional con una democracia de calidad.*

## Introducción

**E**s imposible realizar una descripción mínimamente precisa de la democracia española sin explicar la organización territorial del Estado. Pero, además, una descripción precisa de nuestra democracia exige que a la explicación estructural se añada una narración y un análisis dinámico, en suma, que al análisis de las instituciones tal y como están definidas en las nor-

mas se añada un estudio de cómo dichas instituciones se relacionan entre sí en la realidad y cómo hacen frente a problemas, oportunidades y retos comunes. Este artículo intentará explicar la distribución territorial del poder político en España, así como la forma en que las instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno ejercen la común obligación de gobernar este país, si bien cada una desde sus responsabilidades.

---

\* Este texto es parte de un proyecto en marcha que, desde un enfoque politológico, tiene como objetivo alcanzar una comprensión suficientemente ilustrativa de las bases fundamentales del sistema político español, y que coordinan los Profesores Eburne Uriarte y Fernando Reinares, ambos Catedráticos de la Universidad Rey Juan Carlos e importantes colaboradores del Instituto Universitario Ortega y Gasset. El artículo que se presenta corresponde a la primera parte de mi investigación, que posteriormente será sometida a las normas internas de homologación y concreción que exige el proyecto conjunto.

**NdE.** Este artículo apareció en el número 4 de la Revista Electrónica, CIRCUNSTANCIA, del Instituto Ortega y Gasset. Agradecemos a la Dirección de la Revista por permitirnos su reproducción. Los cambios introducidos al original obedecen al formato de Ecuador Debate.

En la actualidad se puede definir a España como un Estado fuertemente descentralizado. Ahora bien, a esa situación se ha llegado tras un proceso complejo y problemático en el que los españoles hemos convivido con la incertidumbre, la tensión y la violencia. Descentralizar era importante para la ciudadanía española y para su clase política. Obviamente en este texto tendremos que explicar el por qué de la importancia de este proceso. Por qué las españolas y españoles hemos favorecido con nuestro voto y nuestras opiniones la descentralización es algo que habrá de explicarse. También deberá exponerse cómo se ha realizado esta descentralización. Los modelos de referencia en materia de descentralización son muy diversos, España ha elegido un modelo propio aunque de naturaleza federal. Este modelo tiene sus peculiaridades, sus fortalezas y sus debilidades, en este texto se hablará de todo ello. Y finalmente, la descentralización tenía unos objetivos, una razón o unas razones de ser. En este artículo se intentará ver si los objetivos que debía cubrir nuestro proceso de descentralización y reparto de poder se han cumplido o no, en suma, se realizará una breve evaluación del rendimiento institucional del sistema.

Como quiera que los niveles de gobierno en España son tres —estatal, autonómico y local—, un análisis de la distribución territorial del poder político exige analizar los tres. No obstante, centraremos el estudio en los niveles autonómico y local, aunque hablemos marginalmente del papel del Estado. Para cada uno de los niveles estudiados se seguirá un esquema que, esencialmente,

parte de explicar histórica y culturalmente la importancia de su existencia, continúa con la descripción de los elementos estructurales básicos y finaliza con una breve evaluación del funcionamiento y los retos existentes.

A esta descripción y análisis estructural se incorporará un análisis dinámico del sistema español de relaciones y gestión intergubernamental, así como un breve balance de los rasgos de la gobernanza democrática en España, básicamente en el nivel local. Este balance se refiere a dos componentes de dicha gobernanza: la gestión en red y la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la implantación de las mismas. Por desgracia, sobre estos últimos y apasionantes temas falta aún investigación empírica suficiente, aunque se considera que esbozar lo existente es un riesgo que merece la pena correr.

El artículo se inicia con un estudio de las bases teóricas y conceptuales del reparto territorial del poder. Bases que tienen un fundamento empírico en los estudios comparativos sobre descentralización. Creemos que es posible aplicar al caso español, este enfoque comparativo fundamentalmente porque el proceso español, con todas sus peculiaridades, se inserta en corrientes muy profundas de cambio que guían la articulación actual de las democracias en países avanzados.

### **I. Bases teóricas y conceptuales del reparto territorial del poder**

Cuando se analiza la estructura del Estado en los países de la Unión Europea —incluidos algunos de los recién llegados— lo primero que salta a la vista es

la existencia en todos ellos de una pluralidad de centros de poder político y de gobierno. Si a estos países añadiéramos los otros países occidentales más desarrollados –Canadá, Estados Unidos de América, Australia o Nueva Zelanda– corroboraríamos aún más esta primera impresión. Por ejemplo, Estados Unidos, además de los 50 Estados (más Puerto Rico como Estado Libre asociado), tiene más de 80.000 unidades de gobierno local, con más de 3.000 condados, 19.000 ciudades, 16.000 pueblos, 14.000 distritos escolares y 29.000 distritos especiales (para la provisión de agua, para extinción de incendios, aeropuertos, etc.), todos ellos con sus elecciones, presupuesto propio y representantes.

#### *A. Fundamentos teóricos de los procesos de reparto territorial del poder estatal*

En consecuencia, en las democracias avanzadas existe, aunque con notables diferencias entre países, un reparto territorial del poder estatal. A este resultado se ha llegado de muy diversas formas, pero lo cierto es que deben existir razones de fondo que provocan esta confluencia de situaciones. En el análisis del por qué de la descentralización generalizada podemos descubrir cuatro tipos de argumentos justificativos:

1. Los de carácter *sistémico-funcionalista*. En estos casos, el reparto de poder territorialmente se justifica por razones de adaptación de los Estados a procesos de cambio económico, social

y tecnológico externos. Para estas teorías, las necesidades sistémicas del sistema social tienden a producir instituciones políticas que deben ser funcionales a tales necesidades. Esta adaptación es casi automática. Un rasgo característico de nuestras sociedades es el progresivo desarrollo de la complejidad, la interdependencia y la diversidad (Kooiman, 1993)<sup>1</sup>. La complejidad implica que los sistemas sociales cada vez se especializan más para dar respuestas a las propias demandas del sistema (por ejemplo, las disciplinas científicas tienen una tendencia imparable a la especialización, especialización que da lugar a nuevas teorías y especialidades, y así sucesivamente). Por otra parte, las nuevas tecnologías permiten un intercambio de información y conocimiento que genera múltiples interdependencias. La información y el conocimiento permiten a los seres humanos ser cada vez más conscientes de sus derechos y diferencias, lo que impulsa a éstos a defender sus múltiples y, a veces, contradictorios intereses en la arena política. Esta diversidad se multiplica, además, por la importancia del fenómeno migratorio hacia los países desarrollados. En general, vivimos en una sociedad organizada en subsistemas complejos, y cada subsistema cumple una función específica y exige una autonomía relativa en el contexto ambiental (Luhman, 1993)<sup>2</sup>. No es ya posible un Estado totalizador, que trate de incluir como asuntos propios lo que es responsabilidad de otros subsistemas o unidades de gobierno

1 Kooiman, J. (ed.) *Modern Governance*, Sage, Londres, 1993.

2 Luhman, N. *Teoría política en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1993.

más preparadas para la respuesta oportuna y contingente. El Estado no puede embarcarse en una continua actividad expansiva para dar respuesta a problemas que no conoce ni entiende suficientemente. La realidad actual exige respuestas más contingentes, humildes y cercanas. Los gobiernos regionales y locales conocen mejor su realidad, pueden dar respuestas específicas. De ahí la entronización del principio de subsidiariedad, que implica que lo que pueda resolverse a nivel local no debe intentar resolverse a nivel nacional. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de la cooperación entre unidades de gobierno y de éstas con la sociedad civil.

Vinculadas a estas teorías sistémicas existen otras dos explicaciones de los fenómenos descentralizadores. Por una parte, la teoría de la sociedad del riesgo<sup>3</sup> nos pone de manifiesto que estas sociedades modernas tan avanzadas son, a la vez, sociedades donde el riesgo de actuación humana es casi incontrolable, por ello, la existencia de múltiples órganos de gobierno en diferentes niveles, puede, si están adecuadamente diseñados, reducir los riesgos mediante la redundancia y la duplicación de actuaciones públicas. En resumen, aunque parezcan ineficientes, en sociedades de riesgo las prácticas de redundancia pueden ser funcionalmente necesarias. Y, finalmente, la teoría de los procesos totalizantes de información nos indica que, de forma imparable, se multiplica la información escrita y, sobre todo, las ca-

denas de radio y televisión local, lo cual demanda una respuesta gubernamental adaptada a las demandas informativas locales. La opinión pública local y regional exige gobiernos de su mismo nivel que asuman la responsabilidad frente a los problemas narrados o contruidos mediáticamente en su territorio.

2. Los de carácter *histórico-cultural*. Según estas teorías, detrás de cada fenómeno concreto de descentralización o reparto de poder territorial deben existir fenómenos históricos y culturales que lo expliquen. En cada país mínimamente consolidado existen unos valores, actitudes, creencias, orientaciones y asunciones subyacentes que son las que prevalecen entre las personas de dicha sociedad. Dichos valores se forman por acumulación, socialización y aprendizaje histórico. Y esa cultura es lo que explica mayormente los fenómenos sociales y políticos en un determinado lugar y circunstancia (Harrison y Huntington, 2000)<sup>4</sup>. Estas teorías son herederas de las clásicas obras de Tocqueville, Weber o Banfield, que explicaron el desarrollo de la democracia, del capitalismo o del autoritarismo en función de variables culturales. Así, lo que explica en gran medida –no únicamente– el avance de la descentralización en Europa sería el desarrollo de unos valores culturales postmodernos en las sociedades industriales avanzadas. Según Inglehart (1998),<sup>5</sup> en estas sociedades existe una demanda de transferencia de autoridad desde los estados nacionales ha-

3 Ver, entre otras muchas obras, Beck, U. *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona, 1998.

4 Harrison, L.E. y Huntington, S.P. *Culture Matters*, Basic Books, Nueva York, 2000.

5 Inglehart, R. *Modernización y postmodernización*, CIS, Madrid, 1998.

cia unidades más pequeñas e inmediatas con mayor coherencia cultural, y estas demandas representan un alejamiento del Estado nacional en dos direcciones: por un lado, un aumento de la importancia otorgada a la comunidad y la autonomía local y, por otro, una actitud cada vez más favorable a actitudes y relaciones abiertas. Además, en cada país de Europa puede haber peculiaridades culturales e históricas que explicarían su tendencia descentralizadora. Los casos de España o el Reino Unido, ahora, son muy ilustrativos de la importancia de razones históricas como explicativas de opciones institucionales descentralizadoras.

3. Los de carácter *institucional*. Estos argumentos tienen en muchos casos conexión con los factores culturales antes mencionados, aunque en ellos se da mucho más valor como elementos explicativos de fenómenos sociales, económicos y políticos a los elementos culturales intrínsecos a las instituciones que a los externos a ellas. No obstante, hay autores institucionalistas que reconocen que existen constricciones informales –culturales– que afectan al desarrollo de las instituciones en sus correspondientes territorios. Así, North (1990)<sup>6</sup> destaca la importancia, para entender fenómenos sociales, económicos y políticos, que tiene la información transmitida socialmente como parte de la herencia que llamamos cultura, la

cual contiene un marco conceptual basado en el lenguaje que nos permite codificar e interpretar los datos que los sentidos envían al cerebro. Esta cultura influye en el funcionamiento de las instituciones. Si en un país existe una cultura de confianza es más fácil que surjan y se desarrollen redes sociales de interacción e intercambio. Si en un país existe una cultura de pluralismo es más fácil que nazcan instituciones locales y regionales de autogobierno. Y posteriormente esas instituciones reforzarán esos valores y las reglas del juego que ellos conllevan.

También la historia influye en el desarrollo de las instituciones y en sus efectos. La teoría de la “*path dependency*” nos señala que la forma en que se funda una institución –los valores que se priorizan, por ejemplo– es fundamental para explicar su evolución y desarrollo posterior, y que, aunque las instituciones se adaptan a los cambios del entorno, su adaptación es tributaria de las elecciones pasadas. Más aún, las instituciones políticas son creadas por otras instituciones políticas, con lo que siempre arrastran elementos normativos previos a su nacimiento (Orren y Skowronek, 1999).<sup>7</sup> Así, si al crear instituciones regionales en un país se prioriza, por razones históricas, el valor diferencia sobre el valor igualdad, entonces el funcionamiento de dichas instituciones entre sí y con el Estado será muy difícil-

6 North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

7 Orren, K. Y Skowronek, S. “Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico” en J. Farr, J. Dryzek y S. Leonard (eds) *La ciencia política en la historia*, Istmo, Tres Cantos, 1999.



mente multilateral, primando el bilateralismo (Máiz, Beramendi, Grau, 2002)<sup>8</sup>. Ahora bien, dicho ésto, lo que es fundamental en estas teorías es la relevancia que se da a la configuración de las arenas políticas, las organizaciones y políticas públicas, y las normas jurídicas como factores determinantes para explicar el resultado final de los debates y conflictos políticos y sociales.

Las teorías institucionalistas nos explican la descentralización mediante dos teorías: la *primera* es la teoría del *isomorfismo institucional* (DiMaggio y Powell, 1983, 1991)<sup>9</sup>. Según esta teoría, las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia, desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones es a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. Los países europeos afrontan un conjunto de situaciones nuevas con el fenómeno de la globalización y la progresiva complejización social y, ante ello, recurren a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen. Si la descentralización ha funcionado en un país cercano

¿por qué no funcionará, con sus adaptaciones en el propio? El isomorfismo tiende a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo, el cual en Europa es muy elevado. En general, existen cuatro modelos de isomorfismo, que son: el isomorfismo coercitivo, el mimético, la presión normativa y la incorporación de elementos ambientales. En Europa, como consecuencia del principio de subsidiariedad, existe un isomorfismo coercitivo. También, debido a la inicial transferencia de burócratas y a la profesionalización cada vez mayor del personal de las Administraciones existe una presión normativa, es decir, un conjunto de métodos, condiciones de trabajo, sistemas de legitimación del rendimiento o criterios cognitivos ya legitimados que los burócratas de las Administraciones nacionales -por áreas y profesiones- tratan de incorporar a sus instituciones de destino.

La *segunda* es la teoría de la "*lógica de la adecuación*" (March y Olsen, 1997, DiMaggio y Powell, 1991).<sup>10</sup> Según esta teoría, las instituciones no sólo determinan las preferencias de los actores, sino que también las crean. En un sistema democrático las instituciones

8 Máiz, R., Beramendi, P. y Grau, M. "La federalización del Estado de las autonomías: evolución y déficit institucionales" en J. Subirats y R. Gallego *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid, 2002.

9 DiMaggio, P. y Powell, W. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review* 48: 147-160. 1983.

DiMaggio, P. y Powell, W. (eds) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991.

10 March, J. y Olsen, J. *El redescubrimiento de las instituciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997

políticas deben contribuir a cumplir dos procesos: los *agregativos*, que implican sacrificar unas preferencias para satisfacer otras, y por ello exigen negociación y conflicto, y que se expresan en políticas públicas; y los *integrativos*, que son aquellos dirigidos a crear preferencias valoradas colectivamente, en un proceso de creación y de cohesión de valores, y que se expresan en la generación de una cultura cívica y de diálogo razonado. Pues bien, las actuaciones descentralizadoras son respuestas institucionales para integrar a los individuos y grupos subnacionales en la sociedad común. La dinámica política democrática llevaría a estas actuaciones de reparto de poder.

4. Los de carácter *racionalista-económico*. Aquí conviven diferentes teorías explicativas, aunque nos centraremos en las de carácter más puramente individualista. Para estas teorías sólo los individuos tienen preferencias y éstas son exógenas a las instituciones. Las instituciones no influyen en las preferencias, aunque sí influyan en las estrategias a seguir para conseguir maximizar las preferencias. Los políticos intentan maximizar sus preferencias, intentan conseguir mantenerse en el poder el máximo tiempo posible. La presencia de diferentes unidades de gobierno, con sus múltiples organismos, favorece este objetivo racional del político. Por ello, repartir poder territorialmente también es aumentar cargos y posibilidades de influencia. Pero desde una perspectiva puramente económica, la descentraliza-

ción es también racionalmente defendible (Brennan y Buchanan, 1980)<sup>11</sup>. Máxime en un entorno caracterizado por la necesaria disciplina fiscal en el sector público, exigida por los mercados de capitales y el rechazo ciudadano a las subidas de impuestos. Y lo es porque la diferenciación de unidades de gobierno permite la comparación entre unos y otros modelos de gestión, lo cual, a su vez, permite revelar las preferencias de los ciudadanos en la relación entre impuestos y tasas, por una parte, y bienestar, por otra. La gente y las empresas pueden "votar con los pies", es decir, abandonar los lugares donde los impuestos son excesivos para los beneficios sociales que aporta el gobierno. Además, la autonomía local puede suponer un instrumento de responsabilidad social ante los gastos públicos, ello frente a la burocracia estatal, que es germen de enormes ineficiencias y abusos de poder. Finalmente, los gobiernos locales y autonómicos compitiendo entre sí se pueden convertir en laboratorios de prueba de innovaciones en gestión. En consecuencia, en un mundo cada vez más competitivo económicamente la respuesta descentralizadora puede ser racional si va acompañada de una fuerte disminución del papel del Estado.

#### *B. Cómo se reparte territorialmente el poder del Estado*

Hecha toda esta reflexión teórica, veamos ahora cómo se puede dar respuesta a esta demanda de reparto de po-

11 Brennan, G y Buchanan, J. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

der y descentralización. Para empezar, es preciso recordar que las respuestas son siempre idiosincrásicas, propias de cada país y circunstancia, pero ello no impide que se puedan catalogar una serie de respuestas institucionales y analizar sus rasgos.

En primer lugar, una distinción clave para estudiar este fenómeno es entre Estados unitarios y Estados compuestos o federales. Los *Estados unitarios* serían aquellos en los que existe un único ordenamiento constitucional y un único centro territorial de poder (situación plenamente compatible con la división horizontal de funciones –legislativa, ejecutiva y judicial– entre tres tipos de poderes centrales). En estos Estados, la igualdad de los ciudadanos es su principal base de legitimidad, las normas se aplican en todo el territorio, a todos los ciudadanos por igual (Aja, 2003). Ahora bien, este modelo de Estado unitario puro es inviable en sociedades complejas y territorios mínimamente amplios. Por ello, en gran parte de Europa, los Estados unitarios están realizando procesos de descentralización diversos. El origen de este modelo de Estado está en el absolutismo, aunque alcanza su expresión constitucional y moderna tanto en la República francesa como en el Reino Unido; países ambos ahora también embarcados en procesos de descentralización. Estos dos países dan origen a una diferenciación entre Estados unitarios muy importante. La República francesa, en su modelo napoleónico, representaría un modelo jerárquico en el que el centro tiene un representante en el territorio –el prefecto– que controla y dirige, aunque se reconozca una cierta au-

tonomía al nivel local. Por su parte, el modelo británico no tiene un representante del nivel central en el territorio, sino que delega en las administraciones locales y les concede un mayor nivel de autonomía.

Hoy en día, la descentralización desde los **Estados unitarios** ha adoptado cinco modalidades:

1. La *descentralización funcional*. En este supuesto, el Estado crea órganos autónomos o agencias de fin único, y con personalidad jurídica propia, para hacer frente a la complejidad del entorno. Estas agencias especializadas tienen en ocasiones hasta un nivel periférico, es decir, que pueden tener sedes en los distintos territorios del país. En estos casos, la Administración estatal cede competencias a estos órganos instrumentales y les otorga flexibilidad para el cumplimiento de sus fines. En cualquier caso, estas agencias no son órganos territoriales, ni tienen una dirección elegida por los ciudadanos afectados por sus decisiones, ni capacidad legislativa. Son meros órganos administrativos. Dicha descentralización está generalizada en todos los países europeos, empezando por Suecia y siguiendo por el Reino Unido o Francia.

2. La *descentralización territorial de mínimos*. En países como Grecia e Irlanda existen ahora niveles regionales de gobierno, pero sus funciones son muy limitadas –en Irlanda intentan coordinar la actuación de los niveles locales– y sus miembros no son elegidos directamente para tal función, sino que son nombrados de entre miembros electos del nivel local. Además, en estos países, al igual que en Portugal y Lu-

xemburgo, el nivel local de gobierno está bastante controlado por el nivel central. Lo cierto es que todos estos países tienen una extensión territorial pequeña, lo cual explica en gran medida sus opciones.

3. La *descentralización local intensa*. Existen países en los que el nivel local de gobierno ejerce una gran variedad de funciones y recibe una financiación para ello bastante elevada. Todo ello en el marco de las normas estatales, por supuesto. Es el caso de los países escandinavos y Holanda. En todos ellos funciones esenciales del Estado de bienestar son administradas por estos niveles locales de gobierno y, para ello, se les reconoce bastante autonomía fiscal. En Finlandia, por ejemplo, los ciudadanos pagan un impuesto sobre la renta a los municipios. En Suecia, los condados tienen una labor esencial en la gestión de la sanidad y las municipalidades un papel esencial en la educación, los servicios sociales y los servicios públicos energéticos. Como vimos antes, en estos países la participación local en el gasto público supera siempre el 20% llegando a superar el 40%.

4. La *autonomía territorial excepcional*. Existen países de la Unión en los que se reconoce autonomía a una parte del territorio, manteniéndose el resto con un sistema unitario. En Finlandia se reconocen ciertos derechos especiales a la región de los Asland, en Dinamarca a las Islas Feroe y Groenlandia –que poseen Parlamento y gobierno propios- y en Portugal a las Islas de Azores y Madeira –también con parlamento y gobierno propios y garantía constitucional de la autonomía.

5. La *regionalización*. Las regiones son entes públicos territoriales con personalidad jurídica no originaria –porque derivan su existencia del reconocimiento del Estado- y no soberana –porque no están dotadas de la potestad de gobierno propia del Estado, sino solamente de una potestad normativa y de administración limitada y condicionada por el Estado y subordinada al mismo. En el Estado regional las regiones tienen reconocida su existencia y capacidad de autogobierno por las leyes, y en ocasiones por la Constitución, y, a veces, se establecen su estructura y funciones a través de un Estatuto elaborado regionalmente, aunque tal Estatuto está sometido a la aprobación por una ley estatal. Los estados regionales en Europa serían tres. Francia es un Estado unitario con regiones desde 1982. Además de las regiones, Francia está dividida en departamentos y municipalidades, por lo que por ley de 1983 se establecieron las competencias de cada uno de estos tres niveles de gobierno. Además, cada uno de ellos está dirigido por un electo. El control de los niveles subnacionales de gobierno se hace a posteriori. Italia reconoció en la Constitución de 1947 a sus regiones un doble nivel: existen cinco regiones con estatuto especial y el resto con estatuto ordinario. Todas ellas tienen asambleas elegidas y gobiernos propios. La Ley 3/2001 supuso un serio intento de fortalecer el autogobierno regional, pero su implantación está siendo muy lenta e incierta. El Reino Unido puso en funcionamiento en 1998 un sistema de autonomía asimétrica para tres regiones –Escocia, Gales e Irlanda del Norte-, además, se ha restablecido el

gobierno metropolitano del Gran Londres y existe un proyecto de ley desde 2002 para establecer asambleas regionales en Inglaterra previa convocatoria de referenda aprobatorios. No obstante, lo particular del modelo británico es que cada región tiene un modelo propio. Así, Escocia tiene un modelo parecido a una Comunidad Autónoma española, pero las instituciones de Gales no tienen poder legislativo, sólo reglamentario y las de Irlanda del Norte tratan de asegurar un gobierno compartido por las dos comunidades históricamente enfrentadas.

En cuanto a los **Estados federales**, podrían definirse como aquellos en los que existen dos niveles de instituciones, la federación por una parte, y los estados por otra, existiendo en cada uno de los niveles una división de poderes horizontal —un legislativo, un ejecutivo y un poder judicial. Su origen conceptual está en las teorías althusianas de la política: el arte de asociar a los hombres con el fin de establecer y cultivar entre ellos la vida social. Y su origen histórico moderno está en la Constitución estadounidense y el modelo de organización del poder estatal allí presente. Los estudios actuales sobre el federalismo señalan que para que un país se considere como tal deben darse cinco requisitos (Aja, 2003): 1. Un reconocimiento constitucional de la estructura federal y de la distribución de competencias entre federación y estados. 2. La existencia de instituciones políticas de cada esta-

do, elegidas por los propios ciudadanos y que sólo responden ante ellos. 3. La existencia de una instancia neutral, normalmente un Tribunal Constitucional, que resuelve de acuerdo con criterios jurídico-constitucionales los conflictos entre federación y estados. 4. Una forma de financiación objetiva y garantizada de los estados. 5. Un sistema de relaciones entre federación y estados que faciliten la cooperación y colaboración entre los gobiernos, es decir, un proceso compartido de toma de decisiones y ejecución de las mismas (Elazar, 1984)<sup>12</sup>.

Los estados federales se estructuran de formas muy diversas. Una clasificación que puede servirnos es la siguiente:

1. *Confederación de Estados*. En realidad éste no es un ejemplo de estado federal en sentido estricto, pero sería la transposición a escala internacional del principio federal de unificar pueblos diversos sin quebrantar sus vínculos primarios. En este caso, diversos Estados se unen por medio de un Tratado Internacional para conseguir fines comunes. El poder lo tienen los Estados y la Confederación tiene poderes muy concretos y limitados. La Unión Europea tiene elementos de una Confederación, aunque es una realidad más compleja. 2. *Federalismo de creación conjunta*<sup>13</sup> (*coming together*). Lo característico de este tipo de federalismo es que surge de la necesidad de la gente y de las comunidades políticas previamente existentes de unirse para propósitos comunes, pero per-

12 Elazar, D. *American Federalism: A View from the States*, Harper y Row, Nueva York, 1984.

13 La distinción la tomo de un artículo de J. Linz, "Democracy, Multinationalism and Federalism" Working Paper 103, CEAVS, Juan March, 1997.

maneciendo separados para preservar sus identidades primitivas (Elazar, 1987, p. 33). En este federalismo, naciones preexistentes adquieren una identidad política superior que las configura como nación-Estado, pero preservando sus identidades. Este modelo de federalismo tiene, a su vez, dos expresiones peculiares: el federalismo dual y el federalismo cooperativo. El primero está representado por el modelo estadounidense, en el que existe una estricta separación de competencias entre Gobierno federal y estados. En Estados Unidos las leyes federales se ejecutan por agencias federales y las estatales por el Estado. Ello no quiere decir que en el federalismo estadounidense no exista cooperación, sino que ésta no es fruto de una presión o definición constitucional. De hecho, la primera vez que se utiliza el término federalismo cooperativo es en Estados Unidos en los años 30 durante el New Deal y se instrumentaliza a través de las subvenciones condicionadas. El segundo, lo representa el federalismo alemán. En la Constitución alemana no hay una distribución material de competencias, sino una distribución funcional. Las leyes federales alemanas son ejecutadas por regla general por los Länder como asunto propio. El principio de lealtad constitucional exige en Alemania un respeto mutuo entre los niveles de gobierno federal y estatal, además, al existir el Bundesrat (cámara de representación de los gobiernos de los Länder) se

hace preciso que las leyes federales encuentren un nivel de acuerdo estatal antes de ser aprobadas. No obstante, a pesar de los aspectos positivos del modelo, el federalismo alemán tiene algunos problemas (Sommermann, 2002):<sup>14</sup> un cierto unitarismo debido a las “riendas de oro” federales, una desparlamentarización vinculada al carácter gubernamental del Bundesrat, una difusión de responsabilidades, una cooperación asimétrica en función de la capacidad de ciertos Länder de agruparse más fácilmente que otros, y ciertos efectos de autobloqueo del sistema debido a la necesaria búsqueda de consensos.

3. El *federalismo de sujeción (holding together)*. Así como el federalismo de unión es propio de países uninacionales, el federalismo de sujeción es propio de países plurinacionales. En él, de lo que se trata es de crear un sistema federal para evitar la secesión de miembros de un Estado previamente unitario. Ello implicará reconocer unas ciertas asimetrías en el sistema, unos hechos diferenciales que permitan a las nacionalidades implicadas sentirse reconocidas en su diferencia sin que el marco estatal quede superado. Canadá, Bélgica y España se acercarían a este modelo. No obstante, algunos autores (Requejo, 2002) consideran que para realidades plurinacionales es preciso ir más allá y acomodar distintos *demos* nacionales en el sistema, y ello exige articular tres tipos de acuerdos federales: a) Regular

---

14 Sommermann, K.P. “El federalismo cooperativo” Ponencia presentada al seminario “Globalización y distribución territorial del poder” organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, abril de 2002. Pendiente de publicación en Revista de Occidente.

el pluralismo nacional a nivel de federación. b) Generar acuerdos de carácter asimétrico o incluso confederal en aspectos como el fiscal, el internacional o el simbólico-lingüístico. c) Generar acuerdos simétricos en el resto de aspectos del autogobierno. Si esto no bastara para la acomodación de la nación o naciones en el sistema, se podría acudir a modelos de Estados libres asociados a una confederación.

### *C. ¿Cómo saber si se han conseguido los objetivos propuestos?*

Si recordamos algunas de las razones que deberían llevar al reparto de poder en los Estados modernos, con independencia de los enfoques teóricos que las sustenten, nos encontraremos con que debe repartirse poder por razones de eficacia, eficiencia, convivencia e integración. La complejidad de la realidad actual, la globalización de las economías, la diversidad social y cultural, las transformaciones culturales, el incremento de la interdependencia, la búsqueda de integración política son todas razones que demandan respuestas institucionales, y una de estas respuestas es el reparto territorial de poder y el fomento del autogobierno de las distintas comunidades existentes en un Estado. Ahora bien, para comprobar hasta qué punto las respuestas nacionales han sido las correctas, es preciso elaborar un diseño de evaluación que nos permita comprobar, aunque sea básicamente, el rendimiento institucional de las instituciones creadas.

Pues bien, cuando se procede a diseñar ese instrumento es cuando se comprueba cómo las respuestas forma-

les y jurídicas son claramente insuficientes para poder comprobar si en un país existe auténtica cooperación intergubernamental o si se comparte realmente el poder entre diversos niveles de gobierno. El saber que un Estado es federal o unitario no nos dice lo suficiente de los verdaderos niveles de reparto de poder y de la existencia o no de voluntad de trabajo en común. Elazar (1987) afirma que el principio de subsidiariedad se respeta donde existen diferentes unidades de gobierno, un marco legal que protege su autonomía y un espíritu de cooperación y diálogo entre las distintas unidades, espíritu que se podría denominar federalismo cultural y social.

Subirats y Gallego (2002), para estudiar el rendimiento de las autonomías en España han diseñado un instrumento que analiza en primer lugar las instituciones autonómicas, es decir, el Parlamento, los gobiernos, las administraciones, y, además, la producción normativa. En segundo lugar analiza a los protagonistas esenciales de la representación política y social autonómica y comprueba su arraigo en cada autonomía. En tercer lugar, ya se trata de ver los comportamientos, las actitudes y las relaciones consolidadas entre los actores relevantes en conexión con el desarrollo autonómico. Es decir, si existe una cultura de cooperación o no, un sistema colaborativo o de conflicto permanente, etc. Y, finalmente, se comprobaría si se ha consolidado el sistema; para ello ya no basta sólo con comprobar el acuerdo social sobre el funcionamiento, sino que también será preciso analizar si se ha consolidado progresivamente un capital social como consecuencia de la

acción autonómica. En consecuencia, para saber si el sistema rinde o no es preciso conocer no sólo el diseño institucional y la estructura del sistema, sino también las dinámicas del mismo.

Los estudios iniciales<sup>15</sup> sobre el rendimiento institucional de gobiernos subnacionales demostraron que el efectivo rendimiento de estos gobiernos venía en gran medida determinado por la existencia previa en el territorio de capital social. El capital social son las redes sociales y las normas de reciprocidad asociadas a ellas. Las redes densas de interacción social -desde las asociaciones de padres a los sindicatos, pasando por las agrupaciones deportivas y las comidas familiares- generan reciprocidad y confianza, y la confianza lubrica la vida social. La llegada de instituciones de autogobierno a territorios con capital social permite a la sociedad afectada desarrollar su plena capacidad y desarrollarse intensamente. Por el contrario, donde no existe tal capital el autogobierno no produce resultados tangibles.

No obstante, hoy en día, se ha descubierto que: 1. Las instituciones políticas pueden tener una buena percepción ciudadana a pesar de estar situadas en un entorno de bajo capital social, si reúnen unas condiciones de gobernabilidad suficientes. 2. Las instituciones públicas no sólo son la variable dependiente del capital social, sino que pueden ser variable independiente. El Estado -tanto sus instituciones como sus

medidas promulgadas- influye también en el capital social. Algunos Estados han concedido ventajas fiscales a las organizaciones voluntarias facilitando, con ello, el reclutamiento de sus miembros; otros son abiertos, fragmentados y descentralizados, y presentan una estructura política propicia para la participación de la sociedad en los asuntos públicos; otros han fomentado la educación, formando no sólo capital humano, sino también capital social. Otros incorporan a asociaciones a la formación y ejecución de las políticas públicas, incrementando el sentimiento de solidaridad (Putnam, 2003, p. 27).<sup>16</sup> La consecuencia de todo ello es que donde existe capital social el modelo descentralizado puede liberar energías, y donde no existe, un diseño adecuado de instituciones descentralizadas y unas buenas políticas pueden crear capital social, con los inmensos beneficios que ello supone en términos económicos, sociales y políticos.

Finalmente, es preciso no olvidar que otra forma de evaluar el reparto de poder territorial puede ser normativa. Desde esta perspectiva, la democracia como forma política puede tener diversos niveles de calidad, y de lo que se trataría es de fijar unos criterios de referencia y tratar de medir cuán democráticos son los diversos países. Pues bien, considerando que la democracia es un concepto político, los dos principios fundamentales que dicho concepto incorpora son: el control popular y la

15 Ver Putnam, R.D. *Making Democracy Work*, Berkeley University Press, Berkeley, 1993.

16 Putnam, R.D (ed)., *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2003.



igualdad política (Beetham, 1994)<sup>17</sup>. Y a partir de dichos principios se pueden definir cuatro dimensiones —un gobierno abierto y que rinde cuentas, elecciones libres y justas, derechos civiles y políticos reconocidos y respetados, y una sociedad cultural y estructuralmente democrática— y para cada dimensión una serie de ítems ilustrativos de lo que se quiere comprobar. La consecuencia de todo ello es que la existencia de un reparto auténtico de poder territorialmente correlaciona con la calidad de la democracia, pues, favorece el control popular y minimiza los riesgos de abuso de poder, auxilia en la gestión de los conflictos entre preferencias diversas, flexibiliza y acerca las respuestas al ciudadano, abre vías de participación, e integra sociedades nacional y culturalmente diversas. Obviamente, el reparto de poder puede generar efectos indeseados también desde la teoría de la calidad democrática, pero esas externalidades negativas pueden ser disminuidas con diseños institucionales que tengan en cuenta, favorezcan y respeten las dimensiones básicas de una democracia de calidad.

## II. El modelo español de reparto territorial del poder

### A. Evolución histórica

La historia contemporánea de España, sobre todo a partir de la Guerra de Independencia, se caracteriza por el in-

tento de crear una ideología nacional (Álvarez Junco, 2001). España había sido Reino pero no tenía los componentes ideológicos de un Estado-nación, faltaba una lectura histórica compartida, una visión común de la misión histórica del país. A la construcción de esos símbolos, narraciones y valores colectivos se dedicaron buena parte de los esfuerzos en el siglo XIX. Desde la perspectiva institucional ello implicó un proyecto de estado unitario, fuertemente centralizado, que tenía como referente precisamente el Estado napoleónico, al que se combatió en la Guerra de Independencia. Los valores en que se sustentaba el proyecto centralizador eran los de igualdad, racionalidad, legalidad, solidaridad, unidad de poder y acción social uniforme, y frente a este proyecto, el modelo descentralizador era dibujado como expresión del desorden y el particularismo; de ahí la fuerza con que las actitudes centralistas se asentaron en buena parte de la Administración y la cultura política en España (Arenilla, 1999).<sup>18</sup>

La I República expresó el fracaso del proyecto uniformador, y la II República significó la esperanza truncada de un país que asumía su pluralismo territorial. En cualquier caso, la experiencia republicana —que reconocía autonomía a Cataluña, Euskadi y Galicia— estuvo muy presente en la configuración del actual Estado autonómico. En pleno proceso de transición a la vigente democracia, tras las primeras elecciones

17 Beetham, D. *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres, 1994.

18 Arenilla, M. "Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado" en VV.AA. *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid, 1999.

generales democráticas, en 1977, se observó que los partidos que defendían el restablecimiento de los estatutos republicanos en Cataluña y País Vasco tenían amplia mayoría. Pero incluso en otras regiones sin antecedentes de autogobierno se empezó a extender la petición de autonomía. La respuesta del Gobierno de Suárez fue la de reestablecer provisionalmente la autonomía de Cataluña, con Tarradellas como presidente de la Generalitat, acción a la que se sumó posteriormente el 4 de enero de 1978 la del País Vasco. Pero lo curioso es que la fórmula de las preautonomías se extendió a casi todas las regiones de España, y a fines de 1978, salvo tres provincias de las que se dudaba el anclaje definitivo –Madrid, La Rioja y Cantabria– toda España tenía preautonomías. El método fue el de crear una Asamblea de Parlamentarios (diputados y senadores elegidos en esa región), esta Asamblea nombraba un presidente y posteriormente se creaba una Comisión Mixta que negociaba el traspaso de servicios.

Por todo ello, los constituyentes se encontraron con un modelo de articulación territorial del Estado ya esbozado, con 14 preautonomías. Para conseguir un consenso en la redacción del Título VIII de la Constitución, la estrategia fundamental fue la de la apertura, es decir, que la definición definitiva del modelo se remite a un conjunto de normas y de-

cisiones futuras, y, sobre todo al desarrollo de los Estatutos de Autonomía. Eso sí, la Constitución regula algún principio básico –como la libertad de circulación–, los límites competenciales –las competencias iniciales mínimas y máximas de las Comunidades– y los procedimientos fundamentales –para acceder a la Autonomía, para aprobar los Estatutos, etc.– (Aja, 2003; Solozábal, 1998).

Quizás la decisión más importante expresada en la Constitución sea la de reconocer una diferencia entre “nacionalidades y regiones” y establecer, en base a ello, dos niveles de autonomía inicial, lo que marca el camino hacia un federalismo de sujeción (*holding together*). Aunque el modelo no estaba cerrado<sup>19</sup>, la idea era que las nacionalidades históricas –Cataluña, País Vasco y Galicia– tuvieran una vía rápida de acceso a la autonomía, aprobaran su Estatuto de acuerdo con un modelo consensuado y con referéndum de ratificación, y recogieran en dicha norma todas las competencias que no siendo exclusivas del Estado consideraran oportuno reconocerse. Mientras que para el resto, la autonomía debía solicitarse por las Diputaciones provinciales, que debían representar a 2/3 de los municipios de la provincia o isla, los estatutos se aprueban como una ley orgánica en las Cortes, no hay referéndum y las competencias incorporadas sólo pueden ser las del artículo 148 de la Constitución, aunque

19 Ya que existía una vía abierta –mediante una petición de tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias de la autonomía y la ratificación por un referéndum posterior con mayoría absoluta del censo a favor del sí en cada provincia– para que las regiones con real voluntad de autonomía se incorporaran a este camino, como hizo Andalucía.

transcurridos cinco años podían incorporar otras competencias no exclusivas del Estado.

Los conflictos en los procesos andaluz y gallego de autonomía y las dudas sobre cómo seguir con el resto de Comunidades llevaron a UCD y el PSOE a firmar los Acuerdos Autonómicos de 1981 y a la aprobación del proyecto de LOAPA. En esos acuerdos se cerró el mapa autonómico con 17 Comunidades, se extendieron las Asambleas legislativas y el Gobierno a todas las Comunidades y se consolidaron las dos vías competenciales. Como Canarias y Comunidad Valenciana ya estaban dispuestas a seguir la vía de Andalucía para acceder a mayores competencias, se les otorgó por Ley Orgánica de Transferencias el máximo nivel de competencias, y a Navarra en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución también, incluso con un régimen fiscal especial. En suma, siete comunidades tenían un nivel de competencias superior a las otras 10.

En la construcción del modelo ha sido fundamental la labor del Tribunal Constitucional, el cual en sentencia 76/1983 sobre el proyecto de LOAPA estableció unos principios clave para el desarrollo posterior del sistema. Primero, subrayó el carácter constitucional de la autonomía política, que no podía ser limitada por ninguna ley estatal. Segundo, reconoce a los Estatutos de autonomía su incorporación al bloque de constitucionalidad, es decir, que prácticamente tienen carácter constitucional y, por ello, son superiores jerárquicamente a las leyes del Estado y sólo se someten a la Constitución. El resto de los años

1980 supone la lenta consolidación del modelo, sobre todo desde la perspectiva del desarrollo institucional. Muy importante para el desarrollo del modelo fue la incorporación de España a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, pues un nuevo actor territorial se incorporaba al sistema, con una amplia capacidad normativa que tenían que ejecutar las CC.AA. sin intervenir por cierto en la configuración de las decisiones.

Nuevas dudas sobre el camino a seguir con las autonomías de vía lenta llevaron a un nuevo pacto, esta vez entre PSOE y PP, en 1992. En ese acuerdo se pactó el reconocimiento a las 10 CC.AA. de vía lenta de su derecho a la ampliación de competencias. En consecuencia, al final del período de transferencias todas las CC.AA. Tendrían prácticamente el mismo nivel competencial, aunque existirían hechos diferenciales. En 1993 se avanzó hacia una mayor corresponsabilidad de las CC.AA. en su financiación. Entre 1990 y 1992 se consolidó el sistema de compensación interterritorial, en el cual el peso fundamental lo tuvieron —y lo tienen— los fondos Estructurales y de Cohesión europeos.

La llegada del PP al Gobierno de la Nación en 1996 se tiene que realizar gracias a un Acuerdo con CiU, Coalición Canaria y el PNV, lo que supone una continuidad de la línea seguida por los últimos gobiernos socialistas e incluso algún avance en la profundización del sistema, así, se reforma la Administración periférica estatal para adaptarla al modelo autonómico, se profundiza en la corresponsabilidad fiscal de las

CC.AA., y se da algún paso adelante en la participación de éstas en la Unión Europea. En 2002 se culminan los traspasos a las CC.AA, aunque quedan algunos flecos por traspasar de poca importancia relativa. No obstante, desde la mayoría absoluta obtenida en las elecciones de 2000, algunos autores observan la existencia de un giro regresivo, sobre todo en el nivel simbólico y de actitudes, del Gobierno de José M<sup>a</sup> Aznar con respecto al proceso de reparto territorial del poder en España.

En cuanto a la Administración local en España, responde a una larga tradición de autonomía local y de acuerdos negociados entre el Rey y sus provincias –fueros– que tiene raíces muy profundas y antiguas (Elazar, 1987). No obstante, el modelo actual proviene de la organización territorial de tradición napoleónica, lo cual se refleja en diversos rasgos (Carrillo, 2002)<sup>20</sup>: 1. Una planta municipal integrada por un elevado número de municipios, la mayoría de los cuales posee una reducida extensión territorial y sirve a una población muy pequeña; en concreto, en poco más de 100 municipios se concentra más de la mitad de la población española, y en cerca de 7.000 tan sólo habita el 15.5%. Dicho inframunicipalismo genera muchos problemas para la garantía de unos servicios adecuados a su población. Además, las diferencias regionales son enormes, así, La Rioja tiene una extensión media por municipio de menos de 3.000 hectáreas y una población media de 1.500 habitantes, mientras que

en Murcia la extensión media es de más de 25.000 hectáreas y 24.000 habitantes. 2. La división provincial, que en su momento sirvió para establecer desde el centro una cadena jerárquica con base territorial, dominada por el Ministro del Interior y los gobernadores civiles. 3. Un tratamiento uniformista de los municipios, a los que no se considera suficientemente su carácter rural, urbano, etc. Este último rasgo, como veremos a continuación, ha sido claramente atenuado por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

No obstante ello, es preciso destacar el papel esencial que los municipios juegan en la vida política española y sobre todo su carácter de inversores y prestadores de servicios. También es de destacar la capacidad de los partidos políticos en esta materia para llegar a acuerdos sensatos sobre cómo solucionar algunos de los problemas más acuciantes de los gobiernos locales españoles. El último, el 11 de marzo de 2003 sobre ciudades y grandes ciudades, en el que se promueve la diversificación de régimen jurídico en función de la naturaleza del municipio, la participación ciudadana y la mayor separación de poderes entre el Pleno y la Alcaldía, acuerdo que ha sido, en gran medida, el origen de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de diciembre de 2003 y que entró en vigor el 1 de enero de 2004.

Esta Ley ha introducido numerosos cambios en la normativa vigente de Régimen local, de entre ellos destacarían

20 Carrillo, E. "Los gobiernos locales" en P. Román (coord) *Sistema político español*, McGraw Hill, Madrid, 2002.

los siguientes: 1. Un refuerzo del papel de las mancomunidades. 2. Un cambio de denominación del ejecutivo local, que pasa a denominarse ahora "Junta de Gobierno Local". 3. Un reforzamiento de las competencias de las Diputaciones provinciales destinadas al desarrollo económico y social. 4. Una potenciación de la participación ciudadana en el gobierno local; así, se exige a los municipios que aprueben reglamentos orgánicos en materia de participación, se regulan las iniciativas ciudadanas, y se fomenta la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva con los ciudadanos. 5. Se introduce una regulación sobre los entes instrumentales en los Ayuntamientos, recogiendo la posibilidad de crear entidades públicas empresariales. 6. Se establece una regulación específica para los municipios de gran población, capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y localidades especiales por razones históricas y culturales. Esta regulación tiende a separar la actividad ejecutiva de la deliberativa y de control en los Ayuntamientos, clarificando competencias del Pleno, por una parte, y del Alcalde y la Junta de Gobierno, por otra, además de permitir al Alcalde que nombre, para la Junta de Gobierno, hasta un tercio de sus miembros entre personas que no ostenten la condición de concejal. También se exige la creación de distritos en estos Ayuntamientos, y se establece la obligación de que cada Ayunta-

miento defina el porcentaje mínimo de recursos que deberá gestionarse por Distritos. Desde el punto de vista participativo, se regula el establecimiento en estos municipios del Consejo Social de la Ciudad, como mecanismo participativo y consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio, y de la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones. Finalmente, un Capítulo específico se centra en la gestión económico-financiera, promocionando su tecnificación, especialización y clarificación de competencias.

#### *B. Los elementos compuestos del modelo y peculiaridades.*

Según numerosos autores, el modelo español de Estado autonómico reúne la mayoría de los requisitos para ser considerado un modelo federal con peculiaridades.<sup>21</sup> El modelo federal vimos que tenía cinco rasgos fundamentales, si consideramos esos rasgos como propios de un Estado compuesto podremos intentar ver en qué medida el modelo autonómico español –incluido en el análisis el nivel local de gobierno– coincide o no esencialmente con dichos rasgos<sup>22</sup>.

1. *La garantía constitucional de la autonomía y de los Estatutos.* El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho de autonomía, ahora bien existe la posibilidad de modificar la Constitución, siguiendo un procedi-

21 Ver al respecto el número monográfico de *Publius*, volume 27, number 4, Fall 1997, sobre España, *Toward Federal Democracy in Spain*, coordinado por Robert Agranoff y Rafael Bañón.

22 Para esta exposición seguiré esencialmente a Eliseo Aja (2003).

miento complejo con dos vías, según afecte o no al Título Preliminar y a los derechos y libertades fundamentales. En los Estados federales, los estados federados participan directa o indirectamente en los procedimientos de reforma constitucional, sin embargo en España ésto no sucede. Por otra parte, en los sistemas federales, por regla general, cada estado tiene su Constitución, además de existir una Constitución federal que delimita competencias, estados miembros y órganos federales. En España, los Estatutos tienen una naturaleza constitucional de segundo grado que les protege contra leyes estatales. La diferencia fundamental reside en que las Constituciones de los estados federales son aprobadas por el propio estado, land o cantón, y, sin embargo, los Estatutos requieren la doble aprobación del parlamento autonómico y de las Cortes Generales.

En cuanto al *gobierno local*, el propio Título VIII de la Constitución, en su capítulo II regula esta Administración. Y, en concreto, en el artículo 137 establece que: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses". En consecuencia, este nivel de gobierno tiene autonomía de gestión. La autonomía en el ámbito local municipal hace referencia a tres conjuntos de valores (Kjellberg, citado por Alba, 1997)<sup>23</sup>: valores de libertad, como no intervención arbitraria, y auto-

nomía o libertad de hacer algo, valores de democracia-participación, que implican educación política, y valores de eficiencia. En cuanto a las competencias municipales, éstas son definidas por ley estatal, en concreto por la ley 7/85 Reguladora de Bases de Régimen Local, que diferencia servicios mínimos según el número de habitantes. Pero, además, le reconoce en su artículo 21.1 el derecho a "promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal". Actividad que están realizando los municipios sin asignación competencial expresa y sin recursos estatales suficientes. En este reconocimiento de competencia general el modelo español se parece al alemán y se aleja de los de *ultra vires*, donde la competencia municipal se reduce a lo que el Parlamento le indica en la norma correspondiente.

2. *La existencia de instituciones políticas elegidas y propias.* Para empezar es preciso dejar claro que en el Estado de las autonomías, como en los modelos federales hay un doble nivel de instituciones, una doble instancia parlamentaria –la de las Cortes Generales y la de los Parlamentos autonómicos– y un doble nivel de gobierno –el presidente y el Gobierno central y los presidentes y gobiernos autonómicos.

2.1.- Los Parlamentos. Los 17 parlamentos de las CC.AA. llevan ya veinte años de funcionamiento, y lo funda-

23 Alba, C. "Gobierno local y ciencia política: una aproximación" en C. Alba y F. Vanaclocha (eds) *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997.a

mental es que se comportan como el resto de las instituciones legislativas de los países democráticos. En los estudios sobre su rendimiento (Subirats y Gallego, 2002) los datos acumulados indican un trabajo intenso tanto en las iniciativas y debates legislativos, como en la actividad de control –preguntas e interpelaciones-. No es posible definir criterios comunes de actuación pues cada comunidad y período de sesiones ha tenido sus peculiaridades. En la función de impulso legislativo existen tres opciones en las que situar a cada Comunidad: el modelo de consenso, propio de situaciones de mayoría relativa; el de confrontación, propio de situaciones de mayoría absoluta; y el de dominio del ejecutivo. En cuanto a la circulación de las elites parlamentarias, es destacable el alto grado de renovación de los parlamentarios autonómicos, especialmente si se compara con la permanencia de los diputados en las Cortes generales. Este hecho parece dificultar el consenso parlamentario e indica una cierta fragilidad del sistema de partidos en el nivel autonómico.

2.2.- Los presidentes y los gobiernos autonómicos. Un dato destacable de nuestro modelo es el alto grado de consolidación de los Presidentes autonómicos. La tendencia presidencialista de nuestro modelo político encuentra en las CC.AA un ejemplo vigoroso. Podríamos decir que el presidente es la institución principal del sistema, y que es la institu-

ción política del modelo autonómico que mejor ha cuajado (Mota, 2002)<sup>24</sup> Las razones derivan de cuatro factores: en primer lugar porque, normalmente, es el líder de la mayoría parlamentaria; segundo, porque nombra y cesa libremente a sus Consejeros; tercero, porque suele ser o convertirse en el líder del partido en la región, lo cual, en partidos federales –como el PSOE- implica el control de una parte importante del poder global; cuarto, porque la política actual tiende a personalizarse y mediatizarse, siendo las televisiones autonómicas bajo control del ejecutivo un instrumento de potenciación de la imagen del líder regional. Esta tendencia presidencialista es común a los estados federales.

2.3.- La Administración. Las administraciones autonómicas también se han consolidado en estos veinte años, aunque es de destacar que su aportación como laboratorios de innovación sea prácticamente irrelevante. De acuerdo con la teoría antes expuesta del isomorfismo institucional nos encontramos con unas Administraciones autonómicas que en el modelo organizativo tienden a copiar el paradigma estatal. Las CC.AA. con más consejerías son Cataluña (16), Andalucía (14), Baleares y Madrid (13) y Galicia (12); en general, se observa también una cierta inflación orgánica, es decir, la existencia de más jefaturas inferiores de las necesarias (Ballart y Ramió, 2000)<sup>25</sup>. Las CC.AA. han generado –con excepción de las unipro-

24 Mota, F. "El capital social de las autonomías: ¿explica el capital social por qué unas comunidades autónomas funcionan mejor que otras?" en J. Subirats y R. Gallego *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid, 2002.

25 Ballart, X. y Ramió, C. *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.

vinciales- una administración periférica que, de nuevo, reproduce el modelo estatal. Además, se han embarcado en una descentralización funcional muy activa, con la creación de innumerables empresas públicas, agencias y organismos de todo tipo (en la actualidad hay computadas más de 300 empresas públicas autonómicas). En cuanto al modelo de gestión de recursos humanos, nuevamente se observa una tendencia isomorfa, tendencia que se ha ido expandiendo año a año. Así, al comenzar el funcionamiento de las CC.AA. se observaron intentos de establecer modelos alternativos de selección y carrera del personal, que poco a poco se han ido desvaneciendo para conformarse al modelo estatal. La laboralización ha ido re-

procediendo y los procesos de funcionalización han seguido un camino muy similar al del Estado. El número de empleados autonómicos por cien habitantes permite descubrir dos CC.AA. con unos valores muy elevados –Navarra y Canarias tienen entre 3.5 y 4 empleados autonómicos por cada 100 habitantes-, un conjunto con valores por encima de la media –Andalucía, Galicia, País Vasco, Comunidad Valenciana y Extremadura, entre 2 y 3 empleados por 100 habitantes.- y el resto con valores que están entre el 1.5 y el 2 por 100 habitantes (Rivas, 2001)<sup>26</sup>. En la actualidad<sup>27</sup>, el número de efectivos de personal de la AGE es de 556.181 (24%), de las CC.AA es 1.189.109 (52%) y de la Admin local es de 547.728 (24%).

**Cuadro 1. Las Instituciones Autonómicas**

| CC.AA      | Estatuto de autonomía | Legislativo                | Ejecutivo, nº consejeros y partido de gobierno (1)  | Judicial                      | Otras instituciones  | Empleo público autonomía y de la Admin. local |
|------------|-----------------------|----------------------------|---|-------------------------------|--|---|
| País Vasco | L.O. 31/1979          | Parlamento (75 diput.)     | Lendakari, Gobierno (10 C. y 1 Vicepres.) PNV-EA-IU | Tribunal Superior de Justicia | Ararteko (Defensor Pueblo)                                 | A.58.193<br>L.20.072                          |
| Cataluña   | L.O. 4/1979           | Parlamento (135 dip.)      | Presidente Consejo Ejecutivo (16 C.) PSOE-ER-IC     | Tribunal Superior de Justicia | Sindicatura de Cuentas Sindic de Greuges Organó Consultivo | A.130.610<br>L.57.788                         |
| Galicia    | L.O. 1/1981           | Parlamento (60-80dip) (75) | Presidente Junta (12 C.) PP                         | Tribunal Superior de Justicia | Consello de Contas Valedor do Pobo Cultura                 | A.79.754<br>L. 24.908                         |

26 Rivas, J.V. "La gestión de los recursos humanos" en B. Olías *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.

27 Datos de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, a 1 de marzo de 2004.



| CC.AA                  | Estatuto de autonomía        | Legislativo                      | Ejecutivo, nº consejeros y partido de gobierno (1)            | Judicial                      | Otras instituciones   | Empleo público autonomía y de la Admín. local |
|------------------------|------------------------------|----------------------------------|---|-------------------------------|---|---|
| Andalucía              | L.O. 6/1981                  | Parlamento (90-110) (109)        | Presidente Consejo (14 C.) PSOE                               | Tribunal Superior de Justicia | Tribunal de Cuentas Defensor del Pueblo                                     | A.215.934<br>L.90.868                         |
| Principado de Asturias | L.O. 7/1981<br>Y L.O. 1/1999 | Junta General (35 a 45) (45)     | Presidente Consejo (11 C.) PSOE-IU                            | Tribunal Superior de Justicia | Consejo Consultivo Sindicatura de Cuentas                                   | A.19.806<br>L. 10.877                         |
| Cantabria              | L.O. 8/1981<br>L.O. 11/1998  | Asamblea Regional (35 a 45) (39) | Presidente Dip. Regional Gobierno (9 C y 1 Vicepres) PRC-PSOE | Tribunal Superior de Justicia | Consejo Jurídico Consultivo   | A.10.723<br>L. 4.843                          |
| La Rioja               | L.O. 3/1982<br>L.O. 2/1999   | Parlamento (32-40) (33)          | Presidente Gobierno (7 C.) PP                                 | Tribunal Superior de Justicia | Tribunal de Cuentas Consejo Consultivo                                      | A.6.249<br>L. 2.062                           |
| Región de Murcia       | L.O. 4/1982<br>L.O. 1/1998   | Asamblea Regional (35-45) (45)   | Presidente Consejo (8 C. y 1 Vicepr.) PP.                     | Tribunal Superior de Justicia |   | A.26.475<br>L. 12.722                         |
| Comunidad Valenciana   | L.O. 5/1982<br>L.O. 5/1994   | Cortes Valencianas (75-100) (89) | Presidente Consell (10 C.) PP                                 | Tribunal Superior de Justicia | Sindicatura de Cuentas Sind de Greuges Consejo de Cultura Cons. Eco. Social | A.108.508<br>L. 46.466                        |
| Aragón                 | L.O. 8/1982<br>L.O. 5/1996   | Cortes de Aragón (60-75) (67)    | Presidente Diputación General (9. C. 1 Vicepr) PSOE-PAR       | Tribunal Superior de Justicia | Justicia de Aragón Órgano de Cuentas  | A.25.841<br>L. 11.492                         |
| Castilla-La Mancha     | L.O. 9/1982<br>L.O. 3/1997   | Cortes de CLM (40 a 50) (47)     | Presidente Consejo (11 C. y 1 Vicepres) PSOE                  | Tribunal Superior de Justicia |   | A.34.721<br>L.29.394                          |
| Canarias               | L.O. 10/1982<br>L.O. 4/1996  | Parlamento (50-70) (60)          | Presidente Gobierno (10 C.) CC-PP                             | Tribunal Superior de Justicia | Diputado del Común Consejo Consulto Audiencia de Cuentas                    | A.59.453<br>L.23.194                          |

| CC.AA                        | Estatuto de autonomía                     | Legislativo                       | Ejecutivo, nº consejeros y partido de gobierno (1)              | Judicial                      | Otras Instituciones  | Empleo público autonomía y de la Admin. local |
|------------------------------|---|-----------------------------------|---|-------------------------------|--|---|
| Comunidad Foral de Navarra   | L.O. 13/1982                              | Cortes de Navarra (40-60) (50)    | Presidente<br>Diputación Foral (10 C. y 1 Vicepres)<br>UPN-CDN) | Tribunal Superior de Justicia | Cámara de Comptos<br>Junta de Cooperación                                  | A.20.253<br>L.3.655                           |
| Extremadura                  | L.O. 1/1983<br>L.O. 8/1984<br>L.O. 6/1999 | Parlamento (63)                   | Presidente<br>Junta de Extremadura (10 C y 1 Vicepres)<br>PSOE  | Tribunal Superior de Justicia | Órgano Consultivo  | A.28.383<br>L. 21.181                         |
| Islas Baleares               | L.O. 2/1983<br>L.O. 3/1999                | Parlamento (59)                   | Presidente<br>Gobierno (12 C. y 1 Vicepres)<br>PP-UM            | Tribunal Superior de Justicia | Consejo Consultivo<br>Sindicatura de Cuentas<br>Sindicatura de Creuges     | A. 13.317<br>L. 8.161                         |
| Comunidad de Madrid          | L.O. 3/1983<br>L.O. 5/1998                | Asamblea (101)                    | Consejo de Gobierno (11 C. y 2 Vicepres)<br>PP                  | Tribunal Superior de Justicia | Cámara de Cuentas<br>Instituto Madrileño de Desarrollo                     | A.149.900<br>L. 55.345                        |
| Comunidad de Castilla y León | L.O. 4/1983<br>L.O. 4/1999                | Cortes de C y L (84 procuradores) | Presidente<br>Junta de C y L (9 C. y 2 Vicepres)<br>PP          | Tribunal Superior de Justicia | Consejo Consultivo<br>Consejo de Cuentas<br>C.E.S.<br>Procurador del Común | A. 56.030<br>L. 26.174                        |

1. Los datos de número de Consejeros pueden variar a la fecha de publicación.

Fuente: elaboración propia

2.4 El gobierno local. El gobierno municipal en España se forma a partir de unas elecciones directas –legitimación electoral directa-, en ellas los ciudadanos eligen a sus concejales en unas listas cerradas y bloqueadas. Los concejales electos conforman el Ayuntamiento. El Ayuntamiento elige de entre sus miembros al Alcalde, existiendo posible moción de censura constructiva. Y el Alcalde designa a los miembros de la Junta de gobierno entre los concejales, así como a los tenientes de alcalde y los concejales delegados de servicios. En la

actualidad, como ya indicamos antes, en municipios grandes el Alcalde puede nombrar hasta a un tercio de los miembros de la Junta entre personas no electas. En municipios muy pequeños se puede operar bajo la fórmula de concejo abierto, que hace que todos los ciudadanos actúen como concejales y elijan directamente al alcalde. Sin embargo, el gobierno de la Diputación provincial no nace de la elección directa, sino que se forma entre concejales que, posteriormente a su elección como tales, son elegidos diputados provinciales.

En las provincias pequeñas –menos de 500.000 habitantes- hay 25 diputados, y en las de más de un millón, 31. En la primera reunión de la Diputación en Pleno, proclamados los diputados, éstos eligen al presidente.

La estructura del gobierno local tiene cuatro ámbitos (Ballart y Ramió, 2000)<sup>28</sup>: 1. La estructura política deliberante: formada por el pleno y las comisiones deliberativas. 2. La estructura política de carácter ejecutivo: formada por la Comisión de Gobierno y los órganos unipersonales –Alcalde, tenientes de alcalde y concejales delegados-. 3. La estructura administrativa estratégica: habilitados nacionales –funcionarios de cuerpos nacionales de secretarios e interventores municipales-, gerentes, directores o coordinadores de áreas o servicios. 4. La estructura administrativa operativa: jefes de servicio, sección o negociado y puestos base de funcionarios. Este modelo de organización es muy distinto del modelo consejo-gestor propio de países como Irlanda o Estados

Unidos, en el que el Consejo electo cede la gestión del Ayuntamiento a un gestor profesional, que ejerce como verdadero jefe ejecutivo. En Irlanda, por ejemplo, el Consejo no puede ni contratarle ni cesarle, pues dicha labor se hace por el gobierno central. Algún Ayuntamiento español ha iniciado experiencias con gestores bajo la dependencia directa del Alcalde. Otros países y estados eligen directamente al alcalde, como Francia, Canadá y Baviera, lo que refuerza su papel político y de gestión<sup>29</sup>. Como consecuencia del Pacto Local, se ha reforzado el papel gestor del alcalde en España reduciendo competencias gestoras del pleno, aunque se refuerza su papel de control.

Otro elemento destacable de la estructura municipal es el del crecimiento de la Administración funcional; así, el número de entes dependientes de los gobiernos locales es cada vez más numeroso, sin que se justifique técnicamente tal expansión. Los datos son ilustrativos:

**Cuadro 2. Censo de entidades locales y de sus entes dependientes**

| Gobiernos locales              | Organismos administrativos | Organismos autónomos comerciales | Empresas mercantiles |
|--------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Diputaciones 53                | 136                        | 11                               | 71                   |
| Ayuntamientos 8098             | 1563                       | 38                               | 731                  |
| Mancomunidades 1001            | 17                         | 1                                | 16                   |
| Comarcas 49                    | 31                         |                                  | 8                    |
| Áreas Metropolitanas 3         | 1                          |                                  | 7                    |
| Agrupación de municipios 68    |                            |                                  | 1                    |
| Entidades locales menores 3704 | 2                          |                                  |                      |

Fuente: MAP, 2002.

28 Op.Cit.

29 Para mayor información ver: Daemen, H. y Schaap, L. (eds) *Citizen and City*, Erasmus University, Rotterdam, 2000. O Goldsmith, M y Newton, K. "Gobierno local en el mundo moderno", en C. Alba y F. Vanaclocha *El sistema político local...* op.cit.

Es también reseñable el uso cada vez mayor de la externalización de servicios en el ámbito local español, siguiendo una tendencia muy generalizada internacionalmente.

Finalmente, desde la perspectiva institucional es importante destacar el peso cada vez mayor que, en la construcción de la agenda político-municipal, tiene la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), un órgano de lobby crecientemente eficaz.

3. *La existencia de una instancia neutral, normalmente un Tribunal Constitucional, que resuelve de acuerdo con criterios jurídico-constitucionales los conflictos entre federación y estados.* La Constitución española ha seguido los modelos federales al atribuir al Tribunal Constitucional (TC) la solución de los litigios que puedan darse entre las CC.AA. y el Estado o las de éstas entre sí. Este Tribunal conoce de los "recursos de inconstitucionalidad" que se utiliza cuando la controversia provenga de una ley, y los "conflictos de competencias" que se utilizan cuando la discrepancia es sobre una norma de rango inferior a ley. Desde el inicio de su actividad hasta ahora el TC ha dictado más de 450 sentencias para resolver conflictos entre Estado y CC.AA., lo cual supone una media de 20 al año, que comparada con la media del Tribunal Constitucional alemán de uno o dos conflictos al año nos indica el elevado nivel de conflictividad español (Aja, 2003). Es preciso matizar

que los periodos de mayor conflictividad se situaron al principio de poner en marcha el sistema, y que posteriormente ha disminuido bastante, aunque la media de los años 1990 es todavía elevada -30-40 al año- (Agranoff y Bañón, 1997; Máiz, Beramendi y Grau, 2002, Aja, 2003)<sup>30</sup>. La mayoría de los expertos consideran que la labor del tribunal ha sido fundamental para la configuración del Estado autonómico, y que su trabajo ha sido serio y equilibrado. Los problemas fundamentales tiene que ver con la acumulación de casos y los consiguientes retrasos, que llegan a ser de 6-7 años, y con la ausencia de participación de las CC.AA. en el nombramiento de miembros, lo que ha llevado últimamente a duras críticas de los partidos nacionalistas a dicha institución.

Uno de los elementos del Pacto Local más destacable ha sido que ahora ya se permite el acceso directo de las entidades locales al Tribunal Constitucional a través del conflicto en defensa de la autonomía local. Esta circunstancia fuerza de alguna manera a tener en cuenta las opiniones de la FEMP en los proyectos de ley que les afecten.

4. *Una forma de financiación objetiva y garantizada de los estados*<sup>31</sup>. El sistema de financiación ha pasado por diferentes estadios, pero lo esencial es el camino hacia la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. del régimen común. Por su parte, las dos autonomías con régimen foral disponen de un sistema pri-

30 Op. Cit.

31 Los contenidos de este epígrafe se basan en el Papel de Trabajo 0202, del Instituto Universitario Ortega y Gasset, elaborado por Jesús Ruiz-Huerta y Octavio Granado, "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y correspondencia fiscal", Madrid 2002.

vilegiado que les permite la fijación de la casi totalidad de los impuestos y su recaudación, de la que pasan posteriormente al estado una pequeña parte para compensar los servicios generales del mismo (cupo), circunstancia que hace que tengan más ingresos comparativos que el resto de CC.AA.. El modelo actual de régimen común se formalizó en julio de 2001 por acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En él se establece un nuevo sistema para el cálculo de los recursos mínimos que ha de recibir cada Comunidad para hacer frente a sus gastos. Y también se establece un nuevo paquete de instrumentos tributarios para hacer frente a dichos gastos. El cálculo de los recursos mínimos garantizados que debe recibir una CC.AA. se realiza tomando como año base 1999, y el volumen global de fondos mínimos que ha de recibir la Comunidad se denomina Masa Homogénea y se divide en tres grandes bloques: el primero vinculado a la financiación de las competencias comunes incluyendo educación; el segundo relacionado con la financiación de la sanidad; y el tercero, incluye los recursos destinados a financiar los Servicios sociales autonómicos. Después, una vez conocidos los recursos totales que deben ser garantizados se establecen unos criterios de distribución entre las CC.AA. Para ello se fijan unos fondos que, en el caso del bloque primero de competencias comunes y educación, son tres: el fondo general, que establece una cantidad fija por comunidad de 39,66 millones de euros, y un resto a repartir en función de la población, superficie, dispersión e insularidad; un fondo para paliar la escasa densidad de población; y un fondo de renta relativa, que sufragará necesida-

des adicionales de financiación de las CC.AA. con una renta per cápita inferior a la media. Los fondos del bloque segundo son dos, el general para financiar la sanidad, cuyos criterios de reparto son la población, la población mayor de 65 años y la insularidad; y el fondo de ahorro de incapacidad temporal, que financia proyectos de mejora en la gestión de programas de incapacidad temporal. El bloque tercero sólo tiene un fondo que se distribuye en función de la población mayor de 65 años. En los tres bloques existe una garantía de mínimos para que nadie reciba menos de lo que recibía antes. Para hacer frente a las necesidades de gasto que surjan de la aplicación de las reglas de reparto las comunidades autónomas disponen de ingresos de tres tipos: (ver cuadro 3).

En cuanto a la financiación local, ésta se produce por cuatro vías: ingresos fiscales que suponen sobre el 50%, ingresos no fiscales que suponen el 13%, ingresos de capital que suponen el 2,2%, y subvenciones que suponen el 34,7%. El actual modelo se contiene en la Ley 51/2002 de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. En él se mantienen como impuestos directos de los Ayuntamientos: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que es la piedra angular del sistema de financiación local; el impuesto sobre Vehículos (IVTM); el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos (potestativo); el impuesto sobre construcciones (potestativo); y el impuesto de actividades económicas que ha sido eliminado para particulares pero queda para grandes empresas. A ello, hay que añadir los ingresos patrimoniales, las contribuciones especiales, las tasas, los precios pú-

**Cuadro 3: Recursos Financieros de las CC.AA.**

| Recaudación normativa (100%)  | Recaudación líquida (nuevos tributos cedidos)  | Fondo de suficiencia.   |
|---|--|---|
| Patrimonio<br>Transmisiones patrimoniales y AJD<br>Sucesiones y donaciones<br>Determinados medios de transporte (1)<br>Ventas minoristas hidrocarburos (1)<br>Tributos sobre el juego<br>Tasas afectas a servicios transferidos | IRPF (33%)<br>IVA (35%)<br><br>Electricidad (100%)<br>Cerveza (40%)<br><br>Vino y bebidas fermentadas (40%)<br>Productos intermedios (40%)<br>Alcohol y bebidas derivadas (40%)<br><br>Hidrocarburos (40%)<br>Labores del tabaco (40%) | Cantidad procedente del Estado, de naturaleza incondicionada y que sustituye a la antigua participación en los Ingresos generales |

(1) Estos impuestos también se han cedido a las CC.AA en el Acuerdo de 2001 y con capacidad normativa

Fuente: Ruiz-Huerta, J y Granados, O., 2002

blicos y las multas y sanciones. Y, como culminación, también hay que considerar las subvenciones de otras Administraciones, el endeudamiento -que está en un 3,1% sobre PIB, frente a la deuda de las CC.AA. que supera el 6%- y la participación en los ingresos del Estado y de las CC.AA.; en relación con esta participación, la ley la ha vinculado para los 110 Ayuntamientos grandes a la evolución de los impuestos estatales. En general, estos ingresos sirven para hacer frente al desarrollo de las competencias propias, pero se calcula que un 30% de los ingresos se usa para cubrir las deficiencias en la prestación de servicios públicos estatales o autonómicos. No hay que olvidar que la Administración local es la Administración más inversora, con el 38% de la inversión pública total. A pesar de los enormes avances, si la media de participación en el gasto público por parte de los Ayuntamientos en Europa es del 20%, en España, es aún del 16%. Además, en España, el

gasto local anual por habitante es de 740 euros -el segundo más bajo de Europa- frente a los más de 2.000 en Holanda, Italia, Reino Unido, etc. Y con notables diferencias entre Ayuntamientos grandes y pequeños, pues en estos últimos, además, lo que reciben del Estado por habitante es tres veces inferior a lo que reciben los grandes.

En suma, creemos que el modelo actual de financiación autonómica cumple sobradamente con los requisitos de un Estado federal. Más aún, hoy en día España es uno de los Estados con mayor descentralización del gasto del mundo, datos de este mismo año procedentes del MAP indican que el Gobierno Central dispone del 48,7% del gasto público, las CC.AA. del 35% y la Administración local del 16,3%. No obstante, parece preciso mejorar la financiación local, y en dicha responsabilidad tienen mucho que decir las CC.AA.

5. *Un sistema de relaciones entre federación y estados que faciliten la*

*cooperación y colaboración entre los gobiernos.* El modelo español de distribución de competencias exigiría, en principio, el establecimiento de un modelo cooperativo de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la realidad dista mucho de ser óptima. Las posibilidades de conflicto son numerosas y no existen mecanismos de minimización suficientes. Así, en las competencias concurrentes (ver cuadro 2) el Estado establece la legislación básica, pero es difícil establecer qué implica ello, por lo que sería mejor una participación autonómica en la elaboración de las bases. Además, el Estado puede

ejercer la competencia del artº 149, 1, 1º de la Constitución que le permite regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en sus derechos constitucionales, nueva circunstancia que sin diálogo previo puede llevar a conflictos permanentes. Finalmente, las competencias se pueden alterar por los mecanismos del art. 150 de la C.E.: el Estado puede traspasar competencias exclusivas por Ley-marco o por ley orgánica de transferencia, pero también puede dictar una ley de armonización para homogeneizar competencias.

**Cuadro 4: Tipos de competencias**

| Competencias exclusivas CC.AA  | Competencias concurrentes         | Competencias compartidas                  | Competencias exclusivas del Estado   | Otros tipos                        |
|--|-----------------------------------|---|--|------------------------------------|
| Instituciones autonómicas  | Ordenación general de la economía | Legislación laboral                       | Defensa y FF.AA  | Cultura                            |
| Agricultura y ganadería  | Educación                         | Legislación mercantil y penitenciaria     | Relaciones Internacionales   | Denominaciones de origen           |
| Turismo  | Régimen local                     | Propiedad intelectual e industrial        | Nacionalidad, extranjería y derecho de asilo   | Participación en empresas públicas |
| Asistencia y servicios sociales  | Sanidad                           | Legislación sobre productos farmacéuticos | Comercio exterior  | Orden Público                      |
| Caza y pesca   | Crédito y Cajas de Ahorro         |   | Sistema monetario  | Televisión autonómica              |
| Comercio y consumo   | Administración Pública            |   | Ordenac. del crédito, banca y seguros  |                                    |
| Industria  | Medio Ambiente                    |   | Sanidad exterior   |                                    |
| Urbanismo  | Medios de comunicación            |   | Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas del Estado (1) |                                    |
| Ferrocarriles, transportes, aprovechamientos hidráulicos, puertos y aeropuertos, museos y bibliotecas de la C.A. (1) |                                   |   |  |                                    |

(1) Son competencias materialmente separadas por el territorio, el interés o la categoría que corresponden al Estado o a las CC.AA. según afecten a varias CC.AA o a sólo una.

En suma, existen posibilidades importantes de conflicto que requieren mecanismos de cooperación. Pero más importante aún es entender que una adecuada gestión del Estado de bienestar exige una constante interacción entre los diferentes niveles de gobierno implicados, y unos mecanismos de colaboración que faciliten la definición consensuada de políticas y la ejecución cooperativa de las mismas. Analizaremos el modelo español de relaciones intergubernamentales posteriormente. Pero podemos anticipar que es en este apartado donde el Estado autonómico tiene más dificultades para ser reconocido como plenamente compuesto.

### C. Los rendimientos institucionales

Como ya anticipamos antes, el rendimiento institucional de las CC.AA. se debería medir en relación a si han cumplido o no los fines para los que fueron diseñadas. En principio, los fines fueron dos (Tornos, 2002)<sup>32</sup>: 1. Vertebrar una organización del Estado que diera satisfacción a las reivindicaciones de los nacionalismos periféricos. 2. Crear una organización territorial que generara una administración descentralizada y eficaz, adecuada a los retos de una democracia europea como la española. No obstante, para hacer un adecuado diagnóstico,

también conviene saber qué esperan, ahora, los ciudadanos de este Estado. Pues bien, según Del Pino (2002)<sup>33</sup>, para empezar, desde una perspectiva política, esperan un mayor control político sobre el Gobierno y una mayor capacidad de elección; y temen un mayor nivel de desigualdad entre ciudadanos y entre CC.AA., un exceso de partidismo y los enfrentamientos entre CC.AA. Y desde una perspectiva técnico-administrativa, esperan mejor conocimiento de los problemas propios, un menor centralismo, eficacia y un mejor y más cercano control de los asuntos, mientras temen la descoordinación, el despilfarro, los conflictos intergubernamentales, un nuevo centralismo y la confusión institucional...

Una vez vistas las variables de análisis, analizaremos ahora el modelo desde tres dimensiones:

1. Desarrollo institucional.- Los datos que expusimos anteriormente nos revelan que desde este punto de vista el rendimiento institucional de las CC. AA y Ayuntamientos ha sido notable.

2. Políticas públicas y equilibrio territorial.- El análisis del número de leyes autonómicas aprobadas en los últimos veinte años nos indica que, desde la perspectiva de la producción normativa, el Estado autonómico ha alcanzado un elevado rendimiento. En general (Subi-

32 Tornos, J. "La articulación institucional del estado de las autonomías. Problemas actuales." Ponencia presentada al seminario "Globalización y distribución territorial del poder" organizado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, abril de 2002. Pendiente de publicación en Revista de Occidente.

33 Del Pino, E. *Las percepciones y las preferencias ciudadanas hacia las Administraciones, las políticas y los servicios públicos en España*, Tesis Doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2002.



rats y Gallego, 2002), la cadencia seguida ha sido parecida, se comienza elaborando leyes de organización y funcionamiento, se sigue por leyes modernizadoras, se continúa con las vertebradoras y se finaliza con las de desarrollo económico y sectorial. La mayor concentración se da en temas de asistencia, como sanidad o asuntos sociales. Territorialmente, en el norte las leyes de mayor calado son las de vertebración del territorio, mientras que en el eje mediterráneo son las de modernización del capital humano y educativo-culturales. Lo cier-

to es que, ahora, culminado el proceso de transferencias, la calidad de vida de los españoles depende enormemente de las políticas públicas autonómicas. Pero sería un error considerar que en un mundo interdependiente como el actual las políticas más importantes se pueden diseñar e implantar desde un único centro de poder territorial. Si analizamos las políticas multinivel en España, comprobaremos que aunque el grado de implicación de los diferentes actores es diverso, en todas existe una incidencia plural. Así (Gomá y Subirats, 1998)<sup>34</sup>:

**Cuadro 5. Grado de implicación actores públicos**

| Políticas   | Unión Europea | Estado | CC.AA | A. Local |
|-------------|---------------|--------|-------|----------|
| Fiscal      | Alta          | Alta   | Media | Baja     |
| Laboral     | Alta          | Alta   | Media | Media    |
| Sanidad     | Media         | Media  | Alta  | Baja     |
| Educación   | Baja          | Media  | Alta  | Baja     |
| Vivienda    | Baja          | Media  | Alta  | Media    |
| Inmigración | Alta          | Alta   | Media | Media    |
| Medioamb.   | Alta          | Alta   | Alta  | Media    |

Los estudios existentes sobre la actuación de las CC.AA. en el área de bienestar, que es la más importante cuantitativa y políticamente, nos indican una diversidad de modelos en los aspectos sustantivos y operativos de las políticas (Gallego, Gomá y Subirats, 2003)<sup>35</sup>. Así, en la dimensión sustantiva, País Vasco, Navarra, Canarias y Andalucía tienden a fortalecer la acción pública –sobre todo las dos primeras– y a ser innovadores; mientras que Cataluña opta por un

modelo de fortalecimiento del mercado y la innovación, y Valencia y Galicia por un modelo de mercado pero seguidor de las políticas estatales. Y en la dimensión operativa, Cataluña, Valencia y Galicia trabajan con una red de actores compleja y con instrumentos de gestión más propios del sector privado, mientras que Andalucía y Navarra trabajando con red compleja optan por instrumentos propios del sector público, quedando País Vasco y Navarra en un esta-

34 Gomá, R. y Subirats, J. *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona, 1998.

35 Gallego, R., Gomá, R. y Subirats, J. *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Tecnos-UPF, Madrid, 2003.

dio intermedio en los instrumentos público-privados con red también compleja.

Por su parte, la Administración local, a pesar de lo limitado de sus medios, ha visto desbordada su agenda, dado su carácter de Administración cercana y defensora de los intereses generales de su municipio. Más aún, el principio de subsidiariedad ejerce una presión fuerte para responsabilizar a esta

Administración de todo tipo de problemas, aun cuando su presupuesto no los tenga previstos. Hoy en día, en los municipios de tamaño medio e incluso en algunos pequeños nos encontramos con una tendencia a la innovación y a la integración y transversalidad de políticas que ha dado lugar al siguiente mapa de políticas locales, al que habrán de añadirse las de seguridad y tráfico, (Blanco y Gomá, 2003, p. 80)<sup>36</sup>.

**Cuadro 6. Políticas locales**

|                                 | Políticas económicas   | Políticas sociales                     | Políticas de territorio            | Políticas de medio ambiente                   |
|---------------------------------|--|--|------------------------------------|---|
| Políticas de primera generación | Empleo comunitario y formación   | Atención social primaria               | Regulación urbanística de usos.    | Espacios verdes                               |
|                                 | Apoyo a las empresas   | Promoción cultural                     | Infraestructuras viarias           | Control de contaminación.                     |
|                                 |  | Deporte y tiempo libre                 |                                    |   |
| Políticas innovadoras           | Servicios locales de empleo e inserción laboral  | Políticas de cooperación al desarrollo | Regeneración de centros históricos | Minimización y gestión sostenible de residuos |
|                                 | Pactos territoriales y nuevos yacimientos  | Lucha contra la exclusión              | Planes comunitarios                | Nueva cultura del agua                        |
|                                 | Políticas de innovación tecnológica  | Planes de igualdad de género           | Pactos de movilidad                | Planes de energías renovables                 |
|                                 |  | Servicios a las familias               | Vivienda ecológica                 | Políticas contra contaminación acústica       |
|                                 |  | Bancos de tiempo                       |                                    |   |
| Estrategias Transversales       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agendas locales 21</li> <li>• Planes de interculturalidad</li> <li>• Proyectos educativos de ciudad.</li> <li>• Planes locales por la sociedad de la información</li> </ul> |  |                                    |   |

36 Blanco, I. y Gomá, R. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones", CLAD, 26: 73-100, 2003

De esta visión colectiva de las políticas públicas en España, se extrae fácilmente la conclusión de la consolidación de un estado compuesto, con unos productos diversificados y complementarios.

La pregunta, ahora, es la de si el sistema está produciendo *desequilibrios territoriales* o generando desigualdades en los servicios públicos básicos para sus ciudadanos. Parece evidente, con los datos disponibles actualmente, que en las Comunidades de "cupo", haciendo sus ciudadanos un esfuerzo fiscal similar al que hacen el resto de los españoles, sus comunidades disponen de mayores recursos para sus gastos (Sevilla, 2001)<sup>37</sup>. No obstante, ello no pone en riesgo el conjunto del sistema. Otra cosa sería si Cataluña o Madrid se incorporaran al sistema de cupo tal y como es aplicado ahora, pues entonces el modelo de financiación autonómico sería terriblemente insolidario, y no se podrían sostener servicios públicos esenciales en las CC.AA., más pobres salvo que allí el esfuerzo fiscal fuera mayor que en las más ricas. Además, la hacienda central perdería autonomía financiera, lo cual es inaceptable.

Pero dejando este debate, la pregunta sigue estando abierta: ¿el sistema autonómico genera desigualdades? La respuesta es compleja. Para empezar, todo Estado compuesto inevitablemente produce respuestas diversas a problemas diversos. Las políticas no tienen por qué ser iguales, es incluso positiva la diversidad y la competencia. No obstante,

hay dos aspectos a estudiar en relación a esta pregunta. El primero es el de si se generan desigualdades en derechos fundamentales. Sobre este tema lo importante es que el Estado tiene competencia para actuar en estos supuestos, y una respuesta posible es la financiera. En general, hoy en día, salvo en relación al problema de la violencia en el País Vasco y de quienes sufren las amenazas y atentados, no se observan grandes diferencias de derechos. El segundo es el de si el modelo está generando divergencias de riqueza importantes entre unas CC.AA. y otras, y si ello conlleva divergencias crecientes de renta familiar disponible. Los datos que existen nos indican que; aunque hay divergencias de riqueza entre unas CC.AA. y otras también hay mecanismos de solidaridad interterritorial. Lo curioso es que estos mecanismos son esencialmente la Seguridad Social y los fondos europeos estructurales y de cohesión. Si dichos fondos desaparecieran, como previsiblemente ocurrirá, las tendencias a la desigualdad entre regiones se trasladarán también a la calidad de vida y a la renta disponible familiar, generándose un problema político importante para el conjunto del país. En consecuencia, las dinámicas de la economía actual llevan a potenciar la desigualdad, por lo que los mecanismos internos de redistribución territorial e individual serán fundamentales para no generar inequidades que pongan en riesgo la convivencia.

3. Opinión pública y capital social<sup>38</sup>.- En primer lugar es necesario co-

37 Sevilla, J.V. *Las claves de la financiación autonómica*, Crítica, Barcelona, 2001.

38 En este epígrafe sigo esencialmente los estudios de F. Mota ya citados.

nocer cuál es la opinión de los españoles con respecto al sistema autonómico. Ahora bien, el nivel de apoyo político es un concepto difuso que necesita concretarse. Siguiendo a Norris (1999)<sup>39</sup>, el apoyo político tiene cinco objetos de referencia: la comunidad política, los principios del régimen, el rendimiento del régimen, el rendimiento de las instituciones y los actores políticos. Con respecto al apoyo a la comunidad política (Mota, 2002; Máiz, Berazamendi, Grau, 2002)<sup>40</sup>, los estudios nos indican que los españoles tienden a mostrar una identidad nacional subjetiva dual, es decir, se sienten tan españoles como de su Comunidad (un 53% así lo manifiesta, según el CIS, en 1998), en consecuencia, el Estado autonómico se ha mostrado exitoso en el mantenimiento y generación de identidades globales. En relación al apoyo a los principios del régimen, en 1998, según el CIS, un 70% mostraba su preferencia por el modelo autonómico o federal del Estado. En cuanto a la percepción de eficacia y rendimiento, es importante resaltar que puede pensarse razonablemente que la percepción ciudadana sobre el rendimiento correlaciona con datos objetivos, pues diversos estudios así lo indican. Los ciudadanos no valoran positivamente lo que no existe. Los estudios sobre el rendimiento de las CC.AA. nos indican que las CC.AA. son valoradas de forma bastante diversa, así, en el apoyo al rendimiento del régimen autonómico –cómo funciona la Comunidad

Autónoma- hay 4 CC.AA. valoradas bastante positivamente: Cataluña, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunidad Valenciana, y 4 valoradas negativamente, Cantabria, Canarias, Asturias y Murcia. En otro estudio parecido, se observa que el grado de confianza en los gobiernos autonómicos se ha incrementado desde su nacimiento –de un 5 a un 6 en diversos estudios del CIS- quedando parejo con la Administración local en el año 2000 –Administración local un 6,1–, que es la mejor valorada históricamente, y por encima del gobierno central –5,8 el mismo año-. En cuanto al apoyo al rendimiento de las instituciones autonómicas –gobierno, parlamento y presidente-, lo que se observa en general, como ya anticipamos, es que los presidentes autonómicos son los mejor valorados, y que existen cinco CC.AA. con buen rendimiento percibido –Cataluña, Castilla La Mancha, La Rioja, Extremadura y Comunidad Valenciana, por orden-, y cinco con bajo rendimiento - Cantabria, Canarias, Asturias, Murcia y Andalucía-.

En general, los ciudadanos piden a los gobiernos locales cercanía, proximidad y acceso, y los datos nos indican que estas instituciones son las mejor valoradas, sólo por debajo de la Monarquía, y que son el gobierno que genera mayor confianza.

En cuanto al capital social, los datos en España suelen indicarnos que nuestro país no destaca por tener un nivel elevado de tal capital, ahora bien,

39 Norris, P. (ed) *Critical Citizens, Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Nueva York, 1999.

40 Op. Cit.

existen diferencias en el territorio. Los datos de Mota (2002) nos indican que las siete CC.AA con mayor capital social –medido por las actitudes y comportamientos individuales sobre asuntos públicos, el tejido asociativo y el índice de participación asociativa– son –por orden– País Vasco, Navarra, Madrid, Cataluña, Aragón, La Rioja y Baleares, y las siete con menor capital social serían Extremadura, Cantabria, Galicia, Castilla-La Mancha, Murcia, Asturias y Castilla-León. Si aceptamos la teoría de Putnam, veremos que existe una asociación positiva entre capital social y desarrollo socio-económico, es decir, que donde el capital social es alto la cooperación voluntaria y la confianza son altos y ello favorece el rendimiento económico de la comunidad. Hecha la comprobación en España vemos que es cierta tal asociación positiva, pues las CC.AA. con mayor renta, menor tasa de paro y mejor nivel educativo son –por orden– Madrid, Baleares, Cataluña, Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón. Por ejemplo, los datos sobre bienestar social en España, para 2003<sup>41</sup>, indican que las cuatro CC.AA. con mejor índice de bienestar son Cataluña, Madrid, Navarra y Baleares, y las de peor índice son Castilla-La Mancha, Andalucía, Galicia, Extremadura, lo cual corrobora también lo antes expuesto. Pero el paso siguiente de la teoría de Putnam nos indicaría que las CC.AA. con mejor capital social y más ricas serían también las de mejor rendimiento, hecho que no se produce, pues dos CC.AA. pobres en capital social y ri-

queza –Castilla-La Mancha y Extremadura– son de las que mejores rendimientos percibidos tienen. Ello nos resalta la importancia que los factores de gobernabilidad, continuidad y liderazgo tienen en la percepción del rendimiento y, probablemente, en el rendimiento objetivo de los gobiernos. En consecuencia, frente a un determinismo histórico que indicaría que donde más se consolidó el dominio castellano menores posibilidades de desarrollo existen, la historia de las CC.AA. nos indica que es posible romper la inercia histórica con buenos gobiernos.

Este tipo de argumentos creo que se puede extrapolar a los gobiernos locales, pues se dan casos en los que municipios ricos en capital social y desarrollo económico ofrecen rendimientos negativos –por fragmentación política, corrupción, inestabilidad, etc– y viceversa, municipios pobres tienen buenos rendimientos gracias a equipos de gobierno y alcaldes sólidos, estables y cohesionados. Finalmente, el caso de Cataluña nos indica que, si el capital social y el desarrollo económico son elevados, y, además, se tiene gobernabilidad, la percepción del buen rendimiento es muy elevada. Sería el círculo virtuoso a alcanzar.

### III. Las dinámicas de la acción gubernamental

Como ya dijimos previamente, las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas están deman-

---

41 Anuario Social de España, 2003. Fundación La Caixa.

dando una nueva forma de ejercer el poder. El reparto de poder territorialmente es una respuesta, aunque no la única, a este tipo de demandas. Aunque sea algo obvio, conviene recordar que no es posible ejercer el poder si no existen condiciones de gobernabilidad. La ingobernabilidad<sup>42</sup> implica la incapacidad de definir y poner en marcha decisiones políticas por parte del gobierno correspondiente. La gobernabilidad implicaría, sin embargo, estabilidad y dirección. Ahora bien, a efectos de este texto, no interesa la gobernabilidad sin más, sino la gobernabilidad democrática. Y ésta ya requiere algo más que mereo orden y estabilidad, requiere que dicho orden se consiga con valores y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática se podría definir como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas respetando las reglas del juego de la democracia y los principios fundamentales de su ejercicio –control popular e igualdad política-. Pero ¿cómo se consigue esto hoy en día? ¿con gobiernos centralistas y jerárquicos? ¿con nacionalismos étnicos y xenofobia? Parece que no. Necesitamos una nueva forma legítima de gobernar, no volver a los viejos errores.

La gobernabilidad democrática exige, así pues, legitimidad. La legitimidad es un concepto confuso. No obstante, nos arriesgamos a defender que la legitimidad parte de la existencia de unas normas y valores compartidos, normas

que generan unas reglas del juego, que deben ser respetadas por el gobierno, y que dicha legitimidad se expresa en el consentimiento de los ciudadanos<sup>43</sup> a ello añadiríamos que, para que todo ello cuadre, se debe dar un cuarto ingrediente, el uso racional y eficaz del poder. Los estudios sobre valores ciudadanos nos indican ciertos cambios de matiz, frente a la sociedad de los años cincuenta-sesenta del siglo pasado, esos cambios sutiles demandan unas adaptaciones en las reglas del juego, y marcan unos criterios nuevos sobre qué se entiende por eficacia. Gobernar legítimamente ahora exige crecientemente esa adaptación. Y esa adaptación es lo que se entiende por gobernanza democrática: una forma de conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores, en la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales en los procesos de gobernabilidad democrática.

Esta reflexión me lleva a considerar que el sistema autonómico, más allá de los rendimientos formales, se legitimará en la medida en que sea capaz de generar unas actitudes y unas estructuras de intercambio e interacción -entre los actores territoriales y entre éstos y la ciudadanía- suficientemente colaborativas y abiertas. En definitiva, en la medida en que cree capital social y en que sea capaz de articularlo hacia el bienestar co-

42 Me han servido de gran ayuda para escribir estas reflexiones los documentos DHIAL del Instituto Internacional de Gobernabilidad: [www.iigov.org/dhial](http://www.iigov.org/dhial).

43 Beetham, D. *The Legitimation of Power*, Humanities Press, N.J., 1991.

lectivo y la convivencia de todo el Estado.

Para analizar en qué medida caminamos hacia esa gobernanza, vamos a analizar tres tipos de estructuras de interacción en el Estado autonómico: las relaciones intergubernamentales, la gestión en red y la participación ciudadana.

#### A. Las relaciones intergubernamentales

El concepto y la práctica de las relaciones intergubernamentales nace en Estados Unidos en la época del *New Deal*; en ese momento, el activismo federal, para tratar de sacar al país de la depresión económica, chocó con el modelo dual de federalismo, que impedía una gran parte de la actuación federal en los Estados. Entonces se optó por una vía de apoyo y cooperación federación-estados a través de las subvenciones —*grants in aid*—. El dinero llegaba condicionado al cumplimiento de una serie de objetivos federales. Más tarde, este tipo de actuación se va expandiendo y a la ayuda financiera se añade la de tipo técnico. Y, posteriormente, el gobierno federal empieza a usar poderes regulatorios para establecer el marco de determinadas políticas —*partial preemption*— e, incluso, llega a anular normas locales y estatales contrarias a la regulación federal —*total preemption*—. De ahí que algunos empezaran a hablar de un federalismo coercitivo (Kincaid, 1990)<sup>44</sup>, aun cuando la realidad es la

del desarrollo de un complejo sistema de negociación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, conscientes todos de que se necesitan. La razón fundamental de esa extensión federal —sostenida en lecturas expansivas de la Constitución amparadas por el Tribunal Supremo— es triple: por una parte, la necesidad de garantizar los derechos civiles en toda la nación; segundo, la expansión de las políticas sociales, que exigen una implantación en todo el territorio; tercero, el nacimiento de nuevos problemas —como los medioambientales— que no pueden ser resueltos sino con la mutua cooperación.

Así pues, en Estados Unidos se desarrolló una forma de relación entre los gobiernos caracterizada por: 1. Una preocupación por las pautas de conducta; 2. Una mayor coparticipación en la toma de decisiones; 3. Un énfasis mayor en las relaciones de trabajo y en hacer que los programas funcionen, en lugar de en el marco legal-constitucional. Este modelo de relaciones es el que rige ahora las actuaciones de los diferentes gobiernos en los estados federales avanzados, como Alemania, Canadá o Australia. Sistematizando, podemos decir que los rasgos de las relaciones intergubernamentales son cinco (Agranoff, 1991):<sup>45</sup> 1. Incluyen relaciones entre los gobiernos a todos los niveles; son relaciones Estado-regiones, regiones-municipios, Estado-municipios, interestatales e intermunicipales. 2. Están basadas en las relaciones humanas, en las actitudes

44 Kincaid, J. "From Cooperative to Coercive Federalism", *Annals* 509: 26-54, 1990.

45 Agranoff, R. "Marco para un análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", *Papeles de trabajo 0291*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1991.

de las personas implicadas en la gestión de políticas y programas. 3. Son continuas, a veces diarias, y muchas veces están consolidadas a través de mecanismos informales de negociación. 4. Afectan a ejecutivos y empleados de los tres poderes -legislativo, ejecutivo y judicial-, además de a los responsables políticos y órganos electos. 5. Se centra alrededor de las políticas concretas y de las finanzas. Alrededor de estas relaciones surge una enorme actividad que marca, después, la práctica intergubernamental: actividades como la planificación, administración y adquisición de subvenciones, la regulación, la gestión de programas concretos, las negociaciones y los juegos políticos, etc. Ahora bien, todo ello presidido por una voluntad de colaboración y una actitud de respeto mutuo.

En España, un análisis de las actividades de relación intergubernamental nos lleva a denunciar la falta de mecanismos efectivos que sostengan esta colaboración (Moreno, 1997)<sup>46</sup>. No obstante, es preciso señalar que existen mecanismos y que han permitido modestos avances cooperativos, veamos los que existen.

a. La Constitución permite que las CC.AA. participen en el nombramiento de senadores -más o menos una quinta parte-; también permite que puedan presentar iniciativas de ley a las Cortes;

y que puedan celebrar convenios entre sí. Además, los Estatutos incorporan la facultad del ejecutivo autonómico de solicitar al gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley. Todas estas posibilidades son, ciertamente, insuficientes, pues, para empezar, los senadores autonómicos son representantes de partido más que de Comunidad, con lo que se integran en la disciplina del grupo parlamentario en Madrid. Las iniciativas de ley de las CC.AA. son muy escasas y sometidas a la decisión final del Congreso. Y los convenios horizontales entre CC.AA, si son para gestión, se tienen que comunicar a las Cortes, pero si son "acuerdo de cooperación" deben ser aprobados por las Cortes; ciertamente el modelo constitucional muestra una gran desconfianza hacia la cooperación interautonómica, al contrario que en otros Estados federales donde existe un impulso de este tipo de actuaciones, lo que desincentiva el uso de esta cooperación horizontal. Aquí se ve cómo la decisión inicial del constituyente de optar por una vía de sujeción para las nacionalidades históricas -*holding together*- influye posteriormente en la dificultad de establecer mecanismos horizontales de negociación.

b. Las Conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación intergubernamental. La estructura de estos órganos es la siguiente:

---

46 Ver bibliografía.



**Cuadro 7. Conferencias multilaterales o sectoriales**

| Tipo  | Miembros   | Funciones  |
|---|--|--|
| Organos de 1er. Nivel<br>Conferencias sectoriales<br>Organos de cooperación | Ministro y consejeros afectados por el tema a debatir                  | Debates y adopción de grandes acuerdos sobre grandes líneas de actuación         |
| Organos de 2do. Nivel<br>Comités de seguimiento                             | Director general de Estado y directores generales del ámbito afectado. | Preparación y desarrollò de los temas abordados por el òrgano de primer nivel    |
| Organos de 3er. Nivel<br>Comisiones y ponencias de trabajo                  | Expertos del Estado y de las CC.AA.                                    | Análisis detallado de las medidas administrativas para la ejecución de acuerdos. |

Las *conferencias sectoriales* son òrganos de tipo consultivo, aunque pueden llegar a tener funciones de coordinación y cooperación. Surgieron con el proyecto de LOAPA como un instrumento de coordinación vertical, pero el Tribunal Constitucional limitó su impacto, de forma tal que sus decisiones no eran vinculantes en asuntos competencia de las CC.AA. Los *òrganos de cooperación* surgen con una finalidad más específica de coordinación y no de mera consulta. La coordinación, según STC 148/2000 consiste en establecer las reglas del juego para la información recíproca, la homogeneización técnica y la acción conjunta, es decir, afecta al cómo no al resultado final del debate. Existen materias en las que la Constitución reconoce al Estado competencia de coordinación, como en la sanidad y, sobre todo, en economía y financiación. En estas materias el Estado puede establecer leyes que no sólo creen conferencias de coordinación, sino que también definan los procedimientos para alcanzar decisiones, las mayorías necesas-

rias, etc. La realidad es que el Estado ha renunciado a realizar esta labor en las normas, y los òrganos de coordinación tienden a funcionar como Conferencias sectoriales. Los òrganos de cooperación en sentido estricto son tres: el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que estudia y dictamina las propuestas de reforma de la financiación de las CC.AA; el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud; y el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología.

Aparte de estos òrganos de coordinación típicos existen otros que surgen en materias donde el Estado tiene competencias de legislación básica, algunos de los cuales incorporan a su composición a actores distintos a los gubernamentales, como el Consejo de Universidades, que incorpora a los rectores. E incluso existen òrganos de cooperación en materias exclusivas del Estado, como el Consejo Superior de Política de Inmigración o el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial. En total, entre conferencias y òrganos de cooperación había, a fines de 2003, 38

órganos de primer nivel<sup>47</sup>, a los que añadir los de segundo nivel –más de 150- y los de tercer nivel –superan los 500-.

Estas Conferencias y órganos tienen numerosos problemas: el primero, que dependen de la actitud y voluntad del ministro correspondiente para que funcionen o no. Segundo, que para que funcionaran adecuadamente sería preciso que existiesen antes una Conferencia de Presidentes y conferencias horizontales que permitieran a las CC.AA. primero ponerse de acuerdo y luego negociar colectivamente –como sucede en Alemania-. Tercero, y vinculado a lo anterior, que no se llega a decisiones conjuntas salvo muy esporádicamente, por lo que la participación de las CC.AA. en la formulación de las políticas compartidas en España es muy deficiente. Cuarto, que la frecuencia y número de reuniones de estos órganos es muy diversa y, en algunos casos, casi inexistente. Quinto, que no existen mecanismos formales que obliguen a cumplir los pactos y a que las CC.AA. ejecuten las políticas que les competen. Sexto, que sus objetivos son demasiado amplios, lo que dificulta cerrar acuerdos. Séptimo, que ante la inexistencia de una Conferencia de Presidentes Autonómicos –que es un órgano central de coordinación y definición de estrategias en países federales – como Alemania o Austria- no es posible posteriormente tener criterios comunes de actuación sectorial por parte de CC.AA. muy presidencialistas.

c. Las Comisiones Mixtas de Traspasos y las Comisiones bilaterales. En este campo del bilateralismo los avances han sido mucho más evidentes. Para empezar, desde el inicio del sistema se tuvieron que crear Comisiones Mixtas de Traspasos, las cuales con igual número de representantes del gobierno central y de la autonomía negociaban los servicios, funcionarios y medios materiales que el Estado transfería. Como prolongación de estas comisiones surgen las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y cada Comunidad, que lo que negocian no son traspasos, sino acuerdos de otro tipo y soluciones a conflictos. En 1987, por ejemplo, se creó la Comisión Bilateral con Cataluña. Estas comisiones tienen ahora una función, además, de negociar discrepancias que eviten plantear conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional. A estas comisiones bilaterales generales se han añadido comisiones bilaterales para tratar materias específicas, como la seguridad. Todas estas comisiones favorecen la resolución de conflictos con el Gobierno central, pero dificultan la actuación multilateral.

d. Instrumentos de planificación conjunta. De acuerdo con el MAP (1996)<sup>48</sup>, existen en la actualidad seis modalidades de planificación conjunta:

1. La planificación que implica mera comunicación, que se usa en políticas decididas e implantadas por el Estado.
2. La participación “interesada”, que implica la posibilidad de involucrar a

47 Eran 37 y se acaba de crear la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas.

48 *Puesta en práctica de los Acuerdos Autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996.

CC.AA en la implantación de políticas estatales. 3. La participación individualizada, en la que cada Comunidad establece la vía para colaborar en la implantación de una política decidida por el Estado. En este caso se formaliza un convenio bilateral. 4. La participación requerida en la implantación, que se produce cuando la competencia de implantación es autonómica. 5. La participación conjunta en sentido estricto, que implica políticas definidas conjuntamente en el marco de una Conferencia sectorial. 6. La participación en la implantación de políticas europeas, propia de políticas definidas en la Unión Europea y que han de ser implantadas en España cooperativamente. De todas ellas, la más importante en un estado compuesto es la número 5, la que implica decisión conjunta, pues bien ese tipo de acuerdo no se ha dado casi nunca en nuestro país. Si se está desarrollando la planificación vinculada a ejecución de políticas europeas; no obstante, existe un grave problema de bloqueo en los mecanismos de participación autonómica en la fase ascendente, la que implica definición de criterios de negociación para el Consejo. Las CC.AA. carecen de órgano comunitario que las represente —el Comité de las Regiones es consultivo— e, incluso, se encuentran que, en competencias propias, es el Estado el que decide por ellas. La Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARCE), articula la participación de las CC.AA. en la formación de la posición estatal e impulsa

y da seguimiento al resto de Conferencias Sectoriales que sean afectadas por asuntos comunitarios de ejecución autonómica. Pero no funciona porque las CC.AA no se logran poner de acuerdo y, además, no pueden articular lo que no funciona —el resto de Conferencias Sectoriales—. En suma, es preciso dar vía a la participación de las CC.AA. en la formación de la posición estatal y en los órganos de negociación y técnicos del Consejo.

e. Los convenios. En los estados federales es muy común que la federación firme convenios verticales con los estados, bilateral y multilateralmente, y que los estados firmen convenios horizontales entre sí. Los convenios multilaterales suelen implicar una firma simultánea de todos los estados con la federación. Este tipo de prácticas es esencial para llevar adelante programas de inversión, de formación, de financiación, etc. En nuestro país los convenios horizontales han sido 12 desde 1996, lo que demuestra el bloqueo del mecanismo. Y los verticales han sido, sin embargo, 3.773 en las mismas fechas. La mayoría de ellos son de financiación parcial de actividades que competen a las CC.AA y tienen naturaleza bilateral —no llegan al 10% los que son de firma simultánea. Nuevamente, nos encontramos con un sistema que no acaba de funcionar multilateralmente y en el que la acción conjunta es esporádica y dispersa.

f. Consorcios y mancomunidades<sup>49</sup>. En el ámbito local la cooperación se convierte en una cuestión de supervi-

49 Ver, VV.AA. *Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del pacto local*, Escuela Riojana de Administración Pública, La Rioja, 2003.

vencia, sobre todo para pequeños municipios que no podrían prestar servicios básicos si no llegaran a acuerdos de cooperación horizontal. El mundo rural español está viviendo un proceso de desequilibrio en el disfrute de servicios que sólo puede ser paliado con vías de agrupación mancomunada. En España, a 31 de diciembre de 2002, había ya 1001 mancomunidades, ahora de lo que se trata es de ampliar y regular este complejo mundo y favorecer su eficacia. Por ejemplo, podrían crearse con el apoyo de las Diputaciones y Comunidades Autónomas un sistema de mancomunidades propias del ámbito rural que garantizaran un mínimo denominador común de servicios públicos, y donde fueran auxiliados sus participantes con diversas medidas de estímulo y protección.

En el ámbito intermedio, se pueden potenciar redes de municipios medios, que conformen comunidades urbanas que garanticen unos servicios mínimos comunes y avanzados. Las grandes ciudades también pueden generar vías de colaboración a través de las Áreas Metropolitanas, si bien es cierto que el diseño de las mismas ha de considerar aspectos como la participación de los municipios en la toma de decisiones y las reglas que rigen éstas, y los mecanismos de participación ciudadana y control del Área.

Finalmente, los consorcios también son instrumentos muy útiles de cooperación, para hacer real el contenido de convenios previos. Los servicios locales

gestionados por consorcios en la actualidad abarcan a todas las áreas de intervención local y superan los 3.700, afectando sobre todo a las áreas de protección civil, saneamiento y distribución de agua, recogida y gestión de residuos, promoción y difusión de la cultura, comunicaciones y turismo. No obstante su primacía a nivel local también se dan entre CC.AA.

g. Las subvenciones. Son un instrumento muy importante de cooperación que afecta a CC.AA. y gobiernos locales. En el caso de las CC.AA. las subvenciones tienen una fase de audiencia a éstas antes de decidir los criterios de distribución.

### *B. La gestión en red y la participación ciudadana*

En este epígrafe trataremos de describir brevemente qué es la gestión en red, sus características y las formas de manifestarse en nuestro país. El tema de la participación ciudadana se tratará sólo en su conexión con la gestión en red, pues su tratamiento más amplio excede de los objetivos de este capítulo.

La gestión en red se centra en cómo generar suficiente colaboración entre elementos distintos de una comunidad para conseguir que las cosas se hagan, y todo ello sin una estructura jerárquica abarcadora, ni un sistema de pensamiento unificado (Stone, citada por Agranoff, 2003)<sup>50</sup>. Las redes de gobernanza se caracterizan por: 1. No existir un centro jerárquico con capacidad de

50 Agranoff, R. *Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working Across Organizations*, IBM Endowment Reports, marzo 2003.

decidir procesos o resultados de forma monopolística; 2. La interdependencia entre todos los actores; 3. Una cierta institucionalización (Brugué, Gomá, Subirats, 2002)<sup>51</sup>. Además, las redes no son sólo intergubernamentales, sino que tratan de incorporar al sector privado y no gubernamental en sus proyectos. La gestión de una red, de acuerdo a las investigaciones empíricas sobre cómo las ven los actores públicos implicados en ellas, consisten en toda una serie de actividades interrelacionadas que suelen incorporar (Agranoff y McGuire, 2003)<sup>52</sup>: la movilización de fuerzas dentro y fuera de la comunidad para construir apoyo; la adquisición de suficiente capacidad financiera, informativa, tecnológica, mientras se mantiene el curso de acción; el aprendizaje de las oportunidades y límites externos a la acción gubernamental; la lectura continua de las señales en constante cambio que mandan los gestores del programa y los financiadores; y la operación y cooperación exitosa dentro del sistema.

Los estudios existentes hasta el momento nos indican que en dichas redes el papel público es fundamental. Ahora bien, el actor público que promueve las redes debe tener claro que trabajar en red implica un cambio en la naturaleza del gobierno. Ello conlleva, en primer lugar, la aceptación del papel de colegas de todos los implicados, lo que significa que todos los miembros de la red

participan en examinar problemas, establecer estrategias y formular propuestas de políticas. Segundo, la agencia pública acepta que no tiene el monopolio del conocimiento técnico, otros actores como investigadores, grupos de interés, etc. pueden aportar mucho conocimiento. Tercero, la implantación de los programas se realiza por las mismas organizaciones que ponen en común el conocimiento y formulan estrategias; el proceso es mucho más variado que simplemente subcontratar, pues puede haber voluntariado, subvenciones, contratos, etc. Cuarto, los recursos están más dispersos a lo largo de la red.

Las redes son diversas en su estructura, funciones y objetivos (Agranoff, 2003). Hay redes *informativas*, en las que los *partners* se juntan para intercambiar políticas y programas, información y tecnología, y soluciones posibles. Hay redes de *desarrollo*, en las que el intercambio de información se combina con la educación y el servicio en otras organizaciones para aprender cómo hacerlo en casa. Hay redes *expansivas* en las que no sólo se intercambia información, sino que, además, se ponen en común los contactos con clientes, se programan acciones, se mejoran oportunidades de acceso a fondos, y se abren vías para nuevos programas; incluso se implantan los programas diseñados en el marco de la red. Y hay redes de *acción*, en las que, desde la experiencia

51 Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. "Introducción" en J. Subirats *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2002.

52 Agranoff, R. y McGuire, M. *The Collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2003.

de trabajar ya en común, se realizan ajustes interorganizativos, se adoptan formalmente cursos de acción colaborativos, y se prestan servicios mientras se comparte información y tecnología. Diversos estudios indican que para que una red tenga éxito se precisa que los actores implicados compartan unas reglas de comportamiento en las que estén presentes estos principios: 1. Cada actor debe representar a su organización, pero también a la red en su conjunto; 2. Todos deben cargar con una parte del peso del trabajo administrativo; 3. Hay que operar "orquestando" la agenda. 4. Hay que reconocer una autoridad basada en la experiencia y el conocimiento compartido. 5. Hay que mantenerse dentro de los límites de decisión de la red. 6. Hay que ajustar acciones y acomodarse mientras se mantiene el objetivo final; 7. Hay que ser tan creativo como sea posible; 8. Las habilidades interpersonales y la actitud tolerante son claves en el éxito final; 9. Hay que reclutar nuevos miembros constantemente, las redes son inclusivas; 10. Hay que enfatizar los incentivos.

Los datos sobre gobiernos locales en Europa nos indican que se están dando cambios en la forma de gobernar los municipios que nos ponen en el camino de la gobernanza democrática (Bovaird, Löffler, Parrado, 2002)<sup>53</sup>. Por una parte, se observa un renacimiento de la di-

mensión política de las autoridades locales, existe una repolitización de su trabajo frente al tecnocratismo y la opacidad. Además, hay una preocupación mayor por los valores de equidad, transparencia, confianza y ética, superando la obsesión por las tres E's –economía, eficacia, eficiencia-. También se está utilizando un enfoque de múltiples agentes críticos para la resolución de problemas, el diseño de respuestas y estrategias y la toma de decisiones, en suma, se amplía la participación a los afectados. Y, finalmente, se buscan instrumentos de coordinación para la solución de problemas complejos y se experimenta con las nuevas tecnologías de la información para generar redes de gobernanza virtuales.

En España, las investigaciones más recientes nos indican que la gestión participativa en redes es una realidad en marcha en el mundo local. Para empezar, existe un cierto cambio de mentalidad en los políticos electos locales sobre su papel. Si en los 1980 los Ayuntamientos se ven como locomotoras que hay que hacer funcionar, y la preocupación por la eficacia y eficiencia priman, ahora la idea es *desarrollar proyectos*, y para ello se necesitan no sólo gestores, sino también emprendedores (Brugué, 2002)<sup>54</sup>. Estos líderes locales lo que hacen es gestionar desde la interacción, el diálogo, el convencimiento y la búsqueda de implicación ciudadana. Cierta-

53 Bovaird, T, Löffler, E. y Parrado, S. (eds.) *Developing Local Governance in Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2002.

54 Brugué, Q. "Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes". *Revista española de Ciencia Política*, nº 7: 9-38, 2002.

mente, no es generalizado este cambio de actitud, pero existe en determinados ámbitos.

También se puede documentar la expansión de la planificación participativa local, planificación que se caracteriza por la participación de actores diversos en redes más o menos estables y por la proximidad. Los modelos de planificación sistematizados (Blanco y Gómá, 2003)<sup>55</sup> son: 1. Los planes estratégicos, que definen estrategias de desarrollo con implicación de diversos actores relevantes en el territorio. 2. Los presupuestos participativos, con diversas etapas, que van desde la formulación de propuestas por los ciudadanos y su valoración técnica por los expertos, hasta la priorización y selección final por los ciudadanos. 3. Las Agendas locales 21, que consiste en la búsqueda participativa de un desarrollo sostenible para el territorio. 4. La planificación participativa de espacios de interés natural, en la que los ciudadanos participan en equilibrar necesidades ecológicas y económicas. 5. Los Planes comunitarios, para impulsar el desarrollo de una comunidad determinada, por ejemplo un barrio, a través de la participación activa de la propia comunidad. 6. Los proyectos educativos de ciudad, para mejorar los niveles educativos de un municipio con participación de los agentes educativos. 7. Los pactos locales por el empleo, que a través de los acuerdos entre los actores implicados —como sindicatos, empresarios, etc— planifican políticas activas de

ocupación. 8. Políticas de inmigración, para acogimiento de inmigrantes con participación de la sociedad civil. 9. Políticas locales de cooperación al desarrollo, que involucra a redes de actores de la sociedad civil, en colaboración con el Ayuntamiento para diseñar acciones de ayuda al Tercer Mundo.

Todavía no sabemos bastante de los efectos finales de todos estos procesos, lo que parece cierto es que son tendencias por ahora irreversibles y que responden a las necesidades de legitimación democrática en una nueva era.

### C: *Retos de futuro*

A lo largo de estas páginas hemos analizado el funcionamiento estático y dinámico del Estado de las autonomías, hemos visto sus éxitos y sus fracasos, ahora nos queda preguntarnos por el futuro. ¿Hacia dónde debemos ir? Responderemos brevemente a tan compleja pregunta. En primer lugar, parece difícil avanzar mucho más en reparto competencial a las CC.AA., aunque todavía quede alguna posibilidad sin poner en peligro el sistema. No obstante, un mayor cuidado en las formas, una resolución negociada a los traspasos pendientes, y una búsqueda de consenso en la elaboración de la legislación básica y en las anunciadas normas de modificación de Estatutos Autonómicos reforzarían la sensación de autogobierno sin necesidad de cambiar la Constitución (Caminal, 2002)<sup>56</sup>. Por supuesto que, en

55 Op. Cit.

56 Caminal, M. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Paidós, Barcelona, 2002

relación al modelo de modificación estatutaria iniciado por el Gobierno Vasco —el denominado Plan Ibarretxe— la única respuesta posible desde el Gobierno central es la petición de retirada y la propuesta de apertura de unas negociaciones con bases constitucionales. Segundo, es imprescindible transformar el sistema español de relaciones intergubernamentales, incidiendo más en la multilateralidad y menos en la bilateralidad. Tercero, es preciso generar mecanismos que permitan a las CC.AA. participar en la fase ascendente de la toma de decisiones comunitarias. Cuarto, es necesario desbloquear el Tribunal Constitucional y asegurar la prontitud en las sentencias. Quinto, es inevitable la diferenciación de políticas, de la misma forma que es inevitable la existencia de múltiples hechos diferenciales de origen histórico. Habrá que acostumbrarse a la diferencia, eso sí, con respeto a unos mínimos comunes garantizados. Sexto, donde sí que hay que iniciar un proceso importante de transferencias es de las CC.AA. a las Administraciones locales, de acuerdo con una cierta gradualidad y respetando el espíritu del Pacto Local, es decir, con medios financieros suficientes. Séptimo, es ineludible la reforma constitucional del Senado para convertirlo realmente en un órgano de participación de las CC.AA. en las decisiones generales del Estado. Octavo, hay que reforzar los mecanismos y prácticas de cooperación horizontal entre CC.AA. y entre Ayuntamientos. Noveno, es ne-

cesario mejorar la financiación de la Administración local y favorecer la generación de espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control del gobierno. Décimo, hay que profundizar en la separación entre ejecutivo y legislativo en el ámbito local, fortaleciendo la actuación ejecutiva del gobierno y la de representación y control del Pleno.

No obstante, el gran reto va más allá de todo lo anteriormente enunciado, el gran reto es construir una democracia de calidad en un Estado plurinacional con desequilibrios territoriales crecientes. Ello exige, entre otros factores, gobernanza democrática, una nueva forma de gobernar en la que sobre las atribuciones de funciones y responsabilidades prime la voluntad de alcanzar objetivos en torno a políticas y en la que, alrededor de las políticas, los diferentes gobiernos y actores compartan responsabilidades y funciones (Brugué, Gomá y Subirats, 2002, p. 411)<sup>57</sup>. Ciertamente, para lograr esta meta no hay soluciones fáciles. El camino, una vez más, se hará andando... y escuchando, dialogando, razonando.

## Bibliografía

- AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (eds.)  
1997 *Toward Federal Democracy in Spain*, número monográfico de *Publius*, vol 27, nº 4, Fall.
- AGRANOFF, R. y MCGUIRE, M.  
2003 *The collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington D.C.

57 Brugué, J., Gomá, R. y Subirats, J. "Conclusiones" en J. Subirats *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*.



- AJA, E.  
2003 *El Estado autonómico*, Alianza, Madrid.
- ALBA, C. y VANACLOCHA, F. (eds)  
1997 *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid.
- ÁLVAREZ JUNCO, J.  
2001 *Mater Dolorosa*, Taurus, Madrid.
- ARENILLA, M. y CANALES, J.M. (Coords)  
1999 *Gobierno y pacto local*, MAP-BOE, Madrid.
- BOVAIRD, T, LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (eds.)  
2002 *Developing Local Governance in Europe*, Nomos, Baden-Baden.
- CAMINAL, M.  
2002 *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.
- ELAZAR, D.  
1990 *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscalosa, 1987. Existe traducción española: *Explorando el federalismo*, Editorial Hacer, Barcelona.
- FUSI, J.P.  
2003 *La patria lejana*. Taurus, Madrid.
- LINZ, J.  
1997 "Democracy, Multinationalism and Federalism", *Working Paper 103*, CEAVS, Juan March.
- MORENO, L.  
1997 *La federalización de España. Poder político y territorio*. Siglo XXI, Madrid.
- REQUEJO, F.  
2002 *Democracia y pluralismo nacional*, Ariel, Barcelona.
- SOLOZÁBAL, J.J.  
1998 *Las bases constitucionales del estado autonómico*, McGraw Hill, Madrid.
- SUBIRATS, J. y GALLEGO, R. (eds.)  
2002 *Veinte años de autonomías en España*, CIS, Madrid.
- URIARTE, E.  
2003 *España, Patriotismo y Nación*, España, Madrid.
- VV.AA.  
1999 *El funcionamiento del Estado Autonómico*, MAP, Madrid.