

tiva de que la voluntad de autogobierno y la conciencia política de los distintos territorios de España es diversa. Por tanto el reconocimiento de la singularidad catalana, o vasca, pongamos por caso, debería encontrar acomodo y articulación, según el constitucionalista aragonés, «desde las exigencias derivadas de la construcción moderna del Estado». Algo que requerirá inexorablemente reconocer el rol que la identidad tiene como referencia necesaria ante cualquier adaptación jurídica formal. Para el autor la identidad y la nación son conceptos que, hoy en día en España, deberían conformarse alrededor de una visión plural y dinámica no siempre compatible con los moldes más tradicionales de ambos conceptos. El bagaje académico del autor respecto a los temas tratados avala el rigor de los análisis y reflexiones efectuados en el texto. El libro interesará a todos aquellos lectores preocupados por el futuro político de la España plural y su apuntada reforma constitucional federal.

Luis Moreno

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC)

RAQUEL GALLEGO (dir.): *Descentralización y desigualdad en el Estado autonómico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, 423 págs.

Esta obra forma parte de la literatura que ha prestado atención a los procesos de descentralización política y al despliegue territorial de las políticas de bienestar y los efectos de estos procesos en la igualdad territorial (Obinger y Starke, 2014; Keating, 2013, 2014a, 2014b). En España, alrededor de este tema de investigación se encuentran trabajos realizados por la propia directora del libro —véase Gallego, Gomà y Subirats, 2005; Gallego y Subirats, 2012— así como investigaciones llevadas a cabo desde la ciencia política, como por ejemplo Moreno y McEwen (2005) o Pavolini y Del Pino (2015). El caso español es especialmente relevante para estos estudios porque se han producido dos procesos de forma simultánea en los últimos treinta años, la construcción de un Estado de bienestar moderno prácticamente desde cero (Moreno, 2001) y el desarrollo de un sistema de gobernanza multinivel del bienestar.

El marco teórico de la investigación está compuesto por tres tipos de literatura comparada. En primer lugar, integra la línea de investigación que ha estudiado la influencia de la opinión pública en la reforma de las políticas sociales, que ganó relevancia a partir de los años noventa, con Paul Pierson (1994, 2001). El libro también se sirve de la literatura sobre federalismo fiscal y su vinculación con los procesos de descentralización —véanse, por ejemplo, Oates (1999) o Musgrave y Musgrave (1977)—. Una línea de investigación que centra el análisis, por un lado, en el reparto de las responsabilidades polí-

ticas entre niveles de gobierno —en base a una serie de principios como el de *subsidiariedad* o *equivalencia*—, y por otro lado, en la importancia de las políticas de ingresos y los modelos de financiación. Por último, el libro parte también de la literatura sobre análisis de políticas públicas y en particular se fija en los factores que condicionan la toma de decisiones, como las características estructurales del sector de política pública y la importancia del contexto político y socioeconómico en el marco de un gobierno multinivel (Barzelay y Gallego, 2010).

A partir de la integración de estas líneas de investigación, el libro dirigido por Raquel Gallego, profesora de Ciencia Política en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, y en el que participan un nutrido equipo de investigadores politólogos, sociólogos y economistas de distintas universidades españolas, trata de responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿por qué los gobiernos autonómicos han tomado opciones diferentes de políticas de gasto, políticas de ingresos y políticas de bienestar? Para abordar esta cuestión se analiza la influencia de un conjunto de factores —como el modelo de financiación territorial, la ideología de los partidos en el gobierno autonómico, las características estructurales de los sectores de política pública y las preferencias de la ciudadanía en la configuración de estas políticas— que pueden condicionar los procesos de toma de decisiones y dar lugar a trayectorias de regulación, financiación y gestión diferentes en los regímenes regionales de bienestar de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco.

La principal contribución del libro se deriva de la elección novedosa de ciertas variables explicativas para analizar el margen de autonomía política de los gobiernos regionales en materia de bienestar. De esta forma, la obra aporta análisis interesantes en torno a la capacidad explicativa de algunos de estos factores, como la ideología de los partidos en el poder, que marca la dirección de las decisiones y de las políticas públicas, o el papel limitador del sistema de financiación en el margen de autonomía de las comunidades autónomas (CC. AA.). En cuanto a la opinión pública, el estudio realiza una aportación original al comprobar el efecto de las identidades territoriales —identidad nacional subjetiva— en la percepción y evaluación de las políticas de bienestar en un sistema descentralizado, en este caso a partir de 2010, en un contexto marcado por el retroceso del Estado de bienestar en España con posibles consecuencias en términos de recentralización (p. 75).

El libro se organiza en torno a tres bloques, con un total de diez capítulos más uno dedicado a las conclusiones. En el primer bloque, «Descentralización, Desigualdad y Autonomía Política», se aborda la influencia de dos tipos de factores en la autonomía política de los gobiernos regionales: la evolución de la opinión pública en las 17 CC. AA. en relación a las

políticas de bienestar, en este caso sanidad y educación, para el periodo 1998-2010; y por otro lado, el impacto del modelo de financiación autonómica y su vinculación con los recursos disponibles para todas las CC. AA. entre 2001 y 2009.

Tras un primer capítulo introductorio realizado por Raquel Gallego y Maite Vilalta, el cual nos ofrece una visión de conjunto de la obra, Fabiola Mota y Gema García Albacete analizan la evaluación ciudadana de las políticas de bienestar a la luz del proceso de descentralización del Estado de bienestar en España (pp. 46-47). A través de un análisis estadístico —regresión lineal y multinivel— de estudios representativos en el nivel autonómico procedentes del Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), las autoras extraen una serie de conclusiones al respecto. En primer lugar, prueban que las diferencias interregionales en la evaluación de las políticas de bienestar han persistido para el periodo de estudio, constatando que la satisfacción de los ciudadanos en materia de sanidad y educación ha empeorado entre 1998 y 2010, es decir, que el proceso de descentralización del Estado de bienestar no ha conducido a una mejor valoración de las políticas sociales. Por otro lado, destacan la importancia de una serie de factores individuales como la ideología política, el apoyo electoral al partido en el gobierno o la identidad territorial en la configuración de las percepciones y evaluaciones ciudadanas de las políticas de sanidad y educación entre 2002 y 2010. El modelo de regresión multinivel que incorpora variables agregadas para el año 2010 confirma el efecto que tiene el color del partido en el gobierno autonómico y el nivel de gasto público en la evaluación de dichas políticas (pp. 75-76).

El impacto del sistema de financiación como factor determinante de la capacidad de decisión de los gobiernos regionales de acuerdo al marco teórico del libro es motivo de atención en el tercer y último capítulo del primer bloque, realizado por Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta. A partir de los principios legales y teóricos recogidos en la literatura sobre federalismo fiscal, los autores centran su análisis en el estudio comparado de los modelos de financiación aprobados respectivamente en 2001 y 2009. En primer lugar, y tras una valoración general de los aspectos positivos y limitaciones del sistema aprobado en 2001, describen los rasgos básicos de la reforma de 2009. Los autores concluyen afirmando que la reforma «mantiene la tendencia al incremento de los espacios fiscales propios de las CC. AA.» (p. 106) y en relación al principio de suficiencia, el modelo de financiación adoptado en 2009 «ofrece unos resultados de financiación más ajustados a las estructuras de las necesidades de gasto» (p. 108) de los distintos regímenes de bienestar regionales.

En el segundo bloque de la obra, «Las decisiones de ingreso y de gasto de las Comunidades Autónomas», se lleva a cabo un estudio en profundidad de

las políticas de gasto y de ingreso de las 17 CC. AA., para el periodo 2002-2012. En este bloque, en el capítulo cuarto, Cristina Gispert y Maite Vilalta analizan la estructura multinivel de las principales figuras impositivas y comparan las decisiones fiscales —capacidad normativa— tomadas por los gobiernos de las CC. AA. de régimen común, centrándose en los casos de Andalucía, Cataluña y Madrid, y de forma más sintética en el País Vasco. El resultado de la investigación muestra que la voluntad política de los gobiernos regionales no es homogénea entre figuras impositivas, y que «las CC. AA. disponen de un “elevado” grado de autonomía sobre los tributos cedidos tradicionales, un grado de autonomía “medio” sobre el IRPF y una “escasa” o muy limitada autonomía sobre los impuestos de consumo» (p. 175).

El capítulo cinco, realizado por Ana Herrero, José Manuel Tránchez y Maite Vilalta, cierra este segundo bloque centrandó la atención en las políticas de gasto, en concreto, en el gasto autonómico destinado a los servicios esenciales del Estado de bienestar. Tras una primera aproximación al gasto social realizado por las CC. AA. en el periodo 2002-2012, a través de indicadores cuantitativos procedentes de la información contenida en las Liquidaciones de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, los autores establecen tendencias diferenciadas en los patrones de gasto social entre las distintas CC. AA. En relación al gasto y al PIB por habitante, Navarra tiene ambos índices relativamente elevados, al igual que el País Vasco, mientras que Andalucía por ejemplo, presenta tanto un gasto por habitante como un PIB por habitante relativamente bajo (p. 185).

En cuanto al comportamiento del «gasto social» —el dedicado a Sanidad, Educación y Promoción Social—, es bastante homogéneo en todas las CC. AA. —salvo Castilla-La Mancha— hasta 2009, por efecto de la crisis y los consiguientes recortes. Una segunda aproximación a través del gasto social/PIB muestra que las regiones con un mayor porcentaje de gasto son Extremadura y Castilla-La Mancha, mientras que Madrid, Cataluña y Baleares son las que presentan un menor porcentaje de gasto social/PIB (p. 200). Para tratar de explicar la desigualdad en el gasto social entre las distintas CC. AA., los autores analizan —a través de un modelo econométrico— una serie de factores sociales, económicos y financieros que nos ayudan a explicar la configuración de las políticas de gasto. Los resultados muestran el poder de una serie de variables explicativas a la hora de establecer el gasto social (pp. 221-222). El concierto económico es una variable que determina el mayor gasto social de los territorios forales respecto a las CC. AA. de régimen común, ya que han disfrutado tradicionalmente de más recursos por habitante. En cuanto al PIP per cápita, esta variable muestra que las regiones más pobres presentan mayores ratios de gasto respecto al PIB. Por otro lado, el peso de la deuda pública regional sobre el PIB, refleja que las CC. AA. con mayor ratio de

deuda tienen un gasto superior en servicios sociales. Por último, el peso de la inmigración también es determinante, ya que las regiones con mayor inmigración presentan niveles superiores de gasto social total.

En el tercer y último bloque del libro, «Políticas públicas autonómicas: sanidad, dependencia y educación», se presentan, a través de una aproximación cualitativa, los estudios de caso en profundidad sobre los procesos de toma de decisiones y trayectorias de política pública en cuatro CC. AA. —Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco—, y tres políticas de bienestar —sanidad, educación y atención a la dependencia o cuidados de larga duración— entre 2000 y 2012. Para analizar e interpretar los casos seleccionados, se parte de la propuesta teórica generada por el nuevo institucionalismo —véase Peters (1999)— y las categorías conceptuales desarrolladas por esta corriente que permiten a los autores comprender los procesos de cambio incremental en las instituciones y en las políticas públicas (pp. 35-38). Los capítulos sexto y séptimo, realizados por Raquel Gallego y Nicolás Barbieri, analizan los procesos de cambio en las trayectorias de los modelos de gestión sanitaria de las CC. AA. objeto de estudio, para posteriormente establecer los tipos de cambio institucional introducidos y los factores que explican un despliegue diferente de los modelos sanitarios. Partiendo de una descripción del contexto político —centrado en los espacios de veto y el rol de los diferentes actores—, identifican una serie de casos, y establecen qué tipos de cambio institucional se dan y los factores que los explican (p. 264).

En el caso de Madrid, los cambios introducidos en la gestión sanitaria a partir de las nuevas fórmulas de financiación de infraestructuras y de gestión y administración de los servicios sanitarios —modelos de gestión mixtos y desarrollo del sector privado— responden principalmente «al impulso proveniente de las más altas esferas del gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid» (p. 266) con agentes del gobierno movilizados claramente contra el *statu quo* del modelo de gestión. El nuevo contexto político resultado de la llegada del Partido Socialista de Euskadi (PSE) al gobierno del País Vasco en 2009, y el rol jugado por determinados actores —como el consejero de Sanidad—, serían los principales factores explicativos del cambio en la estrategia de atención a la cronicidad, que ha implicado la reorganización profunda del sistema. En Cataluña, la transformación del Institut Català de la Salut (ICS) en una empresa pública se explica fundamentalmente a partir de las presiones provenientes de la propia organización para mejorar la gestión. Por último, la creación en Andalucía de Centros Hospitalarios de Alta Resolución (CHARE's) como empresas estatales se debe principalmente a una serie de actores como el presidente de la Junta y algunos altos cargos del Departamento de Salud, actuando estos como *oportunistas*, y el refuerzo del modelo de prestación de servicio público de manera directa (p. 293).

Las diferencias en el despliegue —extensión, intensidad y tipo de cobertura— de la política de dependencia por parte de los gobiernos autonómicos y los factores explicativos de su implementación se analizan en los capítulos octavo y noveno. Gallego y Barbieri muestran «cómo y por qué un cambio de política pública por parte del gobierno central lleva no solo a la divergencia de políticas públicas en unidades territoriales subcentrales sino a procesos de cambio institucional diferentes en dichos gobiernos» (p. 361). Factores como las características del sector de política pública, las relaciones intergubernamentales, la distribución competencial o el papel de los gobiernos locales ayudan a explicar el despliegue diferente de la «Ley de dependencia» por parte de las CC. AA. en un contexto de crisis y recorte del Estado de bienestar.

Las trayectorias en materia de política educativa desarrolladas en Andalucía, Madrid y País Vasco a la luz del marco legal establecido por el Estado central son objeto de análisis en el décimo capítulo, escrito por Eliseo López y Esther del Campo. A través de la comparación de los tres casos seleccionados, los autores establecen varias conclusiones (p. 399): en primer lugar, que son los criterios ideológicos —los valores de sus dirigentes— los que priman a la hora de establecer los objetivos en materia educativa; en segundo lugar, que las CC. AA. muestran una adaptación a los problemas concretos de sus ciudadanos; y, por último, que la participación de los actores sociales en el proceso de elaboración de la política educativa está estrechamente vinculada a la proximidad ideológica de estos actores y el partido en el gobierno (p. 400).

El libro constituye una valiosa aportación sobre la evolución y los cambios que han sufrido los sistemas de bienestar regionales. Se echa de menos quizá un análisis más detallado del impacto de la crisis en ellos y el modo en que los principales determinantes que se han analizado en este libro se comportan en contexto de estrés. Por ejemplo, hasta qué punto la ideología sigue siendo importante cuando la situación económica y fiscal se deteriora tanto como lo ha hecho en los últimos años. No está claro tampoco si la crisis ha alterado el papel de cada uno de los gobiernos y cambiado la trayectoria descentralizadora que había predominado en los últimos años en el Estado de bienestar español.

En cualquier caso, se trata de un libro interesante para investigadores pero también para estudiantes de los últimos cursos del grado o alumnos de postgrado en las disciplinas de Ciencia Política, Ciencia de la Administración y Gestión Pública, Sociología o Economía. Asimismo, puede interesar a responsables públicos de los distintos niveles de gobierno. Estamos ante una obra que nos ayuda a comprender los procesos de toma de decisiones en los niveles de gobierno subcentrales, los factores que están detrás de las distintas adopcio-

nes de modelos de gestión de las políticas de bienestar, y que sin duda se convertirá en un texto de referencia en un área de estudio como la investigación comparada sobre el funcionamiento de los procesos de descentralización y su vinculación con las políticas de bienestar.

Referencias

- Barzelay, M. y Gallego, R. (2010). The comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy, and Spain: symposium introduction. *Governance*, 23 (2), 209-223.
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2005). Spain, from State Welfare to Regional Welfare. En N. McEwen y L. Moreno (eds.). *The Territorial Politics of Welfare* (pp. 103-124). Oxon/New York: Routledge.
- Gallego, R. y Subirats, J. (2012). Spanish and Regional Welfare Systems: Policy Innovation and Multi-level Governance. *Regional and Federal Studies*, 22 (3), 269-288.
- Keating, M. (2013). *Rescaling the European state: The making of territory and the rise of the meso*. Oxford: Oxford University Press.
- (2014a). Introduction: rescaling interests. *Territory, Politics, Governance*, 2 (3), 239-248.
- (2014b). Territorial Imaginations, Forms of Federalism and Power. *Territory, Politics, Governance*, 2 (1), 1-2.
- Moreno, L. y McEwen, N. (eds.) (2005). *The Territorial Politics of Welfare*. Oxon/New York: Routledge.
- Moreno, L. (2001). *The federalization of Spain*. Oxon/New York: Routledge.
- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1977). *Public finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120-1149.
- Obinger, H. y Starke, P. (2014). Welfare state transformation: Convergence and the rise of the supply side model. *Transtate Working Papers*. Bremen: University of Bremen.
- Pavolini, E. y del Pino, E. (2015). Decentralisation in a time of harsh austerity: multilevel governance and the welfare state in Spain and Italy facing the crisis. *European Journal of Social Security*, 17 (2), 246-271.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2001). Coping with permanent austerity. Welfare State restructuring in affluent democracies. En P. Pierson (ed.). *The new politics of the Welfare State* (pp. 369-406). Oxford: Oxford University Press.

Jorge Hernández-Moreno
Universidad Autónoma de Madrid
Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC