
LUIS MORENO

Descentralización y desigualdad en el estado autonómico

Raquel Gallego (dir.). Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 423 pp.

¿Por qué después del año 2000 los Gobiernos autonómicos han tomado decisiones que han cambiado las trayectorias y orientaciones de las políticas y han desplegado modelos sanitarios, educativos y de dependencia distintos? En la respuesta a esta pregunta de carácter general se concentran los análisis recogidos en este útil y oportuno libro para examinar y valorar el funcionamiento de la descentralización en España. La directora y compiladora de la obra es experta de largo recorrido en el análisis de políticas públicas, gestión pública, políticas de bienestar y descentralización. Doctora por la London School of Economics and Political Science, con una investigación sobre la nueva gestión pública (*new public management*) en el caso de las reformas del sector de la salud en Cataluña durante 1985-95, Raquel Gallego es profesora en la Universidad Autónoma de Barcelona y ha coordinado los dos proyectos de investigación de cuyos resultados y evidencia empírica se nutren las densas páginas del libro.

Como ya apuntó en anteriores publicaciones (Gallego *et al.*, 2002), la compiladora del estudio constata ahora que, dentro del margen de autonomía con el que han contado, los Gobiernos autonómicos han generado modelos diferenciados de regulación y prestación de servicios que han llevado a la configuración de regímenes diferentes de Estado de bienestar entre territorios. Aunque las diferencias existentes en políticas autonómicas de bienestar no afectan de manera decisiva a una base común, sí expresan diferentes prioridades o sensibilidades y, en muchos casos, han conseguido generar procesos significativos de innovación, difusión y aprendizaje.

El punto de partida analítico del estudio es la hipótesis de que la autonomía política de los Gobiernos subcentrales —es decir, su margen para desplegar una acción de gobierno propia— está condicionada al menos por los siguientes factores: el modelo de financiación territorial, la ideología de las fuerzas políticas en el Gobierno, las características estructurales de los sectores de política pública en cuestión (sanidad, educación, dependencia) en sus territorios, y la opinión pública de su población. Todos ellos, sin duda, deben ser integrados en el contexto general económico, político y social.

Ciertamente, el ámbito analítico entre autonomía política y nivel meso de la gobernanza ha cobrado importancia en los últimos años (Moreno y McEwen, 2005;

Keating, 2013). En general, los trabajos de investigación reflejados en las páginas del compacto volumen han utilizado e integrado aportaciones de tres líneas de investigación ya desarrolladas a nivel comparativo: la literatura sobre análisis de preferencias y opinión pública, la literatura sobre federalismo fiscal y la literatura análisis de políticas públicas. La literatura sobre análisis de preferencias y opinión pública sirve como referente para plantear cuestiones sobre la evolución de la valoración que los ciudadanos hacen de la actuación de los Gobiernos autonómicos, y sobre la coherencia entre preferencias ciudadanas y actuaciones gubernamentales (Calzada *et al.*, 2013; del Pino y Ryzin, 2013). La literatura sobre federalismo fiscal aporta claves interpretativas sobre uno de los grandes factores que condiciona a priori la toma de decisiones por parte de los Gobiernos: el origen y la disponibilidad de los recursos económicos, así como en la manera en que deciden usarlos (Oates, 1972; Watts, 1996; Obinger *et al.*, 2005 Moreno y Colino, 2010). El tercer conjunto de aportaciones de la literatura sobre el análisis de políticas públicas pretende complementar el pretendido reduccionismo de la discusión a la mera capacidad financiera en la toma de decisiones gubernamentales. Otros factores de recursos de poder, de actores sectoriales o contextuales condicionan, y no poco, las decisiones políticas en fondo y forma para la implementación de las políticas públicas (Moreno, 2009; del Pino y Rubio Lara, 2013; Moreno-Fuentes y Mari-Klose, 2014). En línea con lo anterior, en el primer capítulo del libro Raquel Gallego y Maite Vilalta indagan conceptualmente entre descentralización y (des)igualdad en el Estado autonómico.

En el segundo capítulo, Fabiola Mota y Gema García Albacete realizan una evaluación de las políticas autonómicas de bienestar, en lo relativo a educación y sanidad, durante el período 1998-2010, observando la satisfacción de los ciudadanos con las políticas de bienestar sanitarias y educativas desplegadas a nivel autonómico. Tal y como se ponen de manifiesto a lo largo del libro, los Gobiernos de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco han tomado decisiones diferentes en relación a la prestación de la sanidad, la educación y el despliegue de la ley de dependencia. ¿Con qué recursos se ha contado? ¿Los han obtenido de la misma forma? ¿Los han gastado de la misma forma? ¿Han podido tomar decisiones sobre el volumen de ingresos obtenidos y sobre cómo obtenerlos? ¿Las han tomado? ¿Cuáles? Todas estas cuestiones son tratadas extensivamente en los capítulos 3 (preparado por Javier Loscos y Jesús Ruiz-Huerta), 4 (Cristina de Gispert y Maite Vilalta) y 5 (Ana Herrero, José Manuel Tránchez y Maite Vilalta). En ellos se describe y se analiza el modelo de financiación autonómico, así como otras fuentes de recursos que, si bien forman parte de la estructura de los presupuestos de ingresos autonómicos, no proceden del modelo pero conforman las decisiones de ingreso y de gasto de las comunidades autónomas (CC. AA.).

Los diversos casos de estudios han sido examinados siguiendo algunas de las propuestas teóricas generadas por la escuela del nuevo institucionalismo (Streeck y Thelen, 2005; Barzelay y Gallego, 2006). Se busca explicar cómo los diferentes contextos institucionales facilitan o limitan la emergencia de diferentes tipos de agentes de cambio, los cuales tienen a su vez diferentes intereses en relación con la estabilidad institucional o el cambio, y que, por lo tanto, desarrollan diferentes estrategias que conducen

a diferenciados tipos de cambio institucional. En el tercer bloque del libro, los autores de los capítulos 6, 7, 8 y 9, Raquel Gallego y Nicolás Barbieri, aplican herramientas *neoinstitucionalistas* para analizar e interpretar las políticas públicas autonómicas en los ámbitos de la sanidad, la dependencia y la educación. Se examinan los modelos de gestión sanitaria y cambio institucional en los casos de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco (2000-2012), explicando por qué se han desplegado modelos sanitarios distintos. De igual manera se examina el despliegue de la ley de dependencia durante 2007-12 en las CC. AA. antedichas y se explican las diferencias en su implementación.

En Cataluña, por ejemplo, el cambio en la gestión sanitaria pública se realizó en el contexto de un proceso de decisión que duró alrededor de tres años y que conllevó la aprobación de la Ley del Institut Català de la Salut (ICS) en 2007. Las autoras explican cómo y por qué un tema que se había considerado explícitamente inabordable durante más de dos décadas por todos los actores relevantes en la sanidad catalana –concretamente la transformación del ICS en empresa pública– se asumió y se reguló en forma de ley con consenso en el parlamento autonómico. A su vez, los casos de cambio en la gestión sanitaria pública en Andalucía, País Vasco y Madrid se explican como ajustes en sus trayectorias de política pública. En las dos primeras CC. AA., se observaron cambios durante la primera década del siglo XXI para el mantenimiento del modelo a través de innovación en la gestión, mientras que en el tercero las actuaciones se dirigieron a transformar las características estructurales del modelo.

Con respecto a la implementación de la ley de dependencia aprobada en 2006 por el gobierno central en las CC. AA. de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco se enfatiza el equilibrio entre la realidad de los servicios sociales existentes en cada territorio y la necesidad de coordinar o integrar las directrices de la ley de dependencia en ese marco. El estudio señala cómo el rol de los diferentes actores que intervinieron en ese proceso condicionó el encaje entre ambos factores y, por tanto, las opciones políticas y los resultados de su progresiva puesta en vigor.

El capítulo 10 redactado por Eliseo López Sánchez y Esther del Campo versa sobre la continuidad y el cambio en los modelos educativos. Se analizan las políticas de educación secundaria en las CC.AA. de Andalucía, Madrid y País Vasco. Habiendo desplegado modelos muy diferentes desde el traspaso de competencias, la promulgación en 2006 de la Ley Orgánica de Educación (LOE) supuso una oportunidad para rediseñar las trayectorias que habían seguido hasta entonces. La nueva ley permitía mayor margen para que las autonomías regularan aspectos que hasta entonces eran ambiguos y consolidasen o modificasen otros que la nueva ley estatal impulsaba, como la mayor autonomía funcional de centros de educación secundaria. Los modelos de gestión, los contenidos curriculares, las relaciones entre provisión pública y privada, la definición discursiva sobre el papel y objetivos de la educación, entre otros aspectos, denotan diferencias de reacción importantes entre las tres CC. AA.

Como no podía ser menos, en las conclusiones del libro se subraya el hecho de que el modelo de financiación afecta en gran medida la disponibilidad de recursos de los Gobiernos autonómicos. En función de diversos criterios de redistribución, cada comunidad recibe un volumen de recursos per cápita que es distinto y esto condiciona

las decisiones que los Gobiernos autonómicos toman en relación a sus políticas de ingreso (aumentar o no la recaudación) y de gasto (en función de la disponibilidad final de recursos). Dicho lo cual, en el estudio no se ha encontrado evidencia de que las actuaciones de los Gobiernos autonómicos se vean influidas por la procedencia de los recursos (subvención vía transferencia del Gobierno central, tributos cedidos o propios regulados y gestionados por el Gobierno autonómico, o deuda pública). En cambio, la diferente procedencia de los recursos sí tiene influencia en el discurso que se construye para fundamentar, argumentar y justificar las decisiones gubernamentales.

El libro muestra que, si bien la disponibilidad presupuestaria influye en las actuaciones gubernamentales, esa disponibilidad de recursos no es decisiva en la determinación de la naturaleza o dirección de las decisiones de los Gobiernos autonómicos (por ejemplo, la opción por un determinado modelo sanitario, educativo o de atención a la dependencia). Aquellas vienen principalmente marcadas por la ideología de las fuerzas políticas que confluyen en los procesos decisionales. Los directivos públicos entrevistados confirmaron que las opciones de políticas públicas que se habían tomado estaban fundamentadas explícitamente en un discurso normativo y una voluntad política y, por tanto, reflejaban una ideología y un programa de partido y de Gobierno. Pero como también evidencia el estudio, la ideología no se corresponde necesariamente con la de una fuerza política que ocupa el Gobierno. De hecho, se muestra en el libro cómo un mismo partido puede tomar opciones de política pública distintas en función de la comunidad autónoma o del nivel territorial de Gobierno implicados. El motivo es que los Gobiernos promueven unas propuestas ideológicas, pero las decisiones resultantes reflejan procesos de negociación en los que participan otras fuerzas externas a las estructuras formales de decisión.

Por contraintuitivo que pudiera parecer, y en contraste con los factores de financiación, ideología y características sectoriales, los casos analizados en profundidad en este estudio no muestran una influencia relevante del factor opinión pública en los procesos decisionales que han llevado a desplegar los respectivos modelos sanitarios, educativos y de atención a la dependencia a nivel autonómico. El análisis empírico presentado por el estudio indica que la opinión pública, en concreto la valoración ciudadana de las políticas autonómicas de bienestar, no ha sido un factor que haya influido en las decisiones gubernamentales de las comunidades autónomas. Ello abre la puerta a futuros estudios que diluciden por qué es así, o si estamos ante un cambio en el papel de la opinión pública en los procesos de decisión política y en los canales por los que se produce esta influencia.

En suma, las CC. AA. en España han pasado a pivotar buena parte de los intereses y preferencias de las políticas públicas y, por ello, reclaman su presencia activa en el desenvolvimiento de la vida política frente a las tradicionales actuaciones jerarquizadas y verticalizadas del Estado central. Desde el progresivo establecimiento del Estado autonómico en España iniciado a principios de los años ochenta, el protagonismo creciente de nacionalidades y regiones en la promoción de políticas y servicios sociales ha favorecido una situación en la que, a diferencia de los estados unitarios y centralizados, el Estado central ha pasado a ser subsidiario del Estado regional en lo que afecta

a la provisión de buena parte de las prestaciones y servicios que conforman el Estado del bienestar. Con las transferencias competenciales de las responsabilidades en materias de educación y sanidad se ha evidenciado en los últimos lustros un ejercicio diferente de la capacidad de autogobierno por parte de las CC. AA.

Académicos, estudiantes y directivos públicos interesados en las políticas públicas, en general, y de las sociales, en particular, encontrarán especial provecho en la lectura de este libro. Merced a su alto nivel de exigencia investigadora se trata de una muy valiosa aportación a un ámbito de estudio de gran importancia en el desarrollo ulterior del Estado autonómico y del bienestar en España.

Referencias

- Barzelay, Michael y Raquel Gallego. 2006. «From new institutionalism to institutional processualism: advancing knowledge about public management policy change», *Governance*, 19 (4): 531-557.
- Calzada, Inés, María Gómez-Garrido, Luis Moreno Fernández y Francisco Javier Moreno-Fuentes. 2013. «Regímenes de bienestar y valores en Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 141: 61-90.
- Del Pino, Eloísa y María Josefa Rubio (eds.). 2013. *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en Perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/publius/pjs051>.
- Del Pino, Eloísa y Greg Van Ryzin. 2013. «Intergovernmental Responsibility for Social Policy: An Analysis of Public Preferences in Spain», *Publius. The Journal of Federalism*, 43 (4): 676-700.
- Gallego, Raquel, Ricard Gomà y Joan Subirats. 2005. «Spain, from State Welfare to Regional Welfare», en Nicola McEwen y Luis Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*. Nueva York: Routledge.
- Keating, Michael. 2013. *Rescaling the European State. The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford: OUP.
- Moreno, Luis y Nicola McEwen. 2005. «Exploring the territorial politics of welfare», en Nicola McEwen y Luis Moreno (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*. Nueva York: Routledge.
- Moreno, Luis (ed.). 2009. *Reformas de las políticas de, bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, Luis y César Colino. 2010. «Kingdom of Spain», en Luis Moreno y César Colino (eds.), *Diversity and Unity in Federal Countries*. Montreal: McGill, Queen's University Press.
- Moreno-Fuentes, Francisco Javier y Pau Marí-Klose (eds.). 2014. *The Mediterranean Welfare Regime and the Economic Crisis*. Nueva York: Routledge.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich [Ed. castellano: *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local].

- Obinger, Herbert, Stefan Leibfried y Francis G. Castles (eds.). 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen (eds.). 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Watts, Ronald W. 1996. *Comparing Federal Systems*. Kingston, ON: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.