

ANEXO VI
FORMATO DE PORTADA



Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas.

Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública.

Trabajo Fin de Grado

Identificación con las instituciones públicas.

Curso académico 2015/2016

Alumno: Pablo Medina Vañó

Tutor: David Perales Soler.

ÍNDICE.

PRESENTACIÓN Y MOTIVOS.....	4
1. INTRODUCCION HISTORICA.....	7
1.1 Origen plurinacional de España.....	5
1.2 Procesos Independentistas Hispanoamericanos.....	9
1.3 Decadencia post-colonial Española.....	10
2. CRÍTICA DEL ÁMBITO LEGISLATIVO ACTUAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978.....	17
2.1 Análisis político dentro del marco constitucional.....	17
3. MARCO TEÓRICO DE LA CUESTIÓN DENTRO DE UNA IDEOLOGÍA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.....	19
4. HIPÓTESIS MODELO FEDERAL.....	28
5.1 JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA.....	33
5.1.1 Tipos de federalismo.....	33
5.1.2 Federalismo asimétrico.....	34
5.1.3 Federalismo fiscal.....	36
5.1.4 Deuda pública autonómica.....	38
5.1.5 Tipos de impuestos.....	38
5.1.6 Objetivos económicos del sector público.....	40
5.1.7 Tamaño óptimo de las jurisdicciones.....	42

5.1.8 Análisis federal fiscal.....	44
5.1.8.1 Externalidades.....	44
5.1.8.2 Costes de congestión.....	44
5.1.9 Tipos de transferencias intergubernamentales.....	45
5.1.9.1 Transferencias (o impuestos) para compensar externalidades.....	45
5.1.9.2 La correspondencia imperfecta.....	46
5.1.9.3 Transferencias para redistribuir la renta.....	46
5.1.9.4 Reflexiones sobre transferencias intergubernamentales.....	47
5.1.10 Ámbito estatal.....	49
5.1.10.1 Centralización y descentralización del estado.....	49
5.1.10.2 Federalismo fiscal aplicado.....	51
5.1.10.3 El argumento económico a favor del Estado centralizado.....	52
5.1.10.4 El argumento económico a favor del Estado descentralizado.....	54
5.1.10.5 Conclusión.....	55
5.2 JUSTIFICACIÓN SOCIAL.....	57
5.2.1 Gobernanza.....	57
5.2.2 La democratización de la Administración Pública.....	61
5.3 JUSTIFICACIÓN IDENTIFICATIVA.....	64
5.3.1 Componentes.....	64
5.3.2 Criterios.....	66
5.4 JUSTIFICACIÓN DEMOGRÁFICA.....	68
5.5 JUSTIFICACIÓN GEOGRÁFICA.....	70
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	77

PRESENTACIÓN, FINALIDAD Y MOTIVOS.

Es un tema de actualidad la crítica, en algunos casos demasiado exaltada, hacia los políticos y demás gestores de lo público. El principal problema que se suele resaltar es una corrupción intolerable en las centros de poder del estado con el consiguiente problema de falta de identificación con las instituciones.

Es con esta idea con la que me encaminé junto a mi bicicleta para realizar el camino de Santiago desde Valencia, en el que tuve tiempo para observar, para hablar con las gentes que me iba cruzando por el camino y sobre todo para escuchar a esas personas que me triplican en edad y que suelen estar cargadas de razón y razonamiento ya que sus experiencias las han transformado en sabiduría.

En primer lugar me gustaría recordar la tan recurrida frase de la historia se repite y que no aprendemos de nuestros errores, esto me lo comentaban muchas gentes por los lugares que iba pasando y cierto es ya que:

Desde el principio de formación de España ya existieron tensiones similares a las actuales, como en el reinado de Carlos I en el que ya hubo conflictos frente a los comuneros o las batallas de las germanias, ambos con un fuerte componente reivindicativo de derechos tanto laborales, como territoriales, así como de gestión de sus propios impuestos.

Por lo que desde el principio de la formación de nuestro país hasta hasta nuestros días sobrevive el conjunto del estado que ha sabido adaptarse mejor a los momentos históricos cambiantes. Después de tener uno de los imperios más grandes en extensión y más plurales en sensibilidades y nacionalidades, ya que se hablaba de las Españas hasta el ejemplo de las pérdidas de las colonias españolas y la posterior depresión nacional está patente y podría repetirse.

Me parece de especial importancia situar cronológicamente la situación actual ya que una vez situada en el tiempo podremos ver de donde venimos para tener mucho más claro hacia donde queremos ir.

Actualmente disponemos de un marco constitucional en el que situarnos bajo la legalidad vigente, pero esto no quiere decir que sea inamovible ya que como hemos nombrado anteriormente y luego explicaremos claramente el estado que sobrevive es aquel que se adapta a los ajustes cambiantes de cada momento. Esta revisión tiene más cabida incluso en la constitución actual española que gestiona un estado de las autonomías obsoleto pensado para aquel lejano año 1975, con la incertidumbre del momento por todos conocida.

Todo esto debemos situarlo en un sistema globalizado, en un marco económico actual en el que las desigualdades entre un minoritario grupo de personas muy favorecidas por el sistema y la inmensa mayoría de la población se han visto incrementadas de una manera exponencial desde la última crisis económica. Es por ello que se deben definir claramente las herramientas de las que disponen los gobiernos y que estos actúen en consecuencia para tratar de corregirlas y de fomentar la igualdad de oportunidades dentro de la población.

Este es uno de los principales puntos de desconexión entre las élites políticas y los ciudadanos, factores sociales que los dirigentes no han tenido en cuenta ya que en muchos casos no han contado con los actores hacia los que van dirigidas estas decisiones. Una falta total de gobernanza.

Es importante la democratización de la administración pública ya que está demostrada la transversalidad de esta en muchos de sus servicios públicos y en el análisis de la situación actual.

El hecho de analizar una percepción identificativa nos ayuda a comprender los movimientos de diferentes grupos de personas y como podemos actuar frente a los nuevos retos del futuro, esto influye positivamente en aspectos psicológicos de la población ayudándonos a comprender y a integrar las

posibles discrepancias que pudieran surgir entre sus diferentes segmentos.

Una de las más importantes son las del ejemplo radial de las comunicaciones españolas que beneficia a los habitantes del centro peninsular, ya que tienen comunicaciones con todos los lugares de España pagando los mismos impuestos que el resto, un agravio comparativo con las periferias geográficas, este es un ejemplo de la falta de integración en el poder decisorio.

Todo esto unido a la transversalidad del viaje, ya que me cruzé la península de Mar Mediterraneo a Mar Atlántico fue el valor añadido que me hizo animarme a realizar este trabajo, ya que me di cuenta que con percepciones " a priori" muy distintas de las cosas, las que podían tener un gallego de un aragones, hay muchas mas cosas que nos unen que las que nos separan.

En mi opinión es clave reconocer las diferentes singularidades que nos enriquecen a cada uno de nosotros, dentro de un sistema integrador y transversal.

Es por ello que el objetivo de este trabajo es demostrar que un federalismo asimétrico es la mejor forma de administración actualmente dentro de la transversalidad de las instituciones públicas en servicio de los ciudadanos.

Enfocado en la forma de resolución que tienen las instituciones de los problemas de la ciudadanía ,del modo más eficiente posible; todo ello basado en una ideología de igualdad en la que el progreso económico y social sea equiparable en todas las regiones del estado. " Caminando solos iremos más rapidos, caminando juntos llegaremos más lejos"

Para ello y dentro de una perspectiva de igualdad es necesario el tratamiento desigual a los desiguales y de este modo desarrollar plenamente la fuerza del grupo, representado en el estado. Que ninguno de sus miembros se sienta excluido, ya sea individualmente o como entes políticos que funcionan como uno solo al involucrarse en un objetivo común entre diversos individuos.

Es necesario analizar cuando se produce algún modo de exclusión social desde dentro de las administraciones públicas, es decir cuando estas no pueden dar respuesta a los problemas y a las demandas de la ciudadanía.

Este análisis debe ser desde un punto de vista integrador dentro de las instituciones públicas que nos representan, tratando de acercar lo máximo posible las decisiones tomadas desde los ámbitos de poder hacia la población a las que van dirigidas. Todo ello con una introducción histórica, un desarrollo de la situación actual de la desigualdad del país y justificaciones económica, social, geográfica, demográfica e identificativa.

Estos nexos de unión son de vital importancia ya que cuando se produce una desconexión como la actual entre las bases y las élites dirigentes, se generan sentimientos de desarraigo y desafección con los órganos democráticos y de gobierno, con el consiguiente problema de identificación con lo común, crisis del estado y en definitiva con la "*res pública*."

1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA.

1.1 Origen plurinacional de España.

"Está comprobado que España es un estado plurinacional (al menos en la acepción cultural del concepto). Negar este hecho es querer negar algo que, durante siglos (y ya desde su origen), ha sido más que evidente. Para ejemplificarlo sólo un simple pero más que fehaciente dato: España, ya desde su creación, es el único Estado de Europa con cuatro lenguas literarias propias y originadas en su territorio: Castellano, Valenciano-Catalán, Gallego y Vasco."¹

En el posterior desarrollo del país, después de la unificación de los reinos de Castilla y Aragón, hasta su máxima extensión imperial, se hablaba de "Las Españas" dando una idea de la pluralidad existente dentro de los territorios del reino que se extendían desde la actual Sud-América hasta las Islas Filipinas.

1 www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterJurisLawReview

Precisamente esa pluralidad de territorios y cultura dio lugar a no menos conflictos, de este modo y por citar un conflicto de la época se puede consultar la carta con la que los comuneros se sublevaron al Emperador Carlos I.

"En la que como ideas principales podríamos extraer que:

Los Comuneros exigen al Rey que la supervisión y control de los asuntos de Estado y de los poderes de la Corona estén en manos de las ciudades o de las Cortes de castilla ,por representación.

La Santa Junta exige a la Corona que los recursos económicos de Castilla no se gasten en el extranjero sino que se utilicen en el Reino para mejora de sus gentes y territorio

La exigencia de la castellanización de la monarquía frente a la fuerza que tienen los flamencos en los asuntos de Estado. Carlos I nació y vivió en Flandes e impuso al reinar en Castilla a Adriano de Utrecht como principal consejero y gobernante.

Esto tiene ciertos paralelismos con lo que estamos viviendo actualmente, ya que Carlos V fué Sacro-Emperador Romano, algo parecido para el "stablishment" del momento a lo que puede ser la Unión Europea actualmente.

Por otro lado, Se forman las hermandades o germanías. Un consejo de trece síndicos (la Junta de los Trece, al mando de Juan Lorenzo e integrada por plebeyos) que se hace cargo del gobierno local y toma disposiciones para acabar con el caos en los órdenes administrativo, financiero y de abastecimientos. La corte manda al virrey don Diego Hurtado de Mendoza restablecer la normalidad pero los agermanados lo echan, quedan dueños de la situación un año (extendido el movimiento por todo el reino) y, en el verano de 1521, derrotan al ejército real en Gandía y Xátiva; causan estragos en las tierras de señorío, obligan a los vasallos mudéjares de los nobles a recibir el

bautismo. Sin embargo, los señores y el poder real acaban por vencer a la rebelión popular en Orihuela. En noviembre, los agermanados dirigidos por Vicente Peris y refugiados en la capital son aplastados y se reinstala la oligarquía tradicional de patricios y caballeros. Una fuerte represión y elevadas multas sobre las ciudades cierran el sangriento episodio".²

El movimiento mostró una naturaleza puritana y milenarista, producto de un profundo malestar, que afectaba tanto a las relaciones sociales y a los sistemas de producción como a la ordenación municipal y al mismo sistema señorial; la población mudéjar, considerada sustento del poder nobiliario, fue objeto de los ataques de los agermanados.

A la derrota en Valencia sigue la de los agermanados mallorquines o forans.

Es importante resaltar que, "aunque los comuneros y los agermanados son contemporáneos, no trataron de formar un frente común. Actúan como si pertenecieran a naciones distintas. Las diferencias entre los dos movimientos rebeldes son varias; en los agermanados hay unos caracteres más marcadamente sociales, y más políticos en los comuneros. Ambos se enfrentan con la aristocracia aliada del poder real. El propósito de los comuneros consistía esencialmente en limitar las prerrogativas de la corona, dando más importancia a las Cortes; vislumbraron que Castilla iba a ser sacrificada al imperio y que las posibilidades de un desarrollo nacional autónomo, en los aspectos económicos y políticos, sufrirían graves trastornos con el cambio de dinastía.

Resuelto el problema de las revueltas, entre julio de 1522 y julio de 1529, el monarca se dedicó a solucionar los problemas internos mediante la reestructuración del régimen polisinodial que habían iniciado los Reyes Católicos. Para ello organizó el gobierno de sus territorios peninsulares en cinco consejos consultivos: Castilla, Aragón, Inquisición, Órdenes Militares y Cruzada, a los que se fueron añadiendo nuevos consejos, a medida que surgían otras necesidades: Estado, Hacienda, Indias, reorganización del

2 "Elcaballodeespartero.wikispace.com"

Consejo de Guerra.

Años más tarde, dentro de la política interior del Conde-Duque de Olivares cabe destacar una campaña contra la corrupción interna del anterior reinado; la sustitución del sistema de gobierno tradicional de los Consejos por una serie de juntas, que abarcaban diversas ramas de la Administración pública; también el intento de implantar una serie de medidas económicas de corte mercantilista (incentivos a las manufacturas de lana y seda, fomento del comercio, medidas proteccionistas), la supresión del impuesto de los millones, la creación de unos erarios estatales para la financiación de las obras públicas y el fin de las acuñaciones masivas de vellón del reinado anterior (a fin de contener la inflación); pero la más importante de todas es la conocida como Unión de Armas, proyecto para incrementar el compromiso de todos los reinos de España en compartir con Castilla las cargas humanas y financieras del esfuerzo bélico (básicamente, un ejército compuesto por 140 000 hombres aportados proporcionalmente por todos los territorios de la monarquía.); estas medidas causaron levantamientos en Cataluña y Portugal y sublevaciones en Aragón y Andalucía.

De esta forma, se preveía la creación de una reserva común de 140.000 hombres, aportados proporcionalmente a su población por todos los reinos de la monarquía. Esta medida fue interpretada por los reinos de la Corona de Aragón (Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca) como un peldaño más en su sumisión a la monarquía. Entre otras causas, el hecho causó en 1640 en Cataluña la sublevación del Corpus de sangre; había sido precedida por alzamientos generalizados de los campesinos (contra los tercios allí alojados), y en Barcelona, la población atacó las dependencias de la administración real emprendiendo el linchamiento del virrey, conde de Santa Coloma, que murió en la revuelta. Esta guerra (en la que el ejército francés apoyaría a los catalanes) duró doce años, y concluyó con la rendición de Barcelona. A la sublevación catalana se sumó la portuguesa, también en

1640(que obtendría su independencia en 1668); ante la inexistencia de tropas reales en Portugal, nadie pudo impedir que el duque de Braganza se proclamase rey con el nombre de Juan IV. También se produjeron conspiraciones nobiliarias en Andalucía (con la intención de separar el territorio de la monarquía, en 1641), otra del duque de Híjar para proclamarse rey de Aragón(1646) y otras tantas en Navarra, Nápoles y Sicilia (1647).

Un paso más allá fué Felipe V, de tan infausto recuerdo tienen para el los habitantes de Xàtiva, con la “Abolición de los Fueros de Valencia y Aragón”. A pesar de los esfuerzos realizados por Felipe V para recentralizar el país y dotarlo de una única unidad de mando, éstas tensiones no desaparecieron, sino que se incrementaron hasta llegar en 1808 a la Guerra de independencia Española."³

1.2 Procesos Independentistas Hispanoamericanos.

"Es necesario decir que la mayor parte de movimientos independentistas dentro de los territorios de ultramar, surgen durante la Guerra de Independencia, aprovechando la debilidad que en esos momentos padecía la metrópolis. En este primer momento sólo triunfó el proceso independentista donde el poder español tenía menor influencia, es decir en Argentina.

Tras la guerra de independencia España envió un enorme ejército expedicionario de 10000 hombres para terminar con los movimientos independentistas. En un primer momento obtuvo importantes éxitos, pero poco a poco se fue debilitando. Esto permitió que la Independencia americana se fuese consumando.

Chile obtuvo la independencia en 1818 tras la llegada de un ejército al mando de San Martín desde Argentina, Venezuela, Colombia y Ecuador (La llamada gran Colombia) obtuvieron la independencia entre 1819 y 1821, gracias a la intervención de Simón Bolívar. El virreinato de Nueva España (México) obtuvo la independencia en 1821.

3 "Elcaballodeespartero.wikispace.com"

Es el único territorio donde las masas indígenas habían participado en los movimientos independentistas. Por este motivo los criollos en principio fueron reacios a separarse de España. La Independencia se produjo cuando Agustín de Itúrbide propuso el llamado Plan de Iguala, que garantizaba los derechos de los peninsulares en dicho territorio.

Perú y el Alto Perú (Bolivia) en 1824 y 1825 respectivamente. Eran los territorios donde más peso tenían los peninsulares, y donde existía un mayor apoyo de los criollos a la metrópolis por el miedo que tenían a los indígenas, quienes habían provocado ya algunas sublevaciones fallidas. Por eso su independencia fue más tardía y se debió a una doble invasión de San Martín primero desde el sur y definitivamente de Bolívar desde el norte.

Las consecuencias de la Independencia de la América española son las siguientes:

Pérdida de todas las colonias de ultramar, excepto Cuba, Puerto Rico y Filipinas.

Desaparición de una importante fuente de ingresos para la Hacienda Real.

Crisis del comercio con América, una de las principales actividades económicas de España. Inglaterra y Estados Unidos suplantaron a España en el control del mercado americano.

Otro episodio destacado por lo negativo en nuestra historia es la Guerra con Estados Unidos, llamada "Guerra de los Cien Días" terminó pronto con la derrota de España, que se vio obligada a firmar el Tratado de París en diciembre de 1898. Dicho tratado contenía las siguientes condiciones:

España perdía Cuba que fue ocupada de modo provisional por EE.UU.

España cedía Puerto Rico y Guam y Filipinas a EE.UU aunque pagando 20 millones de dólares por este último archipiélago. A España sólo le quedaban en el Pacífico las Islas Marianas, las Carolinas y Palaos que poco después

fueron vendidas a Alemania".⁴

1.3 Decadencia post-colonial Española.

"El final del imperio colonial español suponía el comienzo de la Expansión de Estados Unidos.

Esto produjo como consecuencias de la derrota colonial: según Francisco Silvela en su famoso discurso, España se había quedado "sin pulso". Con este artículo se inició la literatura conocida como del desastre, que reflexionaba sobre la decadencia Española, que había provocado que el país pasase de ser la primera potencia colonial a la situación surgida del 98. Además de este estado de ánimo general, las consecuencias fueron las siguientes:

Se produjo una crítica generalizada como consecuencia de la torpeza de los gobernantes, aunque el sistema sobrevivió a la crisis, se produjeron pérdidas económicas al desaparecer los mercados coloniales.

No obstante la industria española se recuperó pronto y además resultó positiva la repatriación a España de los capitales que habían invertido en América.

Desde el punto de vista ideológico se produjo una auténtica crisis de la conciencia nacional que, partiendo del discurso de Silvela, derivó en el llamado regeneracionismo y en la actitud pesimista de los intelectuales de la llamada Generación del 98.

Esta Generación, estaba basada en el movimiento ideológico y político, recogía la opinión de amplios sectores de las clases trabajadoras, quienes achacaban los males de España al sistema político de la Restauración (sistema canovista), al que consideraban viciado.

Siguiendo las ideas regeneracionistas, los políticos de comienzos del siglo XIX realizaron diversos intentos de revisar el sistema y modificar lo necesario para mejorarlo y adaptarlo a las nuevas demandas sociales y políticas.

⁴ "Elcaballodeespartero.wikispace.com"

Es lo que se denominó como revisionismo.

En primer lugar el protagonizado por Maura desde el Partido Conservador hasta 1910. Pretendía realizar lo que él llamaba la “revolución desde arriba” para evitar la “revolución desde abajo”. Por lo tanto aspiraba a sanear la vida política y a mejorar la vida de los trabajadores sin alterar las bases de funcionamiento del sistema.

En segundo lugar las reformas realizadas por Canalejas desde el Partido Liberal entre 1910 y 1912. Se trató de cambios que contenían un mayor contenido social.

Leyes de carácter laboral, Abolición del impuesto de consumos que gravaba artículos de primera necesidad, Ley de Reclutamiento, servicio militar obligatorio. Esto evitaba en parte la práctica clasista que eximía a los ricos del servicio militar mediante el pago de una cuota o de un sustituto.

En un contexto de cierta desazón por la insuficiencia de las reformas que se llevaron a cabo surgieron los regionalismos y nacionalismos.

El regionalismo es la corriente política y cultural que surgió en el contexto del romanticismo. Dicho movimiento defiende la identidad cultural de un territorio, para el que pide al menos un cierto grado de autogobierno.

Por su parte el nacionalismo tiene el mismo origen pero, basándose en esa identidad cultural (lingüística, etnicista, etc), considera que dicho territorio es una nación y que por lo tanto debe obtener la independencia.

Continuando con la introducción histórica del ejemplo bipartidista del turno político, ideado por Cánovas, que acarreó una desafección al sistema político del momento.

Esta falta de identificación con el sistema ya sucedió con anterioridad y con ciertos paralelismos a lo ocurrido actualmente, de este modo en un sistema bipartidista y de turno político, que dio a España el periodo democrático más longevo hasta el que actualmente conocemos, también quebró por los

siguientes motivos:

El deterioro del sistema canovista, que era incapaz de incorporar a los nuevos movimientos políticos (partidos y sindicatos obreros, republicanos, regionalistas y nacionalistas, etc)

La crisis del bipartidismo, sobre todo tras la muerte de los líderes originarios de, los dos grandes partidos (Cánovas y Sagasta). Los nuevos líderes no supieron mantener la confianza de ambos partidos, de manera que, desde ese momento desapareció el turno pacífico de los partidos, que ahora comenzaron a competir realmente entre ellos.

Por todo ello, Alfonso XIII realizó un intento desesperado por salvar la situación: los gobiernos de concentración presididos alternativamente por un miembro de los dos principales partidos y formados por individuos de todas las tendencias políticas, excepto republicanos y socialistas, incluso algunos partidos regionalistas comenzaron a formar parte de estos gobiernos. El resultado de estas políticas fue el ascenso al poder del general Primo de Rivera con el consentimiento ya sea por acción o por omisión del propio Alfonso XIII ".⁵

Sin embargo, el cambio político se crea mediante la Constitución de la II República recoge como características esenciales que:

"Se trataba de una constitución de carácter democrático que definía a España como "una república democrática y de trabajadores de toda clase que se organiza en régimen de libertad y justicia".

La soberanía residía en el pueblo, establecía el sufragio universal con inclusión, por primera vez, del voto femenino.

Incluía como elemento esencial la división de poderes.

Mencionaba expresamente la unidad del Estado, aunque aceptaba la existencia de autonomías regionales.

5 "Elcaballodeespartero.wikispace.com"

Este elemento se introdujo sobre todo por la presión de los regionalistas y nacionalistas catalanes. Debe considerarse que en el momento en que se instauró la república Francesc Maciá, líder de Esquerra Republicana de Cataluña, proclamó en Barcelona la República catalana independiente. Fue un acto unilateral que hacía peligrar la instauración del nuevo régimen político, y por este motivo rectificaron a cambio de que se tuviesen en cuenta sus pretensiones en la nueva constitución. Fruto de este derecho reconocido en la constitución, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Cataluña el cual creaba un gobierno autónomo en Cataluña con algunas competencias en cultura, obras públicas y orden público.

Este es uno de los aspectos de la constitución que creó una fuerte polémica y una insistente oposición por parte de los partidos más conservadores.

Por lo visto anteriormente, esta tensión entre élites nacionalistas, no es nada nuevo. En distintos episodios de la historia de España (desde la Guerra Sucesión de 1714 hasta el actual desafío consultivo independentista catalán, pasando las tensiones centro-periferia de la 2ª República desde 1931 a 1936/39) encontramos unos mismos patrones de comportamiento y una misma actuación por las partes implicadas.

De otro modo, es necesaria la distinción entre nación política y nación cultural. Ciertamente, si hay un Estado en Europa que merece un diseño y un reconocimiento federal de su pluralidad interna, este es, el Estado español. En la actualidad, una serie de acontecimientos económicos han desembocado en una crisis del modelo de organización territorial que, según la mayoría de los agentes que de él participan, tiene su origen en la restauración borbónica y la Constitución de 1978."⁶

6 www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterlurisLawReview

2. Crítica del ámbito legislativo actual a partir de la Constitución Española 1978.

En la que se recoge en algunos de sus artículos.

"CE 1.1 España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

CE 2 La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

CE 3.3 La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

CE 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

CE 10.1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

CE 10.2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

CE 31.1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.

CE 31.2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

CE 40.1 Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

CE 47 Este es de especial interés ya que las comunidades autónomas asumieron las competencias en materia de urbanismo. Sobre todo la Segunda parte del artículo.

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

CE 138 1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.

2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

CE 157.1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.

3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

CE 158.1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español." ⁷

2.1 Análisis político dentro del marco constitucional.

Probablemente con el mero cumplimiento de los artículos anteriores hubiera sido suficiente o quizás sería el momento de reformar ciertos aspectos de la misma, en esta materia hay un crisol de opiniones así como diferentes sensibilidades, pero los desafíos separatistas, en especial en Cataluña, así como los recentralizadores provenientes de los sectores ideológicos más

7. " C:E":Constitución Española 1978

conservadores del establishment político de Madrid, no han hecho más que destapar las tensiones entre élites económicas y políticas de toda España.

"Para describir la situación actual deberíamos señalar una clase política polarizada, por una parte (Convergència i unió,-CiU-, Esquerra Republicana de Catalunya –ERC-, Iniciativa per Catalunya –IC-. y las Candidatures d'Unitat Popular –CUP-)

Estos partidos políticos, se han organizado entre todos ellos, dentro de una plataforma conjunta para realizar una consulta o referéndum que planteara abiertamente la posibilidad de secesión (unilateral) por parte de Cataluña del resto de España.

Por otra parte, el nacionalismo español encarnado en el (Partido Popular – PP-, Unión Progreso y Democracia –UpyD- y Ciudadanos -C's-)ha llegado a plantear una recentralización del Estado contraria a la lógica del Estado de las autonomías recogido en la Constitución española de 1978.

Estas amenazas recentralizadoras, sobre todo las del PP, pretenden centrar la atención de los ciudadanos españoles en esta determinada cuestión, para, y de este modo, no tener que dar explicaciones sobre los tres grandes temas de estado que deberían estar gestionando:

La profunda recesión económica que sufre España encarnada en el desbordante porcentaje de desempleo y el progresivo empobrecimiento de autónomos y asalariados del país.

La pérdida de soberanía política y económica ante los poderes económicos europeos e internacionales (Comisión Europea, los mercados financieros de crédito y el Fondo Monetario Internacional) encarnado en los rescates bancarios y la imposición de medidas extremas de austeridad en el sector público y el Estado del Bienestar.

Los innumerables casos de corrupción política a los que se enfrenta, no sólo su partido, sino gran parte de las altas esferas del Estado incluyendo la Casa

Real, perfectamente reconocibles en los escándalos de la red Gürtel o el caso Noós que implica a la hermana y cuñado del Rey Felipe VI.

En un costado, un nacionalismo periférico que imagina una Comunidad política y, sobre todo, culturalmente homogénea ávida por obtener un status político propio y separado de España (ignorando, entre otras cosas que, aproximadamente el 50% de los actuales habitantes de Cataluña, por ejemplo, son originarios de otros lugares de España, Europa y del Mundo y que poco tienen que ver con la cultura tradicional catalana).

En el otro, el nacionalismo centralista español que confunde, premeditadamente, los términos de nación política con nación cultural intentando homogeneizar así las visiones, actitudes y diversidad cultural de España a la conveniencia de una élite tradicionalista, religiosa, aristocrática y antidemocrática en lo político, y extremadamente conservadora y parasitaria en lo económico.

En otras palabras, es tan osado pensar en una homogeneidad cultural y política en Cataluña como hacer lo propio para el conjunto de España. Estos nacionalismos, sin embargo, necesitan de esta lógica excluyente y divisoria que distorsione la realidad humana, cultural e ideológica de cualquier territorio con el objetivo de dirigir el destino de la nación de acuerdo con lo que estas élites consideran preferente y necesario".⁸

8 www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterJurisLawReview

3. MARCO IDEOLÓGICO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.

Observamos lo que estamos viviendo en parte de Europa y en España en concreto, es una rotura entre las decisiones políticas y los compromisos de la política pública con la ciudadanía. Una nueva fase del capitalismo donde las instituciones del Estado han sido secuestradas por las élites y los poderes económicos, marginando al ciudadano de las decisiones políticas y degradando el sistema democrático, que de seguir así podría llegar a convertirse en una farsa participativa que tan sólo sirve para encubrir una progresiva concentración del poder.

"La desafección democrática en España es patente y creciente, y se torna peligrosa. La desilusión se extiende desde lo político, donde se percibe el hastío con un sistema "partitocrático", hacia otras instituciones del Estado y hacia las instituciones y organizaciones formales, en general, lo cual contribuye al desprestigio de las mismas y aventura futuros conflictos político-sociales.

El presente trabajo ahonda en esta cuestión y se complementa con el de Oxfam "Gobernar para las élites", enriqueciéndolo con los comentarios de reconocidos líderes de opinión en España sobre cómo el aumento de la desigualdad en España favorece y a su vez se retroalimenta, el que una élite económica y política interfiera a su favor en los procesos políticos y legislativos, en detrimento de la mayoría de la población. Emilio Ontiveros enmarca el debate sobre la amenaza que supone la desigualdad para los sistemas democráticos y en concreto para España; Joaquín Estefanía expone el análisis contemporáneo de la desigualdad económica hasta el actual capitalismo de Estado; Joan Subirats alerta sobre la rotura del modelo de convivencia y justicia social que prevaleció durante el siglo XX y sugiere algunos cambios necesarios para frenar la injerencia de los intereses económicos en la política española; Carlos Cruzado expone cómo la desigualdad se refleja en el sistema tributario español, y cómo los intereses de

las élites han favorecido que así sea; y Daniel Montero ilustra profusamente el entramado de intereses políticos y económicos que prima en España.

Con los ejemplos anteriormente citados se pretende contribuir a la observación del problema en primer lugar y a entablar un diálogo concreto sobre la amenaza que supone el aumento de la desigualdad para los sistemas democráticos, en concreto en España, y para el desarrollo de unas sociedades justas, equitativas, cohesionadas, prósperas y pacíficas.

El caso español no quedó excluida de esa tendencia vigente en los años previos a la crisis. En realidad, no consiguió aprovechar una de las décadas más brillantes en términos de crecimiento económico para reducir la desigualdad.

Su economía, las condiciones de vida de la población, han registrado un deterioro mayor que en otros países europeos tras la emergencia de la crisis. La mayor importancia relativa que disponía el sector de la construcción residencial y de la promoción inmobiliaria, así como el mayor endeudamiento privado, facilitó el rápido e intenso contagio a España. El rápido aumento del desempleo, desde tasas similares a la media europea en 2007 hasta superar el 27%, fue el resultado más explícito del colapso de un sector que llegó a representar más de un 12% del empleo español.

Además del aumento del desempleo, la presión a la baja en la renta disponible de las familias encontró apoyos en la erosión de la capacidad de negociación salarial de los empleados. La aplicación de políticas fiscales restrictivas han contribuido a deprimir aun más la actividad económica y el empleo en las familias de menor renta, además de reducir prestaciones sociales básicas que han deteriorado los niveles de bienestar de las familias de menor renta de forma significativa. La evolución de la riqueza de la familia media española también ha sido tributaria de la depresión en los precios de la vivienda, principal activo de las familias. Consecuencia de todo ello es el aumento de la población que vive en condiciones de pobreza. Con Grecia, en España, uno de cada seis niños vive literalmente en condiciones de pobreza.

En España necesitamos más transparencia que evite que se repita el insoportable nivel de corrupción al que hemos asistido en los últimos años, de clara colusión entre intereses económicos y uso sesgado y desviado de las competencias que todos hemos delegado en los servidores públicos. Necesitamos cambios en la legislación sobre partidos, para cambiar tanto las vías de financiación de los mismos, evitando los contubernios y mecanismos de presión aplazada que las donaciones acostumbran a generar, y formas de elección de nuestros representantes que permitan mejores formas de “accountability”, de rendición de cuentas, para que tengan que explicarnos que han hecho con nuestra confianza y con nuestros impuestos. Sería asimismo importante avanzar en la defensa de los bienes comunes, de esos recursos básicos (agua, energía, vivienda,...) sin los cuáles la supervivencia y la cohesión social no están garantizadas. Necesitamos en fin, un reset democrático, que legitime de nuevo la política y lo público, como espacio de respuesta colectiva a los problemas comunes.

Otra de las herramientas que disponen los estados es la gestión de los impuestos. De hecho, desde el mes de mayo de 2010 venimos asistiendo a un continuo recorte de gasto público, iniciado por el anterior gobierno y profundizado por el actual, a día de hoy en funciones, con la finalidad de reducir la cifra de déficit. Tal recorte comenzó afectando de manera específica a determinados colectivos como el de los empleados públicos, pensionistas y personas dependientes, y finalmente ha acabado incidiendo en la mayor parte de los ciudadanos, sobre todo en las capas más desfavorecidas de la sociedad.

Estos ajustes se han centrado en educación, sanidad, dependencia y otros gastos sociales, que constituyen los pilares básicos de nuestro estado de bienestar, que tanto esfuerzo nos ha costado levantar. Al mismo tiempo, las medidas dirigidas a incrementar los ingresos a través de nuestro sistema fiscal, centradas sobre todo en las subidas del IRPF y del IVA y otros

impuestos indirectos, han afectado fundamentalmente a las clases asalariadas y a las gentes más desfavorecidas. Esto se explica por la regresividad de los impuestos indirectos, así como por las posibilidades que la minoría mejor posicionada de nuestra sociedad tiene para escapar de la tributación del IRPF, utilizando con frecuencia las numerosas posibilidades de elusión que la vigente normativa les permite, cuando no a través directamente de la evasión fiscal. A estas medidas hay que sumar las que ya se venían produciendo, como consecuencia de un proceso iniciado años antes, y que conllevó una paulatina y continua bajada de impuestos, en aras de una pretendida mejora de la eficiencia, pero con un perjuicio evidente para la equidad, dado que estas bajadas no afectaron en la misma medida a todos los contribuyentes, sino que tuvieron un efecto especialmente favorable para los de mayor poder económico. Y en este sentido, podemos citar las bonificaciones de hasta el 99% en el Impuesto sobre sucesiones, la supresión del Impuesto de Patrimonio, la conversión de las rentas de capital en “rentas del ahorro”, con distinto tratamiento, mucho más beneficioso para éstas que para los rendimientos del trabajo, Pero sobre todo, destaca la rebaja en el Impuesto sobre Sociedades, primero nominal -del 35 al 30%- y luego encubierta, a través de la pléyade de deducciones, exenciones y regímenes especiales, utilizados sobre todo por los grandes grupos empresariales (según los últimos datos publicados por la AEAT, el tipo efectivo sobre beneficios contables de los grupos de sociedades fue del 3,5%)

Como consecuencia de todo lo anterior, se viene produciendo un debilitamiento de la equidad que, según el artículo 31 de la Constitución Española, debe inspirar nuestro sistema tributario, así como de los principios de igualdad, generalidad y progresividad, a los que se refiere dicho precepto. Y de este proceso son plenamente conscientes los ciudadanos, como refleja elocuentemente el Centro de Investigaciones Sociológicas en su último estudio sobre Opinión pública y política fiscal, según el cual casi el 90% de los españoles piensa que los impuestos no se pagan justamente.

Además, en el mismo estudio, más del 70% de los ciudadanos cree que los tributos se deberían recaudar sobre todo a través de impuestos directos, lo que choca con el discurso del FMI, de la Comisión Europea y del propio Gobierno, cuyo actual ministro de Hacienda señalaba en una entrevista reciente, en relación con las líneas por las que debería discurrir la reforma fiscal anunciada para los próximos meses, que:

“estamos en Europa y nos tenemos que apoyar mucho en la imposición indirecta.”

Sumado a esto, la percepción de los españoles de que los impuestos no se pagan justamente se ve plenamente confirmada por muchos otros datos, entre los que además de la amnistía fiscal decretada en el año 2012 -la tercera desde la aprobación de nuestra Constitución- se pueden citar a título de ejemplo los siguientes: el IRPF, que aporta más del 40% de los ingresos tributarios del Estado, se nutre en un 85% del gravamen a los rendimientos del trabajo, frente al 8% del referido a las rentas del capital y el 7% del correspondiente a los beneficios de las actividades empresariales y profesionales; se mantienen instrumentos de elusión como las sociedades de capital variable y las entidades de tenencia de valores extranjeros, utilizadas por grandes patrimonios y empresas, respectivamente, para reducir considerablemente su factura fiscal o demorar eternamente el pago de impuestos; se dice luchar contra los paraísos fiscales al tiempo que se favorece a los capitales que operan en ellos, permitiendo a los residentes en estos territorios adquirir deuda pública sin retención fiscal.

Por último, y en lo que se refiere a los aspectos relativos a la aplicación y control del sistema tributario, la actuación de la Agencia Tributaria (AEAT), en lo fundamental, no está en concordancia con los antes citados principios constitucionales que deben inspirar nuestro sistema tributario. De hecho, su forma de actuar está más volcada en el control de las discrepancias que

resultan entre lo declarado por los perceptores de rentas del trabajo y de capital sometidos a retención y los datos de que dispone, que con la investigación de las bases no declaradas. A esta última tarea de investigación dedica unos recursos menores, por no hablar del control de las grandes empresas fortunas, al que sólo dedica un 20% de su plantilla, a pesar de que es donde se concentran las grandes bolsas de fraude. Todo lo cual supone, sin duda, obviar los principios de generalidad e igualdad del artículo 31 de la Constitución Española, al que no sólo se debe sujetar el legislador al aprobar las normas tributarias, sino también el Gobierno, el Ministerio de Hacienda y la Agencia Tributaria, en su control y aplicación. Asimismo, podríamos citar diversas actuaciones que han tenido cierta repercusión mediática y que suponen el haber dado un tratamiento distinto a unos contribuyentes frente a otros, como es el caso del trato que la AEAT dio en el año 2010 a las más de 600 grandes fortunas españolas con depósitos no declarados en el Banco HSBC, en Suiza. Tras recibir la información sobre la existencia de dichas cuentas opacas, la Administración tributaria, en vez de abrir los correspondientes procedimientos de inspección, como sería lo usual con cualquier otro contribuyente, les brindó la oportunidad de saldar “voluntariamente” sus cuentas con el fisco, con lo que se ahorraron sanciones y la posibilidad de ser condenados, en su caso, por delito fiscal.

Todos estos datos nos pueden llevar a pensar que los sucesivos gobiernos atienden, más que a la generalidad de los ciudadanos y a los principios constitucionales que deben regir el sistema tributario, a los grupos de presión correspondientes a esas élites económicas que, finalmente, son los beneficiados por las actuaciones y políticas tributarias seguidas, a las que nos hemos referido.

En conclusión, y como destaca Oxfam en su informe, es necesario adoptar soluciones políticas valientes que pongan freno a la influencia de la riqueza en la política. Ha llegado el momento de acabar con la inequidad. El aumento de la desigualdad, una tendencia que no ha dejado de crecer en los últimos 30

años, debe revertirse."⁹

Un sentir ciudadano que no surge de la nada. Se respalda una y otra vez con un abanico de datos. "Según los Técnicos de Hacienda del Estado, la crisis ha disparado en España la brecha entre ricos y pobres. El 20% de los contribuyentes más ricos acapara el 44% de todos los ingresos declarados. En el otro extremo, el 20% de los más pobres recibe solo el 6,6% del dinero que se mueve en el país. Según la misma fuente, desde 2007, más de dos millones de personas en España han pasado a vivir por debajo del umbral de la pobreza mientras los millonarios españoles han crecido un 13%

En suma, las estadísticas oficiales colocan a España como el país con mayor fractura económica de toda la Unión Europea por sexto año consecutivo.

Y mientras, los gobernantes de todo signo y color político, al contrario de lo que cabría esperar, han facilitado con sus políticas que la brecha sea cada vez más amplia.

Para incrementar esa brecha y participar en la llamada competencia fiscal, España se ha convertido de facto en un paraíso fiscal para grandes capitales. Por un lado, las grandes fortunas españolas se acumulan en las llamadas SICAV, supuestas cooperativas de inversión que en realidad se encuentran solo en manos de las grandes fortunas nacionales y que tributan sus beneficios anuales en acciones solo al 1%. Por otro lado, los capitales extranjeros cuentan con las llamadas ETVE (Empresa de Tenencia de Valores Extranjeros), que tampoco pagan impuestos en España por los beneficios de sus empresas participadas en el extranjero. Este es, desde hace décadas, el funcionamiento de cualquier paraíso fiscal del planeta. Y multinacionales como Pepsi o la petrolera Exxon se benefician de ello. Los distintos gobiernos nacionales han frenado de forma sistemática los intentos de poner coto a las prácticas de este tipo de sociedades, con la excusa soterrada de evitar la fuga de capitales.

⁹"Informe Oxfam 2015"

Por si esto fuera poco, el ejecutivo de Mariano Rajoy aprobó en 2011 una amnistía fiscal que permitió a cualquier defraudador repatriar su dinero a España con una simple multa del 10% de la cuantía. Basta saber que en el país, el tipo impositivo máximo para una persona alcanza el 56% para entender la rentabilidad de la operación.

Sin embargo, la brecha entre ricos y pobres en España no se ha generado únicamente por las políticas proteccionistas para los grandes capitales. Además, la clase política nacional ha antepuesto en incontables ocasiones los intereses de los más poderosos por encima del interés general. Basta poner algunos ejemplos: tanto PP como PSOE, los principales partidos del país, han rechazado en varias ocasiones la dación en pago de las personas que no pueden pagar sus hipotecas a causa de la crisis frente a la banca.

Otro ejemplo: en abril de 2012, el gobierno de Mariano Rajoy decidió inyectar 22.000 millones de dinero público para rescatar Bankia. La explicación del ejecutivo fue la necesaria intervención para evitar el cierre de uno de los bancos más potentes del país; si Bankia caía, los pequeños ahorradores perderían su dinero. Sin embargo, el argumento era una cortina de humo. El Fondo de Garantía de Depósitos, financiado por los distintos bancos del país, garantiza por ley la recuperación de los depósitos hasta 100.000 euros.

Es decir, solo los medianos y grandes inversores perderían en realidad sus fondos, mientras los bancos se hacían cargo del resto. En lugar de eso, la factura del desastre bancario se pasó uno por uno a todos los ciudadanos, fueran o no clientes de Bankia, por vía de impuestos. En la actualidad, la entidad financiera, rescatada con dinero público, ejecuta el 80% de los desahucios que se producen, según la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

La brecha en los ámbitos más vitales para el ciudadano se ha hecho cada vez más palpable. Hasta el punto de afectar a los aspectos más elementales de la vida pública. En el sector sanitario, el Gobierno ha implantado un sistema de copago para medicamentos que afecta mucho más al bolsillo del enfermo más

desfavorecido que al de cualquier acaudalado. En la Comunidad Valenciana, la falta de fondos obligó este mismo invierno a apagar la calefacción de varios colegios públicos.

Y mientras se frena la inmigración ilegal de los más desfavorecidos, el gobierno aprobó el 27 de septiembre de 2013 la concesión del permiso de residencia para cualquier extranjero que dispusiera al menos de medio millón de euros para comprar inmuebles en España. Desde el inicio de la crisis, las medidas se han sucedido siempre de la misma manera: la de aumentar la brecha entre unos y otros. Una reforma del mercado laboral que facilita el despido, bajadas en la prestación por desempleo, rebajas en el salario mínimo (...) todo apunta en la misma dirección".¹⁰



¹⁰Informe SNS" Ministerio de Servicios Sociales

4. HIPÓTESIS MODELO FEDERAL.

"¿Es un modelo federal algo deseable o, cuanto menos, conveniente para España?

Sin duda para una ciudadanía que aspira a emanciparse y a ser más libre, igualitaria y fraternal, sí. Para las élites políticas, religiosas y económicas (tradicionalistas y parasitarias en sus más altas esferas) definitivamente, no. Como así lo demuestra el hecho que:.

"El federalismo y el nacionalismo son ideologías territoriales que relacionan gobierno e individuos sobre la base de un territorio que tiene pasado, que tiene historia. En este sentido, son ideologías que se distinguen del resto de ideologías modernas porque anteponen el quiénes son o deber formar parte de la comunidad gobernada al cómo son gobernados".

La gran diferencia entre una y otra ideología es que el federalismo une individuos, pueblos, países, naciones, estado, preservando cada uno su identidad; por el contrario, el nacionalismo sí crea, o recrea la nación como fundamento moderador del poder del Estado y, por lo tanto, reúne a los individuos (culturas, pueblos y países) en un cuerpo nuevo que los incluye y los trasciende.

El federalismo puede ser pensado para unir cuerpos distintos, y no para transformarlos, disolviéndolos, en un cuerpo nuevo: el nacionalismo surgió para crear y legitimar un cuerpo nuevo. El federalismo une naciones, el nacionalismo "crea" naciones. El relevo del nacionalismo por el federalismo puede significar la inflexión histórica entre el pasado de afirmación de las naciones, unas frente a las otras, y el futuro de convivencia (federal) y de la fraternidad entre naciones.

El federalismo y el nacionalismo pueden ser compatibles si y sólo si el nacionalismo se somete al federalismo. Cuando el nacionalismo se somete al federalismo, aquél empieza a desaparecer. Cuando el federalismo somete al nacionalismo, o a los nacionalismos, se transforma en otra cosa: en una

técnica jurídica y política de organización territorial del estado nacional. Se diluye como ideología territorial alternativa al nacionalismo.

Parece pues, más que necesario recuperar y aplicar esta visión federal para España si no se quiere seguir con la inacabable fuente de conflictos que este debate genera. Con la aplicación de este modelo, los argumentos secesionistas (los cuales están ya fuera de la lógica de la garantía jurídica, nacional, europea e internacional) quedarían desarmados, a la vez que las visiones retrógradas y antidemocráticas del nacionalismo recentralizador españolista, así no tendrían con que justificarse.

La edad de piedra no se terminó porque se acabaran las piedras.

La lógica nacionalista se terminaría por algo parecido: porque los falaces e insaciables argumentos elitistas y casi despóticos, quedarían sin argumentos científicamente razonables en la era de la mundialización, la universalización de las libertades individuales y la racionalidad.

La explicación es que al terminar tanto con el debate como con las lógicas nacionalistas, acabaríamos con otras controversias de distinta índole, situando a España (y los españoles) en los debates propios del siglo XXI. El problema es:

¿Qué elite se atreverá a emprender tan necesaria reforma, máxime cuando esta transformación terminaría con sus privilegios situándola en la lógica liberal de la meritocracia?

Difícil imaginar. Es razonable pensar que debería ser la Jefatura de Estado quién impulsara esta reforma. Por una parte, se paliaría, con creces, la anomalía histórica y mundial que representó la reinstauración de una monarquía en pleno siglo XX (y en especial la inexplicable necesidad de hacerlo). Por otra, se presenta como la única solución posible si el monarca no quiere seguir perdiendo desafección ciudadana o incluso testimoniar un conflicto derivado de un intento de escisión. En sus manos, así como en la de

los demócratas convencidos está cambiar esta elemental regla de convivencia. A imagen de lo que su predecesor, desafiando a élites propias y, aunque sólo en apariencia, ajenas, ya hiciera en 1978".¹¹

Para esta propuesta de cambio dentro del poder decisorio del sistema se van a dar diferentes tipos de justificaciones.

5.1 JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA .

5.1.1 Tipos de federalismo.

En primer lugar dentro de una justificación económica vamos a explicar el origen del federalismo, "que no tiene el mismo patrón en cada nación de las hoy consideradas como federales; de hecho, los sistemas políticos federales tienen un origen y fundamento muy diverso. En este sentido, podríamos enumerar un primer grupo de países federales que tienen en común su amplia extensión territorial como una de las razones principales para la creación de un nivel de gobierno por debajo del poder central. Con ello se facilita la gestión de diversas materias o competencias con una administración más cercana a los enormes núcleos poblacionales que habitan en su territorio.

También podemos encontrarnos otro grupo de países, que en un determinado momento histórico, tras un conflicto bélico o una grave crisis política, han visto el federalismo o la descentralización de su sistema central en un modelo "cuasi" federal, como una solución a la crisis.

Por último, podemos también citar a otro grupo de países que tras constituirse como Estados con modelos unitarios, han tenido que convertirse en un sistema mucho más descentralizado, de manera que se pudiera reconocer la diversidad o pluralidad de los sujetos políticos que componían su nación.

En algunos casos, la desigualdad o asimetría existente en alguna parte concreta de su federación ha sido tan manifiesta que el Estado ha tenido que adaptar su estructura a ese determinado sujeto o sujetos, y por tanto,

11. www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterlurisLawReview.pdf

renunciar a una estructura federal construida desde la homogeneidad cultural o lingüística. Es por ello, que muchos Estados occidentales han optado por descentralizarse de modo que pudieran verse aceptadas las demandas de estos sujetos, con el reconocimiento constitucional de dichas diferencias y la transferencia de competencias a estas entidades para así satisfacer las necesidades de las mismas.

5.1.2 Federalismo asimétrico.

El politólogo Charles D. Tarlton publicó un artículo llamado "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism": a Theoretical Speculation". Es uno de los primeros puntos de partida del estudio del federalismo asimétrico como modelo, donde nos introduce la idea de que la existencia de elementos asimétricos en algunas federaciones protegerían la defensa de su unión con el fin de evitar una posible fragmentación o ruptura dentro de la misma. Estaríamos por tanto hablando de un reconocimiento constitucional a las distintas singularidades y elementos distintivos de los sujetos que componen la federación, reconocimiento aceptado por el resto de miembros y plasmado en el texto constitucional que rija en el país.

En la actualidad, el modelo español, esta especie de modelo descentralizado asimétrico está destinado a ser revisado, ya que el Estado autonómico parece haber quedado obsoleto, con una Carta Magna que aún tiene artículos pensados para una etapa concreta como fue la transición en España después de 1975.

Por otro lado, es importante observar el proyecto soberanista catalán, el cual parece haber acelerado la necesidad de buscar una reforma constitucional que permita el encaje de esta comunidad autónoma dentro del modelo territorial español. De este modo, la hipotética reforma que podría profundizar en sostener la unión y la estabilidad del país conjugándola con un mayor

reconocimiento de la diversidad de los distintos pueblos e identidades que son hoy parte del conjunto de España.

La principal reflexión del federalismo asimétrico actual, es que no debe ser entendido como un sistema descentralizado donde existan miembros con más poderes que otros. La esencia básica de este modelo trata de transferir parte de la gestión y administración de diversas materias por parte del gobierno central a los gobiernos de las entidades subestatales, para así poder limar esas diferencias o asimetrías en beneficio de la unidad de la federación.

Por eso, es necesario llegar a un punto donde se pueda permitir un grado de asimetría que no altere la estabilidad de la federación ni que corra el riesgo de fragmentación. Una asimetría muy elevada en cuanto a reconocimiento constitucional de las singularidades de territorios del Estado, podría romper sin duda el equilibrio de una federación.

El federalismo asimétrico reconoce singularidades pero esto no le ha llevado a crear modelos donde se aumenten poderes en un lugar determinado y que puedan ir en detrimento o perjuicio de otros. Este modelo ha pretendido que la idea de "nation-building" no se construya a través de una homogeneidad dentro del Estado, forjando una sola identidad, que no tenga en cuenta la pluralidad cultural o lingüística de los sujetos o comunidades que integran tal federación.

El modelo federal asimétrico que ha conseguido sobrevivir es aquel que ha sabido reconocer donde había alguna particularidad o singularidad, y la ha sabido encajar dentro de un marco constitucional, y que ha transferido una determinada competencia o materia que correspondería gestionarla al gobierno central, con el fin de poder conjugar unión y diversidad del Estado. El reconocimiento constitucional de esas singularidades o hechos diferenciales han sido aceptadas por el resto de miembros de la federación, es decir, mediante el acuerdo y el pacto entre el poder central y el resto de sus miembros." ¹²

12 ["thesocialsciencepost.com/es/2016/01/la-supervivencia-del-federalismo-asimetrico"](https://thesocialsciencepost.com/es/2016/01/la-supervivencia-del-federalismo-asimetrico/).

La solución propuesta de funcionar en dos tipos de entes autonómicos viene dada por ratios de población que demuestran que es necesario un número mínimo de habitantes para poder implantar un sistema de gestión descentralizado, por ejemplo en sanidad está comprobado que 3 millones de habitantes es el número mínimo para tener un sistema sanitario propio sostenible, el problema es que al legislar a todas las comunidades por igual obliga, a ciertas comunidades a asumir competencias para las que no tienen un mínimo de habitantes ni capacidad estructural para efectuarlas.

En este caso un funcionamiento conjunto entre estas comunidades daría como resultado una administración pública más eficiente en el que la ciudadanía se sentiría más identificada con la capacidad de resolución de las instituciones frente a los problemas públicos, como es el caso de la unión sanitaria del concierto vasco con la comunidad de La Rioja. Un ejemplo de asociacionismo desde la base sin tener que pasar por el poder central.

En otros casos, la descentralización administrativa no solo es viable sino necesaria, en los casos en los que el número de población es mayor y habita en núcleos poblacionales alejados del centro de la geográfico peninsular, son poblaciones periféricas, por lo que unidos estas dos variables da como resultado una población más identificada con las instituciones públicas descentralizadas, ya que estas demuestran ser más efectivas al solucionar los problemas de la ciudadanía en dichos territorios.

5.1.3 Federalismo fiscal.

Pero para la puesta en práctica dentro del terreno económico y para la aplicación de las teorías ideológicas del federalismo es necesario explicar el federalismo fiscal, "cuando se habla de federalismo fiscal debemos hablar de la formación de una unión monetaria, haciendo un especial hincapié en los efectos de una UM en el seno de la UE. Ya que vimos cómo el establecimiento de una UM significaba, para los gobiernos de los países que la forman, la pérdida del tipo de cambio y de la política monetaria como instrumentos de la

política de estabilización. En ausencia de otros mecanismos de ajuste, tales como la flexibilidad de precios y salarios o la movilidad del trabajo, esta pérdida sería tanto más grave cuanto mayor sea la importancia de las perturbaciones asimétricas que afecten a las economías de los países miembros de la UM. La implicación de todo lo anterior va a ser el papel central que a partir de entonces adquiriría la política fiscal, puesto que se convertiría (aparte de las políticas de oferta) en el principal instrumento de política económica a disposición de las autoridades nacionales. De esta manera, la política fiscal pasa a tener un papel predominante dentro de la política económica de los gobiernos nacionales, acentuándose en mayor medida que en el pasado tanto sus consecuencias macroeconómicas, como la necesidad de su papel estabilizador sobre el ciclo.

En terminos económicos lo que importa son las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados bienes públicos, para una jurisdicción específica, reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esta jurisdicción. Este es un enfoque mucho más amplio del federalismo que el empleado generalmente; e implica que, en términos económicos la mayoría, si no todos los sistemas, son federales.

Por ello es importante reseñar la principal disciplina económica que trata del estudio de las relaciones entre los diversos niveles de Hacienda, que es el federalismo fiscal. En particular, las cuestiones básicas que se plantea son:

Cuáles son los fundamentos teóricos de la descentralización que nos ayude en la determinación de los distintos niveles de Hacienda para la provisión óptima de bienes públicos. Esta determinación incluye dos consideraciones: En primer lugar decidir si el bien público habría de ser provisto por una autoridad central o subcentral, y en segundo lugar en el caso de ser una autoridad subcentral, decidir qué nivel de autoridad subcentral debería proveerlo. Prncialmente debemos considerar los problemas derivados de los efectos externos sobre las áreas vecinas y la traslación de impuestos y cargas

fiscales a otras jurisdicciones".¹³

5.1.4 Deuda pública autonómica.

"Uno de los grandes problemas dentro del marco común de actuación actual, (Unión Europea) es la emisión de deuda de las comunidades autónomas. Las necesidades de financiación de estas obligan a sus gobiernos a mantener un fuerte ritmo de emisión de deuda con unos tipos de interés muy altos.

Pero, ¿Por qué son más caras las emisiones de las comunidades autónomas?, en primer lugar estos títulos puestos en el mercado no tienen la garantía automática del tesoro estatal. Ello lleva a una segunda derivada y es que el grado de endeudamiento afecta a su clasificación por parte de las agencias de rating.

En algunas de las últimas emisiones de deuda autonómica registradas en el eurosistema del Banco Central Europeo pueden reflejarse ciertas diferencias, así mientras el Estado ponía en circulación en febrero obligaciones a 10 años al 4% la Comunidad Foral de Navarra emitía 200 millones de euros a 7 años al 3,875% y 300 millones a 10 años al 4,30%. La Generalitat de Catalunya también salía al mercado el mismo mes en busca de dinero y pagaba 3,875% por deuda a 3 años. Es decir, que Catalunya paga por 3 años lo mismo que Navarra por 7 y la lógica de los mercados dice que los tipos de interés de plazos más cortos deben ser menores.

Otro de los factores que pueden definir el sentimiento de identificación con las instituciones públicas es el pago de impuestos y la repercusión que estos tienen en los servicios públicos que reciben los contribuyentes".¹⁴

5.1.5 Tipos de impuestos.

Como hemos dicho anteriormente, es muy importante explicar bien los

¹³ www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/.../Federalismo_BajoRubio.pdf

¹⁴"Deuda autonómica vs deuda nacional" José María Valls.

impuestos ya que es la única herramienta que disponen los gobiernos nacionales y autonómicos para la intervención económica. Estos se dividen principalmente en:

“Impuestos neutrales o no distorsionadores: el contribuyente no puede hacer nada por alterar su obligación tributaria, no tiene forma de minorarla o quedar exento de la misma. Son impuestos que dependen de características inalterables de los individuos como pudieran ser la edad y el sexo. Son impuestos también denominados de cuantía fija. Un ejemplo de este tipo de impuestos es el impuesto de capitación que es un impuesto individual que es independiente de la renta o del patrimonio del sujeto.

Los impuestos no distorsionadores pueden provocar efectos renta, es decir, modificaciones en la cantidad de bienes demandados debido a la variación del ingreso real de consumidor, a la alteración de su renta disponible para el consumo.

Impuestos distorsionadores : su devengo y liquidación dependen de características que el individuo (sujeto pasivo) puede alterar. Por tanto, pueden inducir modificaciones en la conducta para minorar el impuesto o para evitarlo, de ahí, la calificación de distorsionadores. Los impuestos sobre el consumo, sobre la producción o sobre la renta personal, son impuestos distorsionadores.

Además de provocar efectos renta, genera, asimismo, efectos sustitución. El efecto sustitución supone el cambio en la cantidad demandada debido al cambio en los precios relativos de los bienes; el impuesto encarece o abarata unos bienes con relación a otros, con lo cual altera las pautas de consumo de esos bienes. En una situación competitiva, al modificar las condiciones de equilibrio eficiente (la valoración marginal agregada del consumo se iguala al coste marginal agregado de su producción, $\sum RMS = \sum RMT$), la imposición deriva en un coste de eficiencia o exceso

de gravamen.

El exceso de gravamen lo podemos conceptualizar como la reducción de las rentas reales del sector privado en cuantía mayor de la imprescindible para la financiación de las cargas públicas, como consecuencia de la alteración provocada por el impuesto en la conducta de los agentes económicos. Una forma de estimar este exceso de gravamen, o pérdida irrecuperable de eficiencia, es mediante la diferencia de entre los excedentes del consumidor y del productor antes y después de la introducción del impuesto.”¹⁵

5.1.6 Objetivos económicos del sector público.

Por lo que la siguiente pregunta es: ¿ Para que debe utilizar el sector público estos impuestos? Así y “dentro de un enfoque económico más profundo de la gestión pública se puede concluir que las funciones fundamentales del sector público son: estabilización, distribución del ingreso y asignación de recursos para la producción de bienes públicos. Las dos primeras funciones e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables, son cumplidas mejor por un gobierno central, pero la asignación de recursos a la generación de bienes diferenciables según cada comunidad, es mejor realizada por gobiernos descentralizados. El sistema que reúne las ventajas de un sistema centralizado con las de uno descentralizado es el federalismo.

El defecto básico de un sistema centralizado de gobierno es su probable insensibilidad a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades. Los sistemas de prestación de servicios públicos pueden no ser eficientes (máxima utilidad con mínimo costo) al no tener en cuenta las diferentes preferencias de cada comunidad.

¹⁵www.personales.ulpgc.es/jbritto.daea/9.%20TeoriaIngresosPublicos.PDF

La producción y consumo de bienes públicos se puede entender como sistemas de prestación de servicios públicos, es decir, tanto las prestaciones mismas como los gobiernos que las administran. La eficiencia se refiere a los niveles de utilidad de la comunidad (curvas de indiferencia entre bienes públicos y privados) que se puede alcanzar con los recursos asignados (impuestos).

La óptima se da cuando la tasa de coste marginal es igual a la de utilidad marginal. Las preferencias se representan por la curva de ingreso consumo, es decir por los cambios en la demanda ante variaciones de precio.

En cambio, un sistema descentralizado nos ofrece:

En primer lugar unas posibilidades de mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores, hecho que se refuerza con la movilidad de los consumidores (Tiebout 1956)".

En segundo asegura unas mejores posibilidades de progreso técnico en la producción de estos bienes, por mayor experimentación, innovación y emulación entre productores.

Por último una mayor eficiencia en el gasto, ya que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales si la comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de la tributación local.

El federalismo representa un compromiso entre el gobierno unitario y la descentralización total: cada nivel de gobierno asume las funciones que mejor puede desempeñar. Políticamente "representa la multiplicidad en la unidad". Puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez puede asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la unidad y la uniformidad no es esencial" (Kennet C. Wheare, *Federal Government*, Oxford Univ. Press 1964).¹⁶

Desde un punto de vista político, la *descentralización* implica el poder independiente de toma de decisiones por las unidades descentralizadas (mientras una delegación de control administrativo a los niveles más bajos de la

¹⁶(Kennet C. Wheare, *Federal Government*, Oxford Univ. Press 1964).

jerarquía administrativa es *desconcentración*)

Desde un punto de vista económico, la única condición para que exista descentralización, es que las decisiones sobre servicios públicos estén determinadas principalmente por la demanda de los residentes de las respectivas jurisdicciones . (Lo que los residentes están dispuestos a pagar por distintos niveles de servicios). Pero: ¿cómo influirán los residentes si no eligen a las autoridades?. En consecuencia, la mayoría de los sistemas son federales ,porque contemplan la autonomía municipal.

El problema teórico central del federalismo fiscal es la determinación de la estructura para situar a las funciones públicas - incluyendo la prestación de servicios - en los niveles apropiados de toma de decisiones.

5.1.7 Tamaño óptimo de las jurisdicciones.

Para ello un capítulo muy importante es el del tamaño óptimo de las jurisdicciones, de esta manera; En un modelo ideal, donde cada grupo fuera perfectamente homogéneo, cada nivel de gobierno proporcionaría un nivel de producción Pareto-eficiente (la suma de las tasas marginales de sustitución sería igual a la de sus costes marginales) y se financiaría a través de precios iguales a su utilidad marginal.

Teorema de la Descentralización: en ausencia de economías y de efectos externos interjurisdiccionales, *el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que éstas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público. El gobierno central no puede proporcionar un nivel de producción Pareto-eficiente para cada área.*

Corolarios:

1) La centralización puede ser deseable, a pesar del carácter descentralizado del consumo del bien, si el gobierno central puede realizar importantes economías de escala.

2) Los aumentos de bienestar por la provisión descentralizada de un determinado bien público, serán tanto mayores cuanto más varíen los niveles eficientes de producción entre las jurisdicciones, es decir cuanto más alta sea la diversidad en las demandas de los consumidores geográficamente agrupados, porque será mucho más acusada la divergencia entre cualquier nivel uniforme de producción y el nivel eficiente de las localidades.

Sin embargo, este esquema es muy restrictivo, ya que no se han tomado en cuenta:

Los posibles beneficios de economías de escala, así como los efectos externos entre los grupos de consumidores, y por último la movilidad geográfica de los individuos.

Dentro de las economías de escala ocurre que tecnológicamente las áreas óptimas de cobertura de los distintos servicios no tienen por qué coincidir. Sin embargo, se debe tomar en cuenta no solamente los beneficios de la descentralización (lograr que la prestación de los servicios se optimice mejor a la demanda), sino el ahorro de costos que significa que más individuos consuman conjuntamente un bien determinado. *El punto de equilibrio está donde la suma de ambos beneficios deja de crecer positivamente.*

La pérdida potencial por un aumento en la centralización será tanto más grande cuanto mayor sea la diversidad de las demandas individuales (preferencias y niveles de renta) y más homogéneamente estén agrupadas las personas. Cuanto más ampliamente varíen los niveles eficientes de consumo entre las jurisdicciones, más pronunciada resulta la pérdida de bienestar potencial por la provisión centralizada del bien.

Por otro lado, el ahorro potencial de costos por aumentar la escala de producción de un servicio, depende fundamentalmente de aspectos técnicos. En todo caso se debe diferenciar entre producción y nivel de consumo de una jurisdicción, ya que la producción misma puede darse en mayor escala que el consumo en una jurisdicción.

5.1.8 Análisis federal fiscal.

Para profundizar más en el sistema vamos a hacer un análisis del mismo con sus posibles consecuencias.

5.1.8.1 Externalidades

Los beneficios y los costos de la prestación de los servicios de un gobierno local, normalmente no coinciden exactamente con su jurisdicción. La solución es internalizar los beneficios y costos asociados, pero cuanto menor sea la jurisdicción es menos probable que la causa o efecto externos puedan ser internalizados.

Sin embargo, la existencia de externalidades no controladas implica la presencia de ganancias comerciales potenciales. Por tanto, es posible una solución mediante acuerdos mutuamente beneficiosos entre partes. Ello es viable en el caso de un número reducido de externalidades y de unidades de decisión. En caso de mayor complejidad, se requiere de una organización para la toma de decisiones públicas, cuya organización y funcionamiento (costes administrativos y costes de participación) no es despreciable. En este caso, la solución podría ser un aumento en el tamaño de la jurisdicción para la prestación de que se trate, y cuando la jurisdicción de tamaño óptimo para varios servicios es similar, sería deseable establecer un nivel único de gobierno para todos ellos.

5.1.8.2 Costes de congestión

Con frecuencia la utilidad de un bien público está asociada negativamente, a partir de cierto nivel, con la cantidad de consumidores. Al seleccionar una localidad donde residir, los consumidores no consideran la congestión que pueden causar, que reducirá la utilidad para todos. Si se puede cobrar un precio y excluir a consumidores adicionales, se puede lograr una solución eficiente: admitir nuevos consumidores hasta que el beneficio (ahorro) marginal (economías de escala) sea igual a la pérdida de utilidad marginal por congestión.

La movilidad de los consumidores puede tener efectos encontrados: por un lado debería promoverse la formación de grupos con gustos homogéneos, pero, por

otro, ella puede atentar contra la eficiencia.

5.1.9 Tipos de transferencias intergubernamentales.

Para compensar todo el sistema existen las transferencias intergubernamentales, en nuestro país existe el fondo de compensación interterritorial que tanta controversia a creado últimamente.

“Lo que necesita un sistema federal es una maquinaria adecuada para hacer ajustes cambiantes (Wheare).”

Básicamente las transferencias son de dos tipos: condicionales e incondicionales. Las condicionales, a su vez, pueden ser de dos clases: proporcionales a los niveles de prestación de un servicio ("compensadoras") y por una suma global ("a tanto alzado") destinada a dicha prestación.

Las transferencias condicionales son las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las incondicionales lo son para redistribuir la renta. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias da lugar a un tipo de programa diferente.

5.1.9.1 Transferencias (o impuestos) para compensar externalidades

Según Pigou (*The Economics of Welfare*, Londres, McMillan, 1932) una actividad que genera beneficios externos debería recibir un subsidio igual al valor marginal de los beneficios que crea (transferencia condicional).

Sin embargo:

En la mayoría de los casos no será necesaria una intervención financiera del Gobierno, sino que éste promueva acuerdos mutuamente beneficiosos entre las partes involucradas. Esto es tanto más factible cuanto menor sea el número de unidades involucradas, particularmente si están relativamente próximas. Por el contrario, cuando una unidad de decisión puede presumir que su conducta tendrá un efecto despreciable, se la puede incentivar (o desincentivar) a través de un subsidio (o un impuesto).

Pigou supone equilibrio parcial, pero existen externalidades recíprocas: algunas

decisiones se toman en función de las de otros. Aquí el subsidio (impuesto) debe ser igual al beneficio (perjuicio) que ocasiona a los otros.

5.1.9.2 La correspondencia imperfecta

Cada servicio requiere de una dimensión de población distinta y la dimensión óptima para el conjunto no coincide con la de cada una de las partes.

Siguiendo el principio pigouviano, para optimizar el bienestar de todos los ciudadanos, se requiere de transferencias entre comunidades. Sin embargo, los gobiernos locales no conocen exactamente las preferencias de sus representados, o éstos tienen una representación inadecuada, o los objetivos de los gobiernos son la reelección (lo que habitualmente da lugar a malas asignaciones de recursos).

Aun así, el sistema democrático, aunque imperfectamente, hace que a la larga la acción de los gobiernos se adecúe a las preferencias de la mayoría de los electores. Pero el sistema electoral no toma en cuenta los efectos externos (los intereses de las otras comunidades). *Las transferencias intergubernamentales son el instrumento para que la prestación de servicios sea en general más eficiente (reducir costos por igual servicio)*. Las transferencias condicionales compensatorias tienen el efecto de reducir el precio del servicio, y por tanto de modificar la estructura de prestación de servicios en el sentido deseado.

5.1.9.3 Transferencias para redistribuir la renta

Hasta aquí se ha supuesto una distribución equitativa de la renta, un óptimo bienestar requiere tanto de ésta como de eficiencia en la asignación.

Las transferencias incondicionales son un instrumento de redistribución. Si los habitantes de las jurisdicciones más ricas tienen que pagar una mayor suma por habitante por concepto de impuestos nacionales, habrá un proceso redistributivo en favor de los habitantes de las comunidades más pobres pero resulta imposible alcanzar una redistribución deseada de la renta por habitante sin diferenciar las tasas impositivas sobre la renta personal según jurisdicción (lo

que está prohibido en los EE.UU.). Con tasas iguales las transferencias igualadoras pueden tener efectos perversos, al beneficiar a más a los ricos de una comunidad pobre que a los pobres de una comunidad rica. La mejor manera de mejorar la distribución de la renta entre individuos es redistribuirla entre individuos y no entre jurisdicciones.

Sin embargo las transferencias incondicionales pueden ser instrumento de equidad interjurisdiccional ("horizontal"), aun en perjuicio de la equidad interpersonal. En efecto, para dos comunidades con niveles iguales de producción el esfuerzo fiscal (tasa impositiva local) dependerá del nivel de ingresos de sus residentes. Las jurisdicciones más pobres con frecuencia tienen tasas impositivas locales significativamente más altas que las más ricas.

Una manera de establecer la equidad horizontal sería adecuar las tasas de impuestos a fin de que todos los individuos paguen igual proporción de ella por los servicios que reciben. Si esto no es posible, el camino son las transferencias incondicionales a las comunidades en proporción inversa a los niveles de renta por habitante (Buchanan J. *et* Wagner R. - 1970).¹⁷ Pero esto parece poco viable dada la estructura impositiva (compleja), las diferencias de costes entre distintos servicios y localidades, y que las diferencias de renta no son la principal fuente de inequidad horizontal .

5.1.9.4 Reflexiones sobre transferencias intergubernamentales

Para reducir ineficacias provenientes de externalidades habría que considerar en primera instancia las transferencias directas entre comunidades. En segunda instancia, pueden ser necesarias las transferencias compensadoras (condicionales) desde el gobierno central, para externalidades tales como educación y carreteras, donde no es posible cuantificar y atribuir directamente el beneficio el costo. Las transferencias incondicionales desde el gobierno central, finalmente, son el instrumento para mantener la equidad horizontal y prevenir distorsiones en la distribución de la renta (además, esta compensación puede ser progresiva: cuanto más pobres las jurisdicciones, más bajo es el porcentaje

¹⁷"Buchanan J. *et* Wagner R. - 1970"

exigido para ser compensadas.

En Estados Unidos los programas de transferencias tienen dos objetivos: en primer lugar asegurar el logro de niveles mínimos nacionales en la prestación de ciertos servicios básicos (como educación y sanidad) y en segundo lugar igualar el esfuerzo fiscal de las jurisdicciones (no de los individuos). En consecuencia los respectivos criterios para su asignación son la necesidad y la capacidad (medida por el ingreso por habitante).

Las razones para realizar estas transferencias pueden no ser solamente redistributivas sino también de efectos externos: dada la movilidad de la población, es de interés de todo ciudadano el poder contar con servicios uniformes a lo largo del país. Sin embargo, si el objetivo es asegurar niveles uniformes mínimos, el sistema norteamericano de transferencias adolece de varias limitaciones:

Casi todas ellas tienen un límite de cuantía, fijado en niveles muy bajos como para cubrir las necesidades insatisfechas.

Se debería tratar de obtener mínimos para todos los servicios, pero las comunidades orientan con preferencia la utilización de sus recursos propios para obtener las transferencias de compensación, en desmedro de los otros [a salud en desmedro de saneamiento].

El nivel de cobertura queda de todas maneras en manos de la comunidad receptora de la transferencia.

La manera cierta de asegurar una cobertura mínima total, sería la utilización de transferencias por la suma global necesaria para financiar los mínimos deseados a partir de las preferencias de cada comunidad. Pero si no se cuenta con los fondos necesarios y es necesario ser selectivos, las transferencias compensadoras son el instrumento. Por otro lado, se justifica que la proporción varíe en beneficio de las comunidades más pobres (transferencias compensadoras variables) para lograr el máximo efecto con una suma dada, porque se puede asumir que éstas necesitan proporcionalmente más asistencia

que las ricas para movilizar la misma cantidad de recursos.”¹⁸

5.1.10 Ámbito estatal.

De una forma más concreta y de ámbito de aplicación más cercana podemos concluir que “centralización y descentralización son dos modos de ser de un aparato político o administrativo estatal. Existe centralización cuando la cantidad de los poderes de los entes locales y regionales está reducida al mínimo indispensable; existe en cambio descentralización cuando los órganos centrales del Estado tienen el mínimo de poder indispensable para desarrollar sus actividades.

5.1.10.1 Centralización y descentralización del estado.

En la práctica, muy difícilmente la centralización y la descentralización están en estado puro, sino que aparecen como centralización y descentralización imperfectos.

Actualmente el valor fundamental de la descentralización está ampliamente reconocido, constituyéndose así en un principio tendencial de las organizaciones sociales. Ahora bien, bajo este término cabe incluir una serie de instituciones dispares que es necesario conocer.

En primer lugar tenemos al Estado unitario descentralizado, basado en la descentralización puramente administrativa. Solamente cuando la descentralización asume las características de la descentralización política puede comenzarse a hablar de federalismo o, en un nivel menor, de real autonomía de los entes territoriales. Con la descentralización política se rompe la unidad de la Ley, sobre la que se basa la descentralización administrativa. Lo que diferencia al federalismo y al Estado unitario regional reside en la distinta garantía constitucional: si tenemos una descentralización federal, se impone al Estado federal una obligación de respeto de los Estados federados, obligación que no subsiste en cambio frente a las regiones, existiendo la posibilidad por parte del Estado de cambiar, mediante su propio órgano legislativo, con una ley

18 www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/OATES72.doc

ordinaria o constitucional, el orden precedente.

Centrándonos en el federalismo, el principio constitucional en que se fundamenta es la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí, de tal manera que al gobierno federal competente respecto de todo el territorio de la federación se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica, y a los Estados federales, competentes cada uno en su propio territorio, se les asigna los poderes restantes. La consecuencia de esta distribución de las competencias entre una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados consiste en que cada parte del territorio, y cada individuo, están sometidos a dos poderes soberanos, al del Gobierno Federal y al del Estado federado, sin que por esto desaparezca el principio de unidad de decisión sobre cada problema.

Como el modelo federal lleva a cabo una verdadera división del poder soberano de acuerdo con la división territorial, el equilibrio constitucional no puede mantenerse sin la primacía de la constitución sobre todos los poderes. La autonomía de este modelo se traduce efectivamente en el hecho de que el poder de decidir en concreto, en caso de conflicto, cuáles son los límites que no puede rebasar los dos órdenes de poderes soberanos no le corresponden ni al poder central (como sucede en el Estado unitario autonómico, en que las colectividades territoriales más pequeñas gozan de una autonomía delegada) ni a los Estados federados (como sucede en el sistema confederal, que no limita la soberanía absoluta de los Estados). Este poder le corresponde a una autoridad neutral, los tribunales, a los que se les ha conferido el poder de revisión constitucional de las leyes.

Algunos autores utilizan el término 'federalismo' para referirse a un Estado descentralizado, tanto si es federal (en sentido estricto) como autonómico. Utilizando este criterio, existirían en el mundo dos docenas de países a los que se les puede denominar como federales. El 40 por ciento de la población mundial vive en estos países. Normalmente democracias con territorios muy extensos (Canadá, Estados Unidos, Brasil, Australia) o con una población muy

numerosa (India, Pakistán, Nigeria), y de la misma manera, algunos países con una población muy diversa (Suiza, Bélgica, Bosnia-Herzegovina) y algunos Estados insulares (las Comores, Micronesia, la Federación de Saint Kitts y Nevis).

Algunos de estos Estados tienen sus raíces en el siglo XVIII (Estados Unidos) o en el siglo XIX (Canadá, Suiza, Alemania, Australia), mientras que otros se han convertido en Estados descentralizados recientemente (Malasia, España, Sudáfrica, Etiopía) o están aún en proceso de transformación (Irak, Sudán).

5.1.10.2 Federalismo fiscal aplicado.

Los teóricos de la Ciencia Política consideran un Estado federal desde la perspectiva de si el gobierno central delega competencias en los gobiernos subcentrales o si, por el contrario, hay una auténtica división de soberanía. Para un economista esta cuestión es secundaria: lo que le importa es simplemente que las decisiones respecto a los niveles de provisión de determinados bienes públicos, para una jurisdicción específica, reflejen en un grado sustancial el interés de los habitantes de esta jurisdicción. Este es, obviamente, un enfoque más amplio del federalismo que el empleado generalmente; e implica que, en términos económicos la mayoría, si no todos los sistemas, son federales.

Desde este punto de vista, podemos decir que en la actualidad las actividades del gobierno central normalmente constituyen el núcleo fundamental de todo el sistema de finanzas público; pero a su lado existe un segundo nivel constituido por regiones, provincias y ayuntamientos, que con el transcurrir del tiempo han ido aumentando sus atribuciones, con una consecuente dilatación del gasto público.

La actividad de estos últimos órganos, y los procesos de toma de decisión a partir de los cuales actúan, no se diferencian, en lo esencial, de las actividades del gobierno central. En efecto, en lo que se refiere al gasto, estas instancias prestan servicios generales y particulares y distribuyen las transferencias financiadas mediante impuestos subcentrales, o junto al gobierno central a través de transferencias financieras dispuestas por este último, así como

mediante la ayuda del crédito.

La diferencia con respecto al sector central reside en el nivel limitado de autonomía que poseen estos gobiernos, tanto en lo que se refiere a las funciones desempeñadas como por las fuentes de financiamiento.

La disciplina económica que trata del estudio de las relaciones entre los diversos niveles de Hacienda, es el federalismo fiscal. En particular, las cuestiones básicas que se plantea son:

Cuáles son los fundamentos teóricos de la descentralización que nos ayude en la determinación de los distintos niveles de Hacienda para la provisión óptima de bienes públicos. Esta determinación incluye dos consideraciones: a) decidir si el bien público habría de ser provisto por una autoridad central o subcentral, y b) en el caso de ser una autoridad subcentral, decidir qué nivel de autoridad subcentral debería proveerlo.

Considerar los problemas derivados de los efectos externos sobre las áreas vecinas y la traslación de impuestos y cargas fiscales a otras jurisdicciones.

A partir de estas cuestiones los economistas han ofrecido una serie de argumentos a favor y en contra del federalismo económico.

5.1.10.3 El argumento económico a favor del Estado centralizado

En lo que se refiere al problema de la estabilización económica, una forma unitaria de gobierno es claramente superior a una organización altamente descentralizada. Un gobierno central tiene posibilidades para hacer un buen uso de las políticas fiscal y monetaria para mantener a la economía en niveles altos de producción y sin excesiva inflación. Se aducen las siguientes razones:

En cuanto a la política monetaria si cada nivel de gobierno fuera capaz de crear y destruir dinero, existiría un incentivo irresistible para una rápida expansión monetaria. Esto es imposible de efectuar en nuestro país ya que hemos cedido toda soberanía monetaria con el euro.

Sin el acceso a la política monetaria, los gobiernos subcentrales tendrán que basarse fundamentalmente en la política fiscal –esto es, programas de gastos e ingresos públicos- para estabilizar sus respectivas economías. Sin embargo, las posibilidades de una política fiscal eficaz son severamente limitadas. a) Las pequeñas economías subcentrales son, en general, economías altamente abiertas, en las que sus miembros compran habitualmente a otras subcentralidades una gran parte de los bienes y servicios que consumen. Esto implica que las filtraciones de un euro marginal de gasto privado probablemente sean muy grandes. Como resultado de ello, en un sistema keynesiano simple, el multiplicador del gasto tenderá a ser muy pequeño. b) El uso de las políticas keynesianas de financiación con déficit presupuestario para estimular a las economías subcentrales implica un coste para los residentes subcentrales, coste que está en gran medida ausente en esas políticas a un nivel nacional. El coste proviene de la naturaleza de la deuda del gobierno subcentral. Dentro de una economía nacional existirá normalmente un alto grado de movilidad del capital financiero; la deuda emitida en una comunidad se mantiene generalmente en buena parte por los residentes en otras comunidades.

Como en el caso del problema de la estabilización, la resolución del problema de la distribución es un tema difícil en un sistema altamente descentralizado. Considérese, por ejemplo, una comunidad que adopta un fuerte programa de impuestos diseñados para conseguir una distribución de la renta significativamente más igualitaria que la que existe en el resto de la nación. Un programa de este tipo, a la vista del relativamente alto grado de movilidad individual que caracteriza a una economía nacional, crearía fuertes incentivos para que los ricos se desplazaran a las comunidades vecinas y para que los pobres emigraran a esa comunidad. Aunque podría conseguirse claramente una distribución más igualitaria, ello se debería en gran medida a la salida de los ricos de la comunidad y a la entrada de los pobres, con la consiguiente caída en el nivel de la renta per capita en la comunidad en cuestión. Esto sugiere que, al ser la movilidad a través de las fronteras nacionales generalmente mucho menor

que dentro de la nación, una política redistributiva tiene muchas mayores perspectivas de éxito si se realiza a un nivel nacional.

Finalmente, si consideramos el problema de la asignación de recursos se descubre una vez más que, para ciertas clases de bienes y servicios, un gobierno altamente centralizado es probable que sea mucho más adecuado para proporcionar niveles de rendimiento económico (outputs) que un sistema de gobiernos subcentrales. La razón es que cada comunidad, al determinar si producir o no una unidad adicional de ese bien, considera únicamente los beneficios que sus propios residentes recibirán de una unidad marginal. Como resultado de ello, no se tiene en cuenta el valor social total de una unidad adicional del bien.

Por lo que ciertas políticas económicas y fiscales se deberán adoptar por un acuerdo nacional que incluya a todos los entes territoriales, acorde a los tiempos de globalización económica del sistema capitalista y la libre circulación de personas, capitales y mercancías.

5.1.10.4 El argumento económico a favor del Estado descentralizado

El defecto básico de una forma centralizada de Estado es su probable insensibilidad a la diversidad de preferencias entre las distintas comunidades. Si todos los bienes públicos se proporcionaran por un gobierno central, cabría esperar una tendencia hacia la uniformidad en los programas públicos para todas las comunidades. Ello puede ser inevitable para ciertos bienes públicos estrictamente nacionales (como la defensa). Sin embargo, para otros bienes públicos, cuyos beneficios se limitan a un conjunto específico de la población, hay al menos una solución parcial con la mayor descentralización del sector público.

Una forma de Estado centralizado ofrece, por tanto, la perspectiva de una eficiencia económica más elevada proporcionando un conjunto diversificado de bienes y servicios económicos de ciertos bienes públicos que se ajustan más

exactamente a los diferentes gustos de los grupos de consumidores. Además, la descentralización puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos. Por tanto, un sistema de gobiernos subcentrales puede promover tanto la eficiencia estática como la dinámica en la provisión de los bienes y servicios públicos.

Finalmente, existirán algunas razones para pensar que la descentralización puede llevar a niveles más eficientes de producción de bienes públicos, puesto que las decisiones de gasto están mucho más relacionadas con el coste real de los recursos. Si una comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de la tributación local, los residentes estarán en mejor situación para sopesar los beneficios del programa frente a sus costes efectivos. Por el contrario, si los fondos para los proyectos públicos locales procediesen totalmente de un gobierno central, los residentes de cualquier comunidad tendrían un incentivo para expandir los niveles de servicios públicos locales tanto como fuera posible, dado que ellos soportarían solamente una parte despreciable de los costes del programa.

5.1.10.5 Conclusión

La discusión precedente sugiere que tanto la forma centralizada de Estado como la caracterizada por una descentralización extrema, tienen ventajas notables y serios defectos para llevar a cabo las tareas económicas fundamentales del sector público. Un Estado centralizado puede resolver mejor los problemas de estabilización y distribución; pero, en ausencia de unidades subcentrales, es muy probable que existan serias pérdidas de bienestar por la uniformidad del consumo de bienes públicos y el despilfarro técnico en su producción. Lo que claramente es deseable es una forma de Estado que combine las ventajas de estos dos casos polares y evite los defectos más serios de cada uno; una organización federal del Estado satisface este requisito.

Ahora bien, el federalismo (tanto en sentido estricto como el autonómico) no está exento de problemas. En general se puede argumentar que ambos tipos de federalismo son vulnerables por tres motivos:

En primer lugar, el Estado central y las unidades subcentrales pueden perseguir políticas económicas contradictorias.

Una segunda debilidad es que las unidades subcentrales tienen un incentivo estructural para negociar o maniobrar con el objetivo de conseguir más recursos de los que les corresponden, y de esta manera incrementar el gasto público.

La tercera debilidad consiste en que las unidades subcentrales pueden incurrir en un endeudamiento irresponsable porque cuentan con la ayuda del Estado central en casos de emergencia.

De todos modos la evidencia empírica para este tipo de supuestos es débil o, incluso, contradictoria. Al parecer, otros factores resultan más importantes que la variable de la organización territorial en la determinación de la calidad de las políticas públicas en un país.

Algunos estudiosos han sostenido que se puede esperar que el sector público presente tendencias hacia una creciente centralización, y ven el federalismo como un simple paso transitorio en la marcha hacia ese destino. Pero la teoría económica no avala esas predicciones de forma determinante, y parece que la evidencia empírica tampoco. Más bien lo que ha ocurrido es que los sistemas federales han cambiado a lo largo del tiempo -adaptándose a las circunstancias- en la dirección de una creciente coparticipación en la responsabilidad de la provisión de bienes públicos; es decir, a que los distintos niveles de Estado cumplan conjuntamente sus funciones económicas. Por ello, cada vez resulta más difícil establecer una distinción clara entre las responsabilidades de los diferentes niveles de Estado. Ahora el problema relevante parece que no es tanto determinar qué nivel de la organización estatal debería proporcionar un bien público concreto, sino más bien tratar de buscar la combinación de participaciones gubernamentales que sea probablemente más efectiva.

Finalmente, cuando se pasa revista a las distintas federaciones políticas (en sentido amplio) salta a la vista cuánto difieren unas de otras:

En el llamado federalismo clásico o de modelo dual (como Canadá o los Estados Unidos), cada nivel del Estado gestiona normalmente sus leyes a través de su propia administración, mientras que en el federalismo de modelo integrado (como en Alemania, Suiza o España) el Estado central aprueba leyes que posteriormente son administradas por las unidades subcentrales.

En la mayoría de las federaciones, los gobiernos toman sus propias decisiones, pero algunas son resultado de un llamado joint decisión making (toma de decisión conjunta) entre los gobiernos (Alemania y hasta cierto grado Sudáfrica y Etiopía).

La asignación de competencias específicas difiere de manera significativa entre las federaciones. Algunas son altamente centralizadas y otras, descentralizadas. Las competencias tributarias básicas y los poderes económicos pueden ser asignados de maneras muy diferentes entre las federaciones.

Por lo que una combinación de ambos sistemas en los que la población se sienta identificada en base al grado de repercusión que tienen los impuestos que ellos mismos tributan en forma de servicios sociales y en definitiva la realización del llamado estado del bienestar a través de las políticas públicas recibidas.”¹⁹

5.2 JUSTIFICACIÓN SOCIAL.

5.2.1 Gobernanza.

Para la justificación social debemos tener en cuenta diferentes variables, la primera de ellas es la gobernanza, es muy importante y durante todo el grado nos han hecho especial hincapié en ella.

La gobernanza se "fundamenta en la convicción de que la legitimidad del actuar público se basa en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobierno relacional o en redes de interacción público-

19 www.elsalmoncontracorriente.es/IMG/ott/federalismo_fiscal2.ott

privado-civil a lo largo del eje local/global. La orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas –requiere introducir flexibilidad-, perfiles competenciales de los gerentes –la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos-, cambio en los instrumentos de gestión –paso del plan a la estrategia, por ejemplo-, al tiempo que, desde una óptica democrática, multiplica el valor de la transparencia y la comunicación. Sin embargo no hay modelo único de gobernanza, pues sus estructuras deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de los enfoques burocrático o gerencialista, la gobernanza es multifacética y plural, pues busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.

La gobernanza se opone así al concepto clásico de gobernación. Si durante mucho tiempo las instituciones de gobernación se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como acciones de gobernación sólo las procedentes de sus órganos, los cuales actuaban por el interés general frente a los intereses particulares, con la gobernanza se hace partícipes a los particulares, empresas y organizaciones de la sociedad civil de la tarea de definir precisamente ese interés general. De gobernados pasan a ser actores de la gobernación.

Si bien es cierto que esta nueva orientación de la Administración Pública incorpora elementos progresivos en un sentido democrático, no podemos dejar de destacar también aquí su raigambre genuinamente antiestatista. En efecto, creemos que la gobernanza entronca directamente con el pluralismo político, filosofía que propone como modelo de sociedad aquella compuesta por muchos grupos o centros de poder, aun en conflicto entre ellos, a los cuales se les asigna la función de limitar, controlar, contrastar e incluso de eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el Estado. Aunque ello puede suponer una corrección a las tendencias

autoritarias del Estado moderno, también puede implicar un 'nuevo feudalismo', es decir la carencia de un verdadero centro de poder, predominio de los intereses sectoriales o corporativos, de las tendencias centrífugas sobre las centrípetas."²⁰

Es por ello que, "La Administración Pública no es un ente autónomo, sino que sufre profundamente la influencia del régimen político establecido en el Estado en el que ella funciona. Podemos decir que en los regímenes democráticos presenta las siguientes características: neutralidad política de los administradores, descentralización territorial, concesión a los funcionarios de derechos y garantías, sumisión de la Administración al control del Parlamento, de la opinión pública y de los jueces independientes.

Inversamente, los regímenes dictatoriales conducen a la politización de los servicios públicos, a la supresión de las instancias locales, al rechazo del reconocimiento a los agentes públicos de sus derechos frente al Estado y la 'puesta en suspenso' de los controles, reducidos únicamente a los aspectos técnicos.

Así en las primeras sociedades democráticas liberales, la legitimidad de la Administración Pública depende básicamente de la legitimidad del poder político, ya que su pretensión es la de ser un mero representante vicario del Estado. Adicionalmente a los trabajadores de la Administración se les exigirá, cada vez con mayor insistencia, que ejerzan su trabajo de forma imparcial, objetiva y según las reglas establecidas, lo que conduce a la despolitización de la función pública. Sin embargo cuando entramos en el Estado de Bienestar y se produce la ampliación de las esferas de actividad del Estado, el sistema político ha de recurrir a motivos no sólo jurídicos de legitimidad –como hizo en el pasado-, sino también a criterios éticos, económicos y procedimentales que justifiquen tal intervención.

Los criterios éticos apuntan tanto a la redistribución de los recursos económicos (política distributiva) como a la provisión de bienes y servicios

20 www.elsalmoncontracorriente.es/?La-administracion-publica-32

distintos de los demandados en el mercado, considerados aquéllos de mayor interés público (bienes preferentes). Por su parte, los criterios económicos de tipo empresarial serían tres: eficacia (se consigue el resultado deseado), eficiencia (ratio razonable entre resultados y recursos empleados) y calidad (se satisface o excede las expectativas de los consumidores). Finalmente también los métodos de gestión suponen un criterio de legitimidad, en el que confluyen valores como la receptividad, la flexibilidad, la participación, la responsabilidad y la honestidad.

La Administración pasa, así pues, de ser una variable dependiente de la legitimidad del sistema político a una variable que influye decisivamente en la legitimidad del sistema, ya que éste requiere para legitimarse, e incluso para sobrevivir, del logro de estos distintos criterios.

La multiplicación de criterios legitimadores dio como resultado, en las últimas décadas del siglo XX, al surgimiento de una corriente 'modernizadora' de la Administración pública con distintos fines. Así, surgen políticas tendentes a incrementar los mecanismos consultivos y de participación ciudadana; políticas de privatización, desregulación, generación de mercados internos y competitividad entre empresas públicas o semipúblicas y privadas, o formas de colaboración entre el sector público y el privado; el desarrollo de nuevos sistemas de contabilidad y presupuestación; políticas de control de calidad, orientada al 'cliente'; políticas de reducción de plantillas y de control de los empleados públicos; y programas de formación y capacitación de los empleados restantes (empowerment). El leit-motiv de estos procesos 'modernizadores' ha sido el de la filosofía liberal con su culto al mercado, los valores del individuo cliente, la privatización, el mercado, la eficiencia y el ahorro.

Al conjunto de estas nuevas iniciativas en el terreno de la Administración se le conoce como gerencialismo o escuela del management (en inglés, gerencia), que incorpora algunos principios de la gerencia empresarial. Esta orientación

desplaza el acento del control y la responsabilidad en el cumplimiento de normas y procedimientos, al control y responsabilidad en los resultados. Separa la concepción y formulación de las políticas y las estrategias, que se asignan a los ministros políticamente nombrados, de su ejecución, que se asigna a los funcionarios públicos, ahora conceptualizados como gerentes públicos. De esta manera se acota y reduce la responsabilidad de los ministros, que ya no abarcan la ejecución, sino sólo la formulación de políticas. A los gerentes públicos se les asignan sectores específicos de implementación, delimitados y separados, cuyos resultados serán evaluados mediante su contraste con medidas de desempeño objetivas, expresadas en indicadores (completadas en algunos países con medidas de transparencia y control social). De este modo se habría paso a la contratación de los servicios, ya fuera con agentes estatales, con corporaciones locales, con el sector privado o con organizaciones no gubernamentales; pues se asumió que el ciudadano, ahora conceptualizado como cliente, no le interesaba la naturaleza del ente prestador del servicio, sino el estricto cumplimiento por éste de los términos contractuales con el Estado."²¹

5.2.2 La democratización de la Administración Pública

"Ante las crecientes demandas de más y mejor democracia, puede parecer que la idea de democratizar la Administración Pública resulte un objetivo contradictorio, pues la democracia exige una Administración no democrática, esto es, subordinada a al poder político y controlada por éste. Pero de acuerdo con Quim Brugué y Raquel Gallego, se puede aducir al menos tres razones para esta democratización: porque mejora a la propia democracia, porque aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa, y porque mejora el rendimiento institucional a través de la potenciación del capital social.

1. Democratizar la Administración mejora la democracia porque permite completar la participación en la política con la participación en las políticas; y

21 www.elsalmoncontracorriente.es/?La-administracion-publica-325

porque permite completar y superar algunos de los límites de la participación universal (mediante el sufragio) con las fórmulas más focalizadas y especializadas de participación en forma de red, o participación 'ad hoc' sobre temas concretos.

2. Democratizar la Administración mejora la eficiencia y la eficacia, porque resulta razonable afirmar que la inclusión de todos aquellos con intereses en un determinado asunto facilita el proceso decisional y, al mismo tiempo, reduce las resistencias externas que cualquier actividad pública puede eventualmente generar. Estas ventajas se deducen de la capacidad de las organizaciones inclusivas para generar legitimidad. La legitimidad del proceso decisional es crucial en la medida que genera colaboración externa y colaboración interna, ampliándose la esfera del consenso.

3. Democratizar la Administración mejora el rendimiento institucional, pues convierte a la Administración en ámbitos de explicitación de problemas, de deliberación y negociación para la consecución de acuerdos. De esta manera se mejora la capacidad de la Administración Pública de dar respuesta a las necesidades sociales y de ser efectiva en sus actuaciones, esto es, en sus interacciones con la sociedad; y se crea capital social, es decir, actitudes ciudadanas de confianza, compromiso, asociación, cooperación y reciprocidad.

En primer lugar hay que avanzar en la transformación de las relaciones internas. Esto implica al menos tres facetas:

a) horizontalizar los organigramas, es decir, facilitar el diálogo interorganizativo.

b) renovar la cultura organizativa, que equivale a generar dinámicas de trabajo que centren su atención en los empleados, es decir en su participación y su motivación.

c) mejorar la gestión de procesos (para lograr una mayor eficiencia, eficacia y

calidad en la producción de rendimientos) apoyándose en la desjerarquización operativa y la introducción de nuevas tecnologías de la información.

En segundo lugar hay que avanzar en la transformación de las relaciones con el exterior. La Administración debe desarrollar mecanismos relacionales para conocer y saberse mover en el entorno para el que trabaja. A ello ayudaría la formulación de planes estratégicos y un enfoque transversal de los problemas (que los considere como relacionados y no de forma aislada), de cara a la coordinación de las respuestas administrativas.

Estos cambios no supondrían un sustituto de la democratización de la política, sino sólo un complemento; nos permitirían profundizar en la dimensión participativa de la democracia, al tiempo que incrementa la sana necesidad de la Administración de rendir cuentas ante los ciudadanos."²²

Los ejemplos más palpables son los de sanidad y educación. Competencias de las comunidades autónomas . Al amparo de las previsiones constitucionales y de los respectivos estatutos de autonomía, todas las comunidades autónomas han asumido competencias en materia sanitaria.

Cada comunidad autónoma cuenta con un Servicio de Salud, que es la estructura administrativa y de gestión que integra todos los centros, servicios y establecimientos de la propia comunidad, diputaciones, ayuntamientos y cualesquiera.

¿ Cual es el motivo que obliga a asumir competencias a comunidades que no tienen ni la intención, ni las infraestructuras necesarias?

Como en el caso de Castilla la Mancha, sus enfermos de diálisis tienen que desplazarse todos los días hasta comunidades vecinas como Madrid o Comunidad Valenciana, ya que tienen asumida las competencias de Sanidad y no pueden prestar el servicio a la población por carecer de la infraestructura, en este caso, ¿ no sería mejor un funcionamiento conjunto con Madrid a

²² <https://www.elsalmoncontracorriente.es/?La-administracion-publica-325> Carlos Javier Bugallo Salomón

imagen del antiguo INSALUD con libertad de asociación a cada uno de los entes públicos? La idea es contar con todos los actores políticos, en este caso desde los colectivos representantes de enfermos, opiniones de técnicos y trabajadores (...) con el objetivo de ofrecer el mejor servicio público posible.

5.3 JUSTIFICACIÓN IDENTIFICATIVA.

5.3.1 Componentes.

"La identidad social, de Henri Tajfel y John Turner, el primero es un concepto teórico que sirve para comprender los fundamentos psicológicos de la discriminación entre grupos. Se compone de cuatro elementos, pero vamos a citar a 3 por su importancia:

Categorización: los seres humanos suelen clasificarse y clasificar a los demás en categorías, que sirven para etiquetar, diferenciar y discriminar tanto positiva como negativamente desde el punto de vista de las nacionalidades, las culturas, las ocupaciones, las habilidades o inhabilidades de cada persona: musulmán, judío, turco, mexicana, francés, inteligente, tarado, jugador de fútbol, basquetbolista, etcétera, son algunos pocos ejemplos de formas de categorizar.

Identificación: los seres humanos suelen asociarse con grupos específicos, con los que se sienten identificados y con los que reafirman su autoestima;

Comparación: los seres humanos suelen comparar los grupos a los que pertenecen con los grupos a los que pertenecen otras personas, y suelen calificar su propio grupo con un sesgo que lo favorece;

Para profundizar más en el concepto de identidad social que fue propuesto por Tajfel (1982) quien "...entiende la identidad social como aquella parte del autoconcepto de un individuo que deriva del conocimiento de su pertenencia a

un grupo (o grupos) social junto con el significado valorativo y emocional asociado a dicha pertenencia. El propio autor reconoce que utiliza una definición limitada de identidad para evitar discutir acerca de qué “es” la identidad. La hipótesis de la que parte Tajfel es que, por muy rica y compleja que sea la idea que los individuos tienen de sí mismos en relación con el mundo físico o social que les rodea, algunos aspectos de esta idea son aportados por la pertenencia a ciertos grupos o categorías sociales. En conclusión, la “identidad social” definida por Tajfel se debe considerar como un término usado para describir aspectos limitados del concepto de sí mismo que son relevantes para ciertos aspectos limitados de la conducta social.

Tajfel usa el concepto de categoría social para dar una perspectiva más social a la teoría al entender las relaciones interpersonales en el contexto más amplio de la pertenencia a diferentes categorías sociales. Al mismo tiempo, la pertenencia a diferentes categorías sociales da lugar a diferentes formas de categorización social, proceso que permite ordenar el ambiente social reduciendo la complejidad de estímulos del medio social, y orientando al individuo al crear y definir su lugar en la sociedad. Este proceso de categorización es esencial para explicar las relaciones intra e intergrupales, pues el proceso de categorización lleva tanto a una acentuación de las diferencias intergrupales como a una acentuación de las semejanzas endogrupales. Vista desde esta perspectiva intergrupar de la identidad social, la categorización social puede, por tanto, considerarse como un sistema de orientación que ayuda a crear y definir el puesto del individuo en la sociedad.”²³

Como señala Berger:

“Cada sociedad contiene un repertorio de identidades que es parte del “conocimiento objetivo” de sus miembros... La sociedad no sólo define sino que también crea la realidad psicológica. El individuo se da cuenta de sí mismo en la sociedad, esto es, reconoce su identidad en términos socialmente

23 Tajfel, Henri; Turner, John (1979). «An Integrative Theory of Intergroup Conflict»

definidos y estas definiciones se convierten en realidad en la medida en que el individuo vive en sociedad”.

Para comprender la teoría de la identidad social es necesario saber cómo define el autor a los grupos sociales a los que el individuo pertenece y que configuran su identidad social. Tajfel adopta como concepto de “grupo” la definición de “nación” desarrollada por Emerson: “La afirmación más simple que puede hacerse acerca de una nación es que es un conjunto de personas que sienten que son una nación y puede ser que, después del análisis más meticuloso, ésta sea también la afirmación definitiva”. Para Tajfel, la definición de grupo social debe hacer referencia a criterios externos e internos. Los primeros se refieren al reconocimiento como grupo por parte de alguna fuente externa.

Los internos hacen referencia a la identificación con el grupo e incluye tres tipos de componentes.

Un componente cognitivo, en el sentido del reconocimiento de la pertenencia al grupo por parte del individuo.

Un componente evaluativo, la noción de grupo y la pertenencia a él tienen una connotación valorada positiva o negativamente.

Un componente emocional, la pertenencia puede ir acompañada por emociones dirigidas hacia el endogrupo y hacia el exogrupo.

Esta noción de Tajfel es aplicable a grupos sociales amplios. Algunas de sus ideas ya habían sido expresadas por Merton:

5.3.2 Criterios.

“En primer lugar, se entiende en general que el concepto sociológico de grupo se refiere a un número de personas que actúan entre sí de acuerdo con normas establecidas.

El segundo criterio es que las personas que actúan entre sí se definan como

“miembros”, es decir, que tengan expectativas normadas de formas de interacción que son moralmente obligatorias para ellos y para los demás miembros, pero no para los que son vistos como extraños al grupo.

El tercer criterio correlativo es que las personas en interacción sean definidas por otras como “pertenecientes al grupo”, comprendiendo esos otros compañeros de grupos y no compañeros”.

La definición de Emerson acerca de las naciones es esencialmente psicosocial, dado que, en último término, los miembros de un grupo nacional son considerados como tales cuando se autocategorizan con un alto grado de aprobación dentro de un determinado modo de comportarse, y cuando los otros están de acuerdo en categorizarlos dentro de ese mismo comportamiento. Tajfel reconoce que los acontecimientos históricos, políticos, sociales y económicos no son considerados en esta afirmación aunque hayan sido sin duda cruciales para el establecimiento del acuerdo social que define quién está “dentro” y quién “fuera”. Además las definiciones no explican las condiciones sociales y psicosociales que determinan la creación del acuerdo sociocognitivo acerca de la pertenencia a un grupo, el desarrollo de evaluaciones positivas y negativas acerca de un grupo y de la propia pertenencia a él, y a la correspondiente inversión emocional. Tampoco explican los efectos de todo esto sobre la conducta social hacia el endogrupo y los exogrupos relevantes. Pero son un punto de partida útil para preguntarse acerca de estas condiciones y sus efectos.

Tajfel deriva varias consecuencias para la pertenencia al grupo de este reconocimiento de la identidad en términos socialmente definidos:

Puede suponerse que un individuo tenderá a permanecer como miembros de un grupo y a buscar la pertenencia a nuevos grupos si éstos grupos tienen alguna contribución que hacer a los aspectos positivos de su identidad social, es decir, a aquellos aspectos de los que obtiene alguna satisfacción.

Si un grupo no satisface este requisito, el individuo tenderá a abandonarlo, a no ser que: 1) el abandono del grupo resulte imposible por razones “objetivas”, o 2) entre en conflicto con valores importantes que en sí mismos son una parte de su autoimagen aceptable.

Si el abandono del grupo presenta las dificultades mencionadas, son posible por lo menos dos soluciones: primera, cambiar la interpretación que uno hace de los atributos del grupos de forma que sus características desagradables o bien se justifiquen o bien se hagan aceptables a través de la reinterpretación; segunda, aceptar la situación tal como es y comprometerse en una acción social que cambiaría la situación en el sentido deseado.

Ningún grupo vive aislado: todos los grupos en la sociedad viven en medio de otros grupos. En otras palabras, los “aspectos positivos de la identidad social” y la reinterpretación de los atributos y el comprometerse en la acción social sólo adquieren sentido en lo social.”²⁴

5.4 JUSTIFICACIÓN DEMOGRÁFICA.

"La progresiva emigración de la población hacia la búsqueda de núcleos económicos más prósperos hace que surjan ciertas tensiones entre ellas, de este modo en España, precisamente en un país donde su vinculación histórica y su heterogeneidad interna hacen de él un tipo ideal para el desarrollo de la ideología y las prácticas federalistas. España, como estado-nación al plural, tiene una textura etno territorial semejante a la de países con organización estatal federal. Algunos de ellos (EE.UU, por ejemplo) poseen una diferenciación etno territorial mucho menor, aunque sus numerosos grupos sociales de origen étnico diverso sean distinguibles socialmente en cada uno de los estados federados (afroamericanos, amerindios, anglosajones, asiáticos, eslavos, germanos, hispanos, irlandeses, italianos o judíos)

Las asimetrías de jure y de facto han constituido un estímulo adicional a

²⁴ datateca.unad.edu.co/contenidos/434202/2013.../leccin_9_la_identidad_social.html

la naturaleza marcadamente concurrencial de las relaciones políticas en la España de las Autonomías. En una primera fase del desarrollo del proceso descentralizador no cabía esperar sino una amplia asimetría estatutaria y territorial. Entre los entes territoriales más caracterizados cabe citar: nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y País Vasco), nacionalidad del 151 (Andalucía), nacionalidad del 143 (Valencia), regiones del 143, comunidad foral (Navarra), diputaciones forales, diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares y municipios.

Aquí han jugado un papel crucial el principio de agravio comparativo y la regla de la mimesis autonómica del modo de concurrencia múltiple etnoterritorial característico de la España de las autonomías (Moreno, 1997a/b). El rechazo a posibles discriminaciones en el ejercicio del autogobierno y el deseo surgido en las propias comunidades autónomas por no quedarse atrás, unas respecto de otras, han sido responsables principales de aquella igualación competencial. En cualquier caso, la asimetría de facto deberá asumir básicamente los hechos diferenciales de las nacionalidades en la gobernación de España.

En lo que afecta a las competencias insertas en sus singularidades (cultura, enseñanza, geografía, lengua, símbolos, relaciones civiles y tradiciones) es lógico pensar que también procurarán mantener una disparidad competencial respecto a otras comunidades autónomas. Más inextricable por desentrañar es si semejante vindicación es extensible a otros campos en los que los hechos diferenciales (económicos, institucionales, sociales) podrían ser esgrimidos por buena parte de las regiones españolas."²⁵

25 www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/105.pdf

5.5 JUSTIFICACIÓN GEOGRAFICA.

En este apartado vamos a hablar de proyectos como el arco mediterraneo o al AVE radial por toda España, que aunque también tienen matices económicos, trata de acercar a España geográficamente y por ello son más proclives las relaciones tanto inter-gubernamentales como vecinales en las que la geografía demuestra ser una variable decisiva en la toma de decisiones de efectuar el proyecto o no hacerlo así como los costes totales de los mismos cuando tienen que salvar importantes accidentes geográficos, como el ejemplo de las Hoces del Cabriel o los tuneles del AVE.

"La geografía nos indica como puede ser la vertebración de un país, para ello debemos tener en cuenta que España como unidad geográfica tiene un origen y en este se anuncia que el nombre de España procede de Hispania, denominación que los romanos dieron a la península. Este término tiene un origen aún más antiguo: fueron los fenicios los que llamaron a estas tierras Ischphanin "costa de los conejos" que indica la importancia de este animal en la gastronomía de nuestra tierra, como por ejemplo en la paella. Los griegos la llamaron Iberia. Fue la constitución de los reinos de España y Portugal lo que provocó que la península perdiera su antiguo nombre y adoptara el de P. Ibérica.

Dentro de la península, los territorios de España son los integrados dentro de dicha península, los archipiélagos de Baleares y Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla al norte de África. Estos territorios suponen un total de 504.782 km cuadrados, de los que España peninsular ocupa 492 494 km cuadrados.

Es un país de gran extensión, el segundo de la Unión Europea y cuenta con unos límites marítimos: Atlántico, Mediterráneo y Cantábrico y unos límites terrestres: al norte con Francia a través del istmo de los Pirineos y al oeste

con Portugal.

Es un país con gran desarrollo costero (3904 km) que junto a los territorios insulares hacen un total de 6000 km, de ahí su tradición marinera .

España presenta gran singularidad geográfica que es conocida desde la antigüedad y viene dada por, su carácter peninsular.

Este es el primer rasgo que sobresale del territorio español. El enorme cuadrilátero que forma el solar hispano, semejante a una piel de toro extendida, según el geógrafo griego Estrabón, está unido al continente europeo por un istmo de 440 Km de largo, de gran estrechez, que se corresponde con la cordillera pirenaica, lo cual acentúa aún más el carácter peninsular de España.

Todo esto contribuye a que el aislamiento de la Península Ibérica sea mayor que el de cualquier otra península europea.

La situación y la posición geográfica de la Península Ibérica es la más meridional y la más occidental de Europa, la única que se encuentra entre dos mares y la más próxima al continente africano.

España está ubicada en la parte más occidental del Mediterráneo, en el lugar donde sus aguas se mezclan con las del océano Atlántico. Está situada entre dos mares. España, por su posición avanzada hacia el mediodía es el país más próximo al continente africano (solo 14 kilómetros la separan de las costas africanas a través del estrecho de Gibraltar)

Como consecuencia de esta situación geográfica, la península está incluida dentro del área del clima mediterráneo y ocupa una posición ex-céntrica respecto del continente europeo.

La configuración del relieve, sus especiales características de la organización también singulariza a España. La forma maciza es consecuencia de la gran extensión en latitud y longitud de la Península, del carácter poco articulado de sus costas, dándole un marcado carácter continental al interior de la Península

La elevada altitud media resultado de la existencia de la Meseta castellana así como la disposición periférica de los sistemas montañosos que se disponen en torno o independientes de la Meseta castellana, de manera que el interior de la Península queda protegido como si de una fortaleza se tratara. Esta singularidad del relieve le confiere al país un carácter continental en gran parte del territorio y explica su red hidrográfica. La consecuencia de esta singularidad geográfica es la posición que España tiene dentro del planeta, particularmente, la situación de España como encrucijada, cruce de caminos y otro punto importante es el gran valor geoestratégico del país.

La situación de encrucijada que se atribuye a España es reconocible en las condiciones naturales y humanas. Las influencias naturales se señalan en el clima y en la vegetación. Los rasgos climáticos de la Península están determinados por la influencia de las borrascas y de los anticiclones provenientes del Atlántico y por las condiciones meteorológicas que se generan en la cuenca del Mediterráneo lo que le da un carácter especial y diferente a cada una de sus gentes.

En el plano humano, en España se han asentado desde la Antigüedad pueblos de diversa procedencia (fenicios, griegos, romanos...), algo semejante a lo que ocurre en la actualidad, lo cual acentúa este carácter de España como lugar de encuentro. Así lo demuestran los flujos migratorios procedentes, en la actualidad, de África o América Latina.

En cuanto a la posición geoestratégica de España conviene decir que ésta deriva de de su situación y de su posición geográfica de primer orden para entablar relaciones de todo tipo con países de dos continentes tan dispares como son África y América.

España es el país europeo más próximo al continente africano, por lo que se ha dicho en muchas ocasiones que el estrecho de Gibraltar, más que frontera, es un puente que une África con Europa a través de España, así lo demuestran la multitud de embarcaciones que intentan

atravesarlo. Por ello, en el terreno comercial y económico, la presencia de España es muy intensa en los países norteafricanos. Se trata, pues, de relaciones humanas, económicas y políticas que se producen en ambas direcciones.

No son menos importantes las relaciones que mantiene España con el continente americano. Podríamos destacar que España controla uno de los pasos por los que discurre la navegación marítima en el sentido de los paralelos. Por otro lado, la posición de las islas Canarias y la situación de los puertos españoles del litoral atlántico, próximos al circuito de las corrientes marítimas que facilitan la navegación por este mar, son elementos que refuerzan este carácter de avanzada o lanzadera que tiene España en las relaciones con el continente americano.

Esta situación geoestratégica y los indicadores sociales, económicos (...). hacen que la situación de España en el mundo sea la de un país reconocido como potencia comercial, industrial y de servicios que mantiene su mayor actividad económica en el seno de la Unión Europea a la que aporta una importante dimensión cultural, además de su componente de mediterraneidad que equilibra sus componentes atlánticos, nórdico y central.

Por su proyección en África y América, España tiene una gran presencia en el mundo participando en organismos internacionales y ejerciendo influencia en el mundo con la voluntad de ser espacio de encuentro entre pueblos y civilizaciones.

De todo lo anteriormente tratado, la singularidad de España, su situación, posición, (...) que confieren unidad a la Península, derivan una serie de contrastes de todo tipo:

Contrastes litológicos, podemos encontrar tres dominios diferenciados: iberia silíceo, la caliza y la arcillosa, a su vez contrastes geomorfológicos:

la historia geológica de España ha conformado varios tipos de relieve desde macizos antiguos, montañas jóvenes, depresiones y llanuras litorales

Contrastes climáticos que vienen dados por las diferencias en el régimen térmico y pluviométrico entre el interior y la periferia por un lado y entre las fachadas atlánticas y cantábrica respecto al resto del país

Contrastes biogeográficos, la gran diferencia entre España húmeda y España seca condiciona la variedad de vegetación desde formaciones boscosas a otras adaptadas a la sequedad.

De igual manera encontramos contrastes humanos:

Contrastes en paisajes agrarios como la España atlántica , la España mediterránea y la España interior con distinto paisaje rural en lo que a cultivos y forma de explotación de la tierra se refiere

También se encuentran contrastes en el sistema de asentamiento poblacional, como se pueden ver diferencias entre España interior y periférica o España septentrional o meridional tanto si hablamos de poblamiento rural como urbano."²⁶

Así pues podríamos concluir que España es un país de contrastes, y como tal lo deben reflejar sus administraciones públicas.

26 www.iesgrancapitan.org/profesores/.../tema1lasingularidadgeograficadeespana.doc

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

La propuesta del federalismo descentralizado asimétrico con libertad y capacidad de asociación desde las bases, es decir, desde cada uno de los entes públicos que forman el grupo. Estas acciones enmarcadas dentro de la legalidad vigente pero con un tratamiento diferenciado en los casos particulares frente a la uniformidad de legislación actual, o la búsqueda de la igualdad con tratamiento desigual para los desiguales.

Este proceso de toma de decisiones no debe ser entendido como el ir a contracorriente en un mundo globalizado como el actual, ya que en temas de defensa u otro tipo de decisiones económicas, como las monetarias, no disponemos de ningún tipo de soberanía.

El objetivo es buscar la forma más eficiente posible de otorgar a las actuales administraciones públicas una herramienta para el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos y que estos se sientan más representados e identificados con las mismas, atajando los posibles problemas de desafección democrática.

Para ello un sistema flexible que apueste decididamente por la gobernanza como modo de actuar en su día a día, que implique a todos y cada uno de los actores políticos debe dar como resultado una combinación basada en el equilibrio, en la equidad, calidad en la gestión, la justicia, la libertad y fraternidad entre las diferentes sensibilidades de la población.

Para ello y como soluciones efectivas se propone una reforma constitucional que de cabida a estas demandas, que trate desigual a los desiguales, en busca de la igualdad de oportunidades y el progreso conjunto de la población.

Debemos buscar la combinación más efectiva a través de un federalismo basado en jurisdicciones con el tamaño óptimo desde las que poder efectuar la acción de gobierno de una forma inclusiva, integrando a todos y cada uno de los

actores en el proceso de toma de decisiones intentando que ningún ciudadano se quede por el camino.

Dentro de esta análisis hemos interpretado los diferentes tipos de federalismos, los diferentes tipos de impuestos como herramienta gubernamental de intervención económica y la posible combinación entre los diferentes tipos de sistemas así como la aplicabilidad de los diferentes sistemas basados en los datos aportados, así pues podríamos concluir que en tanto en cuanto sepamos encajar esta riqueza y pluralidad política dentro de las instituciones públicas se incrementará el sentimiento de pertenencia a las mismas y por lo tanto una mayor y mejor identificación con las instituciones públicas.



BIBLIOGRAFÍA

Elcaballodeespartero.wikispace.com

www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterlurisLawReview

www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterlurisLawReview Miquel Caminal.

www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterlurisLawReview

www.ub.edu/grapa/sites/default/files/pdf/IterlurisLawReview.pdf

www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/.../Federalismo_BajoRubio.pdf

www.personales.ulpgc.es/jbrito.daea/9.%20TeoriaIngresosPublicos.PDF

www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/15434/OATES72.doc

www.elsalmoncontracorriente.es/IMG/ott/federalismo_fiscal2.ott Borja Rubio

www.elsalmoncontracorriente.es/?La-administracion-publica-32 José María Valls

www.elsalmoncontracorriente.es/?La-administracion-publica-325 José María Valls

<https://www.elsalmoncontracorriente.es/?La-administracion-publica-325> Carlos

Javier Bugallo Salomón

www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/105.pdf

www.iesgrancapitan.org/profesores/.../tema1lasingularidadgeograficadeespana.doc

"thesocialsciencepost.com/es/2016/01/la-supervivencia-del-federalismo-asimetrico"

"Deuda autonómica vs deuda nacional" José María Valls.

Pigou (*The Economics of Welfare*, Londres, McMillan, 1932)

Kennet C. Wheare, *Federal Government*, Oxford Univ. Press 1964)

"Buchanan J. et Wagner R. - 1970"

Tajfel, Henri; Turner, John (1979). «An Integrative Theory of Intergroup Conflict»

datateca.unad.edu.co/contenidos/434202/2013.../leccin_9_la_identidad_social.html

C:E":Constitución Española 1978

"Symmetry and Asimmetry as Elements of Federalism": a Theoretical Speculation" Oates Wallace

"Informe Oxfam 2015"

"Informe SNS" Ministerio de Servicios Sociales

"Instituto Geográfico Oficial"

