

“Capacidad y estrategias de reforma frente a la crisis fiscal en los sectores públicos y las políticas de bienestar autonómicos”

César Colino

(Dpto. Ciencia Política y de la Administración, UNED)

Seminario

“Crisis y estructuración territorial del Estado”

Madrid, 23 de junio de 2015

Sala A, Facultad de Derecho / Políticas – UNED

Proyecto CRISAUT

Preguntas de investigación

- ¿Qué estrategias han utilizado diferentes gobiernos autonómicos para implantar medidas impopulares de ajuste o austeridad? ¿Qué tipo de respuestas a la crisis han puesto en marcha las CCAA?, ¿Son el contenido, el alcance y las secuencias de las reformas distintos en cada CA?,
- ¿Qué factores explican las diferencias de respuesta en términos de esfuerzo e intensidad y de estrategias desplegadas por los gobiernos autonómicos frente a presiones fiscales similares? ¿Está relacionada la dirección de las reformas y medidas de austeridad con las distintas condiciones sociales o económicas de partida de cada CA o tiene que ver más con el liderazgo, la ideología, la voluntad política y las estrategias de los actores gubernamentales?

Objetivos principales

- Adaptar y **mejorar una amplia literatura** sobre ajustes fiscales y sus determinantes de los Estados y en otros sistemas federales para aplicarla a los gobiernos subestatales españoles
- Proporcionar **evidencia empírica comparable** y sistemática, cuantitativa y cualitativa sobre la trayectoria, el contenido, el alcance y el éxito de las medidas de consolidación fiscal y las reformas llevadas a cabo en el sector público y las políticas sociales de los gobiernos autonómicos en España
- **Clasificar a los gobiernos autonómicos** por tipo de estrategias seguidas y rendimiento o nivel de capacidad o éxito
- **Identificar las condiciones** contextuales, políticas y económicas que explican las diferentes trayectorias de ajuste que los gobiernos autonómicos han seguido

4 grupos de aportaciones en la literatura científica

- **condiciones políticas del ajuste** y la consolidación fiscal y las estrategias de la misma en perspectiva comparada. (algunos estudios en Alemania y Canada a nivel regional)
- **evolución y reformas del Estado de Bienestar** y, más recientemente, sobre las condicionantes institucionales, partidistas y discursivos de su recorte o retirada
- **trayectorias de reformas del sector público** y la gestión públicas, sus condicionantes, el proceso y resultado especialmente desde la crisis (estudios sobre *cutback management*)
- **capacidad ejecutiva y estrategias de reforma** en los estudios comparativos de políticas públicas a nivel nacional y regional.

Algunas hipótesis de partida

- Esperamos encontrar *problemas similares debido a la crisis*, el contexto similar y el escaso margen de maniobra en virtud de la pertenencia a la UE y la exposición a los mercados de crédito, pero también encontrar diferentes respuestas y niveles de capacidad política
- Esperamos encontrar *trayectorias de reducción del gasto* temporalmente similares pero con una intensidad y una composición sectorial diferente debido a diversos grados de vulnerabilidad a la crisis, propensión al déficit y la deuda en función de su posición de partida y financiación
- Esperamos que los gobiernos autonómicos elegirían alguna *combinación de estrategias* (que puede ser identificada y medida), determinada principalmente por la ideología, el liderazgo y las consideraciones electorales,
- La capacidad para implantar las reformas se verá a su vez afectada por la idoneidad de las estrategias políticas que los gobiernos autonómicos despliegan frente a diferentes situaciones políticas autonómicas, la opinión pública y la movilización en relación con los recortes que influyen tanto en las respuestas a la crisis como en la capacidad gubernamental de ponerlas en práctica

Datos y metodología

- Cualitativa y cuantitativa: para controlar el impacto de las diferentes variables
 - la situación socioeconómica de la CA,
 - Análisis de series de datos presupuesto y Planes de Reequilibrio (PEF: Planes de Reequilibrio Económico Financiero)
 - El análisis multivariado de la deuda regional y el déficit por encima y por debajo del promedio,
 - color del partido/s en el gobierno,
 - Datos de la opinión pública hacia el gasto público y el gasto social y las actitudes hacia los gobiernos regionales
 - Análisis cualitativo de discursos parlamentarios y programas de gobiernos y acuerdos de coalición
- Rastreo de procesos mediante entrevistas a los responsables político-administrativos y la sociedad civil en 5 gobiernos autonómicos seleccionados (Madrid, Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha y Asturias)

Algunos escollos metodológicos

- Problemas con datos comparativos del presupuesto y diferencias cualitativas en la gestión de recortes que complican la medición de la variable dependiente (trayectorias de reforma).
- Posible índice compuesto de la reforma

¿Cómo medir la capacidad o el éxito y el contenidos de la consolidación fiscal?: indicadores cuantitativos

Cómo describir la política de consolidación fiscal desde un punto de vista cuantitativo

- 1) Intensidad
- 2) Ritmo
- 3) Éxito

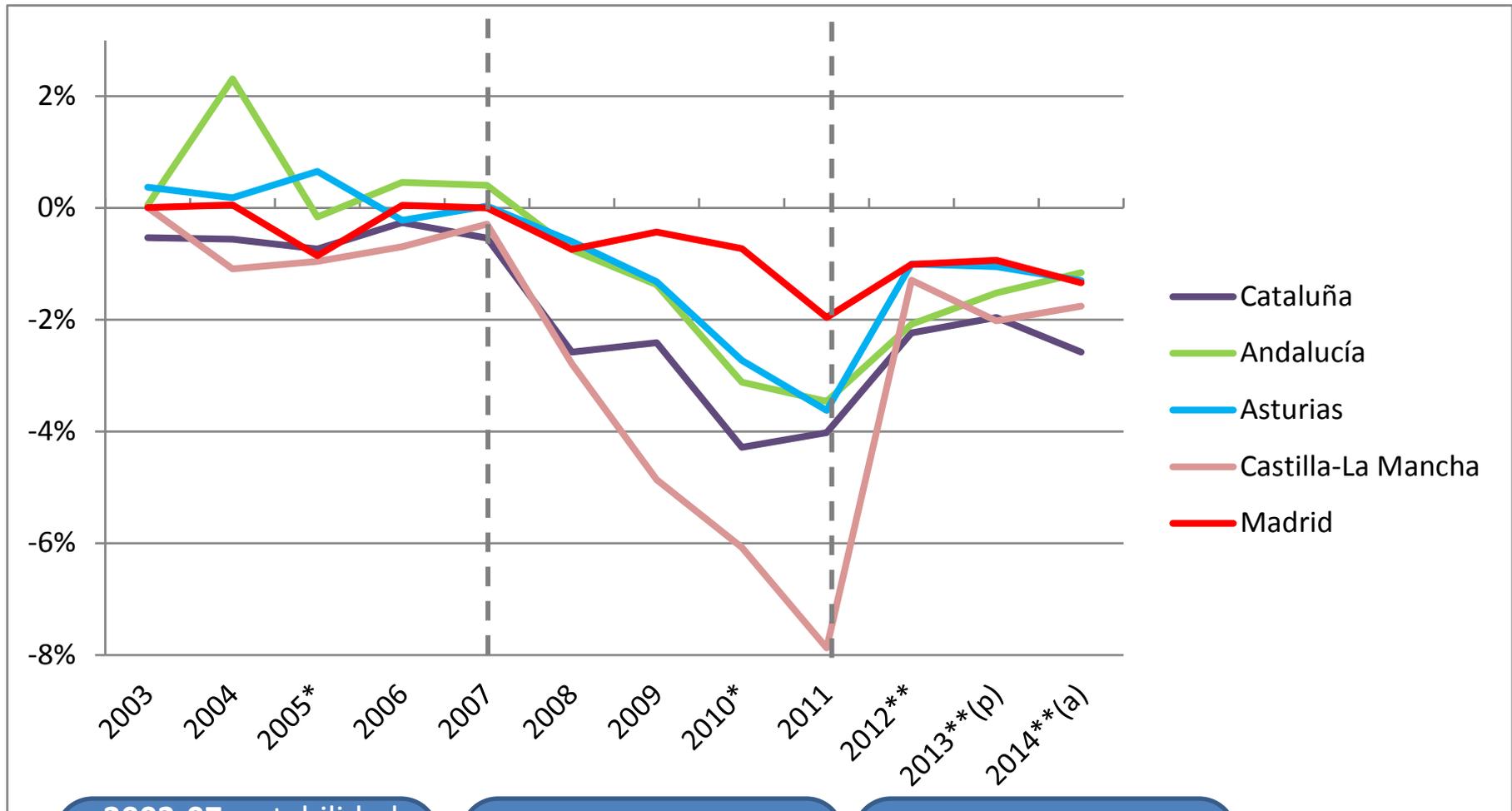
Contenidos cualitativos de la consolidación

- 1) Radical o incremental
- 2) Es o no lineal ¿Se recorta lo mismo en todos los sectores de política?
- 3) Vía ingresos vía gasto (qué % de cada cosa)
- 4) Cuánta consolidación se hace recortando el gasto social (cuanto contribuye el gasto social a la consolidación)
- 5) Cuánta consolidación se hace recortando otro tipo de gastos, de capital, inversiones, capítulo 1, etc.

Éxito consolidación: cumplimiento del objetivo de déficit 2007-2014 (Sí / No).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cataluña	No							
Andalucía	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No
Asturias	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No
Castilla-La Mancha	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No
Madrid	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No

Gráfico 1. Evolución del déficit público en términos de contabilidad nacional 2003-2014 (% PIB)



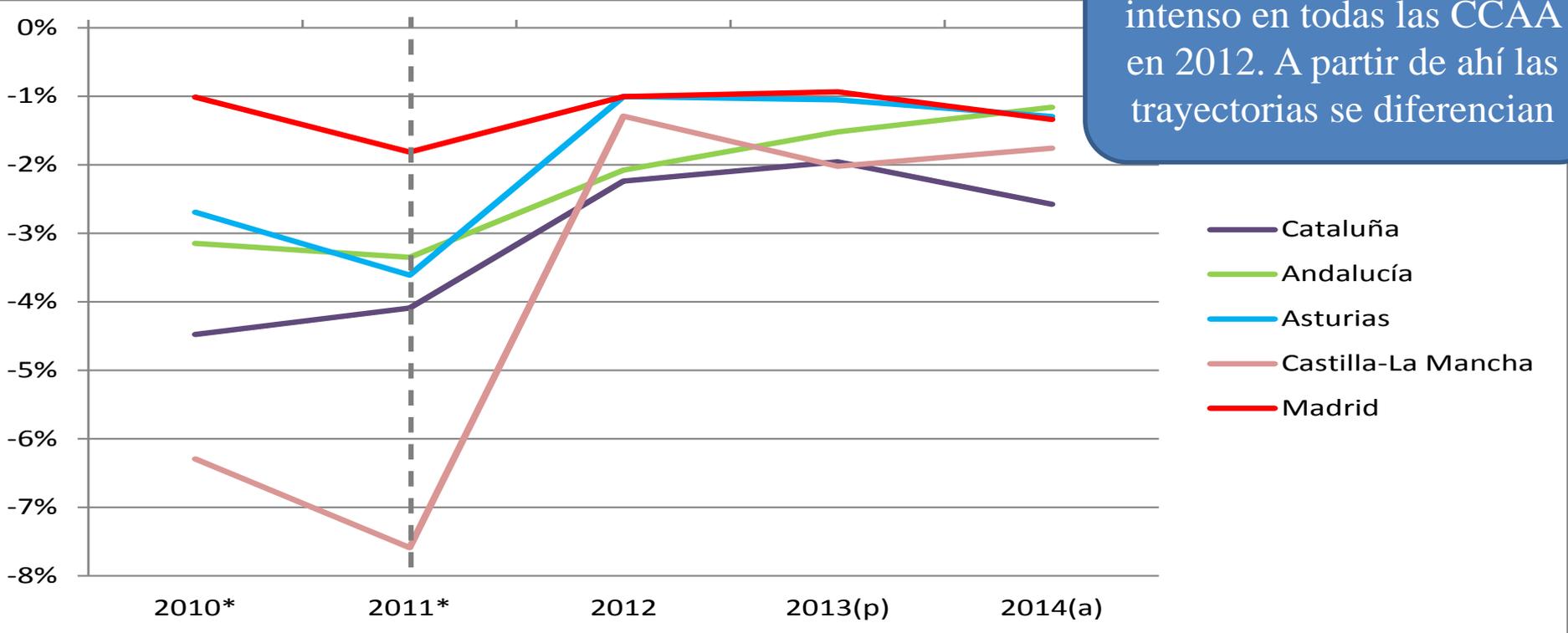
2003-07: estabilidad presupuestaria con crecimiento económico

2008-11: crecimiento del déficit, derivado de la crisis financiera

2012-14: ajuste del déficit público

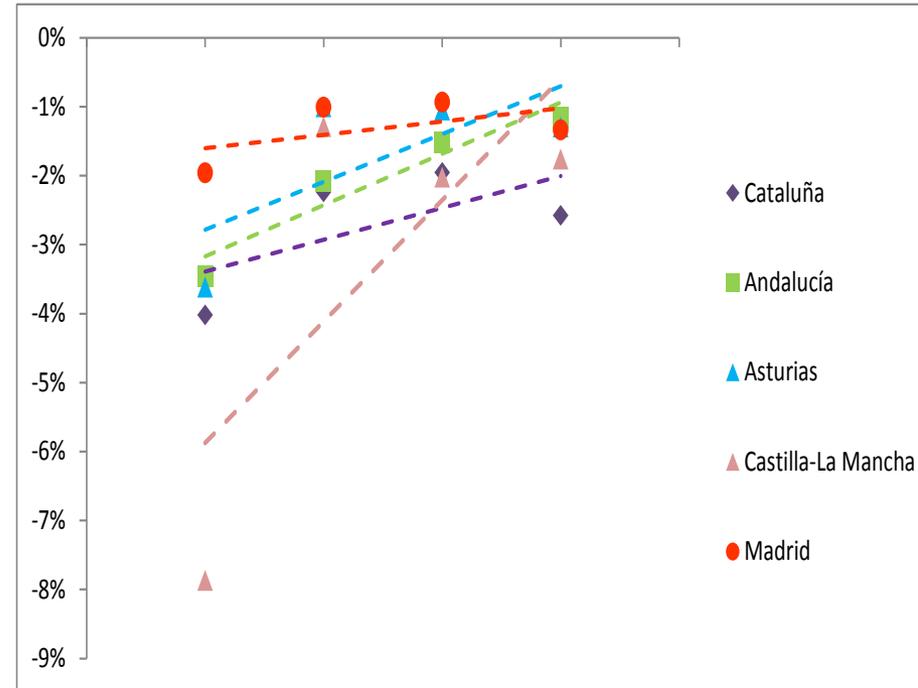
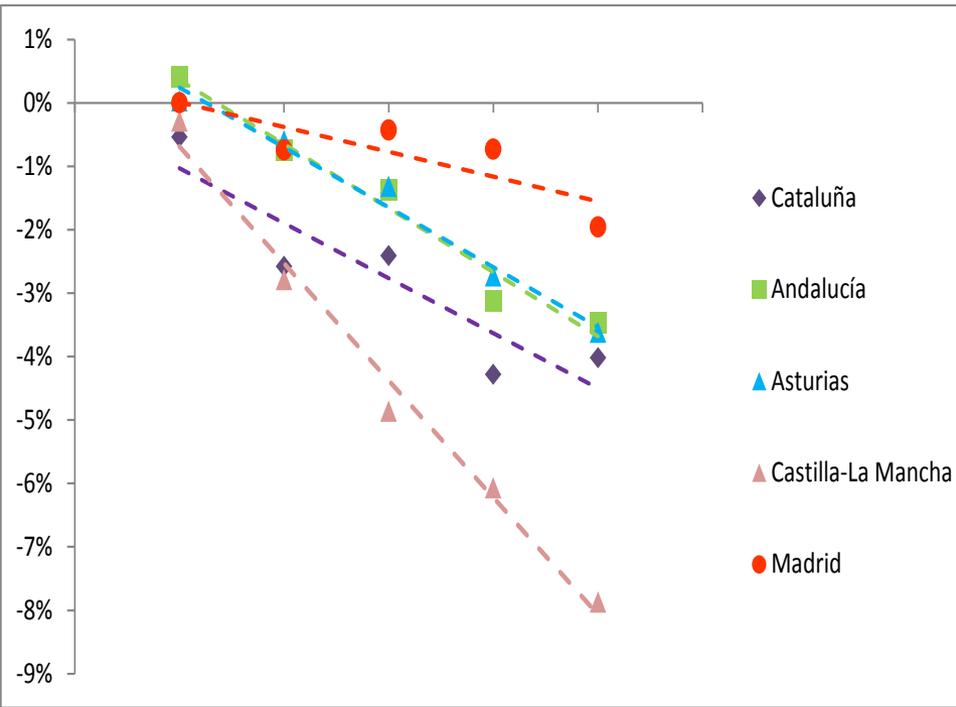
Gráfico 2. Evolución del déficit en términos de contabilidad nacional 2010-14 (% del PIB)

El ajuste del déficit es más intenso en todas las CCAA en 2012. A partir de ahí las trayectorias se diferencian



Castilla-La Mancha, intensísimo ajuste en 2012, reduciéndolo 6,3 puntos de su PIB (-7,59% 2011 a -1,29% 2012), 2013: déficit CLM aumenta ligeramente, hasta situarse en el -2,02% para corregirse en 2014 hasta -1,76%. **Cataluña, Asturias y Madrid** senda similar: reducen el déficit en 2012 (más Asturias, similar a Madrid) se mantienen en 2013 y aumentan ligeramente 2014 especialmente Cataluña (la CA con mayor déficit de las analizadas). **Andalucía**: senda constante de reducción, en 2014 la CA con menor déficit de las analizadas (-1,16% del PIB).

Ritmo déficit/ajuste:

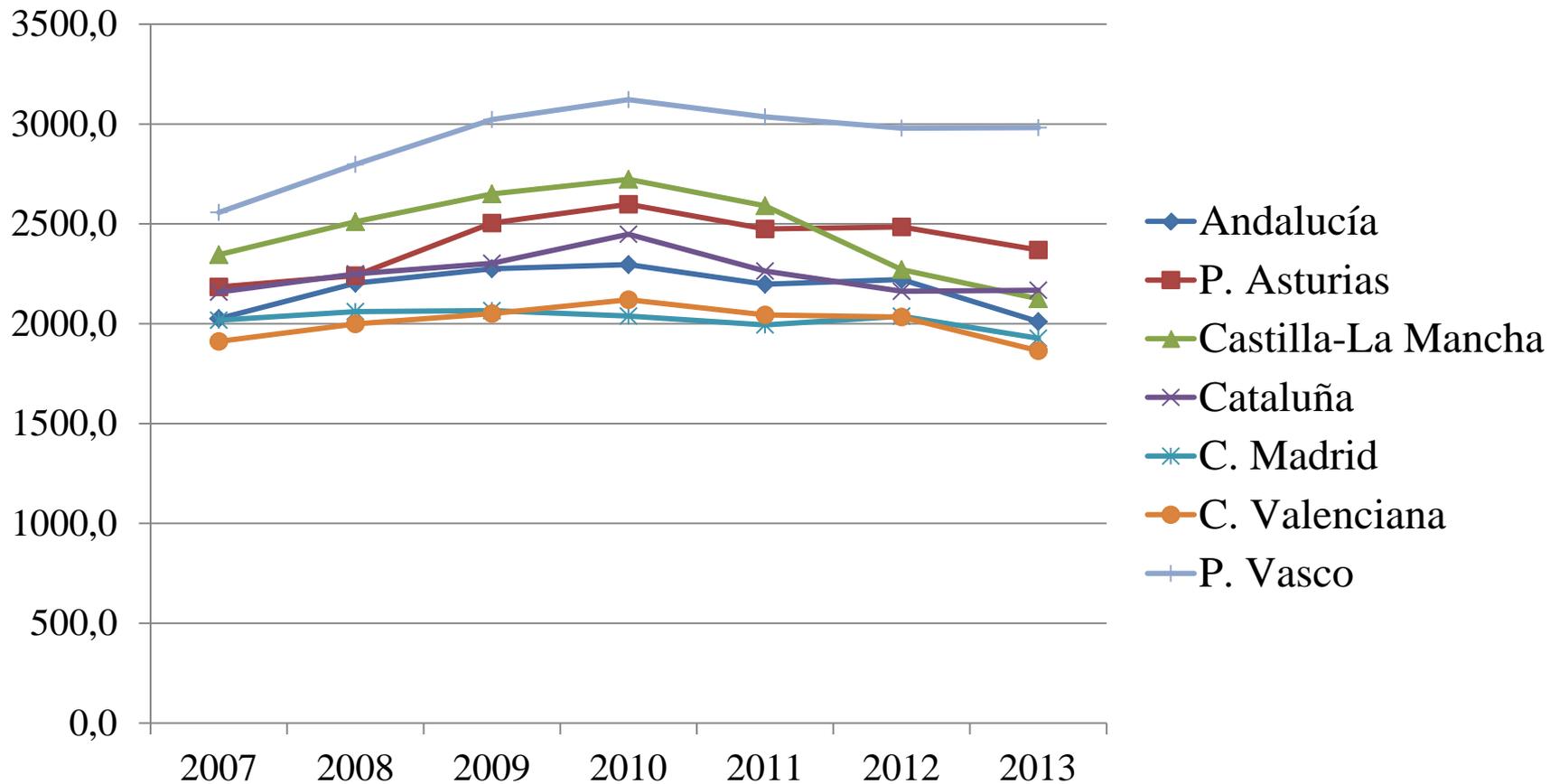


Ritmo del crecimiento del déficit: deterioro más rápido y ritmo homogéneo cada año en **CLM**. En **Cataluña y Asturias**: incremento más lento, pero crecimiento muy homogéneo. **Madrid**: pendiente es más reducida (se incrementa menos el déficit) y, además, lo hace con más variación entre años.

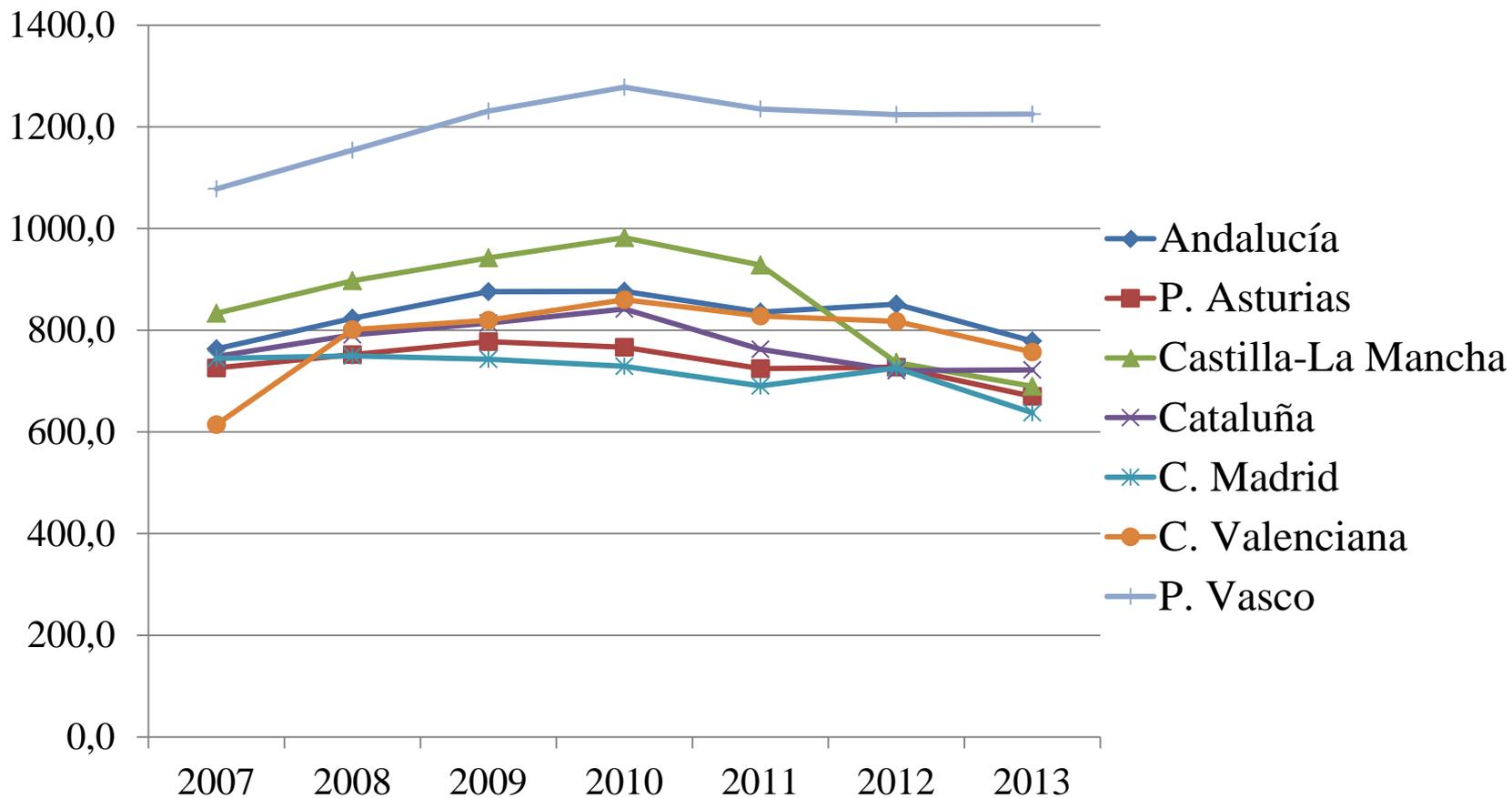
Ritmo de ajuste: **CLM** más rápido (mayor y completamente en 1 solo año (2012), en 2013 y 2014, aumenta su déficit. **Andalucía**: similar **Asturias** en alcance (2,3 puntos en ambos), es más lenta, la reparte entre más años. **Cataluña**: menor alcance y solo un año (2012), donde se reduce más déficit que en todo el periodo, lo mismo en **Madrid**.

Trayectoria del gasto social(2007-2013)

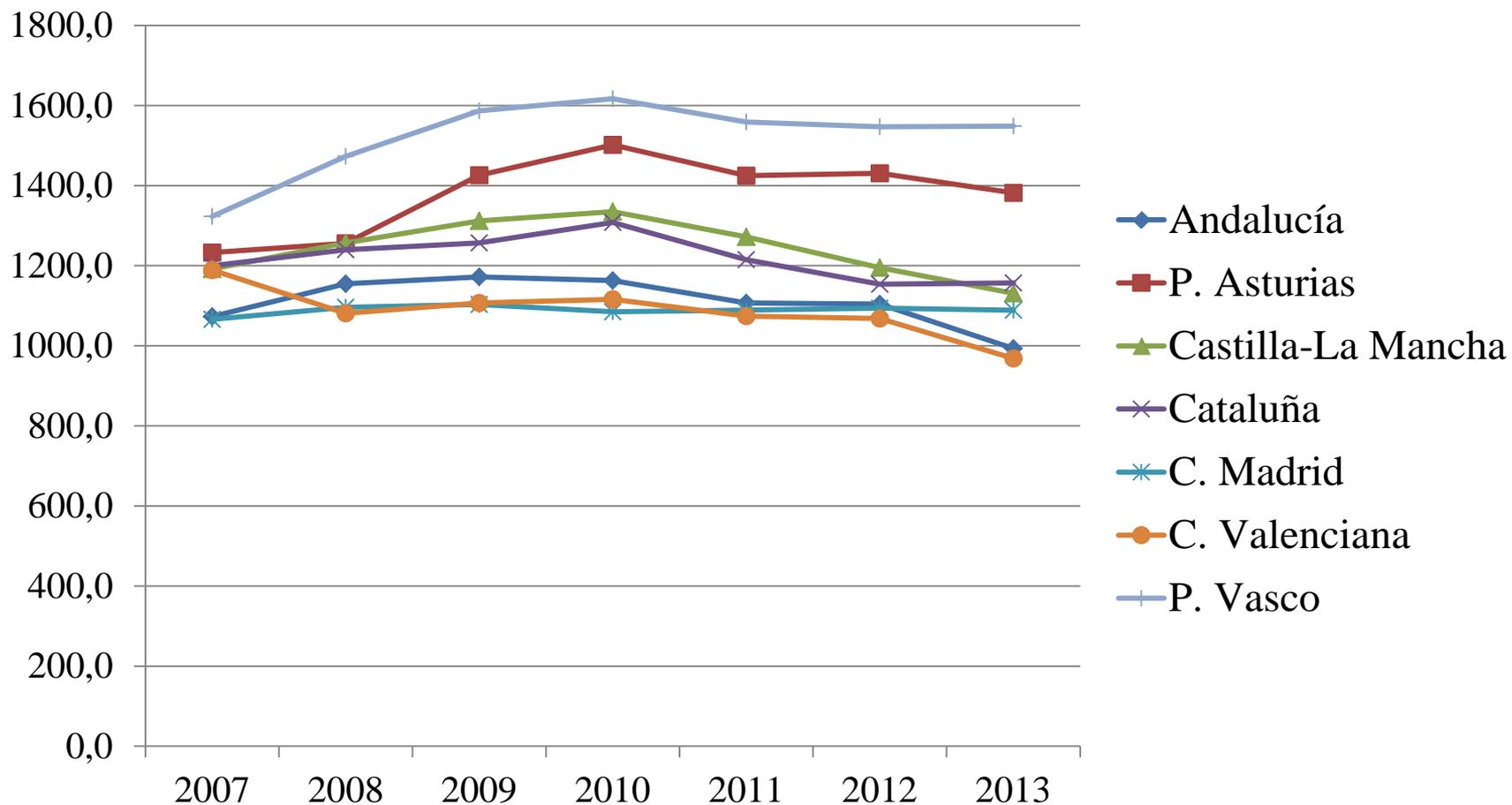
(per capita –euros-)



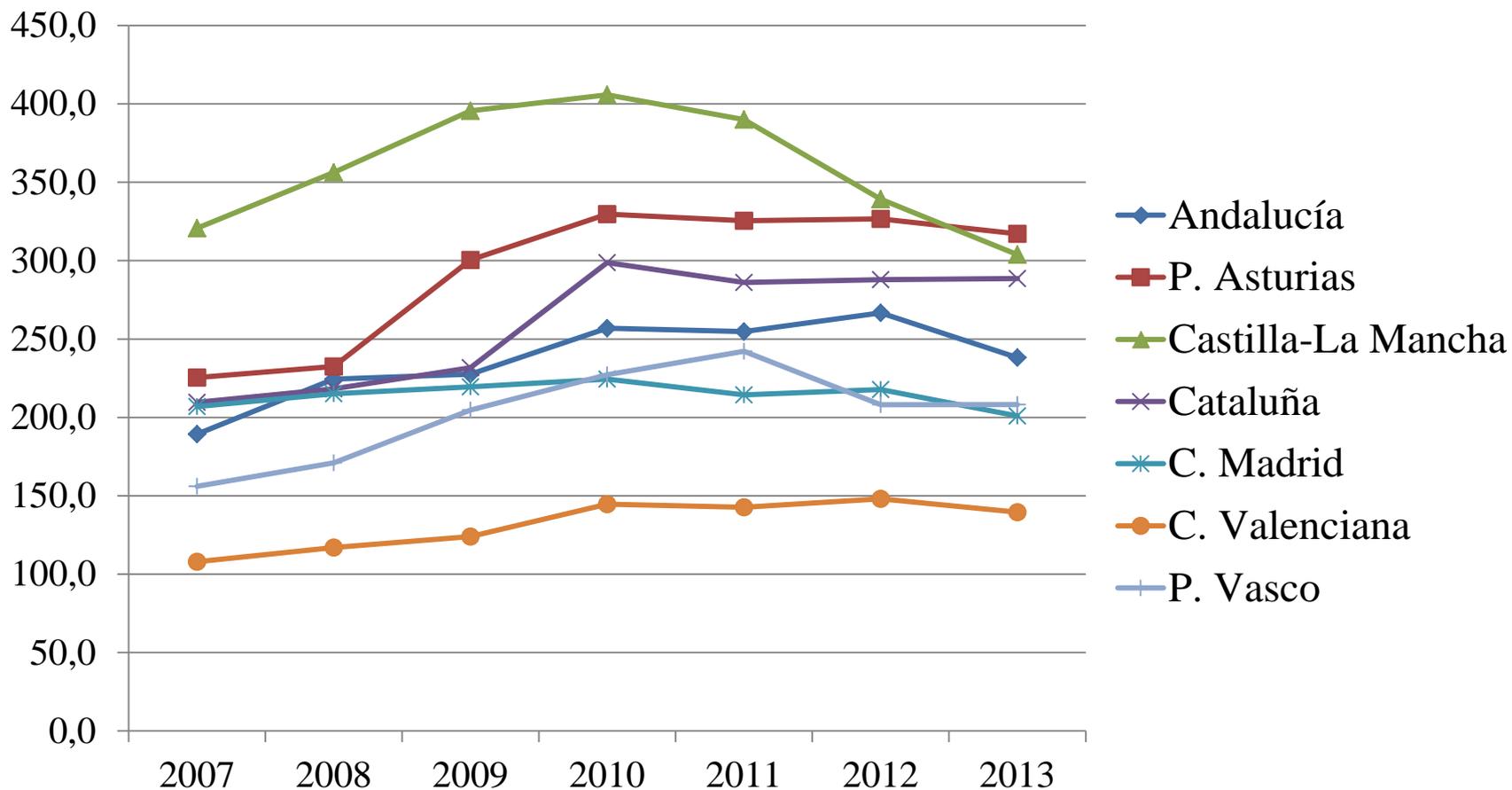
GASTO EN EDUCACION (2007-2013) (-euros-PER CAPITA)



GASTO EN SANIDAD (2007-2013): -euros-



SERVICIOS SOCIALES (2007-2013) : (PER CAPITA –euros–)



La visión politológica ¿Cómo medir y comparar las estrategias seguidas frente a la crisis?

Estrategias en la esfera gubernamental:

- 1) estrategias partidistas de formación de gobierno
 - (de coalición, acuerdos de legislatura, gobiernos monocolor, grandes coaliciones o apoyos variables);
- 2) estrategias organizativas del ejecutivo
 - (refuerzo presidente y consejero hacienda, refuerzo coordinación, centralización, delegación, responsabilidad),
- 3) estrategias programáticas generales
 - (de compromiso con el ajuste, de endeudamiento, de compensación social, de no acción y rescate);
- 4) estrategias fiscales de consolidación
 - (lado de los ingresos, lado de los gastos, estrategias de inversión y crecimiento, activación, reformas presupuestarias).

Estrategias dirigidas a la esfera pública o electoral

- 1) orientación política general o estilo de ajuste
 - (consenso y cooperación con la oposición, de traspaso de culpa a otros gobiernos, de participación de los grupos afectados),
- 2) estrategias temporales
 - (gradualista frente a *big bang* al principio de la legislatura para aprovechar honeymoon effect, secuenciación de reformas, parches rápidos, planificación de reformas a largo plazo);
- 3) estrategias electorales
 - (dispersar costes en todo el electorado, concentrar o evitar costes en ciertos grupos o clientelas);
- 4) estrategias de comunicación
 - (liderazgo, transparencia, framing, política simbólica, marketing de las reformas, ocultación y contabilidad creativa).

Medidas de ahorro o recorte

- 1) medidas tributarias o de ingresos (tasas, copagos, antifraude fiscal).
- 2) medidas de reforma en las prestaciones y provisión de servicios públicos sectoriales (generosidad y elegibilidad, cobertura);
- 3) medidas en el empleo público (congelación oferta pública, reducción de cargos, interinos, jornada laboral);
- 4) medidas organizativas de reforma de la administración general autonómica y el sector público instrumental (racionalización, coordinación, fusión, supresión, la gestión financiera o presupuestaria);

factores que afectan a las reformas, mediados por las estrategias elegidas

- 1) legados estructurales y de política pública:
 - la presión o gravedad de la situación fiscal de partida; el tipo de régimen o sistema de bienestar y la estructura de empleo y organizativa del sector público; los legados de políticas sectoriales; los paradigmas de reforma e ideas existentes;
- 2) factores de liderazgo, programáticos y electorales :
 - el liderazgo y voluntad política de reforma; la ideología del partido en el gobierno; la composición y el apoyo parlamentario a los gobiernos (estabilidad del gobierno y los responsables económicos); el tipo e intensidad de la competencia electoral y el calendario electoral autonómico y central.
- 3) contexto social autonómico:
 - situación socio-económica; actitudes de la opinión pública autonómica respecto a las reformas; la capacidad de movilización la sociedad civil autonómica (sindicatos, empleados públicos), peso de los sectores afectados y de los expertos e intensidad del conflicto.

Algunas conclusiones preliminares

diferencias entre CCAA en:

- Si bien el contexto político y económico ha limitado significativamente margen de maniobra en las CCAA.
- Diferentes trayectorias de gasto vs. ingreso y de gasto social.
- Énfasis en medidas de gasto, pero también medidas de ingresos y de impuestos que muestran divergentes preferencias por la ideología del gobierno
- CCAA utilizan gran variedad de medidas (organización administrativa, la gestión de recursos humanos y gestión de los ingresos), tanto en general como en los sectores de salud y educación.
- Diferente intensidad y grado de cumplimiento de determinadas medidas especialmente impopulares.

Confirmación de hipótesis

- El punto de partida importa
- La ideología del gobierno y las coaliciones importan
- La personalidad del presidente y el consejero de hacienda importan
- El ciclo electoral importa