

EL ESTADO INVERTEBRADO

Manuel MONTALVO

Universidad de Granada (España)

Unos cuantos hombres, movidos por codicias económicas, por soberbias personales, por envidias más o menos privadas, van ejecutando deliberadamente esta faena de despedazamiento nacional, que sin ellos y su caprichosa labor no existiría.

(Ortega y Gasset, *España Invertebrada*, 1934).

Palabras clave: Federalismo fiscal. Constitución española. Confederalismo.

Key words: Fiscal federalism. Spanish Constitution. Confederalism.

RESUMEN

Este artículo tiene como finalidad plantear la crítica al *federalismo fiscal* en cuanto modelo normativo de reparto de competencias en un espacio político descentralizado; y ello, en tres planos: el primero está en orden a decir que el *federalismo fiscal* es el resultado de un proceso histórico de descentralización de las funciones estatales, una consecuencia de lo que ha sucedido, y no lo que debe suceder cuando el modelo se aplica; segundo, al tratarse de un modelo normativo, su validación empírica está fuera de lugar y sus posibilidades de realización se hallan muy constreñidas debido a la alta restrictividad de sus hipótesis, lo que no es contrario a su aplicabilidad con fines ideológicos cuando se desencadenan los procesos de descentralización que tienen como resultado último, caso del llamado “Estado de las Autonomías” desarrollado a partir de la Constitución Española de 1978, abocado a desembocar en una forma confederal. Por último, debido a las economías externas que crea y propaga, además de los conflictos entre instituciones periféricas, propiamente la descentralización carece de sentido e invoca acometer los fines de política económica desde la modernidad de un nuevo Estado mundializado.

ABSTRACT

In an important sense fiscal federalism model can be seen as a normative model whose aim is ideological. Its argument about costs and benefits of decentralization in government is based on the fact that decentralization allows better matching of public good supply and increases social welfare. But this is not true. Fiscal federalism model is a collection of old ideas that suggest that this organizational process generally increases efficiency in the allocation branch of the budget, but the possibility that negative externalities and inter institutional spill-overs, when taken into account, makes this proposition false. It is the opposite process, centralization, which causes positive externalities in the allocation to arise, satisfies the ends of political economy, stabilization and distribution, and decreases the size of government.

SOBRE TÉRMINOS Y MALENTENDIDOS

Como si fueran materiales de derribo, la mayor parte de las teorías o modelos se sirven de implementos *ad hoc* bien sea tomados de esta filosofía política o de aquellas proposiciones económicas como medio de alcanzar el fin propuesto que de suyo ya venía implícito en las premisas.

Cierto es que los materiales de derribo no mejoran de condición por su uso: la historia de la filosofía es un cascajal donde se orillan a modo de cascotes y destrucciones si acaso con algún orden, sólo sea el alfabético, montones y montones de palabras.

Pese a su origen espurio, la construcción teórica no tiene por qué compadecerse con un artefacto inservible, aunque en muchos casos no sea más que eso, una especie de *algo* inútil recubierto de una capa de ideología, cuyo teñido se va desgastando por el paso del tiempo, si necesidad de que por cualquier eventualidad resulte dañado por menos de raspar levemente con la uña de la crítica.

Yendo a más, es posible que los ingenios teóricos no sean otros que trasuntos ideológicos, tiñes de *algo*. Aunque ciertamente qué sean es lo de menos, siempre que el tintado se ocupe de encubrir el interés político o económico, que como brocha de pintor convierte el trasfondo en brillos e intensidades del color.

Esto viene a suceder con el *federalismo fiscal*, un modelo sobre la distribución de las competencias de los ingresos y gastos públicos en un Estado descentralizado. Esta economía verbal de lo que es el *federalismo fiscal*, sin duda no es correspondiente con su amplio desarrollo. Desde su aparición en el ámbito teórico de lo que vino a llamarse “síntesis neoclásica”¹ progresivamente se fue convirtiendo en un artefacto teórico que a espaldas de su validez se mostró de una gran aplicabilidad siempre atenta a la fecundidad ideológica.

Previa a la descripción del *federalismo fiscal* se hace preciso disipar las confusiones que cubren los términos utilizados, que en pocas o ningunas ocasiones vienen a designar con claridad lo que vendrían a identificar. Sean *centralismo*, *descentralización*, *Estado Federal*, *Estado Confederal* o *Estado Unitario*. Por ejemplo, el término *descentralización* de inmediato se reclama en *Estado Federal*, y también a la inversa, *Estado Federal* se acuerda con *descentralización*. A su vez, *Estado Federal* se significa en desunión, separación. Lo que lleva a generar falsas contradicciones: *Estado Federal* parece falsamente contradecirse en sentido estricto con *centralización*. ¿Puede existir un Estado Federal centralizado? De hecho, la esencia de un *Estado Federal* es la de unir, la de crear una unidad homogénea de lo que se presenta heterogéneo, roto. ¿Qué otro sentido podrá tener? Desde luego

1. El término “síntesis neoclásica” fue acuñado por Paul Samuelson en la década de los cincuenta para significar una nueva forma de comprensión de la economía fundada en el principio keynesiano de que la situación normal de funcionamiento de la economía es con paro y que las concepciones de la economía clásica son plausibles de ser ciertas siempre que se cuente con la intervención del Estado, con el empleo de la política fiscal y la política monetaria.

que no puede ser el de romper, desunir, lo que se fue constituyendo como un espacio completo, en una unidad, a través del proceso de decantación histórica.

Efectivamente, un *Estado Federal* llegado a separar, disgregar, lo unido, es un absurdo, lo cual no quiere decir que no sea realizable: el absurdo puede ser realizable porque no es imposible.

Así pues, si el *Estado Federal* tiene un sentido lógico, no será distinto del que dirige a la unidad; no a la fractura de lo que el tiempo y la historia ha unido.

En este acuerdo, el *Estado Federal* podrá adoptar una estructura fiscal centralizada o descentralizada en aras a lograr la mayor eficacia en la consecución de los fines de política económica.

En cuanto a lo que hace al Estado Confederal parece ser una continuación o, si se prefiere, un desarrollo disgregador del Estado Unitario que culmina en el Estado Confederal. Obviamente este desarrollo es meramente supuesto, inducido por el orden que se le da, no de manera distinta a como numéricamente el *uno* se sigue en el *dos* y este en el *tres*, sin que exista ninguna clase de relación entre los números que no sea el orden. Así viene a suceder con estas categorías de Estado: se establece un orden de prelación carente de progreso histórico, político o analítico o, al menos, con parecido contenido al de un ordenamiento ordinal o cardinal. De hecho, son construcciones de poder que no implican desarrollo o progreso: son consecuencias de sendas políticas e históricas que no forman ninguna clase de patrón evolutivo. El Estado Confederal² no es un paso adelante del Estado Federal, sino una situación política en la que un conjunto de Estados unitarios fijan un nivel de compromiso entre ellos, que eventualmente podrá estar fijado en un acuerdo sobre la defensa del orden exterior, alguna vertebración de la administración de justicia o de representación internacional. Ni decir tiene que al Estado Confederal no es aplicable el modelo de *federalismo fiscal*, desde el punto que los estados confederados mantienen su autonomía respecto de la política de ingresos y gastos públicos.

Abundando en la aclaración de términos, se ha roto con la necesidad de correspondencia entre *descentralización* y *Estado Federal*, así como con la de *centralización* y *Estado Unitario*. La *descentralización* podrá ser adoptada sin menoscabo de rigor alguno ya por el *Estado Federal* como por el *Estado Unitario*.

Un *Estado Unitario* podrá adoptar una estructura de ingresos y gastos públicos descentralizada sin que haya de surgir ninguna quiebra de la forma de Estado, pues lo perseguido es lograr la mayor eficacia en los fines de política económica, y si la forma eficaz de lograrlo es descentralizar las instituciones, no tendrá por qué existir ninguna clase de inconveniente: no es sino cuestión de técnica fiscal.

2. En esta distinción se obvia la muy sin embargo importante cuestión de la divisibilidad o indivisibilidad de la soberanía.

LAS IDEAS DEL FEDERALISMO FISCAL

El sustrato teórico del federalismo fiscal se encuentra en el concepto de mercado, entendido no sólo como el fundamento del funcionamiento de la sociedad capitalista, sino también en el sentido más restringido de mecanismo capaz de optimizar las decisiones económicas siempre que éstas se produzcan en un espacio de libertad y competencia.

Al modo como en el mercado cada individuo o agente económico toma sus decisiones siguiendo un esquema de racionalidad operativa, de adecuación de medios a fines, en aras a la satisfacción de sus intereses, en el ámbito público, las instituciones políticas deberán tomar las decisiones con parecida racionalidad: adecuando los medios de que disponen a los fines perseguidos. Medios que no serán otros que los ingresos y gastos públicos, y fines que tampoco serán diferentes a los propios de la política económica: asignación de recursos, estabilidad y distribución de la renta.

La relevancia de la idea de mercado y su aplicabilidad al espectro político son las premisas implícitas del modelo de Musgrave³. Ambas premisas, al formar parte de una verdadera filosofía cual es la que encierra el concepto de mercado, se encuentran relacionadas consecuentemente: el concepto de mercado no se circunscribe a los hechos económicos de comprar, vender, dar o recibir, y a la correspondiente formación de precios, sino que trasciende a esferas aparentemente alejadas de la nuda realidad económica, como son la esfera política, jurídica, cultural..., porque el *mercado* contiene una ideología, una forma de comprensión y proyección de la sociedad en su conjunto y en su desarrollo.

Partiendo de cómo los individuos en el mercado se comportan de manera independiente, soberana y competitiva para satisfacer sus intereses, se puede idear un espacio político donde las instituciones públicas dotadas de unas determinadas competencias podrían de forma también autónoma y competitiva actuar para contribuir al logro de los fines de política económica. Por tanto y en esencia, no existen elementos diferenciadores entre individuos e instituciones salvo en lo referido a las concreciones: los individuos adoptan sus decisiones con el fin puesto en alzarse con la mayor renta posible. Las instituciones actuarían seguidas del interés de cumplir los fines de política económica. En ambas situaciones, individuos e instituciones se adecuan a un esquema de racionalidad operativa, que viene a consistir en hacer corresponder unos medios dados a los fines perseguidos, en el acuerdo que tanto fines como medios deben ser racionales.

Siendo éste el sustrato del modelo de Musgrave, éste vendría a consistir en distribuir normativamente las competencias entre las instituciones en aras a la ultimación de los fines de política económica. Así pues, divididas estas instituciones

3. Musgrave R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*. Mac Graw Hill. New York. (Esp.: *Hacienda Pública*. Aguilar. Madrid, 1968).

(1969): "Teorías del federalismo fiscal". *Hacienda Pública Española*, 1978, 35, pp. 387-393.

en periféricas y centrales, y considerados como fines de política económica la asignación de recursos, la estabilidad y distribución de la renta, el modelo quedaría concretado escuetamente en estas líneas:

INSTITUCIONES	FINES
Periféricas	Asignación de recursos
Centrales	} Estabilidad } Distribución de la renta

Las relaciones que pueden establecerse entre las instituciones pueden ser de tres tipos: primero, verticales, que son las dadas entre las instituciones centrales y las periféricas; segundo, horizontales, reflejadas en las relaciones establecidas entre las instituciones periféricas, y finalmente, las mixtas, articuladas de manera distinta de acuerdo con alguna clase de especificidad existente entre las instituciones periféricas y las instituciones centrales.

Al paso de lo dicho surgen dos cuestiones metodológicas: la primera, y de carácter general, consiste en la más que frecuente confusión de *teoría* y *modelo*, lo que equivale a no distinguir la realidad de su representación. Con una *teoría* se pretende “explicar la realidad”; en cambio, un modelo intenta representar la realidad o una parte interesada de la realidad; de aquí, que los modelos queden afincados en la ficción. En este sentido, el modelo de Musgrave es la representación de la división de competencias entre las instituciones políticas para satisfacer los fines de política económica normativamente concretados. No obstante, un modelo podría compadecerse con la realidad, pero aun así no sería mejor que el más fiel paisaje reflejado en un cuadro respecto del paisaje natural.

En lo que se refiere a la segunda cuestión metodológica apuntada, es de decir que el modelo de Musgrave no es algo *ex novo*, su diseño es fiel a la construcción política de los Estados Unidos, a la que se llegó mediante un proceso histórico en el que se fueron decantando las competencias de los Estados Unitarios y del Estado Federal, y no por haberse contemplado el reparto competencial del modelo musgraviano.

Esto no tendría una importancia mayor que la que tiene desde el ángulo metodológico, de no haberse considerado este modelo normativo como de aplicabilidad general a toda clase de espacio político y de espaldas al proceso de decantación que impone el decurso histórico.

Descritos los fines de política económica, cumple en las líneas siguientes entrar en el análisis del contenido de ellos, principiando por la asignación de recursos.

ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Tomado el mercado como un mecanismo social por excelencia de asignación de recursos económicos, no parece que al Estado le compitiera cumplir un fin que queda incurso en el propio ingenio de formación de precios, de no ser que se advierta que entre la idea de *mercado* y la realidad del mercado dista la distancia de sus fallos: el mercado no asigna eficientemente los recursos y obliga a la intervención del Estado.

Estos fallos de mercado son de tres órdenes: de orden de competencia imperfecta, de la aparición de efectos externos o externalidades y de distribución asimétrica de información, a más de los que propician la producción de bienes públicos. Por separado y en conjunto, cada fallo y todos los fallos, impedirían que la asignación de recursos fuera la que viene a desprenderse de la idea de *mercado* o de *mercado eficiente*.

Si se despojara al mercado del más bien quimérico término de *eficiencia* y se tuviera el mercado, como hace Hayek, como una norma social que resuelve el problema de coordinación de las decisiones de los individuos, no sería preciso denunciar fallos o buscar soluciones eficientes de asignación. Bastaría considerar que el mercado permite la coordinación de la más diversa índole de hechos económicos, sin entrar en distinciones de peores, mejores u óptimas soluciones.

Sin embargo, no es éste el punto, pues de lo que se trata es de justificar la intervención del Estado reconocidos los fallos de mercado, que no lo son en la exacta medida que son consecuencias de su funcionamiento. Como es el caso de la competencia imperfecta, con cuyo reconocimiento de fallo de mercado se pretende sustituir la realidad por la ficción: el normal funcionamiento monopólico de los mercados por lo que ni siquiera alcanza ser una excepción metodológica, cual es la competencia perfecta.

La competencia, incluso por su propia dimensión semántica, genera el monopolio. Una situación de competencia atemporal e indefinida es de suyo imposible. En su materialidad y desarrollo lo que sucede es que la competencia engendra en su dinámica económica la competencia imperfecta, el monopolio. Dicho en otros términos: un estado de guerra implica en su realización el desenlace de vencedores y vencidos, en el que se contiene el poder del triunfador. Esta obviedad hobbesiana no admite mayores escolios.

¿En esta situación de competencia imperfecta o monopolio sería juiciosa o estaría justificada la intervención del Estado? Si se toma esta situación como un fallo del mercado la respuesta es afirmativa; pero si se toma el monopolio o la competencia imperfecta como un precipitado del funcionamiento del mecanismo de precios, la respuesta es la contraria. El Estado carecería de razón para intervenir, máxime cuando de *facto* y por pura evidencia empírica el monopolio es menos restrictivo en precios y cantidades que la competencia: se ofrecen mayores cantidades de mercaderías a precios menores. Así lo avala la llamada *ley de costes de producción a largo plazo*.

En relación con las externalidades, tampoco parece justificada la intervención del Estado, pues invirtiendo los términos como hace Coase se podrían contemplar las externalidades más como fallos del Estado que del propio mercado. El Estado al intervenir para corregir las externalidades crea situaciones no eficientes, que no llegarían a producirse de absorber el mercado aquellas externalidades, hecho que llegaría a producirse siempre que los derechos de propiedad estuviesen plenamente definidos y los costes de negociación entre los agentes económicos fuesen nulos.

En cuanto a que el mercado no distribuye la información simétricamente y da lugar a fijaciones de precios ineficientes es un suceso derivado de la dinámica del mercado. Pretender corregir lo que es naturaleza de algo no es menos descabellado que tratar de sustituir lo que *no es* por lo que *es*. Salvo en una dimensión ideológica, cuando no existe compromiso con la realidad, puede plantearse un supuesto tan irreal como que el mercado distribuye por igual la información entre los individuos.

Ya para concluir la cuestión de la asignación de recursos, queda analizar los bienes públicos, en cuya producción pesa el prejuicio de que debe ser llevada a cabo por el Estado dadas las características que diferencian a estos bienes de los privados, y no son otras: primero, los bienes públicos⁴ no están sometidos al principio de exclusión, ningún individuo puede ser apartado de su uso o disfrute; segundo, tampoco es de aplicación el principio de rivalidad en el consumo, el consumo realizado por cualquier individuo no disminuye el consumo de los demás.

Evidentemente, estas dos características de los bienes públicos que las diferencian de los bienes privados, no le otorgan la genérica exclusividad de ser producidos únicamente por el sector público. Puesto como ejemplo de bien público la defensa del orden, ya sea interior o exterior, es claro que la producción de este bien no tiene por qué ser necesariamente competencia del Estado.

De todo lo dicho se viene a colegir que los llamados “fallos de mercado” que justificarían la intervención del Estado no lo son propiamente: el mercado es una realidad cuya prueba de existencia se encuentra en la reproducción en las condiciones de competencia imperfecta, asimetrías en la información o externalidades, que de presentarse pueden ser absorbidas por el propio mercado. El Estado no puede concebirse como la conciencia del mercado, más exactamente como una mala conciencia, fruto de los prejuicios ideológicos o morales de la “síntesis neoclásica”, que con inútiles prótesis intentó remediar la cojera o manquera de un mercado sano de pies y manos.

Este ánimo ortopédico y curativo caído sobre el mercado se aviene mal con el federalismo fiscal: ¿Si el mercado está contenido en sus fallos de funcionamiento, cómo se puede aplicar la idea de mercado al espacio público?, pues, en definitiva, las pretensiones del federalismo fiscal serían hacer de las funciones

4. Samuelson, P. A. (1954): “The Pure Theory of Public Expenditure”. *Review of Economics and Statistics*, 36, november.

de las instituciones públicas un mercado de competencia. De ser así, la propia dinámica competencial llevaría a situaciones imperfectas entre las instituciones, de prevalecimiento o dominio, y por ende a asignaciones de recursos no eficientes.

Las situaciones no eficientes no merecerían de mayores consideraciones de afirmarse sin alambicados empíricos que el federalismo fiscal es un modelo normativo. Siendo así es de suyo plantear: ¿puede establecerse la competencia normativamente, puede ser la competencia una norma? ¿Se puede salvar el antagonismo entre positivo y normativo? Lo que sí es posible es evitar este callejón sin salida y situar las funciones de las instituciones en un orden normativo para posteriormente validar la oportunidad de la norma mediante el sistema prueba – error. Aunque de revelarse como un error, su desmesura histórica y social es de tal magnitud que hace ocioso cualquier juicio valorativo.

Y ya que efectivamente el federalismo fiscal es un modelo normativo, establecidos los niveles de actuación de las instituciones periféricas, es obligado determinar en relación con la asignación de recursos el resultado óptimo, que hipotéticamente sería alcanzado a través de la igualdad entre el gasto público local realizado por cada institución periférica y la demanda de bienes realizada por los individuos que se encuentran bajo la férula política de cada institución.

La idea de optimidad que es una especie de “vicio” del pensamiento neoclásico consiste en determinar situaciones de equilibrio sujetas a un cuerpo de restricciones que hacen del óptimo perseguido una ficción teórica de imposible realidad⁵. Baste pensar en la ausencia de efectos externos, consumo limitado de bienes públicos por los individuos, correspondencia adscriptiva de éstos al campo de acción de las instituciones, por no abundar en la restricción de estabilidad de precios y pleno empleo, hecho altamente improbable y extremo.

La ruptura con la “ausencia de movilidad de los individuos entre las instituciones” incorporó la variante de Tiebout⁶, consistente en dotar de movimiento a los individuos para desplazarse entre las instituciones de modo que se llegara a alcanzar

-
5. La determinación del referido equilibrio está sometido a las siguientes nueve restricciones:
 1. La producción de bienes públicos debe ser de bienes públicos puros.
 2. El número de bienes ha de ser limitado.
 3. Debe existir perfecta correspondencia entre los espectros políticos de cada institución y los individuos adscriptos a ellas.
 4. Cada institución debe ceñirse a una producción de bienes públicos concreta y determinada.
 5. El consumo de bienes públicos por parte de cada individuo es limitado.
 6. Ausencia de efectos externos.
 7. Los costes de la toma de decisiones son nulos.
 8. Ausencia de movilidad de los individuos entre los campos de actuación de las instituciones periféricas.
 9. Estabilidad de precios y pleno empleo.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanich. Inc. New York (Esp.: *Federalismo Fiscal*. Instituto de Administración Local, 1977).

6. Tiebout, C. M. (1956): “A pure theory of local expenditures”. *Journal of Political Economy*, 64-5 (Esp.: *Hacienda Pública Española*, 50, 324-331, 1978).

la igualdad entre la demanda de bienes públicos realizados por los individuos y la oferta de las instituciones, lo que en última instancia vendría a dar el “tamaño ideal” de las instituciones. Esta movilidad se conoció como “votar con los pies”.

Como de lo que se trataba a la postre es de afirmar la mayor eficiencia de las instituciones periféricas respecto de las centrales, se termina estableciendo el llamado *teorema de la descentralización*:

Para un bien público cuyo consumo se encuentra referido al total de las instituciones periféricas y sus costes de provisión son idénticos para las instituciones periféricas y las centrales, será más eficiente que la provisión, para cada cantidad de bien Pareto óptima⁷, sea realizada por las instituciones periféricas a que lo hagan las instituciones centrales para cualquier cantidad prefijada y uniforme para el total de las instituciones⁸.

Este teorema no es sino una manera de establecer la superioridad de las formas políticas descentralizadas sobre las centralizadas o, si se prefiere, del Estado descentralizado sobre el centralizado.

Hasta aquí se ha analizado la asignación en relación con el gasto público, en lo que hace a los impuestos, es un lugar común que las instituciones periféricas asuman las competencias de aquellos tributos que no afecten a los fines de estabilidad o repercutan en la distribución de la renta y alteren el principio de equidad. En respeto a este supuesto, la capacidad tributaria de las instituciones periféricas quedaría reducida a todos aquellos tributos de índole local, contribuciones territoriales, impuestos indirectos, tasas y contribuciones especiales que no provoquen distorsiones en los precios, porque de lo que se trataría es de no afectar a los dos grandes fines reservados a las instituciones centrales, cuales son la estabilidad y la distribución.

ESTABILIDAD

En lo que se refiere a la estabilidad, ésta se entiende en un doble sentido: como estabilidad de precios y como estabilidad del mercado de trabajo, que no pueden ser perseguidas sin la ejecución de una política económica consumada desde las instituciones centrales.

La estabilidad de precios concretada en una inflación moderada, que a su vez es correspondiente y efecto de una determinada tasa de paro⁹, es resultante de la

7. Se entiende como una asignación Pareto óptima si no existe ninguna otra en la que ningún individuo puede mejorar sin que empeoren los demás.

8. Oates, o.c., p. 320.

9. Esta forma más laxa de fijar el objetivo de estabilidad pretende esquivar los juicios de valor sobre las distinciones entre paro voluntario e involuntario y sus correlatos de pleno empleo, así como los conceptos de paro natural o “nairu” (tasa de paro no aceleradora de la inflación).

política económica, entendida en la complementariedad de la política monetaria y de la política fiscal, y se comprende en la instrumentalización de los ingresos y gastos del Estado.

Comenzando por el gasto público, y dividido éste en gasto periférico y gasto central, se ha partido del prejuicio político de que el gasto público periférico es más eficiente que el central en virtud de que los costes de provisión de los bienes y servicios de las instituciones periféricas son menores e igualmente menores los gastos de administración y mayores las economías externas que provee la descentralización; no obstante, nada de lo anterior tiene un correlato empírico, ni tampoco lógico; en cambio, sí lo tiene lo contrario: conforme la descentralización se extiende y profundiza, el gasto de administración aumenta, a la par que se eleva la ineficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. A la inversa, por efecto de las economías externas inherentes al gasto centralizado, disminuyen los gastos de administración como también lo hacen los costes de provisión de los bienes y servicios públicos.

En relación con la estabilidad de precios, es claro que el gasto público periférico carece de efectividad. Una situación inflacionaria sólo puede ser acometida desde una institución central que emplee las acciones de gasto en un plano uniforme sin distinciones periféricas. Esta efectividad del gasto público central se torna inexcusable cuando se contempla la política fiscal como un instrumento técnico, cuando se la toma como una “caja de herramientas”, y por tanto, dotada del atributo de neutralidad frente a la arbitrariedad que se desprende de la ideología presente en la política: la política fiscal es más propiamente una técnica que una política. Lo que sucede igualmente con la política monetaria, que es sin discusión un empleo técnico de los implementos monetarios desde una instancia o institución obligadamente central.

Y en lo que dice al gasto, dice de los impuestos centrales: su utilización debe ser también uniforme y unívocas sus acciones. Técnicamente es inviable, dígame por ejemplo, un empleo diferenciado y periférico del impuesto del valor añadido, ya que provocaría distorsiones en las estructuras de precios e inestabilidad en los mercados.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Como ha quedado sentado más arriba, la distribución de la renta es competencia de las instituciones centrales de acuerdo con el modelo de federalismo fiscal, toda vez que el empleo de una política fiscal particularizada por las instituciones periféricas vendría a cambiar los patrones de distribución de la renta. Es evidente, que la existencia de pautas de progresividad diferentes para cada una de las instituciones periféricas vendría a romper el principio de justicia distributiva: dentro de un mismo Estado, individuos con el mismo nivel de renta recibirían un trato fiscal distinto. Luego, cae por su propio peso que todos los tributos reclamados

en la distribución de la renta habrían de ser competencia de las instituciones centrales.

La progresividad no cae sólo del lado de los impuestos, también se halla incursa en el gasto público. Así es, los efectos del gasto público no concluyen en la asignación de recursos, también inciden en la distribución de la renta: una mayor o menor provisión de bienes públicos por parte de las instituciones periféricas ocasiona cambios en la renta real de los individuos. Una mayor producción de bienes sanitarios, educativos o sociales dispuestos por las instituciones periféricas equivale a una mejora en los niveles de renta de los individuos adscritos a las instituciones periféricas, lo cual equivale a variaciones positivas en la distribución de la renta. Al revés, una menor producción de bienes públicos o de peor calidad tendrá efectos contrarios.

Después de lo dicho cabe extraer algunas conclusiones aproximativas:

Primera: El federalismo fiscal es un modelo normativo de distribución de las competencias entre instituciones periféricas y centrales que puede ser aplicado al igual por un Estado Federal como por un Estado Unitario, ya que ambas formas de Estado en nada son contrarias a la descentralización.

Segunda: Como otros modelos, en su construcción se parte de un proceso de decantación histórica, de un resultado final desde el que se remonta a unas premisas que se encuentran implícitas en el resultado. Los Estados Federales son formas políticas alcanzadas después de un proceso político, en el que la distribución de competencias es consecuente al desarrollo del proceso.

Tercera: Lógicamente y consecuente con lo anterior, la aplicación del modelo de federalismo fiscal no es principio de un proceso de cambio de Estado, sino que es efecto del surgimiento de una nueva forma de Estado.

Cuarta: Al ser un modelo normativo y, por tanto, ausente de contenido empírico, no puede ser sometido a criterios de validación. Su validez no puede ser más que histórica, en el sentido de su continuidad en el tiempo.

De vuelta de las vistas del federalismo fiscal puede llegarse a la próxima circunstancialidad del político suceder de la sociedad española, sin dejar de hacer posta allá donde Ortega dejó *España Invertebrada*, que desempolvada de su preocupada cotidianidad, son los términos de *raza*, *minoría*, *pueblo*, *decadencia*, de ese lúgubre y resonante “no hay mejores”, queda al desnudo la raigambre social, siempre paciente de la inexistencia de feudalismo y más adelante en los siglos, la carencia de aburguesamiento, del nuevo pensamiento sobre las fuentes de la riqueza.

La ausencia de feudalismo ejerce sobre el pensamiento de Ortega una especie de trampa con la que se conduele de sus muchas secuelas, y apenas vislumbra, acaso muy levemente, que el mal se acrece con otro: la ausencia de burguesía.

Estas dos mórbidas ausencias vendrían a ser la causa de tanto nacionalismo irredento, de tanta molicie particularista, de abundante e insana proliferación de regionalismos sobrenadando en las turbiedades de la ignorancia, distinta de la que se queja Ortega, pero no menos roma aunque mucho más crematística e interesada.

Justo es decir que en el correr de las ideas, Ortega oye rumores de novedad en las formas de entender el suceder de las cosas; es cierto que esos rumores provienen del rodar de monedas, de golpes de mercaderías, de gritos subasteros, absolutamente ajenos a los silenciosos y egregios espíritus de la *ética* del guerrero. La *ética* industrial no es de forma alguna una *ética*, es una distinta percepción de la realidad: comprender que en el resonar del dinero, en el fluir de los bienes y en las astucias de los intereses, reside la concreción de un Estado y una sociedad. Se equivoca Ortega al pensar que Spencer yerra al oponer el “espíritu guerrero” al “espíritu industrial”, porque efectivamente el progreso se halla en el “espíritu industrial”.

Aunque advierte Ortega las excelencias de Max Weber, no repara que la única *ética* posible, o la ninguna *ética* posible, está en el ejercicio de la astucia que permite asumir riesgos económicos a los comerciantes para alzarse con las mayores ganancias, y no de manera distinta hacen los propietarios: invierten para agrandar sus propiedades y prosperar. El progreso social es ante todo progreso económico: rivalidad, competencia de unos y otros individuos que lleva a encontrar los orígenes de la riqueza y su propagación.

Desde la atalaya de sus creencias, apenas distingue Ortega la silueta de la escarpada realidad, acaso intuye el desmoronamiento de las masas, de su nulo poder para superar el aniquilante nacionalismo, la extenuación del obrerismo. Las masas vuelven a su estado natural de inanidad, al que le sigue el de resignación, que podrá rozar cierto y etéreo espiritualismo, pero que no será en las masas más que abatimiento ante un futuro sombrío.

La invertebrada sociedad lo es en el presente de Ortega por la no existencia de una burguesía capaz de asentar las bases de la reproducción capitalista: se debate en las mezquindades del atraso económico, ciénaga donde se hunde cualquier posibilidad de avance económico. El “quehacer” no es pensar creencias, el “quehacer” es producir, ampliar los mercados, acrecer las fuentes de acumulación de capital para que pueda asentarse un Estado que no quede a merced de las arbitrariedades políticas. A la postre, es esa burguesía rala y pajiza la causa de que la sociedad se desparrame sin contenciones en nacionalismos y particularismos vacuos y estériles. Los comerciantes catalanes, los acereros vascos y los latifundistas andaluces no representaban más que charcos semisecos de riqueza en la desértica pobreza de la sociedad.

La inesperada llegada de la República no hizo más que acentuar las tensiones regionalistas: parece como si la sociedad estuviese abocada a convertirse en un “paraíso cantonalista” bajo la cima de un espectral federalismo, prólogo al trienio apocalíptico que llegaría después. No es que Ortega estuviese *in albis*; en su conferencia “Rectificación a la República” de 1931¹⁰ denuncia las penurias eco-

10. Pudo crear (el Gobierno republicano) desde luego un Consejo de Economía, que rápidamente dictaminase ante el país sobre la situación de nuestra riqueza, sobre los peligros o dificultades probables, sobre lo que se podía esperar y lo que se debía de evitar. De esta suerte, cobrando el país conciencia de su situación material, se evitaban muchos apetitos parciales e inconexos, que han

nómicas y las ningunas medidas tomadas por el Gobierno. No lo estaba, sino que sus preocupaciones eran otras, diferentes por muy cierto de lo que es esqueleto en cualquier sociedad: la acumulación de capital y la justicia social, “vértebras” que no formaban en su pensamiento clase de prioridad alguna y en el que viene a coincidir con sus coetáneos “filios” y “fobios”, ambos dispuestos en la senda equivocada porque el quid no era residente de la sociedad sino que estaba en el Estado, quien independientemente de la forma política que adoptara debería de ser capaz de activar las fuerzas productivas además de dotarlas del marco legal preciso para su desarrollo. Y en lo que concierne a la justicia social, fue considerada como una especie de catecismo al que se abrazaban con fe tridentina los más desfavorecidos y despreciaban con no menor ardor encubierto de superioridad los apoltronados en los tronos del espíritu.

Cuál fuera la forma que adoptara el Estado se torna un asunto de menor cuantía ante los enormes pasivos que son el atraso económico y la desigualdad social, levas que sólo podían ser salvadas con una política económica que fuese eso: la comprensión y empleo del poder del Estado en razón a esas finalidades concretas.

Los sucesos posteriores acaecidos, que incluso hoy se presentan bajo la lúgubre luz de lo inevitable, la Guerra Civil y la Dictadura Franquista, con su excesiva prolongación en el tiempo, cambiaron definitivamente la sociedad española. El Estado fuerte reclamado por Ortega fue el Estado del dictador Franco, que se admita o no a partir de la década de los sesenta del pasado siglo vino a anclar los fundamentos de una sociedad moderna capitalista. La urraca de Ortega *que en un lao pega los gritos y en otro pone los huevos*, se convirtió en el Estado que daba los gritos y pone los huevos en idéntico nido, en el sujeto decidente de la actividad económica y la igualdad social.

LA “DECONSTITUCIÓN”

El fin del franquismo, llegado por la indubitable ley de la periclitación de las cosas, convirtió en necesidad ineludible la conciliación de una economía de mercado ya desarrollada con la democracia política que le es condigna. Y es aquí donde las líneas anteriores sobre el federalismo fiscal entroncan con la Constitución de 1978 y el llamado “Estado de las Autonomías”, traje político no cortado

deprimido, no diré que gravemente, pero sí en dosis injustificadas la economía española”. *Obras de Ortega y Gasset*. Espasa Calpe S. A., Madrid, 1943, p. 234.

En *España Invertebrada*: “Estos días asistimos a la catástrofe sobrevenida en la economía española por la torpeza e inmoralidad de nuestros industriales y financieros. Por grandes que sean la incompetencia y desaprensión de los políticos ¿quién puede dudar que los banqueros, negociantes y productores les ganan el campeonato? *Ibidem*, p. 791.

precisamente a la medida,¹¹ más bien todo lo contrario: chaqueta de manga viuda, solapas disperejas, un bolsillo a un lado y al otro sin bolsillo.

La Constitución de 1978 no es un modelo digno de emulación como tampoco lo fue la Constitución de 1931, y dando un paso más, no lo son ninguna incluso admitiendo su naturaleza ficcional, cuando la trama jurídica se desborda en ambigüedades y relativismos. Esto sin queja de admitir que la ambigüedad y el relativismo son necesarios en esta clase de ficciones jurídicas, pero no hasta el límite de emplear la ambigüedad como medio de atribuir entidad a nacionalismos y particularismos en los que se disuelva la esencia del Estado.

La crítica al *federalismo fiscal* en cuanto modelo distribuidor de competencias en un espacio político descentralizado, bien se dirija a sus extremas hipótesis o a sus presunciones de contenido empírico, no debería apartar la idea de que sus normas forman un marco guía en el que se puede desarrollar la normativa jurídica correspondiente a las competencias de las instituciones periféricas y a los fines de política económica; pero sucede que en la Constitución de 1978 sólo, y con exceso de voluntad, puede ser entrevisto el *federalismo fiscal*, que de haberse contenido sin ambiguos trampantojos y, sobre todo, de haberse delimitado lo concerniente a la asignación de recursos no se habría llegado a un “Estado de las Autonomías” abocado a concluir en una eventual forma confederal, ya que el reparto de competencias claramente diferenciado entre los órganos periféricos y centrales da pie a una descentralización de funciones proclive a las formas políticas federales o unitarias del Estado, pero en ningún caso debe ser tendente a la desaparición de ambas.

El rigor excluye no llegar a ejemplificar groseras demandas sobre la propiedad de las aguas de los ríos entre comunidades autonómicas u otras aberrantes situaciones sobre el uso del idioma, y sí insistir, en el ámbito del federalismo fiscal que la asignación de recursos, la cual recae en la esfera competencial de los órganos periféricos, es la vía por la que se ha ido deteriorando el hipotético modelo federativo. La asignación de recursos ha venido afectando a la distribución de la renta al crear desigualdades de renta entre los individuos en virtud de adscripción autonómica y por ende diferencias de carácter político que se vislumbran insalvables en cuanto son fuentes de identidades políticas varias. La adscripción de un individuo a una determinada autonomía, dígase catalana o extremeña, al tiempo que le posibilita situarse en un nivel de renta real distinto debido a una provisión de bienes públicos diferente cuantitativa y cualitativamente, le confiere de hecho una identidad política que lo sitúa también de *facto* en otro Estado.

Este desenlace es la mera consecuencia de la Constitución de 1978, que se torna inexplicable, o explicable a otro nivel no incurso en este artículo, cuando siguiendo unas pautas lógicas lo acordado hubiera sido introducir la forma política

11. Guarda parecido en el planteamiento con el “Estado de las Autonomías” el “federalismo asimétrico” de las Federación Rusa, semejanza que es de esperar respecto de los resultados no sea simétrica: trato desigual entre regiones, mayores tensiones nacionalistas y separatistas, que vienen a redundar en abono de la pobreza y la corrupción.

de un Estado Unitario descentralizado en el menor grado periférico o también un Estado Federal con la vocación de unir, de restaurar lo deteriorado, que es el significado último de esa forma de Estado.

No fue así, pero no es ya éste el problema, porque el retorno es imposible en la medida que es posible otro principio que parta de la obsolescencia de las formas políticas descentralizadas y caducidad del *federalismo fiscal*. Respecto de lo primero, es claro que la centralización provoca economías externas que no son dables en instancias descentralizadas. Las innovaciones tecnológicas hacen posible una más eficiente provisión de bienes públicos al evitar efectos redundantes de costes que se dan entre las instituciones periféricas, sin orillar el aumento de la dimensión del Estado, que se ve sobredimensionado por causa de la descentralización.

En relación con lo segundo, la caducidad del *federalismo fiscal*, es claro que su pertenencia teórica se ubica en la *síntesis neoclásica* y su papel de distribución de competencias se corresponde a relaciones económicas de “mundos separados”. Llegado el fenómeno de la mundialización, los fines de política económica no pueden plantearse sin la existencia sin unidades de decisión *supra* o *extra* estatales identificadas por una arboladura de poder que atribuye un sentido estrictamente técnico a la política monetaria y a la política fiscal.

En el acuerdo y entendimiento de estas coordenadas es posible iniciar el regreso del “Estado de las Autonomías” y plantear constitucionalmente un nuevo Estado o un Estado mundializado.