

II. EXTRANJERO

ANÁLISIS DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN COMO FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN GRAN BRETAÑA

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Modelo regionalista o de «devolution»:* 1. Limitaciones del sistema de subvención global. 2. Tipos de igualación fiscal. 3. Distribución del gasto público en Gran Bretaña. 4. Efectos económicos del regionalismo sobre: Asignación de recursos; Distribución de ingresos; Estabilización. 5. Conclusiones.—III. *Modelo separatista:* 1. Independencia y nivel de vida. 2. Independencia y políticas económicas: Políticas de balanza de pagos; Políticas de crecimiento y empleo. 3. Escocia y el petróleo del Mar del Norte. 4. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos se ha venido desarrollando en casi todos los países de gobierno centralizado una fuerte demanda por parte de los individuos en orden a tener una mayor participación en los sistemas políticos y económicos. No es más que la consecuencia de la desviación existente entre las preferencias individuales y los niveles de servicios públicos. PEACOCK llama a este fenómeno *dispersive revolution*, y se manifiesta en la demanda de un gobierno mucho más descentralizado.

Gran Bretaña es uno de los países que desde hace tiempo viene sufriendo las consecuencias de tal demanda. Así, numerosos grupos de presión se han formado para atacar a la burocracia administrativa inglesa. Se ha dicho que en el Reino Unido los gobiernos locales son «criaturas del centro».

Por consiguiente, la teoría de la descentralización debe tender a reducir la frustración de los individuos por las divergencias entre las preferencias colectivas e individuales. El resultado de todo este proceso ha sido el nacimiento de modelos positivos de descentralización, en los que se intenta inducir a los gobiernos a hacer lo que los individuos quieren. Uno de estos estudios ha sido el llevado por la *Kilbrandon Commission* (1969-1973) en Inglaterra, junto con el *Memorandum of Dissent*, elaborado por PEACOCK y otros, como alternativa al primero.

En definitiva, podemos llegar a la conclusión de que la demanda de descentralización y el reconocimiento de cierto nacionalismo es un fenómeno generalizado y ampliamente reconocido. Más que en su re-

conocimiento, la problemática se centra en el grado que adoptaría la misma. Las posturas van de las más moderadas a las más radicales. Podemos sintetizarlas así:

El Parlamento puede transferir el poder a una región de tres maneras: a) separatismo: transfiere la soberanía en todas las materias; b) federalismo: transfiere soberanía en ciertas materias solamente, reteniéndola en cuestiones de defensa y asuntos exteriores; c) *devolution*: devenga a las regiones el ejercicio de ciertos poderes.

Todas estas opciones fueron tratadas ampliamente en la *Kilbrandon Commission*, interpoló alternativas formas de *devolution*, y luego formó juicios sobre su efecto en el comportamiento social. El resultado final fue que se manifestaron en contra del separatismo y el federalismo como forma de descentralización y se pronunciaron a favor de la *devolution*. El gobierno ha apoyado también esta última propuesta, por lo que a partir de entonces se ha ido evolucionando en esta dirección.

Así, pues, lo que se pretenderá hacer a continuación no es un estudio o exposición, doctrinal y normativo, sobre los posibles modelos de descentralización, sino que se analizarán las consecuencias económicas de dos posibles tipos de cambios constitucionales en Gran Bretaña:

1) El de *devolution* o regionalista, que se resume en la propuesta de llevar a cabo una regionalización general en Inglaterra, mientras se dota a Escocia y Gales no sólo de una Administración pública propia, sino además de sendas Asambleas políticas con cierto grado de capacidad legislativa.

2) El separatista, que considera la total desvinculación de Escocia y Gales respecto a Inglaterra, es decir, como países independientes plenamente.

De este modo se presentan dos fenómenos de descentralización totalmente distintos: el regionalismo y el separatismo, cada uno de los cuales crea problemas económicos diferentes.

En el caso del regionalismo, el tema central se encuentra en las consecuencias de la descentralización en cuanto al intervencionismo estatal en la economía. Cabe preguntarse si la descentralización no debilitará las posibilidades del gobierno central en cuanto a su capacidad para asignar recursos, redistribuir ingresos y estabilizar la economía en una situación de pleno empleo de los factores productivos, equilibrio en la balanza de pagos, adecuado crecimiento y estabilidad de precios.

Por lo que se refiere al separatismo, el interés se centra en las consecuencias económicas que se producirán en cada uno de los distintos países y sobre su campo de acción actuando como economía independiente.

Nacionalismos en Gran Bretaña

Para poder hacer un análisis de la descentralización en Gran Bretaña con cierta profundidad, se ha de partir del conocimiento de las entidades nacionales que engloba este país.

Escocia y Gales son dos importantes naciones que forman parte del Reino Unido y que merecen una especial consideración. Principalmente Escocia tiene un arraigado sentir nacionalista. Su fundamento es histórico, pues ya en épocas pasadas tuvieron su propia soberanía. Su espíritu llega hasta el punto de verse suficientes económicamente para el separatismo. Gales tiene un nacionalismo no tan fuerte como el escocés. Más que nada viene de la necesidad de que se les reconozca su lengua, cultura, modo de vivir, etc.; además de la ayuda económica que necesitan, ya que su nivel de vida es bajo.

Así, pues, la demanda de descentralización ha venido estando representada en Gran Bretaña, básicamente, por estos dos países. Ambos gozan de sus respectivos partidos nacionales, el *Scottish National Party* (SNP) para Escocia, y el *Plaid Cymru* para Gales, y son los que representan políticamente este espíritu nacional.

Las mayores protestas llevadas a cabo por dichos países han sido debidas a que se les ha intentado equiparar a las regiones inglesas, tratándolas como tales. Inglaterra no tiene el nacionalismo acentuado del que ellos gozan, y las regiones en que se encuentra dividida responden, en gran medida, a divisiones artificiales más que a sentimientos regionales (a excepción de alguna región como la *Cornwall*, que tiene un fuerte sentimiento regional). Así la lucha por la centralización que representa el Gobierno de Londres, es por la anglicanización de estos países que ello representa.

Actualmente tanto Escocia como Gales tienen unas oficinas, la *Scottish Office* y la *Welsh Office*, que ya son una respuesta a tal problemática. La escocesa viene funcionando desde hace tiempo, mientras que la de Gales desde 1964. Sin embargo, no pueden implantar políticas distintas, para sus países, a las del Reino Unido. Más que nada miran que los niveles estándar de servicios sean iguales a las otras regiones inglesas. Participan también en la determinación de sus presupuestos bajo, claro está, la dirección del Tesoro.

Escocia posee, además, una Asamblea, aunque con limitados poderes, y su partido nacionalista, el PSN, que ya viene actuando desde varios años atrás, hace bastante presión. En cambio, la representación política de Gales no es tan fuerte, su partido nacional es mucho más débil.

Pero tales oficinas, encabezadas por su correspondiente secretario de Estado que designa el Gobierno de Londres, no participan de la simpatía ni de la aceptación popular. Su asignación de recursos no está de acuerdo con las preferencias de los habitantes de estos países. A pesar de que su gasto per cápita es mayor que en otras regiones inglesas, existe la opinión generalizada de que, teniendo incluso la

misma asignación que ahora, si pudieran administrarse independientemente sus resultados serían mucho mejor.

Esta repulsa del sistema actual no está apoyado, a pesar de todo, por ciertos grupos. En su mayoría son gente que quiere conservar su *status quo*. Algunos incluso podrían ganar con la independencia, pero comparten la opinión de que la separación no les dejaría participar del fondo del Reino Unido, ni tampoco tener acceso al Gabinete ministerial.

Después de esta descripción del sentimiento nacional en el Reino Unido, necesaria para poder entender su problemática descentralizadora, se puede pasar ya al tema central de este trabajo: consecuencias económicas del regionalismo y separatismo.

III. MODELO REGIONALISTA O DE «DEVOLUTION»

Para una mejor comprensión de las consecuencias económicas que traería tal modelo constitucional, se ha visto conveniente exponer de manera resumida la forma institucional y financiera en que se basa (según el modelo de la *Kilbrandon Comission*).

— *Instituciones políticas:*

- a) Asambleas elegidas en Escocia y Gales mediante representación proporcional.
- b) Autoridad ejecutiva a través de ministros designados por la Asamblea.
- c) Consejos consultivos para las regiones inglesas.
- d) Representación de Escocia y Gales en el Reino Unido a través de la «House Commons» en proporción a la población.
- e) Comités regionales en el Parlamento.

— *Competencias de las Asambleas:*

- a) Concesión de competencias al nivel regional en materias sociales, de transporte y comunicaciones, planificación territorial, vivienda, medio ambiente, etc.
- b) Este traspaso de competencias no se acompaña de ningún tipo de competencia fiscal.

— *Poderes financieros:*

- a) Responsabilidad por el gasto de los principales servicios, con la aprobación del gobierno central. La autonomía es más en orden a la clase de *gasto a realizar que no al gasto total*.
- b) Libertad en la asignación de recursos sin la aprobación del gobierno central.

c) La financiación de los entes regionales se fundamentan en:

— Subvenciones globales por parte del gobierno central en función del coste de los servicios transferidos, dentro del marco constitucional, teniendo los gobiernos receptores completa autonomía para su redistribución. Esta subvención tiene importancia para resolver las dificultades técnicas de igualación, dar más libertad en el gasto, alcanzar el objetivo de la redistribución.

Sería aconsejable también que las Asambleas regionales tuvieran unos ingresos adicionales a través de participaciones en impuestos estatales (renta de aduanas, impuestos de sociedades e impuesto sobre la renta personal) e impuestos transferidos (adquisiciones de vehículos, derivados del petróleo y volumen de ventas). Pero tales proposiciones no son aceptadas con mucho agrado por el gobierno, y así lo expresan en el White Paper de julio de 1977.

Sin embargo, el modelo en cuestión plantea dos problemas fundamentales, a saber:

— El nivel de recursos viene dado a través de la distinta aplicación del gasto que permite el sistema de subvención global, pues las posibilidades de modificar este nivel son muy limitadas.

Además de que si el volumen de la subvención a cada región está en función del total de ingresos de todo el Reino Unido, la asignación a cada una dependerá de los gastos relativos a las otras regiones. Las Asambleas se podrían encontrar en la posición de tener que reducir su gasto sobre el servicio A, porque otra región ha decidido reducir su gasto en el servicio B.

— Si se considera que el gasto público debe ser igual entre las regiones, se presentan problemas redistributivos, que deberán resolverse entre los mismos o mediante un sistema de subvenciones igualatorias.

Dichos problemas pueden tener efectos negativos para conseguir la completa equidad, horizontal y vertical, y a su vez impedir que se puedan conseguir los objetivos de redistribución de ingresos, asignación de recursos y estabilización. Ya se ha dicho que un punto a tener en cuenta precisamente en el modelo regionalista va a ser sus posibles distorsiones sobre los tres objetivos. Pero antes de entrar en este análisis ha parecido conveniente desarrollar las limitaciones expuestas anteriormente, más que nada para un mejor conocimiento de todo el sistema.

1. *Limitaciones del sistema de subvención global*

El principal problema de la subvención global es que el nivel de servicios viene dado por la cantidad de gasto que permite realizar. Ello resta libertad de gasto. Para aumentar un servicio el electorado se ve forzado a cortar el consumo o aumentar los impuestos.

Dicho sistema se basa en el gasto de los servicios transferidos, es decir, se miden las necesidades de gasto de los servicios transferidos y se da a cada región la cantidad necesaria para cubrirlo. El gobierno central establece de este modo un sistema de control sobre la asignación del gasto regional. Cada año es calculada así, pues, la subvención en bloque regional teniendo en cuenta su nivel de necesidades y en una discusión entre el gobierno central y las Asambleas.

Unos índices expresan tales necesidades (atendiendo a la población, niños en edad escolar, etc.), permitiendo la variación en el tiempo de la cantidad gastada por variación de los mismos. Tal sistema permite una clara división entre la subvención en bloque y la financiación de los servicios transferidos.

Sin embargo, este método ocasiona mucha rigidez. La causa está en que el nivel de gasto asignado a una región está en función de los niveles asignados a las demás, pues el cálculo para la provisión de los servicios públicos se hace con los recursos que tiene el Reino Unido como un todo.

Dadas estas objeciones existe un sistema alternativo de financiación de las autoridades regionales. Este se basa en los ingresos regionales, es decir, a cada administración se le dan ciertas fuentes de ingresos, viéndose obligadas a financiar los servicios transferidos del nivel que éstas le proporcionan.

Llegados a este punto, es necesario introducir la polémica entre impuestos transferidos e impuestos compartidos. El modelo de *devolution*, que, como se ha visto, se basa para la asignación de los recursos en el gasto de los servicios transferidos, a través de la subvención global, para poder acabar de financiarse cada región, recomienda mayormente el uso de impuestos compartidos.

Estos son recaudados centralmente a una tarifa uniforme y son divididos entre las regiones, de modo que la cantidad pagada a la autoridad regional iguale al porcentaje fijado que alcanza el impuesto en tal región. El gobierno regional no tiene ningún control sobre el nivel que adopta.

En cambio, en el sistema basado en los ingresos es recomendado el uso de impuestos transferidos en casi su totalidad. Ahora cada región puede imponer su propio nivel impositivo. Su propósito es reducir la dependencia que ocasiona la subvención en bloque. Pues da libertad a las regiones para variar los niveles estándar de servicios y de imposición. Además de que la población ve que no dependen de la «caridad» del centro, pues los ingresos que reciben provienen de impuestos recaudados en su región.

Sin embargo, el gobierno inglés ha rechazado el método de los impuestos transferidos y se ha pronunciado a favor de la subvención en bloque. Varias son las razones que da:

- reportarían muchos costes de administración al sector público;
- algunas áreas no alcanzarían los ingresos necesarios, por lo que tendrían que tener subvenciones adicionales;
- da demasiada libertad a las regiones.

Pero nada nos dice que el sistema de subvención global no pueda también complementarse con impuestos transferidos y compartidos.

Si hay países con impuestos transferidos y con estructuras no federales (como Escandinavia), demuestra que no es de fiar la opinión de que en el Reino Unido son impracticables. el informe *Layfield* propone, sin embargo, un impuesto de renta local; ello pone de manifiesto que lo ven económicamente viable. Un impuesto sobre la renta en Escocia sería una posibilidad bien atractiva. Además de poder tener impuestos limitados a premios y licencias por el alcohol, apuestas y juegos. Pero la transferencia de poderes fiscales a las Asambleas es una propuesta que ha rechazado siempre el Gobierno. Incluso la posibilidad de que las autoridades regionales impongan contribuciones sobre las locales, en el White Paper de julio de 1977, no está muy bien aceptada. O sea el poder de las Asambleas se limitaría a tener completa libertad para la asignación del gasto a través de la cantidad recibida por la subvención global. Tal libertad en la distribución les permitirá adoptar diferentes estructuras de gasto, de acuerdo a sus necesidades, y decidir la cantidad destinada a las autoridades locales, pues a éstas la financiación les vendría dada a través del nivel intermedio.

Es posible, sin embargo, que se estableciera un impuesto compartido entre Escocia e Inglaterra sobre los beneficios provenientes del petróleo del mar del Norte. Escocia reclama su propiedad, pues ve que sería una gran fuente de ingresos, permitiéndole gozar de más libertad en cuanto a recursos necesarios para financiar sus niveles de servicios.

Pero, a pesar de todas estas consideraciones, ¿por qué se dice que en el Reino Unido la transferencia del poder de imposición sería más cara que en otro lugar? La razón está en que sólo el 85 por 100 de la población se verá afectada por la *devolution*, y sus impuestos no están diseñados para dos niveles de gobierno: el estatal y el regional. Lo conveniente sería modificar el sistema de recaudación impositivo inglés, y así quizá se conseguiría avanzar positivamente de cara a la *devolution*.

2. Tipos de igualación fiscal

Otra de las dificultades, antes mencionadas, es que el modelo regionalista puede traer problemas redistributivos, si se piensa que el gasto público debe ser igual en todas las regiones. Para resolver esto es necesaria la igualación fiscal y así conseguir una completa equidad horizontal.

El objetivo del gobierno central es la uniformidad de servicios en todo el Estado; ello representa diferentes tipos de gasto entre las regiones de acuerdo a sus necesidades y a sus recursos. En otras palabras, la principal razón de la necesidad de los esquemas de igualación es que en cada nivel de gobierno los recursos impositivos deben variar en relación a sus requerimientos de gasto.

Los sistemas propuestos por la *Commission on the Constitution* en *Research Papers* número 10 son los siguientes:

Igualación del gasto fiscal

El Gobierno quiere, a través de este sistema, un nivel estándar de gasto mínimo per cápita por región. Por ejemplo, pongamos £ 60 por persona. Si en una región se alcanzase más volumen, con su propio nivel impositivo que el propuesto, deberá entregar este excedente al gobierno central. Al mismo tiempo, si otra región estuviese en situación deficitaria respecto al nivel acordado, la diferencia deberá serle subvencionada.

Esto, sin embargo, podría ser un incentivo para que las regiones no se esforzaran a intentar llegar al nivel propuesto y dejaran que el gobierno les subvencionase la diferencia. Para evitar esto, el nivel central estipula un tipo impositivo, por ejemplo del 12 por 100 para cada región. Si se imagina tener tres regiones A, B y C, con un 12 por 100 de presión fiscal, nos podrían dar unos ingresos impositivos de £ 80, £ 60 y £ 40, respectivamente. Con lo cual la región A tiene un excedente de £ 20, que entregarán al gobierno central; la zona B no daría ni recibiría nada, y la región C sería subvencionada con £ 20.

Nivel impositivo	REGIONES		
	A	B	C
9 por 100	60	45	36
12 por 100	60 (— 20)	60 (0)	60 (12)
15 por 100	60 (— 40)	60 (— 15)	60 (0)

El cuadro representa este tipo de igualación para diferentes niveles de imposición. Las subvenciones recibidas están entre paréntesis (con signo positivo o negativo, según el caso). Se entiende que el tipo impositivo del 9 por 100 no estaría permitido por no alcanzarse el nivel propuesto de £ 60 de gasto per cápita. En resumen, lo que se pretende aquí es igualar los gastos per cápita de las regiones a un nivel mínimo, cualquiera que sea la presión fiscal. Sin embargo, este sistema es casi inexistente, pues dada la libertad permitida a las autoridades regionales en los niveles presupuestarios, el modelo es casi inaplicable.

Igualación de la capacidad fiscal

El gobierno central fija una tasa impositiva y un nivel de gastos mínimos que considera razonables para las regiones, igual que en el caso anterior (tipo impositivo, 12 por 100; gasto per cápita, £ 60), y subvencionará la diferencia en caso de no alcanzar o sobrepasar dicho nivel. Pero ahora cada región es libre de variar su nivel de imposición; sin embargo, el nivel central le seguirá subvencionando como si realmente todavía se estuviese manteniendo al nivel establecido del 12 por 100, en caso de que la región varíe éste.

Nivel impositivo	REGIONES		
	A	B	C
9 por 100	40 (— 20)	45 (0)	48 (12)
12 por 100	60 (— 20)	60 (0)	60 (12)
15 por 100	80 (— 20)	75 (0)	72 (12)

Vemos, pues, que ahora lo que se iguala son las subvenciones.

Igualación de la potencia fiscal

Su objetivo es asegurar que las regiones con el mismo nivel de imposición tengan el mismo gasto per cápita, siendo cada región libre de escoger el nivel impositivo que desee.

La característica principal de este esquema de igualación es que la subvención recibida varía en proporción directa a su tarifa impositiva.

He aquí el cuadro que lo muestra:

Nivel impositivo	REGIONES		
	A	B	C
9 por 100	45 (— 15)	45 (0)	45 (0)
12 por 100	60 (— 20)	60 (0)	60 (12)
15 por 100	75 (— 25)	75 (0)	75 (15)

Estos dos últimos sistemas son mucho más relevantes que el primero. Las diferencias entre ellos son: a) el tercer esquema es más igualador que el segundo, pues las regiones con la misma imposición alcanzan igual nivel de gasto; b) las regiones con ingresos por debajo del nivel estándar tienen más facilidad de alcanzar ingresos más altos con el último esquema que con el de la capacidad fiscal; c) la igualación de la potencia fiscal podría incitar a las autoridades regionales a gastar cada vez más, pues la subvención aumenta en proporción

al nivel impositivo. Esto se podría solucionar haciendo que variara menos que proporcionalmente; sin embargo, ahora la igualación sería menos equitativa, aunque todavía más que la de la capacidad fiscal.

Problemas de la igualación fiscal

Ya se han visto los diferentes tipos de igualación propuestos para alcanzar más equidad, pero al analizarlos con cierto detenimiento se puede ver que nos ofrecen un importante problema: los tres sistemas se basan en la presunción de que el nivel común de gasto para las regiones A, B y C puede proporcionar similares servicios con similares niveles.

Esto en la práctica es casi imposible.

El problema proviene de la diferente consideración que requieren las «necesidades» de cada región. Son muchas las razones para suponer que iguales niveles de gasto no tienen por qué ocasionar niveles iguales de servicios. Por ejemplo:

a) Puede ser diferente la eficacia en que se utiliza el gasto en cada región; b) tener diferentes estructuras de gasto, y c) variar el nivel de necesidades, más niños en edad escolar, más desempleo, más pensionistas, etc. Este último motivo es realmente importante. La solución estriba en añadir a las subvenciones calculadas antes (que están en función al nivel de recursos imponibles por región) la cantidad necesaria para cubrir dichas necesidades. El método a utilizar para su cálculo será con la ayuda de unos índices que obtendrán las autoridades regionales, y variarán proporcional o progresivamente en relación a sus necesidades, ya sea por el número de niños en edad escolar, millas de carretera o nivel de empleo. De esta forma el total de ingresos necesarios para cada región variará, y la cantidad en la que debe exceder o ser inferior al ingreso estándar propuesto será deducible del índice de necesidades concernientes a cada región. Ello nos permitirá alcanzar en cada área el mismo nivel de servicios.

Sin embargo, se ha propuesto un sistema alternativo de igualación basado en el nivel de ingresos personales regionales. El gobierno establece que cada región debe ser capaz de encontrar una proporción suficiente de gasto, para proveer los servicios, si grava una parte de la renta agregada de sus residentes.

La justificación de este sistema es que si no se aplica, las regiones con fuentes impositivas elevadas, pero con bajos ingresos personales, obtienen subvenciones menores. Imagínense que las regiones de este modelo estuvieran financiadas por un impuesto sobre el tabaco. Entonces el esquema normal de igualación abastecería con grandes subvenciones a la región de South East, donde los ingresos de los impuestos sobre el tabaco son bajos y, contrariamente, daría bajas subvenciones a Escocia, donde son altos. Dado que las rentas son mucho más elevadas en *South East* que en Escocia, esto podría parecer un error.

En cambio, una subvención basada en el esquema ahora propuesto

comportaría una subvención más alta a Escocia, pues si tanto ésta como South East gravan cada una la misma proporción de renta de sus residentes, la primera tendría un nivel per cápita más bajo de ingresos.

A pesar de todo, a la hora de aplicar este esquema se han de tener en cuenta dos importantes consideraciones:

1.º Se debe desconfiar de la creencia de que dos regiones, con idéntico promedio de rentas, son iguales en fuentes o recursos impositivos, sin examinar la distribución de las rentas en cada una de ellas. Un impuesto nacional sobre la renta presupone que la región donde las rentas sean menos iguales acabe pagando más impuestos.

2.º La suposición de que solamente las rentas de una región deben ser gravadas es cuestionable, pues el pago total por impuestos que debe efectuar una persona no solamente depende de sus ingresos, sino también de lo que hace con ellos. De este modo los fumadores y bebedores tendrían que pagar más por impuestos que sus iguales en nivel de renta, pero que no fuman ni beben.

La principal ventaja de basarse en el nivel de ingresos personales, para la financiación de las regiones, radica en que es un método mucho más independiente que el basado en el gasto.

3. *Distribución del gasto público en el Reino Unido*

Antes de entrar en el análisis de las consecuencias económicas del regionalismo, parece preciso conocer primero cómo se distribuye el gasto público en el Reino Unido. Para ello se ha cogido el gasto que comportan los servicios públicos más importantes y que son susceptibles de ser descentralizables. Tales servicios son: subvenciones a las autoridades locales, subvenciones a la agricultura, vivienda, hospitales, carreteras y alumbrado, policía, subvenciones a la inversión, educación, etc. El gasto descentralizable representa 2/3 del total.

Los resultados obtenidos demuestran:

— Escocia, Gales y la región Norte de Inglaterra reciben los niveles más altos de gasto per cápita. Esta última tiene un elevado gasto de capital, debido a las subvenciones para inversiones y carreteras que ha tenido.

— El nivel de gasto más bajo lo tienen las regiones inglesas de West y East Midlands.

— Las variaciones entre las otras regiones son relativamente pequeñas, a pesar de que el gasto es más bajo en Midlands.

— El gasto de capital en Escocia y Gales excede del de Inglaterra por un alto porcentaje.

— Los servicios más importantes en cuanto a gasto son, en orden decreciente: subvenciones a las autoridades locales, hospitales, Servicio Nacional de Sanidad (NHS), subvenciones a la agricultura, vivienda y policía.

CUADRO 1

GASTO TOTAL SOBRE SERVICIOS PUBLICOS POR REGIONES EN 1968-69 (£ m.)

REGIONES	N	NW	YH	WM	EM	EA	SW	SE	E	W	S	GB
Gasto corriente	313,7	545,8	370,1	351,7	234,9	125,8	287,3	1.303,7	3.785,7	287,1	601,6	4.674,4
Gasto de capital	112,1	138,6	82,1	92,5	50,2	21,8	50,7	210,4	878,2	72,3	146,0	1.086,5
Gasto total	425,8	684,4	452,2	444,2	285,1	147,6	338,0	1.544,1	4.663,9	359,4	747,6	5.770,9
Gasto total per cá- pita	127,4	101,3	94,1	87,4	85,8	90,2	89,0	90,1	101,7	132,1	144,1	107,3

N = North.
 NW = North West.
 YH = Yorks Humberside.
 WM = West Midlands.

EM = East Midlands.
 EA = East Anglia.
 SW = South West.
 SE = South East.

E = Inglaterra.
 W = Gales.
 S = Escocia.
 GB = Gran Bretaña.

ANALISIS DEL PROCESO DE REGIONALIZACION

Aunque tales cifras se refieren a los gastos descentralizables solamente, se puede pensar que el sector público inglés tiene ya muy en cuenta el distinto grado de desarrollo regional, según se deduce de los cuadros 1, 2, 3, 4 y 5, principalmente en las regiones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, pues éstas son las que tienen los niveles de paro más elevados y su nivel de desarrollo es muy bajo. O sea que el principio de solidaridad interregional se viene cumpliendo.

Así, pues, las políticas regionales han actuado en el Reino Unido, en los últimos años, de cara a reducir el nivel de paro y desarrollar las áreas más pobres. Pero tales medidas no han sido muy afortunadas, principalmente en Escocia. Por ejemplo, el aumento del gasto en Escocia e Irlanda del Norte se orientó a fomentar el empleo en las regiones más deprimidas, pero ese aumento podría haber sido mejor si alternativamente a las subvenciones a la inversión se hubiese empleado la fórmula de los permisos de inversión. Por otra parte, a pesar de los niveles alcanzados por estas dos regiones recientemente, no parece que el incremento continúe. Podrían significar cambios en la estructura del gasto, más que políticas de incremento a largo plazo de las cuotas del mismo.

CUADRO 2

GASTO RELATIVO PER CAPITA

	Gastos corrientes	Gastos de capital	Total
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Escocia/Inglaterra	141	147	142
Escocia/Gran Bretaña	133	138	134
Gales/Inglaterra	128	139	130
Gales/Gran Bretaña	122	130	123

CUADRO 3

GASTO PUBLICO PER CAPITA POR PAIS

(Base 100 Gran Bretaña)

	Inglaterra	Gales	Escocia	Irlanda del Norte
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
1960-61	99	99	117	99
1961-62	98	98	114	99
1962-63	98	98	114	103
1963-64	98	113	115	101
1964-65	98	114	113	100
1965-66	98	112	111	105
1966-67	98	113	112	105
1967-68	97	110	118	106
1968-69	96	113	124	109
1969-70	96	111	126	113

GASTO PUBLICO PER CAPITA POR PAIS

(Base 100 Inglaterra)

	Gales — Porcentaje	Escocia — Porcentaje	Irlanda — Porcentaje	Gran Bretaña — Porcentaje
1963-64	110	118	103	103
1964-65	117	116	102	102
1965-66	114	114	108	102
1966-67	116	115	108	102
1967-68	113	121	109	103
1968-69	117	128	114	104
1969-70	116	131	118	104

GASTO PUBLICO PER CAPITA POR PAIS

	Ingla- terra	Gales	Escocia	Irlanda	Gran Bretaña
1960-61	107,7	107,7	121,9	107,7	109
1961-62	117,6	117,6	136,8	118,4	119
1962-63	126,1	126,1	146,6	131,7	128
1963-64	140,7	163,7	166,0	145,2	144
1964-65	153,4	179,4	178,1	156,4	157
1965-66	173,8	199,0	197,7	187,2	177
1966-67	191,3	221,5	220,0	205,5	195
1967-68	218,4	247,3	264,3	238,8	224
1968-69	231,0	270,6	296,5	262,3	240
1969-70	245,0	283,7	321,3	288,2	255

Tampoco la política regional ha solventado el problema del paro. Ya se sabe que actualmente los niveles de paro son altos en todo el Reino Unido, pues desde la crisis del petróleo de 1974 el problema central es aumentar el crecimiento. El aumento de paro que han tenido las regiones más pobres, o sea Escocia, Gales, norte de Inglaterra e Irlanda del Norte es de un 131 por 100 desde 1974 a 1977. Sin embargo, las regiones ricas, o sea South East, West Midlands y East Anglia, han tenido mucho más, un 216 por 100. Esto demuestra que el paro de Escocia y Gales es estructural, ya que no depende de las crisis económicas. Es debido a un equipo capital mal utilizado, mala preparación técnica de los trabajadores, etc.

Todas estas razones, junto a la problemática de los déficit presupuestarios de Escocia y Gales (estos temas serán ampliamente tratados en la segunda parte, referida al separatismo), no hacen más que presionar en busca de una mayor descentralización. Se cree que unas

ANÁLISIS DEL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN

políticas regionales descentralizadas podrían dar mayores beneficios a los países citados. La ventaja de la descentralización es que el Gobierno está más cerca de los problemas de la región y de las preferencias y gastos de su electorado.

A continuación se van a analizar, así pues, los diferentes efectos que comportarían en la economía llevar políticas económicas por los gobiernos regionales.

CUADRO 6

NIVEL REGIONAL DE PARO 1974-1977

	NUMEROS DE PARADOS (000)		Incremento	
	Junio 1974	Junio 1977	Porcentaje	
South East	101,8	332,0	226	} 216
East Anglia	11,4	37,2	226	
West Midlands	43,2	125,0	189	
East Midlands	29,5	80,3	172	} 164
South West	33,8	106,4	215	
Yorks-Humberside..	47,2	117,7	149	
North West	84,6	210,4	149	
Gales	32,9	79,6	142	} 131
Escocia	77,9	186,2	139	
North	53,4	119,9	116	
Irlanda del Norte.	26,9	59,7	122	

4. Efectos económicos del regionalismo

Después de haber analizado las limitaciones del modelo de «devolución» o regionalista, se puede entrar en la consideración de sus efectos económicos sobre los tres objetivos básicos del sector público: asignación de recursos, distribución de ingresos y estabilización. Hasta ahora se ha venido pensando que su consecución era competencia del gobierno central, pues los otros niveles de gobierno resultarían ineficientes. Parece así conveniente analizar este problema en el caso de la *devolution* en Inglaterra.

Asignación de recursos

La asignación de los factores productivos a sus particulares actividades de producción está influida en gran medida por las autoridades públicas. Estas influyen en la asignación entre el sector público y el sector privado. La creación de autoridades regionales significa que la asignación previa de recursos probablemente va a cambiar. La magnitud de tales cambios es lo que debe ser examinado. He aquí algunos:

1.º Un efecto del regionalismo podría ser que se usaran más recursos pero se produjera el mismo nivel de servicios que antes. Esto

por dos razones: a) el uso de los recursos fuera menos eficiente; b) existencia de deseconomías de escala. Sin embargo, se prevé que tales efectos serían pequeños. Para tal investigación se cogió el presupuesto de 1968-69, con el objeto de ver si los servicios podían haber sido proveídos por las asambleas regionales sin requerir un incremento en el gasto.

La mayor parte del gasto transferido incurrido por las regiones sería en: a) pagos de subvenciones a las autoridades locales en razón de servicios, policía, vivienda, carretera, alumbrado y educación; b) pagos adicionales a la industria vía SET, REP y subvenciones para inversiones; c) pagos a los agricultores, a la *British Rail* y universidades; d) pagos a las personas de menos renta. Se ve, pero, que en cada caso lo único transferido sería el mecanismo administrativo del pago de subvenciones; por lo tanto, la escala en que venían operando no variaría mucho con la *devolution*, a no ser que las asambleas cambiaran sus estructuras de gasto. No hay duda de que habría algunas, pero podrían ser canceladas mediante diferentes políticas, operando simultáneamente en distintas regiones, y estudios de coste-beneficio.

Donde las deseconomías de escala presumiblemente elevarían el gasto sería en los servicios de sanidad, conservación de carreteras y quizá algo en educación. El mayor efecto recaería sobre el primero, ya que representa el 18 por 100 del gasto total transferido.

2.º También el diferente nivel de imposición podría ocasionar una distorsión en la asignación de recursos entre las regiones. Tales diferencias estarían en la imposición sobre vehículos, ventas, gasolina o renta. Por ejemplo, si en Inglaterra no hubiera ningún cambio, y si en Escocia y Gales pudiera ser que se desencadenaran efectos externos, o sea habría movilidad internacional. Esta no afectaría sólo a las personas, sino también a la industria y a los factores productivos, como el trabajo.

3.º La variación de las estructuras de gasto regionales pueden también generar movimientos de trabajo, capital y comercio. Si para el gobierno central éstos parecen excesivos, restringirá el nivel de gasto de ciertas partidas. Pero incluso si los pagos adicionales del REP y el SET y las subvenciones para inversiones no fueran transferidas, las regiones seguirían influyendo en el desarrollo y los movimientos de personas, variando sus gastos sobre la infraestructura industrial y las subvenciones a las autoridades locales.

A pesar de todo, algunos piensan que un objetivo de la *devolution* es que diferentes estructuras de servicios e impuestos emerjan, además de algún movimiento de trabajo, capital y comercio, pues esto debe ser visto como un deseo de la población en poder escoger el presupuesto de la región donde se quiere vivir. Desde luego, si tales movimientos parecen excesivos al gobierno central, se pueden reducir dando menos libertad a las asambleas, pero no diciendo que la *devolution* es negativa.

4.º Otro efecto se encontraría en que una elevación o caída de la demanda, de uno o más servicios, produciría un cambio en sus costes de provisión. De todas formas, es posible que las desventajas de una elevación en los costes fueran compensados por una mayor oferta del servicio, lo que ayudaría a satisfacer la demanda hecha por los individuos de la localidad.

El problema se agrava cuando una región grande, South East, por ejemplo, incrementa la demanda de ciertos *inputs* en su área por compras directas o subvenciones; esto generaría una elevación general en los costes que podría dejarse sentir en las otras regiones. Tal efecto es sólo el resultado de permitir que los precios estén fijados por la oferta y la demanda.

Distribución de ingresos

El primer punto a tratar, en los efectos económicos de la distribución, es que una autoridad regional podría alterar la distribución del ingreso personal en su área cuando la asignación está hecha por el pago de impuestos y la recepción de beneficios de los servicios gubernamentales.

Las asambleas pueden hacer el sistema más o menos progresivo. Ello afecta a la equidad horizontal (después de la asignación del presupuesto, dos regiones, anteriormente con igual distribución de ingresos, resultan a lo mejor desiguales) y a la equidad vertical (cada región debe tener el grado correcto de progresividad). Tales efectos desembocarían en la emigración.

Para poder analizar bien los resultados que la *devolution* ocasionaría en la distribución de ingresos, se hizo un estudio pensando qué hubiera pasado si los ingresos impositivos y el gasto hubiesen sido aplicados por el gobierno regional para el ejercicio de 1968-69. Se estudiaron, pues, los impuestos transferidos que tendrían las asambleas regionales:

1) Impuestos sobre adquisiciones de vehículos; 2) impuestos sobre derivados del petróleo, y 3) impuestos sobre ventas. Se pudo comprobar que sólo el primero era progresivo, mientras que los otros eran insuficientes.

Referente a los beneficios que reciben los individuos de una región por los servicios transferidos, es de notar que los de sanidad y educación tienen un claro efecto sobre la población, afectando principalmente a la de menor renta. Para el presupuesto de 1968-69, los beneficios de los servicios transferidos, como porcentaje del ingreso original de 1968, representaron para el grupo de menor renta un 15,3 por 100 en educación y un 25,6 por 100 en sanidad. Las regiones alteran los beneficios recibidos por educación, no sólo al variar su propia estructura de gasto, sino también al cambiar el pago de las subvenciones a las autoridades locales. Las regiones tienen, de este modo, más

control sobre los beneficios por educación que el que sugiere su propio gasto. Se ha supuesto que la mitad de los beneficios por educación podrían ser atribuidos a las regiones.

IMPACTO DE LOS IMPUESTOS REGIONALES Y DE LOS BENEFICIOS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO DE 1969

	IMPUESTOS				BENEFICIOS			
Ingreso por familia (€).	260 a 315	559 a 676	1.196 a 1.148	2.566 a 2.882	260 a 315	559 a 676	1.196 a 1.448	2.566 a 2.882
Impacto (porcentaje)	-17,2	-10,7	-9,9	-9,2	-40,9	15,5	10,0	5,4

El impacto de los impuestos regionales y de los beneficios como porcentaje del ingreso de 1969 también se calculó, viéndose que los más beneficiados resultarían ser los del grupo de menor renta (ver cuadro).

Aunque tales porcentajes están calculados sobre la base de que el nivel de imposición es uniforme entre las regiones. Imagínense que se tienen dos regiones, una con una estructura progresiva y la otra regresiva. Los individuos de menor renta serían los más afectados según cual fuera la estructura impositiva, pudiendo variar el beneficio recibido de un 10 por 100 a un 39 por 100 a causa de ser el sistema regresivo o progresivo. Mientras que para los otros niveles de renta las diferencias estarían en un 10 por 100. El motivo de esta variación estriba en la enorme importancia de los beneficios de educación y sanidad, especialmente los primeros. Ello nos dice que las consecuencias de la emigración podrían ser mucho más severas en este caso que en el de asignación de recursos.

Estabilización

Lo que se tiene que analizar aquí es si el modelo de *devolution* propuesto permitiría al Gobierno combinar altos niveles de empleo y estabilidad de precios.

Los efectos económicos de la estabilización los podemos sintetizar de la siguiente forma:

a) *Elevación en el gasto corriente*

Si una región eleva sus impuestos y el gasto por la misma cantidad, el resultado sería inflacionario. Parece que el efecto debería ser neutral, pero la reducción en el gasto privado provocado por la elevación impositiva no sería igual a ésta, pues la gente puede reducir su nivel de ahorros y sustituir de esta forma la pérdida de su capacidad de gasto. De la misma manera, la demanda no se incrementa en la misma

proporción que el gasto, sino por menos; pero al final, debido al efecto del multiplicador, el aumento en la demanda es mucho más grande que al principio.

Sin embargo, estudios recientes han demostrado que la demanda podría incluso quedar inalterada o reducirse. La magnitud de tales efectos dependerá de si la mayor parte de los incrementos impositivos provienen de impuestos indirectos, y de que el gasto del Gobierno vaya principalmente a pagos directos de transferencia a los consumidores.

b) *Elevaciones en el gasto de capital*

La asamblea regional puede aumentar el gasto de capital mediante adquisiciones de activos (tales como compras de inmuebles, activos financieros); en tal caso el efecto sobre la demanda agregada será pequeño. En cambio, si lo eleva con un incremento del nivel impositivo, entonces el resultado sería similar al tratado antes.

c) *Política de crecimiento y balanza de pagos*

Una región puede a través de sus incentivos a la industria alterar los niveles regionales de inversión. Esto afectaría al crecimiento, aunque el gobierno central podría neutralizarlo con elevaciones en los impuestos sobre las empresas. La autonomía regional afectaría más a la distribución de los ingresos que a su nivel agregado.

Respecto a la balanza de pagos, los préstamos al extranjero la afectarían, pero éstos estarían estrechamente controlados por el gobierno central.

d) *Efectos «spill-over»*

Otros efectos que tendrían las políticas regionales serían *spill-over* y de estabilidad interregionales. Altos niveles de gastos, un bajo nivel impositivo o un cambio en la distribución de los ingresos en A puede causar efectos en la demanda de bienes y servicios en B, C y D, además de efectos ingreso y de empleo.

5. *Conclusiones*

La política económica regional se ha visto que puede ocasionar un nivel subeficiente de servicios públicos, por falta de eficacia y la existencia de deseconomías de escala. Además de producir una movilidad interregional de capital, trabajo y comercio. Es decir, hay un cambio en la asignación de los factores productivos.

Por otra parte, las autoridades regionales con su política de redistribución de ingresos hacen el sistema más progresivo o regresivo, siendo el grupo de menor renta el más perjudicado.

En último lugar, la inflación podría ser otra de las consecuencias de la *devolution*. La política de estabilización debería actuar, entonces, hacia esta dirección, pero tendrá dificultades a causa de dos problemas que caracterizan a las comunidades locales: 1) son economías abiertas; por lo tanto un aumento del gasto en Escocia o en Gales

se dejaría sentir en todo el Reino Unido (el multiplicador en el Reino Unido se ha calculado ser del orden del 1,2 y 1,3); 2) la deuda local comporta un coste muy elevado. La estabilización, asimismo, debería solucionar los efectos *spill-over* y las distorsiones en el nivel de inversiones.

En definitiva, las consecuencias económicas de la *devolution* son numerosas y complejas. Algunas, sin embargo, resultan insignificantes. El gobierno central debería ser el encargado de solventar todas las distorsiones que se produzcan por su causa. Su campo de acción recaería en las siguientes competencias:

- 1) Estabilizar la economía, restringiendo el nivel de gasto de las regiones.
- 2) Poder para alterar: el tipo impositivo de los impuestos compartidos, el nivel máximo y mínimo del tipo de gravamen de los impuestos transferidos, el nivel de subvenciones y el nivel del presupuesto.
- 3) Poder sobre un cuarto del producto nacional.
- 4) Poder para alterar la demanda agregada.

Las asambleas no pueden, pues, tener una política macroeconómica. Esto es soberanía del Estado. El nivel agregado de *output*, la política de ingresos y precios, la política monetaria, fiscal y de comercio exterior serán competencia del gobierno central. La causa de la pobreza y estancamiento de Escocia y Gales es microeconómica, no macroeconómica. Es falsa la idea de que una deficiente demanda agregada es la sola causa del desempleo.

La *devolution* debe ir dirigida, pues, a la transferencia de la asignación de recursos, con tres funciones básicas: decidir la cantidad disponible cada año por cada asamblea; preocupación para alcanzar la máxima eficacia, y permitir los cambios necesarios en la forma en cómo la distribuye cada autoridad regional.

La clave de la cuestión es si la población está preparada para aceptar las variaciones que la *devolution* comportaría. Pero decidir qué sería aceptable y cuál sería la libertad correcta requiere más de juicios de valor que de teoría económica.

En resumen, el objetivo de la *devolution* debe tender a reducir las diferencias entre las preferencias colectivas y las individuales. Esto puede conseguirse mediante funciones, de preferencia interdependientes, para tener en cuenta la distribución, el crecimiento y la estabilización.

Sin embargo, es evidente que el tomar una actitud sobre las fomas de *devolution* dependerá de los costes y beneficios de cada sistema particular. Pero no sólo se han de tener en cuenta las valoraciones, en este sentido, que pueden hacer los residentes de una región, sino también la forma en que afectará el cambio a los de las demás regiones. Se debe pensar en que los individuos pueden cambiar su posición a través de una emigración interregional.

El problema en el Reino Unido está en que es difícil enfrentarse con la *devolution* cuando hay otros problemas a corto plazo, tales como: mantener el empleo, la crisis del petróleo y el bajo crecimiento.

III. MODELO SEPARATISTA

La demanda del separatismo viene dada, principalmente, porque estos dos países, Escocia y Gales, se sienten infelices a causa de varias razones:

1.^a No ven los beneficios que les reporta ser insatisfechos miembros del Reino Unido.

2.^a A pesar de que últimamente esos niveles de gasto per cápita se han elevado bastante, en proporción a otras regiones inglesas, no ha habido desarrollo. Los niveles de empleo continúan por debajo del nivel inglés.

3.^a Piensan que si el Gobierno pudiese estar en Edimburgo o Cardiff, tratarían mejor sus problemas, ya que estarían más cerca de los mismos, y la posibilidad de participar en el mismo sería mucho más fácil.

4.^a Las políticas económicas del Reino Unido no han tratado bien a las industrias de otros países. Tanto Escocia como Gales, en épocas pasadas, contribuyeron a la prosperidad del mismo. Industrias de carbón, hierro, acero y construcción tuvieron gran importancia después de la revolución industrial. El mal tratamiento que han tenido ha hecho que decayeran, lo que ha provocado la emigración de gente bien preparada para su trabajo. Esta fuga de personal hacia Inglaterra abarca todos los campos, el cultural, el de enseñanza, el político, etc., y no sólo el industrial.

5.^a Se encuentran bajo la presión del patrón de vida que impone Londres en: la educación, lengua, televisión, etc.

Dada toda esta serie de razones, se ha de analizar la viabilidad económica del separatismo. Se considerará de dos formas distintas:

- 1) ¿Pueden supervivir Escocia y Gales como países independientes?
- 2) ¿Qué consecuencias tendrían las políticas económicas que adoptasen?

En respuesta a la primera pregunta, se ha dicho que sería una peligrosa amenaza sobre sus niveles de vida, si ambos países estuvieran subsidiados por Inglaterra.

Con relación a la segunda cuestión, se puede pensar que la independencia limitaría la libertad de movimientos del comercio, capital y mano de obra con Inglaterra, si ésta se rehusara a cooperar en un mercado común.

A continuación se pasa, pues, al análisis de estos puntos.

1. *Independencia y nivel de vida*

La controversia principal se centra en ver si Escocia y Gales se encuentran subsidiadas por Inglaterra, o sea si reciben más en gasto público de lo que contribuyen en ingresos impositivos. Si así fuera, con la independencia sus niveles de vida descenderían o aumentarían sus impuestos.

Los nacionalistas han refutado tales objeciones, a la viabilidad de su independencia, elaborando numerosas teorías para demostrar que pueden subsistir de forma independiente. Se ha recurrido para ello al estudio del producto interior bruto (PIB) y a los presupuestos.

a) *Producto interior bruto (PIB)*

Para 1967 el PIB de Escocia y Gales era del 89 por 100 y 86 por 100, respectivamente, con relación al del Reino Unido. Estas cifras demuestran que aún más bajas que las de éste, dichos países pueden subsistir solos. Su inferior nivel podría ser debido a tener una menor actividad económica.

b) *Presupuestos*

En el presupuesto escocés para 1967-68, las necesidades netas de financiación era de £ 476 millones, con un déficit por cuenta corriente de £ 140 millones, mientras que en Gales, en 1968-69, estas cifras eran de £ 182 millones y £ 45 millones, respectivamente (cuadros 1 y 2).

Para remediar tal situación, el gasto público debería cortarse o aumentar los impuestos, con la subsiguiente baja en el nivel de vida.

Sin embargo, los nacionalistas dicen que los ingresos están mal calculados por el Tesoro. Son varias las razones; he aquí algunas: 1) los trabajadores que están fuera pagan sus impuestos de renta en Inglaterra, mientras que deberían ser añadidos a las cantidades recaudadas en Escocia y Gales; 2) a la cantidad asignada al Impuesto de Sociedades deberían sumarse los beneficios de las compañías no escocesas que operan en Escocia, y restarse los obtenidos por las escocesas que operan fuera. Teniendo en cuenta tales principios, los ingresos por cuenta corriente en Escocia pasarían de £ 1.061 millones a 1.187 libras m. (cuadro 3).

También se sostiene que la cantidad gastada por el gobierno central, en beneficio de los ciudadanos de estos países, excede de la cantidad que resultaría a sus gobiernos si fueran a aplicar los actuales impuestos del Reino Unido y al mismo nivel. El objeto de este análisis es ver si las economías de Escocia y Gales están subsidiadas, y no si sus habitantes lo están. Por lo tanto, lo que es necesario comparar son los ingresos estimados con el gasto hecho *en* Escocia y Gales, no con el realizado *a favor* de sus ciudadanos. Por ejemplo, el gasto asignado a las embajadas extranjeras es incluido por el Tesoro, por beneficiarse del mismo los escoceses y galeses, pero éste no va dirigido a subsidiar las economías de ambos países. Lo mismo ocurre con

CUADRO 1

PRESUPUESTO DE ESCOCIA 1967-68

CUENTA CORRIENTE					CUENTA DE CAPITAL				
Ingreso	£ m	Gasto	£ m (A)	£ m (B)	Ingreso	£ m (A)	£ m (B)	Gasto	£ m
		Total gasto corriente.	1201	1136	Déficit corriente	— 140	— 75		
		Déficit cuenta corriente	— 140	— 75	Impuestos capital ...	37	37		
					Necesidades netas de financiación	476	411		
Total	1061		1061	1061		373	373	Total	373

CUADRO 2

PRESUPUESTO DE GALES 1968-69

Ingreso	£ m	CUENTA CORRIENTE			CUENTA DE CAPITAL			Gasto	£ m
		Gasto	£ m (A)	£ m (B)	Ingreso	£ m (A)	£ m (B)		
					Déficit corriente	- 45	+ 1		
		Total gasto corriente.	667	621	Impuestos capital	39	39		
		Déficit cuenta corriente	- 45	+ 1	Necesidades netas de financiación	182	136		
Total	622		622	622		176	176	Total	176

CUADRO 3

PRESUPUESTO DE ESCOCIA 1967-68

(Modificación según lo discutido aquí)

Ingreso	£ m	CUENTA CORRIENTE				CUENTA DE CAPITAL				Gasto	£ m
		Gasto	£ m (A)	£ m (B)	£ m (C)	Ingreso	£ m (A)	£ m (B)	£ m (C)		
						Superávit corriente.	50	115	135		
		Total gasto corriente.	1137	1072	1052	Impuestos capital	37	37	37		
		Superávit corriente.	50	115	135	Necesidades netas de financiación	286	221	201		
Total	1187		1187	1187	1187		373	373	373	Total	373

el gasto de defensa, ya que este engloba la parte que comparte con el Reino Unido.

En respuesta a tales problemas el SNP ha elaborado un presupuesto donde sólo se computa el gasto incurrido en Escocia. El resultado ha sido que el déficit por cuenta corriente desaparece a cambio de un superávit. Sin embargo, las necesidades netas de financiación siguen siendo importantes.

En los cuadros siguientes la columna (A) tiene las cifras calculadas en base a la población (9,4 por 100), la (B) en base a los ingresos (7,7 por 100). En cambio, la (C) por el esquema adoptado por el SNP. Se ve que si los beneficios de la asignación de recursos son calculados según (A) o (B), exceden de la cantidad gastada en Escocia en estos servicios (cuadro 3).

Otro estudio realizado en los presupuestos fue el efecto que produciría excluir los préstamos a las autoridades locales y empresas. En 1967-68 eran de £ 195 millones en Escocia y £ 270 millones en Gales. El SNP los excluye del mismo; esto significa disminuir el déficit de £ 476 millones a £ 281 millones. En contrapartida, las autoridades locales y empresas deberían acudir al mercado extranjero o nacional. Si es en el nacional, supone reducir las cantidades de gasto disponibles en manos de los escoceses; por lo tanto, un descenso en la inversión, nivel de vida y un posterior retroceso en el crecimiento. Si se acude al mercado extranjero, para no reducir el nivel de vida, los intereses al existir mayor riesgo aumentarían, y al final, como también lo harían los precios, el nivel de vida bajaría.

En definitiva, del estudio de los presupuestos se deduce que los residentes en Escocia y Gales, a consecuencia de la independencia, perderían sus niveles estándar de vida, principalmente por la pérdida de los beneficios de ciertos gastos, como el de defensa, a no ser que hubiera un sustituto. O sea las medidas anteriores ayudarían a su presupuesto, pero no a sus habitantes.

2. *Independencia y políticas económicas*

De cualquier forma, el estudio de los efectos económicos que el separatismo acarrearía en dichos países se ha de basar en la aplicación de diferentes instrumentos y políticas monetarias o fiscales, y analizar los posibles resultados que tendrían sobre la balanza de pagos, el crecimiento y el empleo.

Para realizar tal análisis se han utilizado, pues, los siguientes instrumentos y políticas:

a) Tarifas, cuotas y medidas cambiarias para ajustar la balanza de pagos.

b) Políticas fiscales o monetarias, restrictivas o expansivas, para tratar el crecimiento, el paro y la inflación.

Políticas de balanza de pagos

Una de las primeras consecuencias de la independencia sería la aparición de grandes déficit por cuenta corriente. En 1967-68 el déficit estimado para Escocia era de £ 140 millones (un 4,7 por 100 del PIB, siendo tal proporción mayor que la del Reino Unido de un 2,8 por 100). Vendrían ocasionados por la pérdida de los subsidios de Inglaterra y del mercado inglés, pues ésta, con un mayor mercado exportador, podría imponer mayores derechos arancelarios a los productos importados de estos países, ello les conduciría a vender en mercados más distantes, ocasionando un descenso de la competitividad de las industrias por ser los costes del transporte más altos.

Para compensar tales déficit no bastarían los ingresos provenientes del exterior. Por tal motivo, para sanear la balanza comercial, o por cuenta corriente, se debería elegir entre varias medidas, pero atendiendo a los posibles efectos negativos que podrían desencadenar. Serían los siguientes:

a) *Devaluación*

La devaluación traería efectos negativos. El primero sería el descenso del nivel de vida, por aumentar el precio de las importaciones y descender el de las exportaciones, a expensas del consumidor nacional. Esto en un país como Escocia, que una gran parte de los bienes de consumo son importados, podría acarrear malas consecuencias.

Otro efecto negativo sería la emigración. La devaluación reduciría los salarios y los trabajadores acudirían al mercado de trabajo inglés.

b) *Uso de cuotas o tarifas*

La utilización de tarifas o cuotas para corregir las importaciones, y de medidas fiscales para fomentar las exportaciones (o desgravación de los impuestos indirectos, para hacerlos más baratos), sería otra serie de instrumentos a adoptar para reducir la demanda agregada vía un saneamiento de la balanza de pagos.

Tales medidas, sin embargo, irían en contra de las industrias de estos países si Inglaterra tomara represalias. Una tarifa impuesta por ésta, como respuesta a tales medidas, tendría un fuerte efecto sobre el comercio de sus industrias exportadoras, ya que el valor del comercio entre Inglaterra y ellos sería más importante para su PIB que para el de Inglaterra. Esto puede venir apoyado por las siguientes cifras: un tercio del producto de Escocia es exportado; de éste más de un tercio va al extranjero y menos de dos tercios al Reino Unido.

Podrían evitar esta disminución mediante su incorporación al GATT, pero ello sería todavía peor, pues les sería más difícil mantener tarifas y cuotas independientes.

Políticas de crecimiento y empleo

Las políticas independientes pueden ser inflacionarias, afectando en gran medida al crecimiento y al empleo, pues en seguida incentivarían éste, dados los grandes niveles existentes, provocando inflación y problemas de balanza de pagos.

Actualmente, el nivel de desempleo en Escocia y Gales es más alto que el de Inglaterra y el del Reino Unido. En 1970 era del 4 por 100 en Gales y del 4,3 por 100 en Escocia, mientras que Inglaterra tenía un 2,7 por 100. De todas formas, en Escocia y Gales el paro se podría ver más como un mal adecuado equipo laboral, con escasa preparación y viviendo en lugares inapropiados. Su nivel de actividad también es muy bajo, lo que ha ocasionado altos índices de emigración en las últimas décadas. Para Escocia, de 1951 a 1968 representó el 87 por 100 del aumento de la población y para Gales, de 1921 a 1967 el 93 por 100 del mismo.

Estas cifras no son más que causa de los profundos cambios estructurales que han experimentado sus economías. Son regiones que en épocas pasadas se habían especializado en industrias cuya demanda de mano de obra ha ido cayendo. El declive de las mismas es debido a: 1) fuentes alternativas de energía al carbón; 2) aumento de la productividad en la agricultura. Se necesita una nueva dirección, mejores relaciones laborales y un moderno equipo. La política económica se debe dirigir, en definitiva, a asegurar un más alto crecimiento de la nueva industria, es decir, importantes asignaciones a la agricultura y construcción, siendo *second-best* para la mayoría de las demás.

Se cree que con la independencia se conseguirían mejor tales objetivos, pues la política económica seguida por el Reino Unido ha fracasado en este sentido.

Así, pues, las consecuencias de estas políticas de crecimiento y empleo pueden ser muchas. Lo que se va a intentar seguidamente es exponer las ventajas y desventajas de las mismas.

1.º Política de localización industrial

Se dice que la independencia comportaría la pérdida de la localización de industrias inglesas en estos países. Inglaterra hace tiempo que ha adoptado una política de apoyo fiscal para aquellas regiones que quieren instalarse en las regiones poco desarrolladas. Tales medidas no podían asumirse por dichos países, y aunque así fuera, ello no implica que el Reino Unido no pudiese hacer lo mismo, e incluso a niveles más altos.

A pesar de esto, una política económica independiente podría tener ciertas ventajas: el Reino Unido no puede realizar una política fiscal selectiva por regiones al estar limitada por la no variación impositiva sobre cada región y por los supuestos efectos *spill-over* que las políticas en una región tienen sobre otras. Escocia y Gales operarían diferentes políticas impositivas y de gasto.

2.º *Política fiscal*

La política fiscal podría adoptar varias formas:

a) Descenso del nivel impositivo. Ello sería peligroso, pues el más alto nivel de ingresos aumentaría las importaciones, con los consabidos problemas de balanza de pagos.

b) Subsidios y ayudas a las empresas. Incluso esto podría traer problemas si Escocia y Gales financiaran tales políticas de crecimiento con un déficit presupuestario a través de préstamos. A largo plazo habría problemas por las elevaciones de los tipos de interés y el aumento del coste de la deuda pública.

El precio de las acciones bajaría por un exceso de oferta, y el Banco Central no tendría otro remedio que comprar para sostener el mercado. Se produciría entonces un incremento de la oferta monetaria, y si el proceso continuara la inflación y el déficit en la balanza de pagos serían el resultado final.

Quizá a corto plazo el déficit podría expansionar la economía, pero más tarde o temprano sería necesario un ajuste. La ventaja de la unión con el Reino Unido es que el déficit de unas áreas se encuentra compensado por el superávit en otras.

A pesar de todo, la independencia resultaría positiva para poder introducir nuevas medidas fiscales o modificarlas, y así conseguir un mayor crecimiento y desarrollo, ya que una de las mayores críticas es la falta de desarrollo económico que trajeron las políticas regionales pasadas.

3.º *Política monetaria*

Esta se basa en el control de la masa monetaria y de los intereses. Pero la política monetaria regional tiene un campo de acción más restringido que la política fiscal.

Una política de desarrollo debe buscar que éste no se vea impedido por falta de fondos o por altos niveles de interés. Tal política ocasionaría restricciones en las afluencias de capital que tienen actualmente Escocia y Gales. Escocia se caracteriza precisamente por la afluencia de capital extranjero. Casi la mitad del empleo creado por las industrias extranjeras en el Reino Unido ha sido en este país. Además, tal restricción de capital se vería agravada por el bajo índice de ahorro que tienen ambos países. Su ahorro per cápita es más bajo que la inversión, y a su vez que el del Reino Unido.

Por otra parte, la potencia de la independencia depende de la existencia de barreras regulando el flujo de comercio, trabajo y capital. Dichas barreras serían una desventaja para Escocia y Gales. El control sobre el comercio ejercido por otros países podría dañar sus tratados comerciales, pues estos países tienen el nivel de vida muy dependiente del comercio; el control sobre los movimientos de mano de obra podría ser inaceptable a su población, especialmente si una

devaluación o un coste en el gasto gubernamental pareciese probable, con las correspondientes consecuencias sobre el nivel de vida, o si el gobierno fuera incapaz de reducir el empleo; y, por último, el control del capital podría afectar seriamente a los flujos provenientes del extranjero.

3. *Escocia y el petróleo del Mar del Norte*

Especial consideración tiene, por último, el caso del petróleo del Mar del Norte. Se sostiene que su explotación permitiría poder financiar su independencia sin ningún problema.

Escocia sería la propietaria de los derechos de explotación, así que las licencias se tendrían que negociar con este gobierno. Ello ayudaría a la balanza de pagos, al empleo y a la economía, pues permitiría proveer los servicios a las compañías extractivas y a las refinerías del petróleo, aparte de construirse carreteras y otras obras de infraestructura.

Un departamento gubernamental ha sugerido que las cantidades aportadas a finales de la década de los setenta representarían las tres cuartas partes del petróleo requerido actualmente por el Reino Unido (100 millones de toneladas), mientras que otras fuentes sugieren un producto de 100 a 150 millones de toneladas.

No hay una estimación oficial de la ayuda que ello representaría para Escocia. El SNP ha calculado unos royalties de £ 400 a 500 millones a finales de la década de los 70. Ello supondría, cómo no, una transformación del presupuesto de Escocia. Si el Reino Unido importa crudo por valor de £ 700 millones anuales, la provisión de las tres cuartas partes del mismo por el petróleo del mar del Norte representaría un ahorro de £ 500 millones. Por otra parte, los escoceses insisten en refinar todo su petróleo; entonces podrían exportar a precios más altos y muchas refinerías inglesas se verían amenazadas con cerrar.

Los efectos sobre el nivel de empleo serían también beneficiosos. Permitiría aumentar un 90 por 100 de los puestos de trabajo en las áreas donde actualmente sólo es posible un 18 por 100.

La única objeción es que el Mar del Norte no pudiese en realidad suministrar petróleo por más de cincuenta o sesenta años.

4. *Conclusiones*

1.^a Escocia y Gales son naciones distintas y como tales se las ha de tratar. Sin embargo, para tal reconocimiento no es necesario que estén separadas del resto del Reino Unido como Estados independientes.

2.^a Sus economías se encuentran muy vinculadas a Inglaterra; por lo tanto, aun como países independientes sentirían las alzas y bajas de su economía.

3.^a Los primeros problemas que tendrían que afrontar como países independientes serían:

- Déficit comerciales y descenso del nivel de vida, por la pérdida del mercado inglés y de los subsidios del Reino Unido.
- Restricciones de capital.
- Fuerte desempleo y bajo desarrollo.

Para solventarlos se acudiría al uso de la política fiscal y monetaria, y, según cuáles fueran las medidas, los efectos podrían ser negativos:

— En vistas a afrontar los déficit comerciales se utilizaría la devaluación o el uso de medidas fiscales, como cuotas o tarifas. Sus efectos serían: descenso del nivel de vida, emigración y pérdida del mercado de la industria exportadora.

— Las restricciones de capital inglés se solventarían con fuertes importaciones del mismo, apareciendo así grandes déficit presupuestarios, elevaciones de los tipos de interés, inflación y descenso del nivel de vida.

— Las medidas para incentivar el empleo lo más seguro es que condujeran a la inflación.

— Por último, el crecimiento se debería conseguir o con un descenso del nivel impositivo, medida muy peligrosa, o con subsidios y ayudas a las empresas, las cuales se financiarían con la ayuda de un déficit presupuestario y de préstamos, con las consecuencias dichas anteriormente.

4.^a Los beneficios del petróleo del Mar del Norte están todavía por llegar.

5.^a Otros factores no económicos podrían incidir en sus economías con la separación.

Las anteriores conclusiones parecen ser todas de valoración negativa. Se puede pensar que las pérdidas ocasionadas serían más que los beneficios. Sin embargo, también es posible encontrar una serie de argumentos que apoyan la independencia:

1.º Su Producto Interior Bruto es alto. El 89 por 100 para Escocia y el 86 por 100 para Gales, respecto al del Reino Unido.

2.º Se podrían implantar unas políticas más selectivas para dichos países. La política que es válida para todo el Reino Unido no puede serlo para Escocia y Gales.

3.º Mayor flexibilidad y libertad fiscal para poder cambiar la imposición y el nivel de gasto.

4.º Políticas monetarias más expansivas.

5.º Las ventajas de la separación podrían ser psicológicas. Es decir, a lo mejor los residentes de estos países preferirían que su nivel de vida les bajara, pero ser independientes. Se cree que la independencia les daría el estímulo suficiente para poder relanzar su economía, lo que aumentaría sus ingresos, e incluso podrían entonces disminuir sus gastos sobre cuestiones sociales, como el paro.

Pero aun si el nivel de vida fuera a bajar, después de la separación, sería en términos relativos.

Escocia y Gales son países avanzados. Su población no es más pequeña que la de otros muchos países que son independientes; sus Productos Interiores Brutos son altos; sus habitantes, bien educados, políticamente maduros y capaces de llevar sus propios asuntos. Si ellos estuvieran preparados a aceptar algún descenso de su nivel de vida, Escocia y Gales serían económicamente viables para su independencia.

Nuria BOSCH ROCA

Profesor del Departamento de Hacienda Pública
y Derecho Fiscal. Facultad de Ciencias Económicas.
Universidad de Barcelona

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- Royal Commission on the Constitution*, Report, Cmnd. 5460, HMSO, Londres, octubre 1973 (Informe Kilbrandon).
- Economic Policy and the Finance on Intermediate Level Government*, por A. T. PEACOCK, en *R. C. on the Constitution 1969-1973*, volume II, *Memorandum of Dis-sent*, Cmnd. 5460-I, appendix A.
- Financial and Economic Aspects of Regionalism and Separatism*, por DAVID N. KING, Research Papers, núm. 10, Commission on the Constitution, HMSO, Londres, 1973.
- The Political Economy of Devolution. The British Case*, por ALAN PEACOCK, en *The Political Economy of Fiscal Federalism*, editado por Wallace E. Oates, Toronto, 1977, Lexington Books.
- Democracy and Devolution. Proposals for Scotland and Wales*, Cmnd. 5732, HMSO, Londres, septiembre de 1974.
- Our chancing Democracy Devolution to Scotland and Wales*, Cmnd. 6348, HMSO, Londres, noviembre 1976.
- Financial Relationships between State and Local Government in Great Britain*, Paper by T. W. SOWERBY, on behalf of Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, Gran Bretaña.
- Devolution to Scotland and Wales. Supplementary Statement*, Cmnd. 6585, HMSO, Londres, agosto de 1976.
- Scottish Journal of Political Economy*, vol. XXIII, núm. 3, noviembre 1976.
- The Fiscal Implications of Devolution*, por DAVID N. KING, The Institute for Fiscal Studies, Lecture Series, núm. 5.
- Sobre la devolución de poderes a Escocia y Gales*, Documento de Información número 8 de la British Information Service, enero 1978.
- Devolution and Public Finance*, por T. WILSON, en *Three Banks Review*, diciembre 1978, núm. 112.
- Devolution: Financing the Devolved Services*, HMSO, julio 1977.
- Whatever Happened to Devolved Taxes?*, por D. HEALD, en *Public Finance and Accountancy*, noviembre 1977.
- Devolution — The Wales Bill*, por ALAN Y. BARNISH, en *Public Finance and Accountancy*, enero 1978.
- The Economics of Devolution*, por EDWARD NEVIN, Aston University, 1977.
- La descentralización fiscal. Aplicación al caso español*, por ALEJANDRO PEDRÓS ABELLÓ, mayo 1977, Barcelona.