

DE IDEOLOGÍA Y TERRITORIO

SANDRA LEÓN

La visión de la organización territorial en los partidos no depende de un solo factor. Influyen aspectos económicos, identitarios, de participación y de poder.

Ideología y territorio han ido siempre de la mano en la opinión pública española, pues la visión del modelo autonómico es una de las cuestiones que más diferencian a los ciudadanos según su ideología. Con la excep-

ción de algunas comunidades históricas, donde la derecha moderada ha abogado por una mayor descentralización hacia las comunidades autónomas, en general los ciudadanos que se identifican en el ámbito de la derecha prefieren un gobierno central más poderoso, mientras que quienes se autoubican en la izquierda prefieren un modelo que otorgue más competencias a las comunidades autónomas o que permita incluso la posibilidad de que algunas regiones se independicen del resto. Durante los últimos años, esa relación entre ideología y modelo territorial se ha hecho aún más estrecha, dando lugar a bloques ideológicos más compactos en su visión del Estado Autonómico, principalmente porque los ciudadanos que se autoubican ideológicamente en la derecha tienen hoy una mayor preferencia por un Estado centralizado.

Sin embargo, desde el punto de vista de los partidos políticos y sus programas, la relación entre ideología y la organización territorial del Estado no es unívoca, y su dirección depende del peso que adquieran las dimensiones identitaria, participativa o económica en la



aproximación a la descentralización política y fiscal. En la izquierda, por ejemplo, conviven posiciones favorables y contrarias a la descentralización. La izquierda ha defendido la descentralización del poder político mediante la creación de asambleas locales o regionales elegidas democráticamente como una manera de mejorar la participación y la fiscalización de los gobiernos por parte de la ciudadanía, o como una fórmula para el reconocimiento de los derechos de minorías en Estados compuestos por diferentes grupos étnicos. Sin embargo, los desequilibrios territoriales en el acceso y provisión de servicios públicos que pueden derivarse del ejercicio de la autonomía política entran en conflicto con el principio de igualdad que define el ideario de izquierdas. Esta aproximación entronca con la visión de la izquierda republicana y centralista jacobina, que defiende un gobierno central dotado de amplias competencias redistributivas para garantizar la igualdad en todo el territorio.

En el ámbito de la derecha, la aproximación a la organización territorial del poder oscila entre una visión prodescentralizadora favorable al mercado y a la eficiencia y una visión conservadora que promueve una concepción unitaria del Estado. Desde el ángulo de la eficiencia, la descentralización de los impuestos y del gasto hacia los gobiernos regionales se concibe como un mecanismo para limitar el tamaño del sector público, bajo el supuesto de que la competición impositiva entre territorios obliga a los gobiernos a contener su impulso “expropiador”, a moderar el gasto y a diseñar los servicios públicos en consonancia con las preferencias de los ciudadanos. Un ejemplo de esta aproximación es la política económica estadounidense durante el mandato de Ronald Reagan, un presidente que reforzó el poder de los estados como medida para contener el poder y el tamaño de la administración federal. Reagan lo expresó de la siguiente manera en su discurso inaugural, en enero de 1981: “Mi intención es limitar el tamaño y la influencia del establishment federal y pedir el reconocimiento de las diferencias entre los poderes otorgados al gobierno federal y aquellos reservados a los estados o la ciudadanía. Todos nosotros debemos recordar que el gobierno federal no creó los estados, sino que los estados crearon el gobierno federal.” En cambio, desde una aproximación conservadora la dimensión que predomina en su visión del reparto territorial del poder político es la cultural o identitaria. Así, se defiende una identificación entre el Estado y la nación en la que puede caber la desconcentración administrativa,¹ pero que se opone a cualquier medida que atente contra la identidad cultural de la nación. Por eso el conservadurismo nacionalista

tolera mal los modelos de organización territorial que conceden niveles altos de autonomía a regiones con una identidad nacional fuerte.

Los conservadores británicos, por ejemplo, apelaron a la amenaza sobre la unidad del país para justificar su oposición a la creación de una asamblea legislativa en Escocia (la llamada *devolution*). En 1997 Margaret Thatcher alertaba sobre el peligro de las propuestas de descentralización que estaban a punto de votarse en referéndum en Escocia de la siguiente manera: “[dichas propuestas] representan una negación de nuestra historia común y una abdicación de nuestro futuro en común. Los votantes escoceses no harán mejor servicio a su país que rechazándolas”.² Sin embargo, el argumento más utilizado por los conservadores para oponerse a la *devolution* escocesa fue de naturaleza económica. Al contrario que Reagan, quien proponía reforzar el poder de los estados para reducir el tamaño del gobierno, Thatcher pensaba que el riesgo para la contención del gasto público era precisamente la descentralización del poder hacia Escocia. Es decir, tanto a Thatcher como a Reagan les preocupaban los efectos económicos de la organización territorial del poder sobre la dimensión del sector público, pero optaban por soluciones opuestas para garantizarlo. Para la primera ministra, la creación de un nuevo nivel de gobierno y de una nueva clase de políticos con capacidad para gastar más suponía un lastre burocrático y se lamentaba de que “más gobierno” se considerara la solución a los problemas nacionales.³

Más allá de estos ejemplos concretos, un estudio amplio y comparado de los investigadores Toubeau y Wagner⁴ muestra que, efectivamente, la relación entre eficiencia, redistribución o identidad y la descentralización del poder territorial va más allá de la clásica división entre izquierda y derecha. Su trabajo analiza las propuestas sobre la organización del poder de un conjunto de partidos políticos organizados alrededor de los dos ejes principales de división política: el económico y el identitario o cultural. Tomando como fuente una encuesta a expertos sobre partidos políticos en 31 países, sus análisis muestran que los partidos que económicamente están en la derecha (que tienden a favorecer una reducción de los servicios para bajar los impuestos) son, en promedio, más favorables a la descentralización del poder territorial que los partidos con un programa económico de izquierdas (más favorables a aumentar el gasto público y los impuestos). Por otro lado, los partidos más liberales en la dimensión cultural e identitaria muestran posiciones más prodescentralizadoras que los partidos culturalmente

2 Margaret Thatcher, *The Scotsman*, 9 de septiembre de 1997.

3 *Ibid.*

4 Simon Toubeau y Markus Wagner (2013), “Explaining party positions on decentralization”, *British Journal of Political Science* (45): 97-119.

1 La desconcentración conlleva el traspaso de responsabilidades administrativas sin estar acompañadas de poder político.

conservadores. Obviamente, si los ejes de división operasen en la misma dirección –programas económicos de derechas y culturalmente liberales que favorecen la descentralización o la combinación opuesta que favorece la centralización del poder– los partidos no experimentarían tensiones internas. En cambio, como señalan los investigadores, en la mayoría de democracias, especialmente en las occidentales, las dimensiones tienden a cruzarse de manera ortogonal: los partidos culturalmente liberales tienden a ser partidos con posiciones económicas a la izquierda, mientras que los partidos conservadores suelen defender posiciones económicas de derecha. El resultado es que los partidos tienen dificultades para armonizar su ideario identitario con el económico cuando se trata de decidir sobre la organización territorial del poder.

En España, dichas tensiones han sido evidentes en los principales partidos de ámbito estatal –el PP y el PSOE– a lo largo del proceso de construcción y desarrollo del Estado Autonómico. En el caso del Partido Socialista, las tensiones internas entre su ideario redistributivo e igualitario y el que fomenta el respeto a las aspiraciones identitarias de los distintos territorios comenzaron a intensificarse a mediados de la década de los 2000, a partir de la reforma del Estatuto de Cataluña. Las dificultades para aunar los argumentos de la izquierda sobre redistribución y autonomía se hicieron especialmente evidentes durante la negociación del nuevo sistema de financiación autonómica en el año 2009. El Partit dels Socialistes de Catalunya proponía aumentar su autonomía reduciendo el grado de nivelación de recursos, un mecanismo del modelo de financiación orientado a garantizar la equidad en el acceso a los bienes y servicios públicos en todo el territorio. Por el contrario, los barones socialistas de regiones con un nivel de renta por habitante por debajo de la media, como Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, se oponían a una reducción del grado de redistribución de los recursos.⁵

En el discurso territorial del Partido Popular ha predominado la dimensión identitaria y en él pueden identificarse los rasgos clásicos de un partido conservador: preservación del orden político, cultural y social, defensa de la nación como valor cultural e identificación con una única comunidad política (la nacional). Sin embargo, los populares también han promovido el desarrollo del Estado Autonómico desde una lógica económica. El caso más ilustrativo es la reforma del sistema de financiación y la descentralización de la Sanidad en el año 2001, durante el segundo mandato de José María Aznar. Esas reformas suponían cambios de calado en el modelo autonómico: por un lado, diez regiones recibían las competencias de Sanidad, lo que

implicaba una transferencia masiva de presupuesto y recursos humanos; por otro lado, el traspaso se vinculaba a la aceptación de un nuevo sistema de financiación que avanzaba significativamente en la autonomía fiscal de las comunidades autónomas. Aznar defendió estos cambios desde el prisma de la eficiencia, es decir, como una reforma destinada a mejorar el equilibrio presupuestario y reducir el tamaño del sector público.⁶

La crisis económica, en cambio, devolvió al Partido Popular a un discurso gubernamental más crítico con el poder territorial. Curiosamente, el argumento con el que se promovía una visión más negativa del Estado Autonómico volvía a ser el de la eficiencia y contención del gasto público. Rajoy, en su discurso de investidura del año 2011 propuso una reforma en profundidad de todas las administraciones públicas donde se impusiera el principio de “una administración, una competencia” con el objetivo de “primar la austeridad, lograr mayor eficiencia, y evitar duplicidades”. Más recientemente, el conflicto territorial en Cataluña, la aparición en la arena política nacional de un nuevo partido –Ciudadanos– con un discurso territorial más duro y, finalmente, la emergencia de Vox han contribuido a reforzar la dimensión identitaria en el discurso territorial del PP.

Las propuestas programáticas sobre el modelo territorial en España de los principales partidos con representación en el Congreso son hoy más distantes entre sí que en el pasado, un distanciamiento que refleja y a su vez alimenta la polarización de la opinión pública sobre esta cuestión. En este escenario resulta más complicado para los partidos matizar su visión del modelo autonómico y combinar argumentos económicos y culturales a la hora de justificar sus posiciones. De los populares cabe esperar persistencia en una visión identitaria del modelo territorial por temor a la amenaza electoral de Vox. Pero en el caso del Partido Socialista este contexto dificulta la conciliación en su discurso de los principios de igualdad y autonomía, sobre todo si se embarca en la reforma del modelo de financiación durante la legislatura. En el año 2009, Zapatero consiguió aplacar el disenso entre pulsión autonomista de los socialistas catalanes y las demandas de redistribución de las baronías con menos recursos con un modelo de financiación que aumentaba la financiación para todas las regiones. Pero es posible que esta vez la situación económica no conceda salvoconductos de este tipo al gobierno para armonizar sin conflicto sus principios ideológicos de redistribución y de autonomía. —

SANDRA LÉON es politóloga e investigadora Talento Sénior en la Universidad Carlos III de Madrid.

5 Véase “Informe de la democracia en España 2009”, página 145 y ss.

6 Discurso de investidura de José María Aznar del año 2000, https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/presidentes/investiduras/Paginas/25042000_InvestAznar.aspx