

ECONOMÍA PÚBLICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

# ESTUDIOS DE HACIENDA PÚBLICA

## ECONOMÍA PÚBLICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Ensayos en homenaje al profesor  
Jorge Martínez-Vázquez

Coordinadores:

LUIS AYALA CAÑÓN  
MARÍA CADAVAL SAMPEDRO  
ANA HERRERO ALCALDE  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

 Instituto de  
Estudios Fiscales

 AIFIL

RIFDE

ISBN: 978-84-9008-435-2



Precio: 30 euros  
(I.V.A. incluido)

# ESTUDIOS DE HACIENDA PÚBLICA

## ECONOMÍA PÚBLICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Ensayos en homenaje al profesor  
Jorge Martínez-Vázquez

Coordinadores:  
LUIS AYALA CAÑÓN  
MARÍA CADAVAL SAMPEDRO  
ANA HERRERO ALCALDE  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JAVIER SUÁREZ PANDIELLO



Instituto de  
Estudios Fiscales

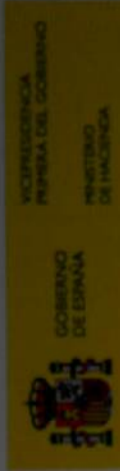


RIFIDE

ISBN: 978-84-8008-435-2

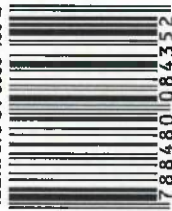


Precio: 30 euros  
(I.V.A. incluido)



SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES

ISBN: 978-84-8008-435-2



9 788480 008435 2

Precio: 30 euros  
(I.V.A. incluido)

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES

VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE HACIENDA

GOBIERNO  
DE ESPAÑA





## ÍNDICE

Páginas

INTRODUCCIÓN..... 17

### I

#### GOBERNANZA MULTINIVEL

CHALLENGES FOR FEDERALISM: WHERE IS IT HEADED?, por Luiz de Mello.....	23
1. Introduction.....	23
2. Structural changes and implications for intergovernmental fiscal relations.....	24
2.1. Can existing models of federalism deal with these changes?.....	27
3. Conclusion.....	29
Referencias.....	29

DECENTRALIZATION AND NATURAL DISASTER MANAGEMENT, por Timothy J. Goodspeed.....	31
1. Introduction.....	31
2. The tasks of intergovernmental management of natural disasters.....	32
3. Summary and conclusions.....	35
Referencias.....	36

ENTRE LAS PERCEPCIONES Y LAS REALIDADES: 45 AÑOS DE ESTADO AUTONÓMICO, por María Cadaval Sampedro, Alejandro Domínguez Lamela, Xoaquín Fernández Leiceaga y Santiago Lago Peñas.....	39
1. Introducción.....	39
2. La descentralización en ESPAÑA: los datos.....	40
3. Las opiniones y preferencias de la ciudadanía sobre la descentralización: dinámica y diferencias interterritoriales.....	42
4. Las instituciones: los retos abiertos.....	46
5. Conclusiones.....	48
Referencias.....	48

DESCENTRALIZACIÓN Y HECHOS DIFERENCIALES, por Ignacio Lago.....	51
1. Introducción.....	51

5

© Instituto de Estudios Fiscales

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Las opiniones expresadas pueden no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Diseño de portada: Miguel Ángel Aguilar Martín

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:  
<http://cpagemprr.gob.es>

Depósito Legal: M-21795-2025  
I.S.B.N.: 978-84-8008-435-2  
N.I.P.O.: 228-25-009-X

Edita: Instituto de Estudios Fiscales  
Avda. Cardenal Herrera Oria, 378  
C. P. 28035 Madrid (España)  
Tel.: 91 339 89 02  
[www.ief.es](http://www.ief.es)

Maquetación e impresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

2. La descentralización en el mundo .....	52
3. El acomodo institucional de los grupos étnicos en el mundo .....	53
4. Las preferencias sobre la descentralización en España .....	56
5. Conclusiones .....	59
Referencias .....	60
<b>MANCOMUNIDADES Y COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN ESPAÑA,</b>	
por Albert Solé-Ollé, Jaume Magre-Pont y Toni Rodon .....	
1. Introducción .....	61
2. El alcance de la cooperación en España .....	61
2.1. Formas de cooperación .....	62
2.2. Las mancomunidades: datos básicos .....	62
3. Determinantes de la cooperación .....	63
3.1. Las razones de la cooperación .....	67
3.2. Evidencia empírica .....	67
4. Conclusión .....	69
Referencias .....	70

**EL CONTROL EXTERNO DE LOS FONDOS PÚBLICOS ANTE UNA AGEN-  
DA DE OLVIDO,** por Roberto Fernández Llera .....

1. Una larga historia con brevedad .....	73
2. El olvido como paradigma .....	73
3. ¿Hacia una nueva etapa? .....	74
4. Esbozo del futuro .....	76
Referencias .....	78
Referencias .....	79

**¿QUÉ PAPEL DESEMPEÑAN LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL EN LOS  
GASTOS DE INVERSIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES? EVOLU-  
CIÓN Y RETOS ACTUALES EN EL CASO ESPAÑOL,** por Encarnación Muri-  
llo-García, Fernando Pinto Hernández y Borja Gambau Suelves .....

1. Introducción .....	81
2. Las transferencias y los gastos de capital de los gobiernos subcentrales. Un breve apunte .....	81
3. Tipología y desarrollo de las principales transferencias de capital a las regiones españolas. ¿Cuál ha sido su evolución sobre los gastos de inversión en las últimas décadas? .....	82
4. Algunas conclusiones y retos actuales .....	83
Referencias .....	87
Anexo .....	88
Referencias .....	89

II

**MODELOS DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL: ENFOQUES  
COMPARADOS Y RETOS DEL CASO ESPAÑOL**

<b>DISTRIBUCIÓN E IMPACTO DEL PODER FISCAL ENTRE NIVELES DE GOBIERNO DESDE LA ÓPTICA DE LA EXPERIENCIA COMPARADA,</b> por Natividad Fernández Gómez y David Cantarero Prieto .....		95
1. Introducción .....		95
2. Mecanismos de distribución del poder fiscal entre los niveles de gobierno .....		96
2.1. Sistemas de separación de impuestos .....		97
2.2. Sistemas de impuestos superpuestos o compartidos .....		97
3. Lecciones aprendidas desde la experiencia comparada .....		99
Referencias .....		104

**CUATRO MODELOS DE HACIENDA FEDERAL,** por Luis Ángel Hierro, Pedro  
Atienza y David Patiño .....

1. Los problemas económicos de las estructuras de gobierno descentralizadas .....	107
2. El modelo de haciendas independientes. El federalismo fiscal soberano de Estados Unidos .....	107
3. El modelo de haciendas asimétricas. El federalismo fiscal «bilateralista» del Ca- nadá .....	110
4. El modelo de haciendas armonizadas. El federalismo fiscal «unitario» de Ale- mania .....	112
5. El modelo de haciendas niveladas. El federalismo «técnico-político» de Australia ..	113
6. A modo de conclusión .....	114
Estadísticas .....	115
Referencias .....	115

**EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: DIAGNÓSTICO CRÍTICO  
Y PROPUESTAS DE REFORMA,** por Núria Bosch Roca y Maite Vilalta Ferrer ..

1. Introducción .....	117
2. Puntos críticos del modelo de financiación autonómica .....	117
2.1. Autonomía financiera limitada .....	118
2.2. Desequilibrio vertical creciente .....	118
2.3. Inequidad horizontal .....	119
2.4. Inestabilidad estructural del modelo .....	119
2.5. Deficiencias en la coordinación intergubernamental .....	119
2.6. Falta de transparencia y comprensión ciudadana .....	120
2.7. Lealtad institucional quebrada .....	120
2.8. Inadecuada adaptación a las preferencias ciudadanas .....	121

3. Propuestas de reforma del modelo .....	121
3.1. Aumentar la autonomía financiera real .....	121
3.2. Restaurar la equidad vertical .....	121
3.3. Reformar el sistema de nivelación .....	122
3.4. Fortalecer las instituciones de gobernanza intergubernamental .....	122
3.5. Reforzar la transparencia y la pedagogía fiscal .....	122
3.6. Blindar la lealtad institucional .....	122
3.7. Introducir mayor flexibilidad y heterogeneidad institucional. La asimetría como vía de estabilidad .....	123
4. Conclusión .....	124
Referencias .....	124
<b>FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. UNA VISIÓN DESDE ESPAÑA</b> , por Violeta Ruiz Almendra .....	125
1. El Tribunal Constitucional en el Estado autonómico .....	125
2. Las aportaciones del Tribunal Constitucional al sistema de financiación autonómica: una selección .....	126
2.1. La garantía de una hacienda autonómica .....	127
2.2. El poder tributario autonómico .....	128
2.3. Los sistemas de financiación autonómica .....	128
2.4. Los regímenes singulares de financiación .....	130
3. Conclusiones .....	131
Referencias .....	131
<b>REGLAS FISCALES PARA GOBIERNOS REGIONALES: REFLEXIONES SOBRE EL CASO ESPAÑOL</b> , por Diego Martínez López .....	133
1. Introducción .....	133
2. Punto de partida .....	134
3. Posibles soluciones .....	135
3.1. Un nuevo planteamiento .....	135
3.2. ¿Reglas de oro? .....	136
3.3. Incumplimientos atenuados o agravados .....	137
3.4. Los mecanismos extraordinarios de financiación .....	137
4. Conclusión .....	138

**EFICACIA Y EFICIENCIA: EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

<b>¿QUE TAMAÑO TENDRÁ EL SECTOR PÚBLICO EN EUROPA EN LA PRÓXIMA DÉCADA?</b> , por Fernando López-Vicente, Javier J. Pérez, Marra Rodríguez-Vives y Juan A. Rojas .....	141
1. Introducción .....	141
2. El tamaño del sector público en la actualidad .....	142
3. Las «necesidades» de gasto público .....	144
3.1. Cambio climático y necesidades de inversión verde .....	144
3.2. Seguridad económica y gasto en defensa .....	144
3.3. Digitalización .....	145
3.4. Envejecimiento de la población y pensiones .....	145
4. El tamaño del sector público en la próxima década .....	146
5. Conclusiones .....	147
Referencias .....	147
<b>GOBERNANZA MULTINIVEL DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL BASADA EN EL URBAN FACILITY MANAGEMENT</b> , por Joan Simó Esteve, Elena de la Poza Plaza y Alberto Celani .....	149
1. Introducción y principales retos .....	149
2. Marco conceptual del modelo UFM-GT .....	151
2.1. Gestión pública y gobernanza multinivel .....	151
2.2. <i>Urban Facility Management</i> .....	151
2.3. Nuevas formas de gestión administrativa pública .....	152
3. Las cinco dimensiones de la nueva gobernanza territorial .....	152
4. Propuesta metodológica del modelo UFM-GT .....	153
5. Aplicación práctica y escalabilidad .....	155
6. Conclusiones .....	157
Referencias .....	157
<b>EVALUACIONES EN EL SECTOR EDUCATIVO ESPAÑOL: UNA PERSPECTIVA DESCENTRALIZADA</b> , por José Manuel Cordero Ferrera, Francisco Pedraja Chaparro y Rosa Simancas Rodríguez .....	159
1. Introducción .....	159
2. Evaluaciones experimentales .....	160
3. Evaluaciones con técnicas cuasi-experimentales .....	161
4. Conclusiones .....	163
Referencias .....	164

RESPONSABILIDAD FISCAL Y OBJETIVOS DE CRECIMIENTO DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL: LAS CURVAS DE LAFFER Y ARMEY EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA (2008-2019), por José Torres-Romírez y Santiago Calvo López ..... 167

1. Introducción..... 167

2. Base de datos..... 170

3. Metodología y resultados ..... 170

4. Conclusiones ..... 173

Referencias ..... 174

FROM DATA TO IMPACT: HOW ADMINISTRATIVE RECORDS CAN TRANSFORM PUBLIC POLICY. THE CASE OF THE IRS IN THE U.S. AND THE AEAT IN SPAIN, por Milagros Paniagua San Martín..... 175

1. Introduction..... 175

2. The United States ..... 176

3. Spain..... 178

4. Conclusion..... 181

References..... 182

IV

SISTEMA FISCAL

INDEXAR O RECAUDAR: LA DISYUNTIVA OCULTA DEL IRPF EN TIEMPOS DE INFLACIÓN, por José Félix Sanz Sanz ..... 187

1. Introducción..... 187

2. Inflación y sistema fiscal..... 189

2.1. Alteraciones de la inflación sobre el IRPF ..... 190

3. Simulación del impacto de la inflación sobre el IRPF de 2021..... 191

4. Resultados..... 193

5. Diagnóstico y homenaje final..... 199

Referencias ..... 200

EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN ESPAÑA, A LO LARGO DE LA VIDA DE JORGE, por José María Durán-Cabré y Alejandro Esteller-Moré ..... 203

1. Breve historia del impuesto y de Jorge ..... 203

2. La descentralización del impuesto ..... 205

3. Problemas y cuestiones relativas a la aplicación del impuesto..... 206

3.1. El cumplimiento fiscal ..... 206

3.1.1. Evasión..... 206

3.1.2. Elusión..... 207

3.1.3. Evasión y la elusión fiscal: dos caras de la misma moneda ..... 208

3.2. Capacidad redistributiva y cuestiones de valoración..... 208

3.3. Descentralización..... 209

4. Conclusiones ..... 210

Referencias ..... 210

EL INCIERTO FUTURO DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA PERSONAL Y LA FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA EN ESPAÑA, por Laura de Pablos Escobar ..... 213

1. Introducción. Imposición personal sobre la riqueza: la histórica controversia ..... 213

2. Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones como tributos cedidos a las Comunidades Autónomas ..... 214

3. Futuro del Impuesto sobre el Patrimonio y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ..... 218

Referencias..... 220

EL ESFUERZO FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (2012-2022): INDICIOS SOBRE EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS POLÍTICOS, por Ana Herrero Alcalde, José Manuel Tránchez Marrín y Eduardo Sanz Arcega..... 221

1. Introducción..... 221

2. El esfuerzo fiscal: concepto, medición y determinantes..... 222

3. ¿Qué explica las diferencias en el esfuerzo fiscal autonómico?..... 224

4. Conclusiones ..... 229

Referencias ..... 229

IVA FINANCIERO, por Guillermo Peña Blasco ..... 231

1. Introducción..... 231

2. Marco teórico, métodos de gravamen y prácticas internacionales..... 231

3. Método de la ratio-móvil ..... 232

4. Impacto del IVA financiero sobre diferentes variables económicas ..... 232

4.1. Sobre la tasa de apertura ..... 232

4.1.1. Explicación teórica ..... 232

4.1.2. Resultados obtenidos ..... 233

4.2. Sobre el tamaño del sector financiero..... 233

4.2.1. Explicación teórica ..... 233

4.2.2. Resultados obtenidos ..... 234

5. Últimos avances ..... 234

5.1. Efectos económicos ..... 234

5.2. Optimalidad..... 234

5.3. Críticas al método de la ratio-móvil ..... 235

5.4. Otras revisiones de la literatura sobre IVA financiero. . . . . 235

6. Conclusiones y líneas de investigación futuras. . . . . 236

Referencias. . . . . 236

**LA DESIGUALDAD DE TRATO ANTE ERRORES DEL CONTRIBUYENTE Y ERRORES DE LA ADMINISTRACIÓN. EL DERECHO AL ERROR. UNA PROPUESTA DE REFORMA**, por Javier Martín Fernández y Lucía Torrejón Sanz . . . . . 239

1. Introducción. . . . . 239

2. Los errores de los contribuyentes: situación actual . . . . . 239

2.1. Diferencias de trato en la rectificación de errores: mecanismos y efectos. . . . . 240

2.1.1. El contribuyente rectifica su error sin requerimiento previo . . . . . 240

2.1.2. La Administración tributaria regulariza el error del contribuyente. . . . . 241

2.1.3. La Administración tributaria rectifica sus propios errores . . . . . 241

2.1.4. La diferencia de trato en la rectificación de errores . . . . . 242

2.2. El derecho al error. . . . . 242

3. Avances en la mejora del tratamiento del error . . . . . 243

3.1. Actuaciones legislativas . . . . . 243

3.2. Actuaciones de la Administración Tributaria Estatal. . . . . 244

3.3. Jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de noviembre de 2023 . . . . . 245

4. Una propuesta de reforma . . . . . 245

5. Conclusiones . . . . . 246

Referencias . . . . . 246

V

**POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS Y SECTORIALES**

**REDISTRIBUTION, PUBLIC DEBT AND MONETARY POLICY**, por José Manuel González-Páramo . . . . . 249

Referencias. . . . . 253

**EL BIENESTAR DESIGUAL, SUS CAUSAS Y REMEDIOS**, por Guillem López Casasnovas . . . . . 255

1. Preámbulo . . . . . 255

2. Introducción . . . . . 255

3. Un poco de *public choice* . . . . . 258

4. La transformación social en la era digital . . . . . 259

5. ¿Por qué cuesta tanto reformar la Administración Pública? . . . . . 262

6. A modo de ejemplo. La búsqueda de una mejor integración de la asistencia sanitaria y la social . . . . . 264

7. Un apunte final . . . . . 267

Referencias . . . . . 267

**LA INSEGURIDAD ECONÓMICA COMO RETO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA: UNA PERSPECTIVA EUROPEA**, por Luis Ayala Cañón. . . . . 269

1. La inseguridad económica y la función redistributiva del sector público. . . . . 269

2. Los sistemas de impuestos y prestaciones frente a los *shocks* económicos. . . . . 271

3. La respuesta a las nuevas formas de inseguridad económica . . . . . 272

Referencias . . . . . 275

**POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LA UNIÓN EUROPEA: LECCIONES PARA PROMOVER LA ACCESIBILIDAD RESIDENCIAL EN ESPAÑA**, por Miriam Hortas Rico y Jorge Onrubia Fernández . . . . . 277

1. Introducción. . . . . 277

2. El problema de la accesibilidad a la vivienda en España. . . . . 278

2.1. Diagnóstico actual: evolución de precios y efectos sobre distintos grupos sociales. . . . . 278

2.2. Factores estructurales y coyunturales que explican la situación . . . . . 279

3. Políticas de vivienda en la Unión Europea: una visión comparada . . . . . 281

3.1. Modelos de intervención pública en la Unión Europea . . . . . 281

3.2. Regulación del alquiler y control de precios. . . . . 281

3.3. Vivienda social y políticas de fomento de la oferta. . . . . 282

3.4. Instrumentos fiscales y financieros de apoyo a la vivienda. . . . . 282

3.5. Brecha de accesibilidad y tasa de esfuerzo de vivienda. . . . . 283

4. Evaluación de las medidas propuestas en España a la luz de la experiencia europea. . . . . 284

4.1. Medidas recientemente presentadas por el gobierno español. . . . . 284

4.2. Análisis de las medidas en comparación con experiencias previas en Europa . . . . . 284

5. Conclusiones y recomendaciones. . . . . 285

Referencias . . . . . 286

**¿RESULTA POSIBLE AUMENTAR EL STOCK DE VIVIENDA (EN PROPIEDAD) Y (A LA VEZ) BAJAR SU PRECIO?**, por Miguel-Ángel López García. . . . . 289

1. Introducción. . . . . 289

2. Un marco de referencia. . . . . 290

3. Una distinción crucial: incentivos al ahorro e incentivos a la inversión en vivienda . . . . . 290

4. Incentivos al ahorro y a la inversión en vivienda en España . . . . . 292

5. Sobre los efectos de diversas políticas impositivas . . . . . 294

6. Comentarios finales. . . . . 295

EFFECTOS MACROECONÓMICOS DEL AUMENTO DEL GASTO DE LOS HOGARES EN ALQUILER RESIDENCIAL, por Ana Isabel Guerra Hernández, María T. Álvarez-Martínez y Alfredo J. Mainar-Causapé .....	297
1. Introducción.....	297
2. Descripción de la base de datos.....	298
3. Metodología.....	299
3.1. El modelo SAM .....	299
3.2. Estrategias de simulación .....	300
4. Resultados.....	300
5. Conclusiones .....	303
Referencias .....	304
LA PROMOCIÓN DE LA SALUD LABORAL: INNOVACIÓN Y RSC PARA EL BIENESTAR ORGANIZACIONAL, por Claudia Bibiana Basto-Botello, María Isabel Saz-Gil, Ana Isabel Gil-Lacruz y Marta Gil-Lacruz .....	305
1. Introducción.....	305
2. Hitos de la promoción de la salud laboral .....	306
2.1. Asignaturas pendientes: investigación e intervención.....	308
3. El impacto de los objetivos de desarrollo sostenible en la promoción de la salud laboral.....	308
3.1. Articulación institucional de las políticas públicas .....	309
4. Aplicaciones prácticas de las aportaciones de Jorge Martínez Vázquez a la promoción de la salud laboral .....	310
4.1. El análisis institucional .....	310
4.2. La evaluación de políticas públicas .....	311
4.3. Aplicación de enfoques multinivel.....	311
4.4. La gestión del riesgo.....	311
4.5. Orientación de programas efectivos mediante evidencia.....	312
Referencias .....	312
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA Y RETOS PARA EL FUTURO, por José Sánchez-Maldonado .....	315
1. Introducción.....	315
2. La dependencia en la Unión Europea. Especial referencia a España.....	316
3. Gasto en protección social .....	318
4. La nueva Ley de Dependencia .....	321
5. Desigualdad de financiación territorial.....	322
6. Evolución del porcentaje de financiación autonómica sobre el total .....	323
7. Consideraciones finales .....	323
8. Retos de futuro .....	325

9. Algunas conclusiones relevantes.....	326
Referencias .....	327
VI	
CUESTIONES DE ECONOMÍA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA	
INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS AND DYNAMIC ADJUSTMENT OF SUBNATIONAL BUDGETS, por Alberto Porto, Jorge Puig y Bautista Vidal .....	331
1. Introduction .....	331
2. Subnational Governments of Argentina .....	332
3. Methodology and data .....	335
4. Main results .....	335
5. Extension .....	337
6. Concluding remarks .....	338
Referencias .....	339
UNA EXCURSIÓN POR LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN AMÉRICA LATINA, por Juan Pablo Jiménez y Javier Suárez Pandiello .....	341
Referencias .....	349
UNA PERSPECTIVA DE DOS DÉCADAS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN EL PERÚ, por Ramiro Gil Serrate .....	351
1. Introducción.....	351
2. Implementación.....	352
3. Gobernanza .....	355
4. Conclusiones .....	356
Referencias .....	357
CARACTERÍSTICAS, DEBILIDADES Y POTENCIAL DEL IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES EN PANAMÁ, por José I. Laríos y Silvana Huanqui Valcárcel .....	359
1. Introducción.....	359
2. La desconexión entre la naturaleza local del IBI y su administración a nivel nacional.....	360
3. Problemas de la recaudación centralizada.....	361
4. Diseño tributario y exenciones.....	362
5. Gestión del catastro de propiedades: inconsistencias y ausencia de coordinación entre las entidades responsables.....	363
6. Registro de propiedades en la DGI: información concentrada en provincia de Panamá y Panamá Oeste.....	364
7. Valor catastral de los predios en los registros de la DGI .....	365

8. Impacto de exenciones en la recaudación efectiva del IBI .....	367
9. Principios para mejorar el diseño, coordinación de la gestión, actualización e interoperabilidad de data para mejorar la recaudación del IBI .....	368
Referencias .....	369
<b>DID FISCAL RULES CONTRIBUTE TO IMPROVE PROVINCES' FISCAL SITUATION IN ARGENTINA?</b> , por Ernesto Rezk, María del Rosario Martos Vocos, Bascl Abdelmasih, Pilar Cabido, Tomás Moreno y Malena Otegui .....	
1. Introduction .....	371
2. Fiscal responsibility laws in Argentina .....	371
3. Graphical presentation and analysis of stylized facts .....	372
4. The logit model .....	375
5. Conclusions .....	381
Referéncias .....	384
Referéncias .....	386
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	387

## INTRODUCCIÓN

Este libro es un homenaje a Jorge Martínez-Vázquez, un académico de enorme prestigio internacional y figura indiscutible en el ámbito de la Economía Pública. Su trayectoria ha dejado una huella profunda tanto en la investigación como en la transferencia de conocimiento y la formación de muchas generaciones de economistas. Especialista en descentralización y federalismo fiscal, Jorge ha sabido combinar el rigor académico con una visión aplicada. Su influencia en reformas de todo tipo en múltiples países así lo acredita.

Aunque la mayor parte de su carrera se ha desarrollado en Estados Unidos, en los últimos veinte años su colaboración ha sido muy intensa con la comunidad académica española. Jorge ha participado activamente en redes, proyectos y eventos de todo tipo. Basta reseñar aquí su labor como editor ejecutivo de la revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, la creación y dirección de la *Summer School in Public Economics*, que ha formado a numerosos jóvenes investigadores, y su papel clave como fundador y codirector de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España, RIFDE.

Tanto la jornada celebrada el 19 de junio de 2025 en Madrid, en la que se le rindió homenaje, como este libro no habrían sido posibles sin el generoso apoyo del Instituto de Estudios Fiscales. Por ello, no podemos dejar de agradecer la hospitalidad y eficacia organizativa de su director, Alain Cuenca, y de su directora de estudios, Cristina García-Herrero. Las redes de investigadores RIFDE y AIFIL han sido las otras dos patas institucionales de este proyecto colectivo.

El profesor Martínez-Vázquez es una fuente de inspiración para todas las que personas que nos dedicamos a la Economía Pública en la universidad española. Su excelencia investigadora queda patente en el extraordinario número de trabajos, que sigue creciendo en el momento de escribir estas líneas, y el volumen de citas recibidas, que acreditan el alcance y la relevancia internacional de sus contribuciones. Pero más allá de los números, en su persona destaca la generosidad, el esfuerzo continuado, la capacidad para tender puentes entre la comunidad académica y los decisores políticos, y un inagotable entusiasmo por el conocimiento.

Si el evento presencial nos permitió precipitar emoción y afectividad, este libro va a garantizar que esos sentimientos se vuelvan perennes en la memoria de los académicos españoles y de los colegas y amigos de otras partes del mundo que han querido sumarse a la celebración.

El volumen reúne una selección de trabajos originales que dialogan con las principales líneas de investigación impulsadas por Jorge Martínez-Vázquez. Las contribuciones, firmadas por colegas y discípulos, reflejan tanto la diversidad temática como la riqueza metodológica que caracterizan su trayectoria. La obra se articula en torno a seis grandes ejes temáticos que abordan, desde distintas perspectivas, los desafíos actuales de la Economía Pública y la gobernanza fiscal multinivel.

La primera parte examina los retos contemporáneos del federalismo en un contexto de cambios estructurales profundos: envejecimiento poblacional, disrupciones tecnológicas, cambio climático y nuevas tensiones geopolíticas. Estos fenómenos cuestionan los marcos tradicionales de reparto competencial y financiero, al tiempo que plantean la necesidad de revisar los fundamentos teóricos del federalismo fiscal, incorporando el papel de la asimetría y las políticas basadas en el territorio.

A continuación, se ofrece una revisión de la evolución del sistema autonómico español, desde su génesis hasta la actualidad. A través de una mirada institucional, se analizan los logros alcanzados en materia de descentralización, sus limitaciones operativas y los déficits persistentes en los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

El tratamiento de los hechos diferenciales y la descentralización asimétrica ocupa el tercer bloque del libro. Desde una perspectiva comparada, se exploran distintas configuraciones institucionales adoptadas en países con diversidad territorial significativa, contrastándolas con la experiencia española y reflexionando sobre las implicaciones de una distribución simétrica del poder político y fiscal.

En el cuarto bloque se estudian las formas de cooperación entre gobiernos locales, con especial atención a determinadas herramientas de gobernanza en un contexto de elevada fragmentación municipal. A partir de distintas bases de datos y de herramientas empíricas modernas, se identifican los factores que determinan la participación municipal en estas estructuras y se evalúan sus resultados en términos de eficiencia, estabilidad y coordinación.

La quinta sección reúne trabajos que abordan el análisis de las políticas redistributivas y sectoriales, la eficiencia del gasto descentralizado y la sostenibilidad de las finanzas públicas subnacionales, con especial foco en áreas críticas como la sanidad y la educación. Se examinan también las reglas fiscales, los marcos de responsabilidad financiera y la arquitectura de los sistemas de transferencias.

Por último, se plantea una reflexión sobre la necesidad de reforzar las capacidades institucionales de la gobernanza multinivel. Las propuestas recogidas en este apartado apuntan hacia una agenda de reformas pragmáticas basada en la corresponsabilidad, la cooperación intergubernamental y la mejora de los espacios de deliberación y toma de decisiones compartidas.

Más allá del reconocimiento a una trayectoria académica ejemplar, esta obra pone de relieve la vigencia de las preguntas que Jorge Martínez-Vázquez ha formulado a lo largo de su carrera, así como la profundidad y utilidad de sus respuestas para afrontar los desafíos actuales y futuros de las finanzas públicas en contextos complejos, diversos y en permanente transformación.

GOVERNANZA MULTINIVEL

Il processo di  
globalizzazione  
ha ridimensionato il ruolo  
dello Stato nazionale e ha  
creato nuove sfide per la  
governanza internazionale.  
In questo senso, il concetto  
di "governanza" è diventato  
più ampio e inclusivo.

Il processo di  
globalizzazione  
ha ridimensionato il ruolo  
dello Stato nazionale e ha  
creato nuove sfide per la  
governanza internazionale.  
In questo senso, il concetto  
di "governanza" è diventato  
più ampio e inclusivo.

realizarse de manera abrupta. De entrada, lo ideal sería que viniese acompañada de una reforma del sistema de financiación autonómica que corrigiese la situación de dichas Administraciones. Como *second-best*, se podría admitir también una asistencia transitoria para esos gobiernos regionales ligada a la distancia de su financiación por habitante ajustado a la media del resto de CC.AA.

Y una extensión natural en ese sentido sería una condonación parcial de deuda autonómica en manos del Estado. Esta condonación se atisba como necesaria si se pretende que las CC.AA. busquen y negocien la cobertura de sus necesidades de financiación en los mercados. Obviamente, cualquier propuesta de condonación de deuda trae aparejado un coste en términos de riesgo moral. Pero sirva en descargo (parcial) de ese argumento el que llevamos años experimentando un riesgo moral de baja intensidad, camuflado a través del rescate implícito que suponen los mecanismos extraordinarios, y que se ha prolongado en el tiempo de manera excesiva.

Para minimizar en la medida de lo posible esta inevitable dosis de riesgo moral, sería indispensable condicionar cualquier quita de deuda a exigencias verificables de rigor fiscal. Así ha sucedido también en la experiencia internacional. En este sentido, los criterios anunciados por el gobierno en febrero de 2025 como guía para una posible condonación no se encuentran alineados con este requisito.

Las tensiones de tesorería que en el futuro pudieran surgir en los gobiernos autonómicos podrían satisfacerse con un recurso más amplio, ya existente pero infrautilizado: los anticipos con cargo a la liquidación del sistema de financiación autonómica. También incluso con una gestión y disponibilidad de las entregas a cuenta más cercana al momento económico contemporáneo.

#### 4. CONCLUSIÓN

En este capítulo se han ofrecido una serie de reflexiones sobre el estado actual de la gobernanza fiscal de las CC.AA. españolas. Sobre esa base, se han propuesto posibles medidas reformistas, inspiradas no solo en la inadecuación de su actual configuración con las nuevas reglas fiscales europeas sino también por la falta de eficacia comprobada en las vigentes desde 2012 para garantizar una disciplina fiscal sostenible.

En este sentido, se ha defendido la fijación de objetivos fiscales (de saldo presupuestario o regla de gasto) según criterios anclados en un nivel de referencia de deuda pública sobre el PIB. En ese contexto, el establecimiento de reglas de oro formalmente protectoras de la inversión pública o la existencia de mecanismos extraordinarios de financiación no se considera compatible con la eficacia deseable en el nuevo marco de gobernanza.

FMI (2023): *Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization*, Fondo Monetario Internacional, abril de 2023.

HERNÁNDEZ DE COS, P.; LÓPEZ RODRÍGUEZ, D. y PÉREZ, J. J. (2018): «Los retos del desajuste del sector público», *Documentos Ocasionales*, n.º 1803, Banco de España.

HERNDON, T.; ASH, M. y POLLIN, R. (2014). «Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff», *Cambridge Journal of Economics*, 38, pp. 257-279.

LÓPEZ VICENTE, F.; PÉREZ, J. J.; RODRÍGUEZ VIVES, N. y ROJAS, J. A. (2025): «What size can reach the public sector in Europe in the next decade?», próximo a aparecer, Banco de España.

MINIK, R. y M. RODRÍGUEZ-VIVES (2004): «The Measurement of Government Debt in the Economic and Monetary Union», *Banca d'Italia Workshop on Public Finance*.

REINHART, C. M. y ROGOFF, K. S. (2010): «Growth in a Time of Debt», *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 100, pp. 573-578.

TANZI, V. y L. SCHUKNECHT, (2000): *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge.

VEDDER, R. K. y GALLAWAY L. E. (1998): «Government Size and Economic Growth». Paper Prepared for the Joint Economic Committee of US Congress.

## GOBERNANZA MULTINIVEL DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL BASADA EN EL URBAN FACILITY MANAGEMENT

JOAN SIMÓ ESTEVE

ELENA DE LA POZA PLAZA  
Universitat Politècnica de València

ALBERTO CELANI

ABC Department, Politecnico di Milano

### 1. INTRODUCCIÓN Y PRINCIPALES RETOS

En el actual contexto de desafíos globales crecientes en materia territorial, la gobernanza multinivel, entendida esta como la descentralización del poder público entre los diversos niveles administrativos (local, regional, nacional e internacional) así como entre los diferentes actores públicos y privados implicados, se ha consolidado como un marco imprescindible para articular políticas públicas efectivas. Sin embargo, su aplicación práctica continúa teniendo importantes limitaciones a nivel operativo y organizativo.

Este capítulo parte de la necesidad de plantear un nuevo modelo de gobernanza territorial, capaz de conectar los niveles de decisión y los servicios públicos, generando así sinergias entre entidades públicas. En este sentido, se propone un marco estructurado de gestión pública de alcance territorial, más coordinado y profesionalizado, basado en el enfoque del *Urban Facility Management (UFM)*.

Entre los principales retos detectados que dificultan la operatividad de la gobernanza multinivel, se identifican los siguientes:

- 1) La falta de coordinación institucional, tanto de forma vertical, entre niveles de gobierno, como horizontal, entre las áreas sectoriales. Los actuales desafíos globales, como el cambio climático o la creciente demanda de movilidad sostenible de personas y mercancías, entre otros, requieren de respuestas ágiles de los gobiernos. En este sentido, la existencia de niveles administrativos genera duplicidades entre las acciones públicas realizadas, ya que suelen tener un impacto aislado en un solo núcleo urbano, no aprovechando así las sinergias territoriales.

2) La existente diferencia de recursos humanos, técnicos y económicos entre los territorios. Los niveles administrativos superiores, establecen agendas y programas transversales, y las Administraciones locales tienen dificultades para implantar y desplegar los mismos por la falta de talento y presupuestos. En este contexto, los proyectos muchas veces se ven limitados por no disponer de perfiles técnicos y de liderazgo, con competencias, por ejemplo, en analítica de datos.

3) La poca conexión con la ciudadanía debido a la ausencia de mecanismos y tecnologías adecuadas para incorporar su voz en los procesos de decisión. Los métodos actuales de participación suelen crearse para procesos puntuales, como son las elaboraciones de planes urbanos o para la consulta de los presupuestos participativos. Aunque se empiezan a utilizar nuevas plataformas digitales, como la de Decidim en Barcelona, muchas dinámicas de consulta ciudadana siguen siendo limitadas y poco accesibles. Falta una auténtica conexión entre la consulta a la ciudadanía y la forma de actuar desde las Administraciones públicas acorde a esas necesidades detectadas.

4) La escasa integración del dato en la operativa pública, desde su recogida con sensores hasta su análisis y gobernanza. En la Administración se generan grandes volúmenes de datos, pero son poco interoperables entre ellos y no están correctamente estructurados, lo que dificulta realizar diagnósticos y planificaciones basadas en la analítica de estos, pero también crear plataformas digitales totalmente conectadas y fluidas para la ciudadanía, lo que se conoce en inglés como aplicaciones *seamless*. La interoperabilidad presenta un gran reto para las instituciones, tanto desde el punto de vista técnico, por la necesidad de perfiles especializados, como organizativo, por falta de marcos y plataformas comunes.

5) La rigidez de los procedimientos internos de la Administración pública limita su capacidad de adaptación, como sí lo hace el sector privado. La burocracia y la no existencia de mecanismos que se adapten a las nuevas tendencias, dificultan la integración de innovaciones. Las regulaciones son fundamentales para que tanto los órganos públicos como los ciudadanos cumplan con los principios de legalidad, pero al mismo tiempo es esencial contar con mecanismos flexibles que faciliten la innovación en el ámbito público. Por ejemplo, con herramientas como la Compra Pública de Innovación (CPI) que agiliza la capacidad de adquirir soluciones nuevas por parte de la Administración o los nuevos entornos reales de pruebas, como es el nuevo programa Sandbox Urbano de València, que ayuda al desarrollo de iniciativas urbanas innovadoras, convirtiendo a la ciudad en un auténtico laboratorio controlado.

## 2. MARCO CONCEPTUAL DEL MODELO UFM-GT

### 2.1. GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

La gestión pública actual se encuentra en un momento de transformación profunda, debido a los cambios sociales y las nuevas tecnologías emergentes, como estudio ANDRONEANU (2023). A los modelos clásicos como son el *New Public Management* (NPM), centrado en la eficiencia operativa pública, se suma el modelo emergente del *New Public Governance* (NPG), que promueve la cocreación y la generación continua de valor público, según comenta ANSELL y TORFING (2021) en su estudio. Sin embargo, el NPG se centra más en las interacciones externas que en las necesarias transformaciones internas para establecer una colaboración real dentro del sector público.

En este contexto, la gobernanza multinivel, bien estructurada, se consolida como marco clave para coordinar competencias y recursos entre los diferentes niveles administrativos, pero también entre los diferentes agentes interesados. Esta lógica es clave para articular los objetivos globales, como la Agenda 2030 de Naciones Unidas, con las actuaciones locales, integrando de este modo la planificación estratégica y la financiación con el despliegue operativo de los servicios públicos.

### 2.2. URBAN FACILITY MANAGEMENT

Acorde con esta nueva evolución de la gestión pública, el UFM ofrece una propuesta de valor añadido. Este concepto, que parte del *Facility Management* (FM) para la gestión de edificios y sus equipamientos, se ha adaptado al contexto urbano y territorial, integrando la planificación territorial y el mantenimiento de infraestructuras públicas. Este enfoque permite articular mejor los recursos existentes, gracias a las nuevas tecnologías y los métodos de trabajo más dinámicos, mejorando la calidad de vida de las personas, en línea con el ODS 3, así como la sostenibilidad y resiliencia de las ciudades, siguiendo el ODS 11, y también dinamizar la cocreación de soluciones, cohesionando la visión de la ciudadanía, las instituciones y el mundo empresarial.

Esta perspectiva está en línea con lo que propone la Unión Europea respecto al desarrollo territorial, con estrategias como el Desarrollo Territorial Integrado (DTI) o las Inversiones Territoriales Integradas (ITI), para fomentar la coordinación territorial con iniciativas en las que participen diferentes sectores y actores, financiadas y lideradas de forma conjunta y con un claro objetivo de impacto social.

Además, diferentes gestores públicos entrevistados resaltan que una gestión territorial de los servicios públicos genera eficiencia administrativa. Tal y como indican, entidades comarcales, que conectan y dan soporte a diferentes municipios, juegan un papel determinante al dar soporte técnico y económico a municipios de menor tamaño, que de otra forma no podrían acceder, pero al mismo tiempo aportan valor y agilidad a las ciudades más grandes y con retos más complejos.

### 2.3. NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PÚBLICA

En este escenario, caracterizado por la necesidad de liderazgo y el uso eficiente de los recursos, la profesionalización de la gestión pública se plantea como un elemento estratégico. Algunos perfiles, ya consolidados en otras partes del mundo, como son el *City Manager*, el *Chief Administrative Officer (CAO)* o el *Municipal CEO*, este último analizado por HLYNSDÓTTIR, E. M. et al. (2024), tienen como objetivo optimizar el gobierno público, mediante el uso de estrategias ejecutivas, para liderar los proyectos transver-sales entre los diferentes niveles institucionales y conectar las necesidades ciudadanas con la acción política.

Por este motivo, la creación y definición de estos perfiles, con funciones bien establecidas, puede resultar fundamental para mejorar la gobernanza pública. En cuanto a su nombramiento, en algunos países los eligen representantes políticos, en otros, por concurso de méritos y en otros mediante modelos híbridos, garantizando la continuidad más allá de los ciclos políticos. En este contexto, los expertos en gestión territorial entrevistados comparten que será clave establecer mecanismos de atracción de talento para que las Administraciones puedan incorporar perfiles especializados de forma ágil, también crear bolsas territoriales, compartidas entre municipios, para evitar duplicidades y hacer más eficientes y transparentes los procesos de contratación pública.

Simultáneamente, la implicación de los actores sociales en la toma de decisiones públicas mediante la cogobernanza, promueve la corresponsabilidad entre Administraciones, ciudadanía y sector privado. Asimismo, se extienden enfoques orientados a resultados basados en indicadores de rendimiento y en el uso de nuevas tecnologías digitales para mejorar la eficiencia de los gobiernos y la transparencia.

### 3. LAS CINCO DIMENSIONES DE LA NUEVA GOBERNANZA TERRITORIAL

Basado en los principios del UFM y orientado hacia una Gobernanza Territorial (GT), el planteamiento del modelo UFM-GT va más allá de la visión clásica del UFM, analizada por las profesoras TEMELJOTOV SALAJ y LINDKVIST (2021), al incorporar una gobernanza de ámbito territorial y multinivel. Es decir, una gobernanza articulada a través de las áreas funcionales, entendidas estas como zonas geográficas en las que diversos municipios comparten dinámicas sociales, económicas y ambientales, interconectando así el territorio para afrontar los retos de forma conjunta. Este nuevo marco, no solo cohesionará y dará soporte técnico al nivel local, sino que también articula con las estrategias y recursos de los niveles superiores.

La propuesta del modelo UFM-GT se plantea en torno a cinco dimensiones:

- 1) Dimensión ciudadana: pone en el centro de todo el ciclo de gobernanza a las personas. La propuesta va más allá de los tradicionales mecanismos de parti-

cipación, utilizados para crear planes aislados, apostando por procesos continuos de escucha activa. Esta visión de cogestión pública aplica la ciencia ciudadana de forma dinámica y recurrente para mejorar los servicios en base a las necesidades e incidencias detectadas por las personas interesadas.

- 2) Dimensión de gobierno: establece los organigramas y las estructuras de los órganos de gobierno, con la asignación de responsabilidades y definición de roles. El modelo plantea la creación de estructuras territoriales de gestión, lo más simples posibles, con oficinas técnicas para evitar duplicidades y estandarizar procesos administrativos. En esta línea, se propone además la profesionalización de los perfiles de liderazgo, con la creación del *Public Manager*, similar a la figura del *City Manager* vista en otros países para la organización urbana, capaces de liderar políticas transversales, coordinar actores y conectar los niveles de gobierno.
- 3) Dimensión operativa: busca superar la fragmentación de las fronteras administrativas para ofrecer servicios compartidos, lo que HAXHIJA Y BARROS (2020) denominan *soft spaces*, es decir, espacios de gobernanza flexible que van más allá de los límites administrativos. Ámbitos clave como la movilidad, los residuos, la energía o la cultura pueden gestionarse mediante protocolos comunes y estructuras de gestión conjunta, promoviendo la colaboración entre municipios y entre departamentos de distintas Administraciones.
- 4) Dimensión tecnológica: impulsa la transformación de la gestión pública, gracias al uso de sensores para la recolección de datos en tiempo real, plataformas digitales interoperables y el uso de tecnologías disruptivas, como los gemelos digitales o el *blockchain*, entre otros, para la modernización de la gestión pública y optimizar recursos y procesos.
- 5) Dimensión de sostenibilidad: aborda la resiliencia de forma integral, la ambiental, económica y social, incorporando *Nature-Based Solutions (NBS)*, eficiencia energética, movilidad sostenible y economía circular, orientando la acción pública hacia modelos de desarrollo regenerativo, para combatir el cambio climático de forma global. Además, se propone el *placemaking* como estrategia para vincular sostenibilidad con sentido de pertenencia y cohesión social.

### 4. PROPUESTA METODOLÓGICA DEL MODELO UFM-GT

Las cinco dimensiones desarrolladas, establecen los pilares del modelo operativo UFM-GT. Además, este se articula mediante cinco activadores estratégicos (*drivers*) que permiten impulsar y poner en práctica el marco conceptual. Los *drivers* propuestos son:

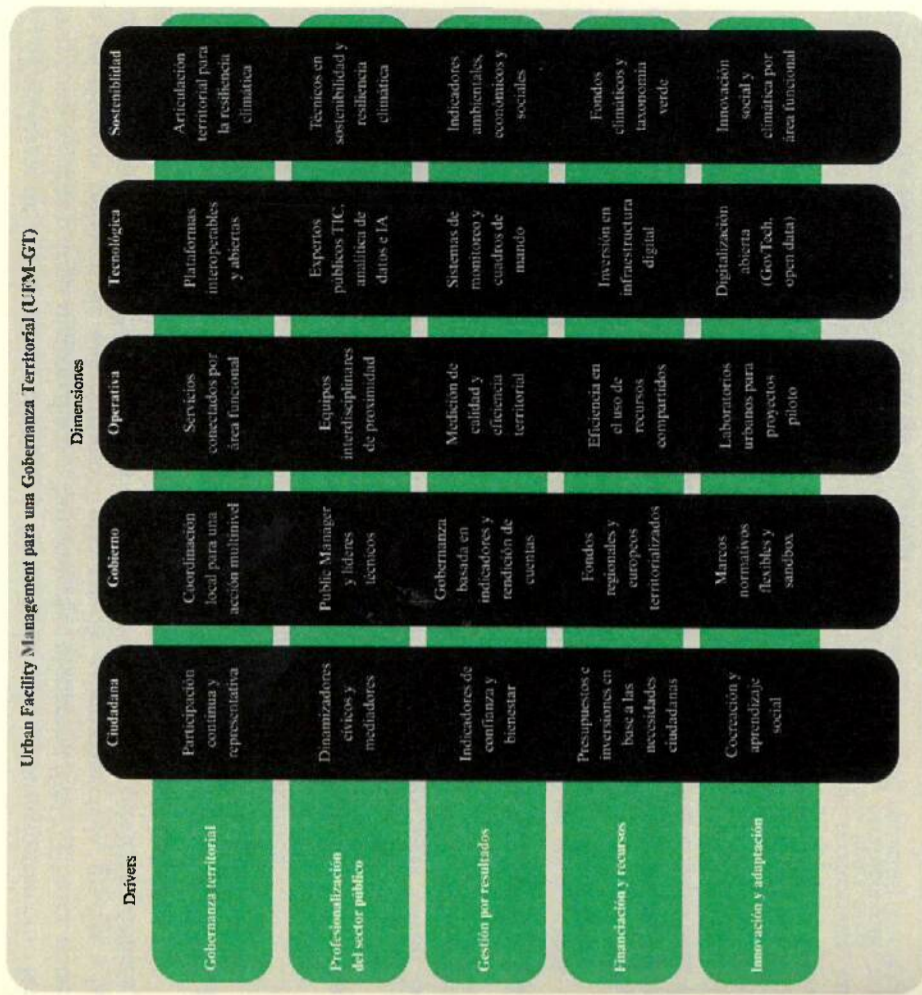
- 1) Gobernanza territorial basada en áreas funcionales, para impulsar mecanismos de coordinación multinivel y con los diferentes actores interesados, que per-

mitan superar los límites administrativos tradicionales, coordinando así el territorio de forma cohesionada.

- 2) Profesionalización del sector público, para incorporar perfiles técnicos, como el *Public Manager* de gestión transversal o expertos tecnológicos en ámbitos como la inteligencia artificial, con el objetivo de gestionar los servicios públicos siguiendo una lógica técnica y ejecutiva.
- 3) Gestión por resultados, para utilizar indicadores clave de éxito de las acciones y servicios públicos, introduciendo una cultura de evaluación y mejora continua. Este aspecto, facilita el seguimiento de políticas públicas y la rendición de cuentas en los diferentes niveles de actuación.
- 4) Financiación y recursos compartidos, para establecer modelos económicos híbridos, públicos-privados, que garanticen la viabilidad de proyectos territoriales, incorporando fórmulas como son los fondos públicos basados en programas transversales o presupuestos compartidos entre municipios.
- 5) Innovación y adaptación al cambio, para fomentar la experimentación y la aplicación de nuevas tecnologías y metodologías respondiendo a retos complejos, como la lucha contra el cambio climático, de forma flexible y comparando los resultados obtenidos.

En base a las cinco dimensiones y los cinco *drivers* descritos, la Tabla 1 expone un esquema global del modelo y aporta las actuaciones clave.

TABLA 1  
Esquema global UFM-GT



El nivel territorial se convierte así en el epicentro operativo y de gobernanza que plantea el modelo, desde donde se recogen las diferentes necesidades locales, se coordina la gestión integral de los servicios públicos, se conecta la acción local con la planificación regional y nacional y se lidera la innovación en gestión pública, coordinando tanto a nivel transversal como horizontal.

## 5. APLICACIÓN PRÁCTICA Y ESCALABILIDAD

El modelo planteado de UFM-GT propone un marco de trabajo estructurado para poderse aplicar en distintos contextos urbanos, adaptándose a la realidad de cada zona según los recursos disponibles. Además, la estandarización de procesos y el estableci-

miento de los perfiles profesionales, facilita la escalabilidad y la coherencia multinivel del modelo.

Esta lógica de coordinación territorial se ha explorado en organizaciones como las mancomunidades o áreas metropolitanas. Sin embargo, el marco *UFM-GT* busca dotar a los técnicos públicos de una estructura más estable e interconectada, gracias a la introducción de perfiles técnicos y a una operativa conjunta de los servicios públicos, evitando de este modo la fragmentación de las acciones que limita su impacto.

A continuación, se propone un primer esquema de implantación progresiva del marco, para pasar de lo conceptual a la acción:

- 1) Constituir la estructura de gobernanza territorial:
  - Crear un órgano de coordinación territorial entre municipios, en base a un área funcional claramente definida.
  - Asignar gestores públicos profesionales (*Public Managers*) para liderar la gestión integrada del área funcional y perfiles técnicos para coordinar las áreas técnicas.
  - Establecer una frecuencia de trabajo recurrente y mecanismos de decisión compartida, con sesiones de trabajo para el seguimiento de las acciones.
- 2) Realizar un diagnóstico y establecer prioridades:
  - Realizar un análisis de la operativa actual del territorio, para detectar por una parte posibles duplicidades, carencias e infraestructuras compartidas y buscar posibles sinergias por otra.
  - Identificar los actores clave interesados, como son la ciudadanía, los representantes institucionales, las empresas y otros actores sectoriales.
  - Establecer una agenda común, que dé respuesta a retos territoriales, en áreas clave como la movilidad o la gestión de residuos, estableciendo un sistema de priorización de iniciativas.
- 3) Diseñar el cronograma de acciones a desplegar:
  - Definir las actuaciones a realizar, de forma detallada y con plazos específicos y realistas, asignando los recursos necesarios.
  - Crear protocolos de gobernanza compartida, estableciéndose compromisos de cumplimiento entre las instituciones involucradas.
  - Diseñar un cuadro de mando con indicadores clave para el seguimiento territorial de las actuaciones establecidas.
- 4) Activar diferentes proyectos piloto:
  - Seleccionar servicios estratégicos en los que se pueda realizar un primer piloto de gestión conjunta, como puedan ser la limpieza urbana o el transporte metropolitano.

- Establecer los procesos que se seguirán para una evaluación continua con datos abiertos y una participación ciudadana activa.

- Iniciar dinámicas públicas de cocreación con los actores clave para validar los pilotos y alinearlos con las necesidades reales de la población.

#### 5) Evaluar y mejorar de forma continua los servicios:

- Evaluar el piloto desplegado desde una visión de eficiencia, calidad del servicio y satisfacción ciudadana.
- Identificar mejoras y ajustar procedimientos, con total transparencia, para compartir el conocimiento generado.
- Escalar los casos de éxito a otros servicios públicos o en otras áreas funcionales, conectando así la estructura territorial establecida con otros niveles institucionales, asegurando una actuación conjunta y sostenibilidad institucional.

## 6. CONCLUSIONES

El modelo *UFM-GT* presenta una contribución innovadora a la práctica de la gestión pública. Desplegado mediante cinco dimensiones transversales y cinco actores estratégicos, ofrece un marco integrado y escalable que pretende responder a los actuales desafíos globales. Al establecer el nivel territorial, delimitado por un área funcional, como eje vertebrador entre el nivel local y el resto de los niveles institucionales, el modelo redefine la gobernanza pública tradicional, proponiendo una acción pública más cercana pero agrupada, colaborativa, conectada, orientada a resultados y centrada en las personas.

Este nivel territorial mejora la operativa pública, gracias a la incorporación de gestores públicos profesionalizados, el uso estratégico de plataformas digitales abiertas e interoperables, la participación ciudadana para la evaluación continua y la conexión de los servicios públicos.

Como línea futura de investigación y análisis, se propone avanzar en la validación del modelo en distintos contextos territoriales, así como en el desarrollo de herramientas comunes de apoyo para su implantación y en la definición detallada de los perfiles profesionales públicos necesarios. En definitiva, el *UFM-GT* abre un camino para repensar cómo gestionamos nuestros territorios en clave de sostenibilidad, eficiencia y cohesión social.

## Referencias

- ANDRONICEANU, A. (2023): «The new trends of digital transformation and artificial intelligence in public administration», *Administrative Management Public*, vol. 2023, n.º 40, pp. 147-155.

- ANSELL, C. y TORRING, J. (2021): «A New Public Governance Based on Co-creation», en *A New Public Governance*, pp. 1-32.
- CHEN, Y.; XIANG, T. y WANG, Y. (2024): «Citizen participation through different mechanisms: does social media impact adoption and design of local sustainability plans?», *Public Management Review*.
- HAХИJA, S. y BARROS, K. (2020): «Breaking through rigid administrative boundaries: Synergies in "soft" spaces of cooperation».
- HELYSDÓTTIR, E. M. et al. (2024): «The Nordic Municipal CEO Model: Stability in Change», en *Pulgrave Studies in Sub-National Governance*, pp. 213-237.
- KROGH, A. y TRIANTAFILLOU, P. (2024): «Developing New Public Governance as a public management reform model», *Public Management Review*, vol. 26, n.º 10, pp. 3040-3056.
- TEMEJTOV SALAJ, A. y LINDKVIST, C. M. (2021): «Urban facility management», *Facilities*, vol. 39, n.º 7/8, pp. 525-537.
- TRONDAL, J. (2025): «The Multilevel Administrative State and the Future of Public Administration Research», *International Journal of Public Administration*, vol. 48, n.º 5-6, pp. 321-333.
- VAUGHAN, J.; MAUND, K.; GAJENDRAN, T.; LLOYD, J.; SMITH, C. y COHEN, M. (2021): «Determining and representing value in creative placemaking», *Journal of Place Management and Development*, vol. 14, pp. 430-445.

## EVALUACIONES EN EL SECTOR EDUCATIVO ESPAÑOL: UNA PERSPECTIVA DESCENTRALIZADA

JOSÉ MANUEL CORDERO FERRERA  
FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO  
ROSA SIMANCAS RODRÍGUEZ  
Universidad de Extremadura

### 1. INTRODUCCIÓN

España presenta un nivel medio-bajo en la evaluación de políticas públicas (STOCKMANN *et al.*, 2020). Lo cierto es que, a diferencia de países con una larga tradición en esta materia como Reino Unido o Estados Unidos, en España aún no contamos con una verdadera cultura de la evaluación. Sin embargo, la situación parece estar cambiando paulatinamente, como lo evidencia la aprobación reciente de leyes de institucionalización de la evaluación en varias Comunidades Autónomas (CC.AA.) (CASADO y DEL PINO, 2022). En este punto hay que destacar a la Airef con sus *Spending Review*<sup>1</sup> y la creación, dentro de ella, de la División de Evaluación del Gasto Público en 2021 que institucionaliza su labor de evaluación *ex post*.

En este contexto, se vuelve especialmente pertinente analizar qué tipo de evaluaciones se están llevando a cabo en el ámbito educativo, prestando particular atención al carácter descentralizado del sistema educativo español. Este trabajo tiene como objetivo ofrecer una revisión de las principales evaluaciones de políticas educativas implementadas a escala regional que han utilizado metodologías con capacidad para identificar efectos causales, ya sea mediante experimentos aleatorizados o diseños cuasi-experimentales.

Dado el espacio disponible, el análisis no pretende ser exhaustivo, sino que se centra en aquellos trabajos que representan ejemplos de evaluación rigurosa de intervenciones impulsadas por gobiernos autonómicos, por instituciones públicas con colaboración regional o por entidades privadas con implantación territorial.

<sup>1</sup> En dos fases: 2018-21 y 2022-26. En la primera, se incluyen evaluaciones en el ámbito educativo solicitadas por diversas CC.AA.

## References

- ARTANA, D.; MOSKOVITZ, C.; PUIG, J. and TEMPLADO, I. (2021): *Towards Growth-Friendly Fiscal Policy? The case of Argentina*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) and Universidad Nacional de la Plata.
- KOEN, V. and VAN DER NOORD, P. (2005): «Fiscal Gimmikry in Europe. One-off Measures and Creative Accounting», OECD Economics Department. *Working Paper*, n.º 417.
- LARCH, M.; ORSEAU, E. and VAN DER WIELAN, W. (2020): «Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy?», *CEPR Working Paper*, n.º 8659.
- MELAMUD, A. (2010): *Reglas Fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*, CEPAL. Santiago de Chile, Córdoba.
- MELAMUD, A. and ROZENWURCEL, G. (2018): «Reglas Fiscales para el Crecimiento y la Equidad: Una contribución para el caso argentino», LIII Reunión Anual de la AAEP. UNLP.
- POTERBA, J. (1996): «Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States», *American Economic Review*, 86(2), pp. 395-400.
- REZK, E.; AGUIRRE, J.; CHINCARINI, M. A.; R. MARTOS VOGOS, M. DEL; PREMONTESI SPERCO, S.; REZZÓNICO, F. and SOLIANI, A. (2023): «Stabilisation Plans in Argentina. What have we learnt from thwarted experiences?». 58 Annual Reunion of the AAEP, FCE, UNCuyo, Mendoza, Argentina.
- TAPP, S. (2013): «The use and effectiveness of Fiscal Rules in Canadian Provinces», *Canadian Public Policy, Analyse de Politiques*, Vol. XXXIX, n.º 1.

## RELACIÓN DE AUTORES

### Basel Abdelmasih

Fiscal Policy Research Unit, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

### María T. Álvarez-Martínez

Universidad Pablo de Olavide-UPO.

### Pedro Atienza

Universidad de Sevilla.

### Luis Ayala Cañón

Universidad Nacional de Educación a Distancia.

### Claudia Bibiana Basto-Botello

Universidad de Zaragoza.

### Núria Bosch Roca

Universitat de Barcelona y Observatorio de Federalismo Fiscal (IEB).

### Pilar Cabido

Fiscal Policy Research Unit, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

### María Cadaval Sampedro

Universidad de Santiago de Compostela.

### Santiago Calvo López

Universidad de las Hespérides.

### David Cantarero Prieto

Universidad de Cantabria.

### Alberto Celani

ABC Department, Politecnico di Milano.

### José Manuel Cordero Ferrera

Universidad de Extremadura.

### Alejandro Domínguez Lamela

Universidad de Santiago de Compostela.

### José María Durán-Cabré

Universidad de Barcelona — IEB.

- David Patiño**  
Universidad de Sevilla.
- Francisco Pedraja Chaparro**  
Universidad de Extremadura.
- Guillermo Peña Blasco**  
Universidad de Zaragoza.
- Javier J. Pérez**  
Banco de España.
- Fernando Pinto Hernández**  
Universidad Rey Juan Carlos — URJC.
- Alberto Porto**  
Universidad Nacional de La Plata — UNLP.
- Elena de la Poza Plaza**  
Universitat Politècnica de València.
- Jorge Puig**  
Universidad Nacional de La Plata — UNLP.
- Ernesto Rezk**  
Fiscal Policy Research Unit, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
- Toni Rodon**  
Universitat Pompeu Fabra.
- Marta Rodríguez-Vives**  
Banco Central Europeo.
- Juan A. Rojas**  
Banco de España.
- Violeta Ruiz Almendral**  
Universidad Carlos III de Madrid.
- José Sánchez-Maldonado**  
Universidad de Málaga.
- Eduardo Sanz Arcega**  
Universidad de Zaragoza.
- José Félix Sanz Sanz**  
Universidad Complutense de Madrid.
- María Isabel Saz-Gil**  
Universidad de Zaragoza.

- Rosa Simancas Rodríguez**  
Universidad de Extremadura.
- Joan Simó Esteve**  
Universitat Politècnica de València.
- Albert Solé-Ollé**  
Universitat de Barcelona & IEB.
- Javier Suárez Pandiello**  
AIFIL — Universidad de Oviedo.
- Lucía Torrejón Sanz**  
Abogacía del Estado — Departamento Tributario.
- José Torres-Remírez**  
Universidad de las Hespérides.
- José Manuel Tránchez Martín**  
Universidad Nacional de Educación a Distancia — UNED.
- Bautista Vidal**  
Universidad Nacional de La Plata — UNLP.
- Maite Vilalta Ferrer**  
Universitat de Barcelona y Observatorio de Federalismo Fiscal — IEB.

VARIOS  
AUTORES

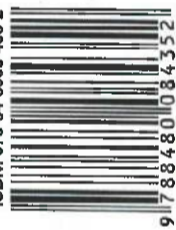
ECONOMÍA PÚBLICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO  
MINISTERIO  
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES

ISBN: 978-84-8008-435-2



Precio: 30 euros  
(I.V.A. incluido)

ESTUDIOS DE HACIENDA PÚBLICA

# ECONOMÍA PÚBLICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Ensayos en homenaje al profesor  
Jorge Martínez-Vázquez

Coordinadores:  
LUIS AYALA CAÑÓN  
MARÍA CADAVAL SAMPEDRO  
ANA HERRERO ALCALDE  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

Instituto de  
Estudios Fiscales



RIFIDE

ESTUDIOS DE HACIENDA PÚBLICA

# ECONOMÍA PÚBLICA Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Ensayos en homenaje al profesor  
Jorge Martínez-Vázquez

Coordinadores:

LUIS AYALA CAÑÓN  
MARÍA CADAVAL SAMPEDRO  
ANA HERRERO ALCALDE  
SANTIAGO LAGO PEÑAS  
JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

 Instituto de  
Estudios Fiscales

 AIFIL

RIFDE

ISBN: 978-84-8008-435-2



Precio: 30 euros  
(I.V.A. incluido)