

SIGNIFICADO ECONOMICO DEL FONDO DE
COMPENSACION INTERTERRITORIAL (*)

Antonio López Nieto y Fernando Fernández Rodríguez

(Reflexiones y números sobre la regulación del Fondo de
Compensación)

Ya han quedado superadas las incertidumbres en el largo periplo legislativo del Fondo de Compensación Interterritorial. Nos referimos a la más que probable aprobación parlamentaria de la Ley del Fondo, texto éste que prolonga, retoca y -a nuestro juicio- modifica (1), el artículo décimo-sexto de la LOFCA, Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, también dedicado a regular el Fondo de Compensación.

INTRODUCCION GENERAL

Son muchos los aspectos susceptibles de comentario en el diseño del Fondo de Compensación según la LOFCA y, más aún, según la ley aludida.

Desde los primeros pasos de la LOFCA pudo advertirse que los renglones fundamentales de la regulación del Fondo se orientaban con unos rasgos bastante desdibujados respecto a lo que cabía esperar del potencial innovador del artículo 158 de la Constitución de 1978 (2). Las divergencias frente a esos orígenes constitucionales dieron pie a numerosas reflexiones y evaluaciones al compás de los sucesivos textos pergeñados en el ámbito gubernamental o en el parlamentario.

Pero es ahora, tras conocerse al completo la regulación definitiva del Fondo, cuando ha llegado el momento de los análisis en profundidad que aspiren a disolver los espesos silen

(*) Una primera versión de este trabajo ha sido leída como ponencia en la VIIIª Reunión de Estudios Regionales organizada por la Asociación Española de Ciencia Regional en Bilbao, el 10-12 de Noviembre de 1982. En su actual redacción, con ligeras variantes, se ha publicado en el nº 84 de la Revista Hacienda Pública Española.

cios sobre el significado real de su regulación; e incluso a ce
rrar los márgenes opináticos.

En estas páginas pondremos el acento sobre un escena-
rio que se ha revelado afortunado: el Fondo de Compensación
como juego de suma cero. A partir de esa concepción desvelare-
mos el escaso impacto que cabe esperar de la "operación Fondo"
a la hora de asignar territorialmente el gasto público destina-
do a inversión.

En añadidura destacamos las facilidades que la actual
regulación del Fondo otorga para que se haga máximo su nomina-
lismo financiero -lo que se entrega por la vía del Fondo a cada
región se le retira en parte o en todo por la vía de la finan-
ciación directa de la inversión pública a través de los Presu-
puestos Generales del Estado-.

En un terreno más concreto evaluamos el impacto real
del Fondo de Compensación, sobre la asignación territorial de
recursos.

Y finalmente concluimos con la apreciación de que la
relativa debilidad de la regulación del Fondo de Compensación
actual en cuanto a plasmación de la solidaridad interterrito-
rial, si bien deja al Fondo en parte como una asignatura pen-
diente, no conduce a un fracaso irremediable o pleno de incon-
venientes. Más bien esa debilidad configura a la regulación ac-
tual del Fondo como un acertado esquema provisional o de primera
etapa, a lo largo de cuya vigencia cabrá abordar versiones de
más altos vuelos.

En efecto la regulación actual del Fondo elude el pro-
blema de garantizar, y más aún de expresar en cifras, la reali-
zación efectiva del principio de solidaridad interterritorial
en la inversión pública. O en otras palabras, deja las cosas
más o menos como estaban. Con ello ha evitado precipitaciones
y errores muy verosímiles de haberse impuesto con rapidez una
óptica ambiciosa. De otro lado la regulación actual implanta

una regionalización prudente, -pero que servirá de "rodaje" a los entes autonómicos- basada en la participación de esos entes en el Consejo de Política Fiscal y Financiera y en la selección de los proyectos financiados con cargo al Fondo, y culminada con una imprecisa descentralización parcial de los recursos del Fdndo. A estos rasgos positivos puede añadirse la incorporación -aunque tardía y con tufo burocrático- del concepto de programación regional del desarrollo.

En su conjunto se trata de una regulación inmediatamente aplicable que no precisa de alteraciones profundas en el modus operandi de la Administración Central sobre las cuestiones de la inversión pública.

Algo que no ocurre con otros sistemas de regulación que combinan las manifestaciones de la Constitución de 1978 sobre solidaridad interterritorial y una estrategia de desarrollo regional a la altura de los años críticos de la década de los 80, y por tanto preñada de inquietudes sobre la eficacia en la asignación de los recursos y sobre captación de tecnología avanzada.

En estos últimos sistemas, además de necesitarse la puesta a punto de tal estrategia -cuestión ésta ignorada hasta el momento por las fuerzas políticas y por los profesionales españoles- habría de impulsarse una mejora general del proceso de preparación, selección, y realización de la inversión pública, incluidas mejoras cualitativas y cuantitativas considerables de los stocks de proyectos y de los standards con los que se aplica el análisis coste-beneficio y el análisis coste-eficacia en estas latitudes.

Entonces, y sólo entonces, poseería lógica implantar, sobre las bases anteriores, formulaciones del Fondo de Compensación como las que en varias ocasiones hemos ido pergeñando. El empeño habría precisar tiempo y múltiples cambios; no podría improvisarse; sólo sería realizable a plazo medio. Suum cuique.

PRIMERA PARTE.- EL POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DEL FONDO DE COMPENSACION COMO JUEGO DE SUMA CERO

Adviértase que el impacto del Fondo de Compensación sobre la asignación territorial de recursos públicos, resultaría eminentemente redistributivo y transferencial incluso si, -siguiendo fielmente el espíritu de la Constitución de 1978- se interpretara como el instrumento de ajuste financiero que, combinado a los restantes renglones de financiación de la inversión pública, garantizase la realización efectiva de la solidaridad interterritorial en la inversión pública. De acuerdo con el texto de la Constitución, se trataría de introducir una distorsión en la asignación territorial de los recursos destinados a la inversión pública, de forma que, gracias a ella y sin incrementar necesariamente por esa causa el gasto público total en inversión, las áreas comparativamente menos desarrolladas obtuviesen algunas ventajas relativas (pocas o muchas, es otra cuestión), en términos de volumen de financiación pública para inversiones, respecto al escenario alternativo en que la solidaridad no se pusiera expresamente de manifiesto, y no fuese garantizada su efectividad por el Estado. Todo ello con el objetivo de coadyuvar a la reducción de los principales desequilibrios económicos interterritoriales.

En las circunstancias actuales españolas existen abundantes razones -no solamente ancladas en la dinámica del déficit del Sector Público respecto al PIB- para defender que esa operación redistributiva no provoca incremento relativo alguno en el gasto público total. Y, a la vista de las tensiones registradas en la órbita del consumo público, existen parecidas razones para argumentar que tampoco origina incrementos relativos en el volumen total del gasto público para inversión.

1. ENCAJE PRESUPUESTARIO DEL FONDO

Veamos con más detalle el encaje presupuestario antes esbozado.

Desde luego la idea del Fondo de Compensación no evoca por sí sola incremento alguno en el gasto público total, ni tampoco auténticos desplazamientos de recursos (desplazamientos vinculados a la comparación de las imágenes alternativas "con" el Fondo y "sin" el Fondo) desde los renglones del gasto público corriente al ámbito del gasto público para inversión.

Por el contrario, la dotación del Fondo se configura como el resultado de descomponer o dividir en dos partes el volumen del gasto público total destinado previamente a inversiones y financiado por ingresos del Estado no participados directamente por las Comunidades Autónomas; una parte corresponde a las inversiones financiadas directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado; y la otra parte corresponde al gasto que se canaliza en el marco no vedoso del Fondo de Compensación. En el lenguaje de la LOFCA el Fondo se dotará en los Presupuestos Generales del Estado.

Semejante configuración solamente permite dos vías operativas para regionalizar el gasto público destinado a inversión, que además sean susceptibles de calibrar el impacto o la distorsión redistributiva del Fondo; ambas resultan, según se verá, básicamente equivalentes entre sí.

La primera vía comporta, como máximo, los pasos siguientes:

- 1) Se fija, por consideraciones políticas y económicas, un monto presupuestario total, o convencionalmente amplio, del gasto público para inversión.

- 2) Como referencia adicional se regionaliza ese monto entre las áreas de las distintas Comunidades Autónomas sin atender a consideraciones expresas de solidaridad interterritorial. Caracterícese a la regionalización de ese monto por la serie $[a_r]$, donde a_r es la cuota correspondiente a la región r .
- 3) Se alimenta al Fondo de Compensación con una cierta suma de detracciones extraídas de los renglones $[a_r]$, de forma que merced a ellas, se alcance la dotación presupuestaria para dicho Fondo (la cual, obviamente, también puede expresarse como porcentaje del monto inicial). Caracterícese a las detracciones en cuestión con la serie $[b_r]$, donde b_r es la detracción correspondiente a la región r .
- 4) Se regionaliza la dotación del Fondo con los criterios de reparto acordados. Simbolícese a esta regionalización con la serie $[c_r]$, donde c_r es la cuota correspondiente a la región r .
- 5) Se determinan los renglones regionalizados $a_r - b_r$ expresivos del gasto público para inversión financiada directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado.
- 6) A efectos de determinar el impacto o distorsión redistributiva del Fondo se comparan las series regionalizadas $[b_r]$ y $[c_r]$, deducíendose las distorsiones a cuotas netas $c_r - b_r$.

La segunda vía de regionalización del gasto público para inversión en presencia del Fondo posee, como máximo, los pasos siguientes, de los que los cuatro primeros constituyen un núcleo irreductible de la presupuestación:

- 1) Se fija, por consideraciones políticas y económicas un monto presupuestario total o convencionalmente amplio, del gasto público para inversión.

- 2) Se dota al Fondo de Compensación con una proporción (el 30 por ciento, el 40 por ciento, etc) de ese monto.
- 3) Se regionaliza la dotación del Fondo con los criterios de reparto acordados. Sea nuevamente $[c_r]$ la serie representativa de esta regionalización.
- 4) Se regionaliza la diferencia no-Fondo 1-2 con arreglo a las pautas y orientaciones que se estimen apropiadas. Representétese por $[a_r - b_r]$ la serie de semejante regionalización.
- 5) A efectos de determinar el impacto o distorsión redistributiva del Fondo,
 - 5.1) Se regionaliza el monto presupuestario total sin atender a consideraciones de solidaridad interterritorial. Sea nuevamente $[a_r]$ la serie representativa de esta regionalización.
 - 5.2) Se compara la distribución regionalizada real $[c_r + a_r - b_r]$ y la regionalización neutra $[a_r]$, deduciéndose la serie de distorsiones regionales $[c_r] + [a_r - b_r] - [a_r] = [c_r - b_r]$ y, en su caso, la serie de detracciones regionales subyacentes: $[c_r] - [c_r - b_r] = [b_r]$

A un lado la sofisticación de algunos renglones anteriores, ulteriormente aclarada en detalle, es indudable que con esos dos esquemas, basados en la descomposición o división de un monto presupuestario previamente fijado, el feed-back sobre ese monto originado por la dotación y la ulterior regionalización del Fondo ha de ser nulo o muy escaso. Los factores principales que influyen en la cuantía de la opción 1 sobre el monto presupuestario del gasto público para inversión considerado son de otra naturaleza (3).

2. EL FONDO COMO JUEGO DE SUMA CERO

Así las cosas, la vertebración del Fondo de Compensación ha de ser concebida como un juego de suma cero en el gasto público e incluso en la inversión pública: lo que unas regiones reciben de más, otras lo reciben de menos(4). O al menos como una operación que posee un componente muy mayoritario de juego de suma cero. La alternativa más indiscutible al juego de suma cero sería un Fondo de Compensación tipo plan Marshall o tipo FEDER cuyos recursos en su

mayoría fuesen aportados por sistemas económicos extranjeros. O, al menos un Fondo que estuviera asociado a incrementos expresos en la recaudación de los impuestos estatales, que cubriese una buena parte de su dotación financiera. Entonces, y sólo entonces, sí cabría contemplar al Fondo como un maná o don caído del cielo de cuyo reparto todos o casi todos podrían salir gananciosos en el plano de la inversión pública, y donde el único problema para cada región sería el forcejeo a fin de ver aumentada su tajada respectiva (5).

No siendo ese el caso, y una vez aceptado que el volumen total de inversión pública no crece significativamente como consecuencia de la presencia del Fondo -aunque sí pueda crecer por otras causas (p. ej.: expansión del PIB, política keynesiana de lucha contra el paro, etc.) -nada más ilustrativo que presentar la implantación del Fondo con dos cuentas regionalizadas: (1) detracción regionalizada de recursos y (2) distribución regionalizada de recursos.

Concretamente la segunda cuenta destacaría las cantidades de recursos del Fondo asignadas a las distintas regiones (las asignaciones o cuotas brutas de reparto del Fondo). Y la primera cuenta, más en la sombra, sería la lista de las detracciones o recortes regionales que muestran la huella de dotar al Fondo: (1) con un porcentaje del monto del gasto público para inversión planteado en los Presupuestos Generales del Estado; y (2) con arreglo al doble requisito de que, al hilo de la aparición del Fondo, no aumente el volumen total de ese gasto público y se introduzca alguna distorsión efectiva a favor del conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados en la distribución regional de dicho gasto.

Ambas listas son cara y cruz de la misma moneda redistributiva; representan, en términos espaciales y alternativos, el origen (alternativa "sin el Fondo") y la distribución (alternativa "con el Fondo") de los mismos recursos financieros; y deben sumar el mismo importe. En el caso del Fondo de Compensación previsto en los Presupuestos Generales del Estado para 1982 cada una de las dos listas debe sumar exactamente 180 mil millones de pesetas. Ni una más ni una menos.

No obstante, encontramos que, mientras la primera lista ha sido objeto de amplísima difusión y comentarios que inundaron las mentes de los ciudadanos con las cantidades que se recibirán vía Fondo destinadas a la financiación de inversión pública, tan to en cifras totales como en cifras por habitante en cada región, la segunda lista -la lista de las detracciones- permanece hasta ahora en la más densa obscuridad. Sencillamente no se ha dicho una palabra sobre su existencia. Tal vez se trate de un asunto molesto o enojoso.

Ni siquiera se habla, al presentar el Fondo, de la dis tribución regional del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos ordinarios de los Presupuestos Generales del Estado. Es decir, ni siquiera se habla de la regionalización del gasto público para inversiones similares a las del Fondo que permanece vinculado a esos capítulos tradicionales de los Presupuestos.

Podría argüirse que, así como la lista de asignaciones regionales del Fondo refleja un acuerdo político expreso, la lista de detracciones no queda dilucidada: (1) mientras en cada ejerci cio, no se regionalice y se comprometa en proyectos concretos el gasto público para inversión financiado directamente, de hecho, por los Presupuestos Generales del Estado; y (2) mientras, en paralelo, no se disponga de una referencia de distribución territorial de todo el gasto público en inversión del ejercicio en liza, que pudiera tildarse de neutra, desde el ángulo de la solidaridad interterritorial, y que considerase las pautas de distribución territorial de ese gasto registradas en el próximo pasado, o establecidas como tales por el Parlamento al hilo de la aprobación de los Presupuestos Generales del Es tado.

Aún más, dado que al comienzo de un ejercicio las consig naciones presupuestarias para proyectos concretos de inversión (anualidades) no son totalmente rígidas (cabe alterar la anualidad inicial de un proyecto en beneficio o a costa de la anua lidad inicial de otro proyecto de la misma clase), en rigor

debería esperarse a la culminación de cada ejercicio económico, a efectos de alcanzar un conocimiento exacto de la distribución regional de todo el gasto público para inversión realizado en ese ejercicio, y del plausible esfuerzo de solidaridad interterritorial.

3. REFERENCIA A LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL CONVENCIONALMENTE NULA

Por si fuera poco, de acuerdo con lo que antecede, es obvio que el montaje completo de la operación Fondo precisa, como referencia insoslayable para calibrar su distorsión redistributiva, una estimación de la regionalización del monto presupuestario total del gasto público para inversión, insensible a consideraciones expresas de solidaridad interterritorial redistributiva. Es decir, precisa el conocimiento en cifras, al menos aproximadas, del vector de las proporciones regionales que corresponden a una imagen de solidaridad interterritorial convencionalmente nula o neutra, en cada ejercicio presupuestario.

Surge aquí un problema de cierta envergadura. ¿Cómo revelar políticamente una distribución regionalizada del gasto público en inversión que responda a una óptica de solidaridad nula, cuando lo que realmente se está haciendo es: (1) distribuir regionalmente la dotación del Fondo de Compensación con arreglo a unos criterios expresos de reparto; y (2), en segundo término, distribuir los recursos para inversión pública que, en el marco de los Presupuestos Generales del Estado se encauzan a través de los capítulos tradicionales de esos Presupuestos?.

Se trata de un problema que ha recibido nuestra atención más de una vez (6) sobre el que se prevé un nuevo y más completo análisis. Nos limitaremos ahora a trazar los rasgos principales con los que se aborda su solución en un plano de racionalización política y económica.

Teóricamente, si todos los proyectos de inversión pública fuesen susceptibles de ser evaluados mediante el análisis coste-beneficio, con fuste objetivo y substancial, la distribución regional del aludido monto presupuestario, en ausencia de inquietudes expresas de solidaridad interterritorial redistributiva, sería la correspondiente a una selección de proyectos según el criterio:

$$VAN_i \geq 0$$

Se seleccionarían todos los proyectos con valor actualizado neto (VAN_i) no-negativo. Más en detalle el criterio podría escribirse así:

$$VAN_i = \sum_t \frac{B_{it} - C_{it}}{(1 + R)^t},$$

expresión donde B_{it} estima el beneficio nacional generado por el proyecto en el año t , C_t el coste nacional ocasionado por el proyecto en el año t , y R la tasa de actualización; calculándose B_{it} y C_{it} sin consideraciones redistributivas (los precios-sombra de los efectos redistributivos del proyecto serían siempre igual a cero).

Alternativamente los proyectos de inversión pública podría seleccionarse con arreglo al criterio:

$$R_i \geq R$$

donde R_i es la tasa interna de rentabilidad del proyecto i y R es la tasa de rentabilidad fijada como límite inferior admisible. Ambas selecciones determinarían conjuntos de proyectos muy parecidos (aunque no del todo idénticos).

Ahora bien, en la realidad y sin perjuicio de sus virtudes, el análisis coste-beneficio no puede extenderse a todos los proyectos de inversión pública y con frecuencia no posee rasgos suficientes de incisividad (debilidad ocasionada por la incertidumbre a lo largo de la vida económica de los proyectos).

¿Qué cabe hacer, entonces para guiar objetivamente la plasmación de una distribución regionalizada del gasto público en inversión, carente de inquietudes de solidaridad redistributiva?.

En añadidura a las capacidades del análisis coste-beneficio sin inquietudes redistributivas en la selección de proyectos de inversión pública, la regionalización de la inversión pública sin tales inquietudes posee en las cifras registradas durante la serie de años inmediatamente anteriores al de aparición del Fondo, una referencia digna de ser comentada al hilo de esta problemática.

Con las estadísticas disponibles (7) procede afirmar que las proporciones regionales del gasto público en inversión variarían poco en el último quinquenio. O en otras palabras, que en ese período las proporciones regionales del gasto público en inversión se distribuyeron con medias peculiares de cada región y con varianzas de magnitud relativamente reducida. Otro tanto cabe observar si se considera por un lado el conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados y por el otro el conjunto de los territorios más desarrollados; las proporciones del gasto público en inversión para esos dos conjuntos han sido relativamente estables en los últimos cinco años.

Semejante estabilidad permite considerar a la proporción promedia "histórica" del gasto público inversión dentro del conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados como una estimación razonable de una asignación interterritorial de ese gasto asociada a una posición convencionalmente nula desde el ángulo de la solidaridad redistributiva. Una proxy de ese promedio es, desde luego, la constituida por la proporción del gasto público en inversión dentro del conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados registrada en 1981.

Dicho esto adviértase que la tendencia histórica de las proporciones regionales comentadas, o, en el límite, la proporción regional de 1981, permiten estimar hacia delante escenarios

de solidaridad interterritorial convencionalmente nula, gracias a la estabilidad de las cifras históricas. Con ese modus operandi se rellenarían los años iniciales de puesta en marcha del Fondo de Compensación que, verosimilmente, no van a exhibir un uso extendido y con alta calidad de análisis coste-beneficio.

Más allá, la estimación, mediante una proporción del escenario de solidaridad interterritorial convencionalmente nula se abordaría con un mix de resultados del análisis coste-beneficio y de promedios históricos; en fin, las magnitudes así obtenidas podrían ser objeto de alguna flexibilidad política, sensible a factores o rasgos deficientemente captados por el análisis coste-beneficio.

Centradas las ideas, y concretándonos en el problema de cifrar en 1982 una proporción a escala del conjunto de territorios comparativamente menos desarrollados, que estime el escenario de solidaridad convencionalmente nula a base de las cifras apropiadas de 1981, resulta evidente que esa estimación puntual substituye a un intervalo estadístico de confianza; por lo que sus cifras no pueden pretender una gran precisión como reveladoras de una actitud política.

Pero también resulta claro, que a la luz del moderado orden de magnitud propio de la varianza muestral de esas proporciones en el próximo pasado, los posibles errores implícitos no alterarán significativamente las conclusiones numéricas de nuestro estudio en cuanto a las cifras desveladas sobre potencial redistributivo de un Fondo de Compensación acorde con las normas actuales.

Como podrá corroborarse, tales conclusiones -limitadas a situar un entorno de magnitudes- se mantienen impecablemente, aún cuando la referencia de la solidaridad interterritorial convencionalmente nula viese alterada la proporción representativa en una cuantía coherente con su varianza "histórica".

4. SOLIDARIDAD Y DESCENTRALIZACION

En todo caso, esas últimas consideraciones potencian la crítica a la presentación asimétrica del Fondo, como algo donde todos reciben, sin que se mencione la necesidad de proceder a dotarlo mediante detracciones presupuestarias. Y respaldan la conveniencia de estimar a priori una o más listas verosímiles de detracciones originadas por el Fondo en la distribución regional del monto presupuestario del gasto público considerado, realizada con una óptica neutral desde el ángulo de la solidaridad interterritorial.

Además las anteriores consideraciones destacan la necesidad de que como mínimo para calibrar la operación Fondo, se presente junto a la distribución regional de sus recursos, la distribución regional de la inversión real presupuestada directamente en los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado. Si las excusas para silenciar las detracciones poseen algún peso argumental, la omisión o el desdén por esta última distribución regional a la hora de concretar la distribución del Fondo difícilmente halla motivos confesables. Se trata de dos fases casi simultáneas de la presupuestación que, además, son coherentes con la serie -implícita o explícita- de las detracciones regionales referidas a la distribución regional de un monto presupuestario total, realizada con una óptica neutral desde el ángulo de la solidaridad.

Parece muy oportuno recalcar tras esta argumentación que desde ese ángulo de la solidaridad redistributiva interterritorial, sólo serán significativos los saldos o diferencias entre las asignaciones o cuotas brutas del Fondo y las detracciones-sombra paralelas, diferencias o distorsiones que siempre

resultarán menores que las cuotas regionales brutas correspondientes a la distribución del Fondo; y que es de esperar resulten negativas, en el caso de los territorios más desarrollados (territorios donantes netos). Las cuotas brutas del reparto aludido podrían ser muy ilustrativas para describir el volumen de descentralización del gasto en inversión pública -en el supuesto de que efectivamente las cuotas del Fondo se descentralizasen totalmente como transferencias de capital a las Comunidades Autónomas-; pero proporcionan una imagen muy hinchada del posible esfuerzo de solidaridad en esa área.

Solidaridad redistributiva y descentralización no deben confundirse. Es más, en principio, implican categorías distintas: puede aparecer solidaridad redistributiva sin descentralización y viceversa, descentralización sin solidaridad redistributiva.

Solidaridad interterritorial redistributiva significa, reiteramos, alguna distorsión regional en la asignación de recursos, de forma que el conjunto de los territorios menos desarrollados obtenga alguna ventaja relativa respecto al escenario en que esa solidaridad no se manifestara al margen de consideraciones de eficiencia económica estricta. Se trata, de desplazamientos relativos de recursos financieros desde la órbita del conjunto de los territorios más desarrollados a la del conjunto de los territorios menos desarrollados: es decir, se trata de desplazamientos relativos interterritoriales (abundantes o escasos es otra cuestión) en el plano del gasto público para inversión.

Por el contrario, la descentralización estricta sólo implica el desplazamiento de recursos desde la órbita de la Administración Central del Estado a la órbita de las Comunidades Autónomas, sin que se altere el volumen total de inversión pública asignado a cada región.

Dicho ésto puede observarse que las dos categorías no son necesariamente incompatibles. La descentralización puede servir como soporte de las manifestaciones de solidaridad; así aparece en el diseño del Fondo de Compensación previsto en la Constitución de 1978.

Por tanto, resulta apropiado determinar una o más cuentas de detracciones verosímiles regionales ocasionadas por la presencia de ese Fondo. Obtenidas dichas cantidades se deducirán de inmediato para cada hipótesis las diferencias entre las cuotas brutas de reparto del Fondo y tales detracciones; siendo, reiteramos, tales diferencias o distorsiones las únicas cifras que permiten calibrar con rigor el esfuerzo neto de solidaridad.

5. LAS DOS VERTIENTES DE LAS CIFRAS DEL FONDO

Los datos de partida son las cifras de población de cada Comunidad Autónoma y, en añadidura las proporciones o coeficientes de distribución regional del Fondo y las cifras de las cuotas brutas de reparto del Fondo, según los Presupuestos Generales del Estado para 1982.

La Tabla I ofrece la información del caso.

TABLA I

PRIMERAS CIFRAS DE LA DISTRIBUCION TOTAL DEL FONDO DE COMPENSACION EN 1982

(Dotado con un 40 por ciento del monto presupuestario para inversión nueva en 1982, porcentaje que equivale a 180.000 millones de pesetas).

Regiones	Población (*)	Cuotas brutas de la distribución regional del Fondo		
		Proporciones regionales o Coeficientes de distribución regional	Millones de pesetas	Pesetas por habitante
Madrid	4.420.115	5,26	9.476,3	2.144
Cataluña	5.788.654	7,58	13.648,7	2.358
Vascongadas	2.116.817	3,31	5.957,1	2.814
Cantabria	493.279	0,82	1.470,4	2.980
Baleares	651.855	1,09	1.966,9	3.018
Navarra	485.637	0,82	1.475,9	3.040
Rioja	240.247	0,41	738,1	3.073
Valencia	3.490.978	6,39	11.509,1	3.297
Aragón	1.171.048	2,44	4.385,4	3.745
Murcia	892.742	2,03	3.652,3	4.091
Asturias	1.106.850	2,60	4.686,0	4.234
Ceuta	60.067	0,18	325,2	5.417
Galicia	2.694.290	9,79	17.618,0	6.540
Melilla	51.881	0,19	345,2	6.676
Castilla-León	2.492.612	9,37	16.872,0	6.768
Castilla-Mancha	1.606.731	6,62	11.908,5	7.414
Andalucía	6.131.689	26,17	47.102,9	7.682
Canarias	1.457.421	6,76	12.170,2	8.353
Extremadura	1.035.272	8,16	14.690,8	14.194
Totales	36.386.985	100,00	180.000,0	4.947

(*) Población de hecho calculada el 1 de Julio de 1977 y utilizada en el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación

6. PRIMER ESQUEMA SOBRE EL ESFUERZO NETO TOTAL DE SOLIDARIDAD EN EL FONDO DE COMPENSACION: DETRACCION IGUALITARIA REGIONAL EN PESETAS POR HABITANTE DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES A LA DOTACION DEL FONDO

Para hacer efectivo este reparto de 180.000 millones de pesetas, previa o simultáneamente habrá de reducirse por un importe semejante el gasto público de inversión financiado en directo en el ámbito clásico de los Presupuestos Generales del Estado.

6.1. Modelización a partir de las cantidades del Fondo presupuestadas en 1982

Estimamos de arrancada la regionalización de dicha reducción con un criterio sencillo y además muy favorable a los territorios comparativamente menos desarrollados.

- 1) Suponemos que, en primer lugar, se fija el monto total de la inversión nueva y se distribuye seguidamente entre las áreas de todos los entes autonómicos con la óptica tradicional que prevalecía antes de la aparición del Fondo; es decir, sin inquietudes expresas y formalizadas sobre la solidaridad interterritorial en el plano de la inversión pública. Grosso modo, ello equivale a suponer que el monto total de la inversión nueva se distribuye de acuerdo con las proporciones regionales pro medias de asignación registradas en los años inmediatamente anteriores al de aparición del Fondo. Sea M este monto y $\{a_r\}$ la serie representativa de la regionalización aludida.
- 2) Suponemos, en añadidura, que los 180.000 millones se obtienen reduciendo o detrayendo por igual en pesetas por habitante la financiación estatal previa para inversión pública de cada región. Habrá que detraer de cada volumen regional concretado en $[a_r]$ una cifra que expresada en pesetas por habitante es igual a:

$$180.000/36.386 = 4.947 \text{ pesetas por habitante}$$

En general simbolizemos por b a esta detracción.

3) Y suponemos, en fin, que los 180.000 millones así detraídos se distribuyen con los criterios oficiales de reparto del Fondo, expuestos como proporciones regionales en la anterior Tabla I. Sea $[c_r]$ la serie representativa de esta regionalización.

Así las cosas, es evidente que la distorsión total redistributiva atribuible al Fondo se deducirá de la comparación estricta de las cuotas $[b_r]$ y $[c_r]$, ya que la distribución regional del monto M caracteriza por hipótesis una imagen de solidaridad convencionalmente nula.

Pero antes de habérmolas con las cifras de esa comparación procede observar, como contraste del rasgo muy favorable a los territorios comparativamente menos desarrollados, con el que se califica a este escenario, que desde hace bastantes años la financiación para inversión pública en cifras por habitante desborda en la generalidad de los territorios en cuestión a la cifra de financiación homóloga promedia por habitante a escala del Estado (8).

En otras palabras, las detracciones igualitarias en pesetas por habitante que recortan a la distribución regional neutra del monto presupuestario total del gasto público considerado no sólo dan pie a la nivelación interna de la franja-Fondo, expresamente favorable a los territorios comparativamente menos desarrollados en relación con las pautas pre-existentes, sino que dejan como resto de la inversión pública presupuestada, una distribución regional que traspuesta en proporciones regionales refleja una nivelación incremental respecto a la expresada por la serie homóloga de proporciones regionales propia de la distribución regional neutra antedicha.

Debido a ello la detracción igualitaria en pesetas por habitante favorece claramente a los que más venían percibiendo según esta referencia.

El cálculo de las detracciones regionales ocasionadas por el Fondo se limita entonces a multiplicar la detracción fija per cápita (4.047 pesetas) por la población de cada región. Las

cifras de tales detracciones aparecen en la Tabla II completadas por las correspondientes a las distorsiones o cuotas netas del Fondo de Compensación, acordes con las detracciones anteriores -es decir, completadas por las diferencias entre las cuotas brutas del Fondo especificadas en la Tabla I y las detracciones igualitarias ahora determinadas-. Estas distorsiones o cuotas netas del Fondo se expresan en totales regionales y en pesetas por habitante.

La ilustración no puede ser más diáfana. Todos los territorios que encabezan la lista hasta el límite (incluido) de Asturias experimentan mermas relativas en sus cuotas de inversión pública a consecuencia de la aparición del Fondo de Compensación pese a la incorporación de las cuotas de reparto de dicho Fondo. Las cantidades obtenidas respaldan esa afirmación incluso aunque se alterara sensiblemente el supuesto uniforme que guía el cálculo de las detracciones.

En resumen, para la hipótesis optimista en cuestión, un Fondo dotado en 1982 con el 40 por ciento del monto total pre supuestado de inversión nueva, o en otras palabras con 180.000 millones de pesetas, encubre un esfuerzo neto de solidaridad redistributiva igual a poco más de 44.000 millones de pesetas. Es decir un 24,4 por ciento de la dotación del Fondo. El resto, es decir 126.000 millones, se reduce a un trasvase desde los Presupuestos Generales del Estado al Fondo, que no altera los volúmenes regionales de financiación estatal para inversión pública, y que sólo abre expectativas de descentralización en la parte que corresponde a las Comunidades Autónomas; reducíase prácticamente en el resto a una simple operación de cambio de etiqueta presupuestaria (ilusión fiscal), enriquecida a lo sumo con algunas alteraciones a nivel de selección de proyectos.

El ejemplo estudiado puede generalizarse hacia arriba y hacia abajo aumentando la proporción del Fondo en el monto total de inversión nueva desde un 40 por ciento a un 50 por ciento o hasta un 60 por ciento, o bien disminuyéndola a un 30 por ciento o a un 20 por ciento.

TABLA II
QUIENES GANAN Y QUIENES PIERDEN CON EL FONDO DE COMPENSACION EN 1982
 (Hipótesis optimista de drenaje igualitario en pesetas por habitante cuando la dotación del Fondo asciende a un 40 por ciento del monto presupuestario para inversión nueva en 1982).

Regiones	Deducciones regionales (en millones de pesetas)	Distorsiones o Cuotas Metas del Fondo		
		Totales Regionales (en millones de pesetas)	Proporciones respecto a la distorsión total	Pesetas por habitante
Madrid	21.866	- 12.390	- 28,00	- 2.803
Cataluña	28.638	- 14.989	- 32,30	- 2.585
Vascongadas	10.473	- 4.516	- 10,21	- 2.134
Cantabria	2.439	- 969	- 2,19	- 1.967
Baleares	3.225	- 1.258	- 2,84	- 1.929
Navarra	2.404	- 928	- 2,10	- 1.907
Rioja	1.187	- 449	- 1,01	- 1.874
Valencia	17.270	- 5.761	- 13,02	- 1.650
Aragón	5.793	- 1.408	- 3,18	- 1.202
Murcia	4.418	- 766	- 1,73	- 856
Asturias	5.476	- 790	- 11,79	- 713
Ceuta	297	+ 28	+ 0,06	+ 470
Galicia	13.272	+ 4.346	+ 9,82	+ 1.593
Melilla	256	+ 89	+ 0,20	+ 1.729
Castilla-León	12.333	+ 4.539	+ 10,26	+ 1.821
Castilla-Mancha	7.950	+ 3.959	+ 8,94	+ 2.467
Andalucía	30.335	+ 16.768	+ 37,90	+ 2.735
Canarias	7.208	+ 4.962	+ 11,22	+ 3.406
Extremadura	5.120	+ 9.571	+ 21,63	+ 9.247
Deducción total bruta	180.000			
Distorsión total estimada a favor de las regiones menos desarrolladas (en millones de pesetas) según la hipótesis optimista de solidaridad interterritorial efectiva enunciada				+ 44.262

De todas formas esta generalización hacia arriba, al incrementarse la proporción que el Fondo detrae del monto total presupuestado de inversión nueva, encuentra necesariamente una barrera infranqueable. Tal barrera aparece cuando la detracción igualitaria por habitante deje exhausta la cuantía de inversión nueva que corresponda a una o más regiones de acuerdo con el criterio de las proporciones regionales promedias de asignación registradas en los años inmediatamente anteriores al de aparición del Fondo; entonces no se podría ir más allá con tal esquema de detracción.

¿Tenemos, en suma, mucho ruido para pocas nueces?.

6.2. Una nueva variante del Fondo de Compensación basada en el criterio de detracción igualitaria regional en pesetas por habitante

Al hilo de tales posibilidades de generalización y de las dudas que encierra la última interrogante procede la exploración numérica del impacto redistributivo de un Fondo de Compensación algo distinto del ya examinado (es decir, un Fondo caracterizado por un 40 por ciento del monto total de inversión nueva, equivalente a 180.000 millones de pesetas).

Supóngase que el volumen presupuestario de inversión nueva no sufre variación alguna respecto a las cifras establecidas en los Presupuestos Generales del Estado para 1982. Pero que ahora el Fondo de Compensación se dota con el 60 por ciento del monto total de la inversión nueva, equivalente a 270.000 millones de pesetas.

Se trata de un porcentaje de dotación que puede estimarse como máximo, y ello por dos motivos. En primer término habida cuenta de que el Fondo de Compensación sólo puede financiar proyectos de inversión pública con techo regional cabe señalar que la divisoria de $0,6 \times 0,4$ aproxima, por lo que a 0,6 se refiere, a la proporción de inversión pública con ese techo, mientras que el 0,4 restante constituye poco más que la proporción reservada a los proyectos inter-regionales. En segundo término, como se verá seguidamente, las detracciones vin

culadas a esta modalidad del Fondo se acercan marcadamente en algunas regiones al volumen de inversión pública nueva que és tas recibirían con una óptica de solidaridad interterritorial convencionalmente nula; es decir se acercan a la barrera in-franqueable antes indicada.

Supóngase que, por lo demás, el Fondo reitera las ca-racterísticas del ejemplo anterior. Y que en particular:

- 1) Arranca de la misma distribución regionalizada inicial de la inversión nueva, concretada con la óptica tradi-cional que prevalecía antes de la aparición del Fondo; es decir, con una óptica convencionalmente neutra desde el ángulo de la solidaridad interterritorial.
- 2) Obtiene los 270.000 millones de su dotación reduciendo o detrayendo por igual en pesetas por habitante la finan-ciación estatal previa para inversión pública en cada región. Habrá que detraer de cada volumen regional con-cretado en 1) unas cifra que expresada en pesetas por habitante es igual a:

$$270.000/36.386 = 7.420,4 \text{ pesetas por habitante}$$

- 3) Y distribuye los 270.000 millones con los criterios oficiales de reparto del Fondo detallados en la Tabla I.

Sin más observaciones procede calcular las cuotas re-gionales brutas, las detracciones regionales y las cuotas regio-nales netas que corresponden a la nueva parametrización del Fondo (al 60 por ciento). La Tabla III ofrece todas las magni-tudes relevantes.

Los resultados de la Tabla III son semejantes a los de la Tabla II. En concreto las magnitudes principales de la Tabla III reiteran las de la Tabla II sin más que multiplicar las ci-fras de esta última Tabla por una constante de proporcionalidad igual al cociente entre las dotaciones de los dos Fondos (270.000,0 millones de pesetas y 180.000 millones de pesetas); es decir igual a 1,5.

TABLA III

QUIENES GANAN Y QUIENES PIERDEN CON UN FONDO DE COMPENSACION DE MAYOR ENVERGADURA QUE EL VIGENTE EN 1982

(Hipótesis optimista de drenaje igualitario en pesetas por habitante cuando la dotación del Fondo asciende a un 60 por ciento del monto presupuestario para inversión nueva en 1982)

Regiones	Cuotas brutas del Fondo (en millones de pesetas)	Distorsiones o Cuotas netas del Fondo			Pesetas por habitante
		Retracciones regionales (en millones de pesetas)	Totales regionales (en millones de pesetas)	Proporciones respecto a la distorsión total	
Madrid	14.202,0	- 32.799,0	- 18.597,0	- 28,05	- 4.207,3
Cataluña	20.466,0	- 42.954,1	- 22.487,3	- 33,91	- 3.884,7
Vascongadas	8.937,0	- 15.707,6	- 6.770,6	- 10,21	- 3.198,5
Cantabria	2.214,0	- 3.660,3	- 1.446,3	- 2,18	- 2.932,0
Baleares	2.943,0	- 4.837,0	- 1.894,0	- 2,86	- 2.905,5
Navarra	2.214,0	- 3.603,6	- 1.389,6	- 2,09	- 2.861,4
Rioja	1.107,0	- 1.782,7	- 675,7	- 1,02	- 2.812,5
Valencia	17.253,0	- 25.904,4	- 8.651,4	- 13,04	- 2.478,2
Aragón	6.588,0	- 8.689,6	- 2.101,6	- 3,17	- 1.794,6
Murcia	5.481,0	- 6.624,5	- 1.143,5	- 1,72	- 1.280,9
Asturias	7.020,0	- 8.213,3	- 1.193,3	- 1,80	- 1.078,1
Ceuta	486,0	- 445,7	+ 40,3	+ 0,06	+ 670,7
Galicia	26.433,0	- 19.992,7	+ 6.440,3	+ 9,71	+ 2.390,4
Melilla	513,0	- 383,5	+ 129,5	+ 0,19	+ 2.505,7
Castilla-León	25.299,0	- 18.496,2	+ 6.802,8	+ 10,26	+ 2.729,2
Castilla-Mancha	17.874,0	- 11.922,6	+ 5.951,4	+ 8,97	+ 3.704,0
Andalucía	70.659,0	- 45.499,6	+ 25.159,4	+ 37,94	+ 4.103,2
Canarias	18.252,0	- 10.814,6	+ 7.437,4	+ 11,21	+ 5.103,1
Extremadura	22.032,0	- 7.682,1	+ 14.349,9	+ 21,64	+ 13.861,0
Totales	270.000,0	- 270.000,0			
Distorsión total estimada a favor de las regiones menos desarrolladas según la hipótesis optimista de solidaridad interterritorial especificada			+ 66.311,0		

Ahora el esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva asciende a 66.311,0 millones de pesetas, lo que representa un 24,5 por ciento de la dotación del Fondo.

Es de destacar que el ranking regional de la Tabla III reitera el de la Tabla II, y que los porcentajes regionales respecto a la distorsión total son también los mismos (9).

6.3. El potencial redistributivo del Fondo como una constante estructural del esquema de detracción regionalizada igualitaria

Pero lo más notable en la comparación de las Tablas II y III radica en el rasgo de invarianza con el que se presenta la distorsión expresiva del esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva, cuando esa distorsión se concreta como porcentaje de la dotación del Fondo.

En efecto, según la Tabla II ese porcentaje asciende al 24,4 por ciento de la dotación del Fondo -dotación que era 180.000 millones-. Mientras que según la Tabla III ese porcentaje es de 24,5 por ciento de la nueva dotación del Fondo -igual a 270.000 millones-. En rigor se trata de porcentajes exactamente iguales.

La causa de semejante estabilidad en la distorsión atribuible al Fondo en términos de proporción de la dotación que proceda, se halla en la clave de semejanza o proporcionalidad entre el escenario de la Tabla II y el escenario de la Tabla III. La constante de proporcionalidad entre las dos Tablas, igual a 1,5, explica las diferencias entre las magnitudes básicas homólogas. Pero en el caso de la distorsión porcentual en cuestión, calculada como cociente entre la distorsión total en millones de pesetas y la dotación total del Fondo, la constante de proporcionalidad no juega papel alguno: el numerador y el denominador de ese cociente se ven multiplicados por 1,5 respecto a las cifras de la Tabla I, y por tanto el cociente debe permanecer el mismo.

Quiere esto decir que en el esquema de detracción regionalizada igualitaria que da origen a las cifras de las Tablas

II y III, la distorsión redistributiva achacable al Fondo, calculada como proporción de su dotación, no varía para las múltiples dotaciones posibles del Fondo cifradas como proporciones del monto total presupuestario destinado a inversiones nuevas.

Así pues, la distorsión redistributiva total expresada como proporción del Fondo, es una constante estructural igual a 24,5 por ciento.

Se trata de una proporción un tanto modesta y que, reiteramos, corresponde expresamente al esquema de detracción regionalizada igualitaria que caracteriza la generación de la dotación del Fondo y su impacto regionalizado en los términos expuestos en el anterior epígrafe 4.1.

7. SEGUNDO ESQUEMA SOBRE EL ESFUERZO NETO TOTAL DE SOLIDARIDAD EN EL FONDO DE COMPENSACION: NIVELACION INCREMENTAL RESPECTO A LAS PAUTAS PRE-EXISTENTES

La hipótesis anterior, según la cual la dotación del Fondo se articulaba como juego de suma cero, detrayendo a cada región una cuota del gasto público para inversión proporcional a su población de hecho es, reiteramos, bastante optimista a los efectos de cifrar el esfuerzo neto de solidaridad. No en vano las regiones comparativamente menos desarrolladas recibían, en general, antes de la aparición del Fondo, cuotas por habitante de gasto público para inversión superiores a la cuota media homóloga del Estado,

Se trata de una hipótesis optimista. Pero, además, se trata de una hipótesis subjetiva, ¿Por qué el Fondo se alimentaría con ese criterio de detracciones?. ¿Es que no existen otras posibilidades razonables?.

En aras de contrastar los resultados inicialmente alcanzados introduciremos una segunda hipótesis de detracción regional, más a ras de suelo y con mayor capacidad interpretativa; y que por otra parte coadyuva a corroborar el rasgo de que en el próximo pasado la distribución territorial del gasto público para inversión se realizaba en España con una nivelación tosca, no formalizada, que favorecía, aunque heterogéneamente, al grupo de las regiones menos desarrolladas.

7.1. La nivelación del Fondo como incremento de la nivelación preexistente a su aparición, en el marco de las cifras de 1982

Supóngase ahora que las detracciones que alimentan al Fondo se fijan de manera que las proporciones regionales del gasto público para inversión financiado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado res-
tan en 1982 iguales a las proporciones regionales "históricas" del gasto público en cuestión (registradas antes de la aparición del Fondo); o, para mayor sencillez, que son iguales a las proporciones regionales registradas en 1981. Con semejante detracción se mantendría exactamente para cada región, dentro del marco de la financiación directa de los Presupuestos Generales del Estado, la posición relativa que esa región ostentaba como receptora de financiación de gasto público para inversión antes de la aparición del Fondo.

Si se acepta que semejantes posiciones relativas muestran una imagen de solidaridad interterritorial mínima o convencionalmente nula (es decir, una línea de tierra convencional para establecer sobre ella el esfuerzo de solidaridad que nutre la idea constitucional del Fondo de Compensación) el despliegue de la solidaridad en la inversión pública quedaría especificado así:
(1) Una distribución territorial en el marco de la financiación directa de los Presupuestos Generales del Estado, que mantiene grosso modo las posiciones relativas de cada región pre-existentes a la aparición del Fondo, y que, por tanto, puede tildarse de solidaridad mínima o convencionalmente nula; y (2) Una distribu

ción de los recursos del Fondo extendida a todas las Comunidades Autónomas, pero muy sesgada hacia las regiones menos desarrolladas, y que por tanto encubriría en su seno todo el esfuerzo de solidaridad incremental propio de la operación (10).

A reserva de las dudas sobre la racionalidad económica de la distribución territorial del gasto público para inversión que existía antes de la aparición del Fondo (antes de 1982), la antedicha vertebración de la solidaridad posee una lógica muy apreciable. La cual se refuerza, incluso, ante el hecho de que la nivelación interna ofrecida por la distribución de los 180.000 millones del Fondo de Compensación para 1982 substituye a una nivelación territorial informal del gasto público para inversión desplegada en los años anteriores al de aparición del Fondo; las cifras de gasto público para inversión, en pesetas por habitante, era más alta -repetimos- en el conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados que en el resto del país.

7.2. La base de cálculo del Fondo de Compensación

Al respecto y antes de pasar a los números, concretaremos la base presupuestaria con la que se determina la dotación del Fondo de Compensación y algunos rasgos de su ámbito inversor.

El Informe de la Comisión de Expertos para Financiación de las Comunidades Autónomas (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Julio 1981) en su página 77 marca un singular paso operativo en esta cuestión señalando:

"En primer lugar, y a la vista del tipo de inversión de finida en el apartado 2 del artículo décimo-sexto de la LOFCA se debería incluir exclusivamente la inversión real, lo que, usando la actual terminología presupuestaria, significaría sumar los Capítulos VI del Estado y de sus Organismos Autónomos, reciban o no transferencias de capital del Estado". "Al resultado de la suma anterior cabría añadir las transferencias de capital del Estado y sus Organismos Autónomos a las Corporaciones Locales. En efecto, en este caso, y a diferencia de las transferencias a empresas y otras instituciones, se trata de inversión pública que

si bien no es ejecutada por el Estado ni por sus Organismos Autónomos, es financiada por ellos. Finalmente se debería considerar la posibilidad de excluir de la base de cálculo los gastos de defensa por tratarse de gastos de consumo público en sentido económico".

"Como se apuntó en su momento, entendemos la inversión nueva como una aproximación al concepto de inversión neta. La inversión pública nueva sería el residuo que quedaría de la inversión real bruta una vez que se hubieran descontado los gastos de conservación, mejora y sustitución, que están formando parte del coste efectivo de los servicios".

"La base que se ha propuesto para el cálculo de la cuantía del Fondo es, evidentemente, más reducida que la correspondiente a la suma de los capítulos seis y siete del Presupuesto del Estado, que es lo que se presenta normalmente como inversión pública".

En fin, la ley del Fondo en su Artículo 3º indica taxativamente:

"1. Para determinar la base de cálculo del Fondo se entenderá por inversión pública el conjunto de los gastos destinados a inversiones reales que figuren en los Presupuestos Generales del Estado, incluidas las del propio Fondo de Compensación Interterritorial, así como los gastos de igual naturaleza previstos en sus respectivos presupuestos por los Organismos Autónomos del Estado y las transferencias de capital efectuadas por el Estado y los Organismos Autónomos en favor de las Entidades locales con destino a proyectos de inversión".

"2. A tal efecto no se computarán:

- a) Los gastos de inversión destinados a conservación, mejora y sustitución del capital afecto a la prestación de servicios públicos.
- b) Los gastos de defensa".

La base de cálculo con las distinciones que anteceden es sumamente clara sobre el papel.

Sin embargo observaremos que lo es bastante menos en la realidad.

No existe una frontera económica diáfana entre proyectos de inversión nueva y proyectos de inversión de conservación, mejora y substitución; o más, en síntesis, proyectos de inversión de reposición. En particular ello es debido a que muchos proyectos de inversión pública son mixtos, con una componente de inversión nueva y una componente de inversión de reposición.

En añadidura, en los Capítulos VI de los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos Autónomos no sólo se incluyen las inversiones nuevas, sino también el grueso o la casi totalidad de las inversiones de reposición. E incluso en las transferencias de capital a las Corporaciones Locales con tabilizadas en los Capítulos VII (junto a las restantes transferencias de capital del Estado) también se mezclan las transferencias con destino a inversiones nuevas y las transferencias con destino a inversiones de reposición. Los Capítulos II de los Presupuestos Generales solo juegan un papel residual en cuanto a la financiación de las inversiones de reposición.

Ello nos coloca ante el arduo problema -en parte insoluble- de distinguir, proyecto a proyecto, entre inversiones nuevas o inversiones de reposición; y, lo que es peor, de dividir, en términos de coste, los presupuestos de contrata de los proyectos mixtos, en su componente de inversión nueva y su componente de inversión de reposición.

En tales circunstancias, pese a las concepciones de los expertos, es de prever que la base de cálculo del Fondo de Compensación se establezca como una proporción políticamente acordada de las magnitudes integradas en los Capítulos VI, ampliadas con la parte de los Capítulos VII dedicados a transferencias de capital a las Corporaciones Locales, y tal vez reducida en gastos que los Capítulos VI reservan a las inversiones de defensa, y a las vinculadas a asuntos exteriores. Esta proporción se reviste después como porcentaje de un cálculo ad-hoc, relativamente convencional de la inversión nueva (11).

La alternativa a ese modus operandi convencional, sería un cálculo de artesanía, aún más convencional, tal vez excesivamente abierto a las tensiones dimanadas de la distribución territorial del poder político.

La cuestión se agrava si atendemos al hecho de que la proporción de las inversiones de reposición y mixtas concebidas con criterios técnicos, respecto al total de la inversión presupuestada es, en la actualidad muy elevada. Piénsese en cifras del orden de 0,7. Y que este rasgo no puede alterarse, salvo que el gasto en inversión pública diese un salto espectacular al alza.

Sobre estas premisas -que dicho sea de paso, creemos, no respetan escrupulosamente lo indicado en el artículo décimosexto de la LOFCA-, y siempre que se acepte como concreción cuantitativa de la solidaridad interterritorial hacia el conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados, la expresada por una serie de proporciones regionales de inver-

sión pública, es fácil deducir que, a falta de un cálculo regionalizado de la inversión nueva o de expansión, la fuente idónea para determinar la dotación y ámbito inicial inversor del Fondo se halla en las cifras de los Capítulos VI (Inversiones reales) de los Presupuestos Generales del Estado (12).

Y que el perfil de una solidaridad convencionalmente nula corresponde grosso modo a las proporciones calculadas con las cifras regionalizadas de los citados Capítulos VI, incluidas en los Presupuestos de los años inmediatamente anteriores al de aparición del Fondo.

En realidad las inversiones de reposición, por su propia naturaleza son inertes a efectos de la solidaridad interterritorial y su regionalización será grosso modo la misma "con el Fondo" y "sin el Fondo". A su vez la presencia de los gastos de defensa apenas distorsionan a la regionalización de las inversiones reales en términos de proporciones, toda vez que por su naturaleza no son regionalizables. Y las transferencias de capital a las Corporaciones Locales solo originarían huellas secundarias en la regionalización anterior, siempre que ésta se exprese como una serie de proporciones regionales.

Estas últimas consideraciones se esfuerzan aún más si el perfil de la solidaridad convencionalmente nula se limita a considerar por un lado al conjunto de los territorios menos desarrollados y por el otro al conjunto de los territorios desarrollados, sin detalle regional dentro de cada conjunto.

7.3. Las cifras del nuevo esquema

Dicho esto veamos en cifras lo que ocurre cuando se consideran como magnitudes exógenas la distribución regional de la inversión real, financiada por los Presupuestos Generales del Estado en 1981 y la distribución regional del Fondo de Compensación para 1982, así como una cifra aproximada de la cuantía total de la inversión real en ese último año 1982.

Para ello procede elaborar la trama numérica que se vertebra en las columnas de las Tablas IV.

Tras estas Tablas el lector hallará una explicación paso a paso del proceso de cálculo implicado.

TABLA IV

SEGUNDO ESCENARIO OPTIMISTA DEL ESFUERZO NETO DE SOLIDARIDAD REDISTRIBUTIVA
(Un Fondo al 40 por ciento del monto de la inversión real, basado en el criterio de nivelación incremental)

Regiones	Gasto público para inversión real en 1981		(3)	(4)	(5)	(6)
	(1) en millones de pesetas	(2) Proporciones regionales %	Distribución regional hipotética del gasto público para inversión real en 1982 financiado directamente por los Presupuestos Generales del Estado y acorde con las proporciones (2)	Cuotas brutas del Fondo de Compensación Interterritorial en 1982	Gasto público para inversión real según el esquema financiero regionalizado (3) + (4)	Proporciones regionales de inversión real correspondiente a (5)
Murcia	15.672,0	4,30	11.777,9	3.652,3	15.430,2	3,40
Madrid	57.597,0	15,82	43.331,7	9.476,0	52.807,7	11,63
Aragón	18.111,0	4,98	13.640,4	4.385,4	18.025,8	3,97
Rioja	2.270,0	0,62	1.698,2	738,1	2.346,3	0,53
Cantabria	4.479,0	1,23	3.369,0	1.470,4	4.839,4	1,07
Baleares	4.743,0	1,30	3.560,7	1.966,9	5.527,6	1,22
Castilla-León	35.763,0	9,83	26.924,8	16.872,4	43.797,2	9,65
Cataluña	29.142,0	8,00	21.912,3	13.648,7	35.561,0	7,83
Galicia	33.995,0	9,34	25.582,6	17.618,1	43.200,7	9,52
Asturias	8.360,0	2,30	6.299,8	4.686,6	10.986,4	2,42
Vascongadas	9.825,0	2,70	7.395,4	5.957,1	13.352,5	2,94
Valencia	19.580,0	5,38	14.736,1	11.509,1	26.245,2	5,78
Navarra	2.254,0	0,62	1.698,2	1.475,9	3.174,1	0,70
Canarias	21.818,0	5,99	16.406,9	12.170,2	28.577,1	6,29
Castilla-Mancha	19.315,0	5,31	14.544,3	11.908,5	26.452,8	5,83
Andalucía (*)	67.382,0	18,51	50.699,7	47.773,3	98.473,0	21,69
Extremadura	13.708,0	3,77	10.326,2	14.690,5	25.016,3	5,51
Totales	364.035,0	100,00	273.904,5	180.000,0	453.904,5	100,00

(*) Incluye Ceuta y Melilla

TABLA IV (Continuación)

SEGUNDO ESCENARIO OPTIMISTA DEL ESFUERZO NETO DE SOLIDARIDAD REDISTRIBUTIVA
(Un Fondo al 40 por ciento del monto de inversión real, basado en el criterio de nivelación incremental)

Regiones	(7) Diferencias de proporciones regionales de inversión real (6) - (2)	Distorsión atribuible al Fondo (Cuotas netas)		
		(8) En millones de pesetas	(9) Porcentajes respecto a la distorsión total	(10) En pesetas por habitante
Murcia	- 0,90	- 4.085,0	- 13,29	- 4.676,1
Madrid	- 4,18	- 18.973,2	- 61,74	- 4.292,5
Aragón	- 1,01	- 4.584,4	- 14,92	- 3.914,8
Rioja	- 0,09	- 408,5	- 1,33	- 1.700,7
Cantabria	- 0,16	- 726,2	- 2,36	- 1.472,2
Baleares	- 0,08	- 363,1	- 1,18	- 557,1
Castilla-León	- 0,18	- 817,2	- 2,66	- 327,8
Cataluña	- 0,17	- 771,6	- 2,51	- 133,3
Galicia	+ 0,18	+ 817,0	+ 2,66	+ 303,2
Asturias	+ 0,12	+ 544,7	+ 1,77	+ 492,1
Vascongadas	+ 0,24	+ 1.089,3	+ 3,54	+ 514,6
Valencia	+ 0,40	+ 1.815,6	+ 5,91	+ 520,1
Navarra	+ 0,08	+ 363,1	+ 1,18	+ 747,6
Canarias	+ 0,30	+ 1.361,7	+ 4,43	+ 934,3
Castilla-Mancha	+ 0,52	+ 2.360,3	+ 7,68	+ 1.469,0
Andalucía (*)	+ 3,19	+ 14.479,5	+ 47,12	+ 2.361,4
Extremadura	+ 1,74	+ 7.897,9	+ 25,70	+ 7.628,8
Totales	0,00	30.729,1	0,00	0,00

(*) Incluye Ceuta y Melilla

7.4. Explicación pormenorizada de la Tabla IV

La primera columna de la Tabla reproduce en millones de pesetas las cifras del Resumen General de Inversiones de los Presupuestos Generales del Estado para 1981, Capítulo 6, Inversiones reales regionalizadas de los respectivos Presupuestos incluidas en el ANEXO DE INVERSIONES REALES DEL ESTADO 1981. Tales cifras aparecen estrictamente regionalizadas a escala de los actuales territorios autónomos, sin otra salvedad que la incorporación de Ceuta y Melilla a Andalucía. Incluyen Inversión real del Estado, Inversión real de los Organismos Autónomos Administrativos e Inversión real de los Organismos Autónomos Comerciales. No abarcan esas cifras, la Inversión real no-regionalizada (Adquisiciones de contratación centralizada, Varias regiones, No clasificable y Extranjero). Pero, en la problemática de asignación territorial considerada puede suponerse una inversión regionalizada ampliada, en la que estos últimos renglones se distribuyen entre las distintas regiones según las proporciones de la inversión real estrictamente regionalizada. Dicho sea de paso tales proporciones son relativamente insensibles a la presencia o a la ausencia de la Inversión real de los Organismos Autónomos comerciales (excepto la de Madrid), en el sentido de que resultan sensiblemente iguales si se calculan sobre la base uniforme de Inversión real del Estado e Inversión real de los Organismos Autónomos Administrativos, o sobre la base uniforme anterior ampliada con la Inversión real de los Organismos Autónomos Comerciales.

A partir de las magnitudes de la primera columna, cuya suma asciende a 364.035,0 millones de pesetas, se calculan inmediatamente las proporciones antedichas, las cuales son asimiladas y utilizadas como proporciones regionales de la inversión nueva o de expansión.

Ello implica una peculiar trasposición de las cifras de inversión real en cifras de inversión nueva según el concepto de esta última inversión ofrecen los expertos oficiales. Suponemos, en virtud de los razonamientos previos, que la distribución, en proporciones regionales, de la inversión real se identifica grosso modo a la distribución homóloga de la inversión calificada de nueva por los expertos. Tal supuesto resulta suficiente como base de legitimación de las cifras de inversión real en lugar de las cifras de inversión nueva.

En efecto, siempre que se verifique grosso modo la igualdad entre las proporciones regionales de inversión real y las proporciones regionales de inversión nueva puede mirarse como cuestión secundaria a la diferencia en totales entre ambas categorías de inversión. Basta observar al respecto que en el cálculo de la Tabla IV la magnitud del total de la inversión computable sólo entra en juego como base de cálculo sobre la que actúa el porcentaje más o menos convencional, con el que se ultima la determinación de la dotación del Fondo (la misma dotación puede obtenerse con distintas bases sin más que alterar el porcentaje).

En esos términos un Fondo dotado con el 40 por ciento del monto de inversión real, tal como se indica en el encabezamiento de la Tabla IV sería equivalente a un Fondo dotado con otro porcentaje algo distinto de la llamada inversión nueva, sin que las cifras de la Tabla se vieran significativamente alteradas.

Es decir, lo verdaderamente importante para nuestros propósitos es la presunta igualdad substancial entre la serie de proporciones regionales de la inversión computada en los Capítulos VI y la serie homóloga de proporciones regionales de inversión nueva, según la delimitación señalada por los expertos oficiales.

Y, más aún, lo verdaderamente importante es la presunta igualdad substancial entre la proporción de la inversión computada en los Capítulos VI para el conjunto de los territorios menos desarrollados sin distinciones regionales y la proporción homóloga de inversión nueva según la delimitación de los expertos.

Dicho sea de paso no deja de resultar curioso sobre esa cuestión que en 1982 la suma de la inversión real del Estado y la inversión real de los Organismos Autónomos Administrativos asciende a 453.904,5 millones de pesetas. Y que si utilizamos esta magnitud como base de cálculo del Fondo, resulta que la multiplicación de 0,4 (porcentaje utilizado oficialmente para determinar la dotación del Fondo) y 453.904,5 millones de pesetas, proporciona un resultado de 181.562,8 millones de pesetas casi idéntico a los 180.000 millones con los que se dotó efectivamente al Fondo de Compensación en 1982. Algo que indirectamente refuerza las consideraciones favorables al montaje de la Tabla IV (13).

Así las cosas, el cálculo de la distribución regional hipotética del gasto público para Inversión real en 1982 financiada directamente por los Presupuestos Generales del Estado y acorde con las anteriores proporciones de asignación en 1981, (a las que se supone representativas de una solidaridad interterritorial convencionalmente nula),

aparece en la columna tercera de la Tabla. Su suma asciende a 273.904,5 millones de pesetas; es decir, asciende a la diferencia entre la Inversión real para 1982 (453.904,5 millones de pesetas, según se especificó previamente), y la dotación del Fondo (180.000 millones de pesetas).

Seguidamente, en la columna cuarta se reproducen las cifras oficiales de la distribución del Fondo de Compensación para 1982.

La suma de las cuotas de las columnas tercera y cuarta, registrada en la columna quinta de la Tabla, refleja la distribución regional de toda la inversión real para la hipótesis adelantada, de que la asignación regional del gasto público destinado a esa inversión y canalizado directamente por los Presupuestos Generales del Estado, mantuviese las proporciones del gasto homólogo en los Presupuestos Generales de 1981. Esta suma asciende, como no podía ocurrir de otro modo, a 453.904,5 millones de pesetas.

De inmediato se calculan, en la columna sexta, para cada territorio autonómico, las proporciones entre las magnitudes de inversión real obtenidas en la columna quinta, y su suma total de 453.904,5 millones de pesetas.

Una vez determinadas las proporciones anteriores nada más sencillo que calcular la distorsión en la distribución regional del gasto público para inversión real, cuyo origen -en la hipótesis de asignación considerada- se halla en el Fondo de Compensación Interterritorial para 1982.

Las diferencias entre las proporciones de la columna sexta y las proporciones de la columna segunda, reflejan, en tanto por ciento, la cuantía regionalizada de esa distorsión. Los resultados se detallan en la columna séptima.

Multiplicando esas diferencias por la cuantía de la inversión real total presupuestada para 1982, es decir por 453.904,5 pesetas se obtiene, en millones de pesetas las magnitudes regionalizadas de esa distorsión. Los resultados se detallan en la columna octava.

Finalmente se determinan las proporciones de cada región en la distorsión previa, así como las magnitudes de las distorsiones regionales en pesetas por habitante (columnas novena y décima).

7.5. Comentarios finales al escenario de nivelación incremental en el marco de las cifras de 1982

Lo más significativo de este escenario hipotético es la acentuación de la modestia del esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva que encubre. De 44.264 millones que ofrecía el supuesto optimista de detracción igualitaria en términos de pesetas por habitante dentro del marco de las cifras básicas para 1982, se pasa a 30.729,1 millones, sobre un total invariable de 180.000 millones de dotación del Fondo. Es decir el esfuerzo neto total de solidaridad asciende ahora a un 17,07 por ciento de la cuantía total del Fondo. Y ello pese a la innegable fortaleza con que se asegura la solidaridad en este segundo escenario.

A un lado la anomalía de la región valenciana, situada como clara receptora neta y, en menor grado, la posición paralela de las Vascongadas puede observarse que el despliegue del Fondo sólo beneficiaría claramente a Andalucía y Extremadura; y ello en cuantías poco significativas. Regiones como Galicia, Canarias, Castilla-Mancha se ven muy escasamente mejoradas respecto a las pautas previas a la aparición del Fondo, precisamente en virtud de que el gasto público para inversión ya les favorecería un tanto. Otras regiones poco desarrolladas como Castilla-León soportan un discreto retroceso. Es significativa la cuota neta negativa que soportan Aragón y Murcia, lo que acredita que dichas regiones pueden ser consideradas entre las principales beneficiarias de la nivelación informal relativa que se forjaba antes de la aparición del Fondo.

En líneas generales esta modalidad se reduce a centrar un modesto drenaje de recursos sobre Madrid, Aragón y Murcia y a incrementar las asignaciones a Extremadura, Andalucía, Castilla-Mancha, Valencia y Canarias. Esas operaciones mueven algo más de 27.000 millones, de un total de 30.729,1 millones a que asciende el esfuerzo neto total de nivelación.

Pero si matizamos ese esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva como la parte de la distorsión originada por la presencia del Fondo a la hora de asignar regionalmente el gasto público en inversión real que se vincula a los territo-

rios comparativamente menos desarrollados, los resultados anteriores sufren un claro recorte.

Habrían de excluirse las distorsiones regionales positivas en millones de pesetas correspondientes a, Vascongadas, Valencia y Navarra, lo que implica una merma de 3.268,0 millones de pesetas en la distorsión inicial de +30.729,1. Esta merma debería acompañarse de reducciones por igual importe en las distorsiones regionales negativas de los territorios beneficiarios netos del Fondo, en particular de Murcia y Aragón.

Con esas reducciones el esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva atribuible al Fondo en 1982 pasaría de la magnitud anterior de 30.729,1 millones de pesetas a otra de 27.461,1 millones de pesetas. Es decir a un 15,25 por ciento de la dotación total del Fondo.

Otra vez, pese a la inclinación básica de este escenario a favor del esfuerzo de solidaridad, los resultados parecen un tanto minúsculos. Se trata de cifras que, de no jalearse al Fondo de Compensación, pocos olfatearían que respondían a un gran esfuerzo de solidaridad a favor de los territorios comparativamente menos desarrollados.

7.6. El potencial redistributivo de un Fondo de Compensación máximo con el esquema de nivelación incremental

El análisis del potencial redistributivo de un Fondo de Compensación alimentado según el esquema antes enunciado de nivelación incremental, abre la puerta a un incisivo escenario merced a un ejemplo un tanto teórico, pero no por ello menos elocuente.

Supóngase que, a un lado el requisito según el cual el Fondo sólo financiará proyectos con techo regional, el 100 por ciento de la Inversión real se distribuye con arreglo a los criterios del Fondo de Compensación. Se tendría, sin discusión, un máximo absoluto de la nivelación territorial ocasionada por la "operación Fondo".

Pero, ¿cuál es la distorsión efectiva en la distribución regionalizada del gasto público en inversión propia de ese máximo absoluto?.

Con las cifras de inversión real que venimos utilizando, el cálculo de dicha distorsión para 1982 no puede ser más simple.

Habrà que distribuir -de acuerdo con los coeficientes de reparto que caracterizan a la presente regulación del Fondo de Compensación- los 453.904,5 millones de pesetas a que asciende el gasto susodicho; es evidente que, para el supuesto considerado los coeficientes de reparto ofrecen las proporciones regionales del gasto público en inversión real, mientras que la distribución propiamente dicha de los 453.904,5 millones de pesetas ofrece las cifras homólogas en millones de pesetas que correspondían a las proporciones anteriores.

A continuación habrá de compararse la serie de coeficientes de reparto del Fondo de Compensación y la serie paralela de las proporciones regionales del gasto público en inversión real correspondiente al año 1981 (año que ofrece un escenario reciente "sin el Fondo"); cabe destacar que las diferencias entre esas dos columnas de proporciones ofrecen en tanto por uno los renglones de la distorsión buscada a nivel de entes autonómicos.

Basta multiplicar, entonces, esas diferencias por 453.904,5 millones de pesetas para deducir de inmediato las distorsiones regionales en millones de pesetas atribuibles al Fondo, y por tanto la distorsión total que integra a las distorsiones regionales de los territorios comparativamente menos desarrollados.

La Tabla V detalla todas las cifras en cuestión, a las que prolonga con la determinación de las distorsiones regionales en términos de porcentaje de la distorsión total antedicha y en pesetas por habitante de cada región.

Los resultados de la Tabla V reiteran los de las Tablas IV, aunque ahora las magnitudes de las distorsiones regionales resultan proporcionalmente mayores que las de las Tablas IV, siendo la constante de proporcionalidad el cociente entre

TABLA V

PROLONGACION DEL SEGUNDO ESQUEMA OPTIMISTA DEL ESFUERZO NETO DE SOLIDARIDAD
REDISTRIBUTIVA

(Un Fondo al 100 por ciento del monto de la inversión real, basado en el criterio de nivelación incremental)

Regiones	(1) Coeficientes regionales de distribución del Fondo de Compensación	(2) Distribución del 100% de la inversión real en 1982 con arreglo a los coeficientes regionales del Fondo	(3) Proporciones regionales de inversión real en 1981 ("sin el Fondo")	(4) Diferencias de proporciones regionales de inversión real (1) - (3)	Distorsión atribuible al Fondo de Compensación		
					(5) En millones de pesetas	(6) Porcentajes respecto a la distorsión total	(7) En pesetas por habitante
Murcia	2,03	9.214,3	4,30	- 2,27	- 10.296,8	- 13,29	- 11.533,9
Madrid	5,26	23.875,4	15,82	- 10,56	- 47.920,3	- 67,83	- 10.841,4
Aragón	2,44	11.075,3	4,98	- 2,54	- 11.519,2	- 14,86	- 9.836,6
Rioja	0,41	1.861,0	0,62	- 0,21	- 953,2	- 1,22	- 3.967,6
Cantabria	0,82	3.722,0	1,23	- 0,41	- 1.861,0	- 2,40	- 3.772,7
Baleares	1,09	4.947,2	1,30	- 0,21	- 953,2	- 1,23	- 1.462,3
Castilla-León	9,37	42.530,8	9,83	- 0,46	- 2.087,9	- 2,69	- 329,3
Cataluña	7,58	34.405,9	8,00	- 0,41	- 1.906,4	- 2,46	- 837,6
Galicia	9,79	44.437,2	9,34	+ 0,45	+ 2.042,6	+ 2,63	+ 756,1
Asturias	2,60	11.801,5	2,30	+ 0,30	+ 1.361,7	+ 1,76	+ 1.230,2
Vascongadas	3,31	15.024,2	2,70	+ 0,61	+ 2.768,8	+ 3,57	+ 1.308,0
Valencia	6,39	29.004,5	5,38	+ 1,01	+ 4.584,4	+ 5,91	+ 1.313,2
Navarra	0,82	3.722,0	0,62	+ 0,20	+ 907,8	+ 1,17	+ 1.869,3
Canarias	6,76	30.683,9	5,99	+ 0,77	+ 3.495,1	+ 4,51	+ 2.398,1
Castilla-Mancha	6,62	30.048,5	5,31	+ 1,31	+ 5.946,1	+ 7,67	+ 3.700,7
Andalucía	26,54	120.466,2	18,51	+ 8,04	+ 36.458,5	+ 47,04	+ 5.839,5
Extremadura	8,16	37.038,6	3,77	+ 4,39	+ 19.935,0	+ 25,72	+ 19.255,8
Totales	100,00	453.904,5	100,00	0,00	+ 77.500,0	0,00	0,00

las dotaciones totales de los dos Fondos (453.904,5 millones de pesetas y 180.000,0 millones de pesetas); es decir 2,5217.

En particular permanecen invariables el ranking regional y los porcentajes regionales respecto a la distorsión total (14).

Así pues, son de aplicación las consideraciones sobre las cifras de las Tablas IV.

Ahora, en principio, el esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva asciende a 77.500 millones de pesetas, lo que representa un 17,07 por ciento de la nueva cuantía del Fondo (453.904,5 pts).

Pero si deducimos las cuotas regionales positivas que corresponden a Vascongadas, Valencia y Navarra -territorios que dudosamente pueden ser clasificados como comparativamente menos desarrollados-, el esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva se quedaría en 69.239,0 millones de pesetas lo que representa un 15,25 por ciento de la dotación Total del Fondo.

7.7. El potencial redistributivo del Fondo como una constante estructural del esquema de nivelación incremental

Reaparece entonces un importante rasgo de invarianza en todo similar al desvelado tras la comparación de las Tablas II y III.

Los porcentajes que expresan el esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva en proporción de la dotación del Fondo permanecen invariables en las concreciones de las Tablas IV y V.

Al igual que ocurría en el caso del esquema de detración igualitaria regional en pesetas por habitante la causa de

ese notable rasgo se halla en los rasgos de proporcionalidad, sin tetizados ahora en la constante de proporcionalidad 2.,5217.

Es decir, dentro del nuevo esquema de reasignación, la distorsión neta atribuible al Fondo, expresada en función de la dotación total del Fondo cursa como una constante, igual al 15,25 por ciento.

8. CARACTERIZACION GENERALIZADA DEL POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DEL FONDO

Los hallazgos anteriores permiten nuevos pasos en la investigación sobre el esfuerzo neto total de solidaridad redistributiva achacable al Fondo de Compensación Interterritorial.

8.1. Una equivalencia esencial

En primer lugar debe destacarse la equivalencia esencial entre:

- 1) Los esquemas caracterizados inicialmente por una serie de detracciones regionales que alimentan al Fondo -de los cuales es un ejemplo particular el esquema de detracciones regionales igualitarias en cifras por habitante-;
- 2) Los esquemas caracterizados inicialmente con amplitud por una distribución regionalizada del gasto público para inversión financiado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales -de los cuales es un ejemplo particular el esquema de nivelación incremental cuya base presupuestaria mantiene las posiciones relativas de cada región-.

En efecto, piénsese en cualquier esquema de detracciones regionales cuya suma dote exactamente al Fondo, referidas a una cierta distribución regional del monto total del gasto público

considerado. Y piénsese además que esta última distribución regional puede calificarse de convencionalmente nula o neutra desde el ángulo de la solidaridad interterritorial redistributiva. Añádase a semejante esquema la serie de los criterios de reparto del Fondo. El combinado determina necesariamente no sólo la distribución regional de la dotación del Fondo, sino también una serie regionalizada y sólo una de los volúmenes de inversión encauzados directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales.

Ello sin perjuicio de que sólo en casos particulares la serie de proporciones regionales de inversión correspondiente a los volúmenes encauzados directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales se identifique a la serie de proporciones regionales que caracterice a la distribución regional convencionalmente neutra desde el ángulo de la solidaridad.

La recíproca también es cierta. Al respecto piénsese en una serie regionalizada de volúmenes de inversión encauzados directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales. Acompañese a esa serie de una distribución regional del monto total del gasto público en liza, que también pueda ser calificada de convencionalmente nula o neutra desde el ángulo de la solidaridad redistributiva. Añádase a semejante esquema la serie de criterios de reparto del Fondo. El combinado determina necesariamente no sólo la distribución regional de la dotación del Fondo, sino también una serie regionalizada y sólo una de las detracciones regionales sobre el monto total anterior, cuya suma dote exactamente al Fondo.

En el caso particular en que la serie de proporciones regionales correspondiente a la serie regionalizada de volúmenes de inversión encauzados directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales se identifique con la serie homóloga correspondiente a la distribución regional del monto presupuestario en liza que pueda ser calificada de convencionalmente neutra desde el ángulo de la solidaridad nos esta-

ríamos moviendo estrictamente en el marco concreto del esquema de nivelación incremental expuesto en anteriores páginas.

Así pues, en cada ejercicio presupuestario, y siendo datos fijos del problema: (1) el monto total presupuestario del gasto público para inversión considerado, así como su distribución regionalizada de ese monto en términos de asignación convencionalmente nula o neutra desde el ángulo de la solidaridad redistributiva, y (2) la serie de criterios de reparto del Fondo de Compensación; dedúcese sin más:

- 1) Que a cada serie de detracciones regionales, determinada con criterios cualesquiera y cuya suma dote exactamente al Fondo, le corresponde una distribución regional del Fondo y una distribución regional del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales.
- 2) Que a cada distribución regional del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales, determinada con criterios cualesquiera, le corresponde una distribución regional del Fondo y una serie de detracciones regionales cuya suma dote exactamente al Fondo.

Desde luego la correspondencia anterior se mantiene plenamente cuando, como ocurría al exponer el primer esquema, la serie de detracciones se realiza con el criterio particular de igual cantidad en pesetas por habitante para las distintas regiones. Y también se mantiene plenamente cuando, como ocurría al exponer el segundo esquema las series de proporciones regionales que corresponden a la distribución neutra del monto total y a la distribución del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos se identifican entre sí con el criterio particular de que todos los términos homólogos de las dos series son iguales.

8.2. Los rasgos de proporcionalidad y la equivalencia esencial en los dos esquemas estudiados

Para los dos esquemas expuestos en los epígrafes previos, y habida cuenta de las constantes estructurales que se desvelaron tras suponer únicos o fijos el monto total presupuestario del gasto público considerado y la serie de criterios de reparto del Fondo, e implícita o explícitamente la distribución referencial regionalizada de ese monto en términos de asignación neutra desde el ángulo de la solidaridad, los rasgos analizados adquieren tintes adicionales muy incisivos.

En cada uno de los dos esquemas el incremento en la dotación del Fondo, caso de permanecer constantes o fijos los anteriores renglones de partida, provoca series de distribución regional del Fondo, series de detracciones y series de distorsiones, que todas ellas mantienen entre sí las posiciones relativas iniciales. Los impactos de los sucesivos Fondos en cifras de cuotas brutas, detracciones y distorsiones se deducen unos de otros por medio de constantes de proporcionalidad o semejanza. Y en particular la distorsión del Fondo expresada en porcentaje de su dotación total permanece constante.

A su vez, las correspondencias generales antes apuntadas se conservan plenamente en estos esquemas, si bien ahora originan un panorama de más acentuada simetría o armonía.

1. En el primero de ellos se había postulado que las detracciones regionales de dotación del Fondo, podían expresarse a base del criterio de igual detracción en pesetas por habitante para todos los territorios del Estado (también podría haberse utilizado otro criterio distinto). Ello permite calibrar

el esfuerzo de solidaridad, como una distorsión en la asignación territorial de recursos, utilizando solamente la serie de detracciones regionales y la distribución regional, o serie de cuotas brutas, del Fondo. La igualdad pertinente, para la región r, es:

$$\text{distorsión}_r = \text{cuota bruta}_r - \text{detracción}_r$$

Pero, si se deseara determinar la serie regionalizada de los volúmenes de inversión encauzados directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales, acorde con el postulado y la operación anteriores, resultaría preciso conocer la distribución regional del monto total del gasto público considerado, realizada según una óptica neutra desde el ángulo de la solidaridad. Sólo entonces la serie de detracciones regionales se insertaría con plena suficiencia analítica y permitiría poner de relieve para cada región r, la correspondencia antes apuntada, a partir de la igualdad

$$\text{detracción}_r = \text{asignación}_r \text{ neutra desde el ángulo de la solidaridad} - \text{cuota}_r \text{ encauzada directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales}$$

que permite la determinación de la cuota r en función de la detracción r y de la asignación r neutra desde el ángulo de la solidaridad.

2. En el segundo esquema, denominado de nivelación incremental, e iniciado con una distribución regional del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales según el criterio de conservar las posiciones relativas de cada región registradas en el período anterior al de aparición del Fondo (también pudo haberse utilizado otro criterio distinto), sucede algo parecido. En virtud de la igualdad,

$$\text{detracción}_r = \text{asignación}_r \text{ neutra desde el ángulo de la solidaridad} - \text{cuota}_r \text{ encauzada directamente por los Presupuestos Generales}$$

a esa distribución regional antedicha le corresponde una cierta serie de

detracciones regionales explicativas tanto de la dotación del Fondo como de la distorsión redistributiva que origina.

Aquí, reiteramos, las asignaciones r neutras y las cuotas r encauzadas directamente por los Presupuestos Generales poseen, como rasgo particular, un perfil cuantitativo idéntico en términos de proporciones regionales.

8.3. Algebra de la caracterización de los dos esquemas planteados de implantación del Fondo

Más allá de estos rasgos iniciales, ambos esquemas pueden ser objeto de una formalización algebraica que, por la sencillez y simetría de sus rasgos finales, resulta inapreciable para el análisis en curso.

Al respecto adviértase que, en general para cualquier período concreto, la distribución regional convencionalmente neutra del monto presupuestario del gasto público destinado a las inversiones en liza, puede expresarse como una serie única de proporciones ($\sum_r m_r = 1$), siempre que se conozca a M , cuantía, fija o variable, del monto en cuestión.

Otro tanto ocurre con la distribución regional de los recursos encauzados por el Fondo. En el caso de ser constantes los criterios de reparto del Fondo; éstos originarán una sola serie de proporciones o coeficientes regionales de reparto del Fondo y podrá especificarse su identificación algebraica con la serie de proporciones $[f_r]$, ($\sum_r f_r = 1$), vinculadas a F dotación, fija o variable, presupuestada para el Fondo.

Análogamente puede actuarse por lo que atañe a la distribución regional del resto del gasto público destinado a inversión, dentro del ámbito tradicional de los Presupuestos Generales, en paralelo a las cuotas del Fondo; especificaremos a su distribución regional con la serie única de proporciones $[n_r]$, ($\sum_r n_r = 1$), vinculadas a $N = M - F$, cuantía fija o variable, presupuestada para tal operación.

En este escenario algebraico, y en el caso de ser conocidas las tres series de proporciones $[m_r]$, $[f_r]$ y $[n_r]$, así como las magnitudes en pesetas, M, F y N, resulta evidente que en general la operación Fondo queda determinada en todas sus cifras.

Más aún, dada la igualdad de coherencia $M=F+N$, se deduce que la plena identificación de la operación Fondo queda concretada en general, tras el conocimiento de las tres series de proporciones $[m_r]$, $[f_r]$ y $[n_r]$ y de dos cualesquiera de las magnitudes M, F y N.

Introduzcamos ahora los rasgos de proporcionalidad o semejanza que se advirtieron en cada uno de los dos esquemas estudiados.

Resultó, en ambos casos, que siendo M un dato fijo y exógeno del problema, y conocidas, explícita o implícitamente, las tres series de proporciones $[m_r]$, $[f_r]$ y $[n_r]$, cabe deducir como trama redistributiva del Fondo, en función de su dotación variable F:

- 1) Tres series variables de detracciones monetarias $[x_r]$, de cuotas brutas del Fondo $[y_r]$, y de distorsiones o cuotas netas del Fondo $[z_r]$, con $z_r = y_r - x_r$, tales que las proporciones entre elementos homólogos cualesquiera de dos de estas series permanecen constantes para F variable; y tales que las magnitudes de cada elemento de cualquiera de estas series varían en la misma proporción que lo hace F. La invarianza de proporciones permanece por doquier.
- 2) Una constante estructural k_i para cada esquema $i=1,2,\dots$ $k_1=0,246$, $k_2=0,1525$ la cual describe en cifras la distorsión total originada por el Fondo medida en proporción a la dotación F. La razón de proporcionalidad, al aparecer en el numerador y en el denominador del ratio expresivo de esa distorsión porcentual, queda eliminada.

Obviamente, por simetría, tales propiedades se mantienen caso de ser N variable y F fijo.

Pero reviste más importancia el hecho de que esas propiedades permanecen aunque dos cualesquiera de las magnitudes M, F y N varíen (lo que implica una variación deducida de la tercera magnitud según la igualdad $M=F+N$).

En efecto, dada la vertebración numérica del problema los rasgos de proporcionalidad son indiferentes a que varíe F respecto a M, o a que varíe M respecto a F.

A fin de demostrar algebraicamente esta curiosa propiedad basta corroborar la invarianza o constancia de las distorsiones regionales propias de la operación Fondo en dos versiones del segundo esquema estudiado, considerando a dos cuantías distintas de N (o, lo que es equivalente, de M), cuando F alcanza una magnitud única factible cualquiera.

Para la primera cuantía, y para la región r, el cálculo de las Tablas IV y V se despiezaría algebraicamente con las expresiones siguientes:

$$\begin{matrix} (2) & (3) & (5) & (6) & (7) & (8) \\ \frac{a_r}{\Sigma a_r}; a_r; a_r+b_r; \frac{a_r+b_r}{\Sigma (a_r+b_r)}; \frac{a_r+b_r}{\Sigma (a_r+b_r)} - \frac{a_r}{\Sigma a_r}; \left[\frac{a_r+b_r}{\Sigma (a_r+b_r)} - \frac{a_r}{\Sigma a_r} \right] \Sigma (a_r+b_r) \end{matrix}$$

Para la segunda cuantía podría escribirse la secuencia:

$$\begin{matrix} (2) & (3) & (5) & (6) & (7) & (8) \\ \frac{\lambda a_r}{\Sigma \lambda a_r}; \lambda \cdot a_r; \lambda \cdot a_r+b_r; \frac{\lambda \cdot a_r+b_r}{\Sigma (\lambda a_r+b_r)}; \frac{\lambda a_r+b_r}{\Sigma (\lambda a_r+b_r)} - \frac{\lambda a_r}{\Sigma \lambda a_r}; \left[\frac{\lambda a_r+b_r}{\Sigma (\lambda a_r+b_r)} - \frac{\lambda a_r}{\Sigma \lambda a_r} \right] \Sigma (\lambda a_r+b_r) \end{matrix}$$

Ahora bien, las expresiones situadas bajo el índice (8) pueden simplificarse como sigue:

$$\left[\frac{a_r + b_r}{\Sigma(a_r + b_r)} - \frac{a_r}{\Sigma a_r} \right] \Sigma(a_r + b_r) = \frac{(a_r + b_r) \Sigma a_r - a_r \Sigma(a_r + b_r)}{\Sigma a_r} = \frac{b_r \Sigma a_r - a_r \Sigma b_r}{\Sigma a_r}$$

$$\left[\frac{\lambda a_r + b_r}{\Sigma(\lambda a_r + b_r)} - \frac{\lambda a_r}{\Sigma \lambda a_r} \right] \Sigma(\lambda a_r + b_r) = \frac{(\lambda a_r + b_r) \Sigma \lambda a_r - \lambda a_r \Sigma(\lambda a_r + b_r)}{\Sigma \lambda a_r} = \frac{b_r \Sigma a_r - a_r \Sigma b_r}{\Sigma a_r}$$

Es decir, ambas expresiones son iguales entre sí, sin incidencia alguna del valor de λ tal como se deseaba demostrar.

8.4. Propiedades peculiares en los dos esquemas planteados

En añadidura merece ser destacado el rasgo de que en el marco del segundo esquema anterior el cálculo completo de la operación Fondo puede realizarse a base de conocer solamente: (1) dos series de proporciones $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$, $[n_{ri}]$, bien $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$, bien $[f_{ri}]$, $[n_{ri}]$ -pues a la vista de las Tablas IV y V se evidencia que en este caso $[m_{ri}] = [n_{ri}]$ -; y (2) dos magnitudes cifradas cualesquiera del tríptico $M=F+N$. Ello sin perjuicio de que, como acabamos de ver, la constante estructural no dependa de las magnitudes de ese tríptico.

Por tanto, con arreglo a las puntualizaciones previas podremos expresar en símbolos algebraicos, como rasgo fundamental del Fondo de Compensación para la generalización de segundo esquema en liza,

$$I_{2i} = \psi_2 ([m_{ri}], [f_{ri}]),$$

o bien,

$$I_{2i} = \psi_2 ([f_{ri}], [n_{ri}]),$$

donde $2i$ es el índice singular del esquema considerado y donde I_{2i} expresa a la distorsión neta del Fondo como proporción de su dotación variable, en función de las series de proporciones apuntadas.

Algo parecido, aunque con matices menos evidentes, ocurre con el primer esquema. Si el criterio con el que se forjan las detracciones -detracción igualitaria en pesetas por habitante u otro cualquiera- fuese un dato fijo y exógeno del problema las series $[m_r]$ y $[n_r]$ no serían independientes entre sí, toda vez que cada elemento de la serie $[n_r]$ se deduciría del elemento homólogo de la serie $[m_r]$ sin más que restar a este último una detracción, expresada en proporción, que actuaría como un dato fijo y exógeno del problema.

En consecuencia, con el supuesto de fijeza exógena en el criterio de detracciones (y sólo para ese supuesto), podría escribirse:

$$I_{1i} = \Psi_1 \left([m_{ri}], [f_{ri}] \right)$$

o bien:

$$I_{1i} = \Psi_1 \left([f_{ri}], [n_{ri}] \right)$$

De otro lado también debe destacarse que, en cualquier caso, la operación Fondo puede vincularse con grados muy elevados de flexibilidad, a cualesquiera de los dos esquemas comentados. Acredita sobradamente esa afirmación la capacidad de encaje derivada de la posibilidad de fijar con total libertad analítica a todos los elementos de las tres series $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$ y $[n_{ri}]$ en el primer esquema -o al menos a todos los elementos de dos de estas series si el criterio de detracciones fuese un dato fijo y exógeno del problema-, y a todos los elementos de las dos series $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$ en el segundo esquema, sin otros condicionantes que: $\sum_r m_{ri} = 1$, $\sum_r f_{ri} = 1$, $\sum_r n_{ri} = 1$ en ambos esquemas; $[n_{ri}] = \phi_c [m_{ri}]$ en la particularización del primer esquema con un cierto criterio c de detracciones; y $[m_{ri}] = [n_{ri}]$ en la particularización del segundo esquema con el deslinde de nivelación incremental.

De otro lado también debe destacarse que en cualquier caso la operación Fondo puede vincularse, con muy apreciables grados de flexibilidad a cualesquiera de los dos esquemas comentados. La capacidad de encaje de fijar con total libertad analítica -en menor grado, política- todos los elementos al menos en las series de proporciones $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$ sin otras condicionantes que las igualdades $\sum m_{ri}=1$, $\sum f_{ri}=1$, $\sum n_{ri}=1$, acredita tal afirmación. Sin embargo, a efectos de razonamiento o de prever una opción política fuera de ese marco, habrá de retenerse la posibilidad de otras modalidades distintas a las de los dos esquemas.

En fin, para el caso concreto de las particularizaciones de las Tablas II, III y IV, V -donde los elementos de las series de proporciones $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$, $[n_{ri}]$ son datos específicos para el cálculo- cada esquema desdoblado o prolongado en múltiples o infinitas versiones proporcionales posee una cierta constante estructural que sirve como caracterización global del Fondo. Según se vió:

para las versiones del primer esquema, $I_1=k_1=0,245$

y para las versiones del segundo esquema, $I_2=k_2=0,1525$

8.5. Generalización de las constantes estructurales

Pero tanta trascendencia como la caracterización de una doble plasmación -la caracterización de dos esquemas concretos- del Fondo de Compensación, reviste la constatación previa de que para dos esquemas distintos de implantación del Fondo se han obtenido dos constantes estructurales también distintas (una en cada esquema) que cifran la distorsión neta atribuible al Fondo expresada como proporción de su dotación total. Tales constantes, reiteramos, son acreditativas de que, dentro de cada esquema,

la distorsión neta puesta en función de la dotación variable del Fondo se cifra por una constante, y que esa constante permanece incluso aunque varíe la cuantía del monto total presupuestario del gasto público para inversión considerado.

La génesis de estos rasgos resulta suficiente como demostración general de la existencia de constantes estructurales similares en cualquier familia de esquemas proporcionales del Fondo (esquemas caracterizados por tres series de proporciones $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$, $[n_{ri}]$, donde solo varía el monto presupuestario antedicho M, y/o la dotación F del Fondo).

Supóngase que, en efecto, se considera una operación Fondo donde las series $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$ y $[n_{ri}]$ no se identifican a las peculiares de los dos esquemas ya investigados. Por ejemplo, las detracciones regionales se realizarían con criterios no-igualitarios en pesetas por habitante; o los volúmenes regionales de asignación presupuestaria ordinaria se guiarían por proporciones regionales cuyo perfil de nivelación interna difieriría del de las proporciones registradas antes de la aparición del Fondo.

Pues bien, para todo esquema de ese corte, desdoblado o prolongado en una familia doblemente infinita de variantes proporcionales, en función de las cuantías variables del monto presupuestario y/o de la dotación del Fondo, existe una sola constante estructural que mide a la distorsión neta originada por el Fondo, expresada como proporción de su dotación total.

Desde luego en el caso de alterarse algunas de las magnitudes fijas antes enunciadas -dos o más elementos de alguna o algunas de las series $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$, $[n_{ri}]$ - la constante estructural quedará alterada. Sin embargo la nueva cuantía de la constante sería válida como caracterización global de la operación Fondo en las nuevas condiciones.

Así pues, a la vista de la singularización de las constantes estructurales -una por cada familia de esquemas proporcionales- y de su invarianza o constancia -insensibles a las cifras del monto total presupuestario del gasto público para inversión considerado y a las de la dotación del Fondo -se redobla la idoneidad de tales constantes como índice principal de caracterización del Fondo de Compensación, cualquiera que sea su vertebración o implantación.

En símbolos algebraicos la caracterización fundamental apuntada podría escribirse con toda generalidad como una función de las series de proporciones $[m_{ri}]$, $[f_{ri}]$, $[n_{ri}]$:

$$I_i = \psi_i \left([m_{ri}], [f_{ri}], [n_{ri}] \right)$$

donde i es el índice distintivo de la familia de esquemas proporcionales, e I_i la distorsión neta atribuible al Fondo.

Pero habida cuenta de las propiedades anteriores -a todo i le corresponde una constante estructural- resulta en definitiva:

$$I_i = k_i$$

igualdad que describe, una vez más, la distorsión neta del Fondo como proporción fija de su dotación variable, en el seno de la familia i de esquemas proporcionales.

8.6. Un intervalo que abarca las hipótesis optimistas de distorsión

A la vista de esa estabilidad o invarianza de la distorsión del Fondo en proporción a su dotación, y siempre que se acepte grosso modo la suficiencia descriptiva del ámbito explorado con los dos esquemas optimistas desmenuzados numéricamente en estas páginas, podremos mirar al esquema propio de las Tablas II y III como un límite superior de las hipótesis razonablemente optimistas y al esquema de las Tablas IV y V como un límite inferior de dichas hipótesis optimistas.

En definitiva con esa orientación el intervalo que verosimilmente sitúa a las distorsiones de solidaridad redistributiva del Fondo de Compensación diseñado en la LOFCA y en la Ley del Fondo, expresadas en proporción a la dotación total de éste viene enmarcado por los porcentajes:

15,25% y 24,5%

9. CAUSAS DEL ESCASO POTENCIAL REDISTRIBUTIVO DEL FONDO DE COMPENSACION

En añadidura a la interpretación de tales porcentajes como una constante estructural peculiar de cada esquema factible de implantación del Fondo, destaca el rasgo de su pequeñez relativa.

O en otras palabras, destaca que, aún con hipótesis optimistas sobre la implantación de la solidaridad interterritorial redistributiva, el grueso de los recursos encauzados por el Fondo sólo conlleva, en cuanto a regionalización de volúmenes del gasto público para inversión, un cambio de etiqueta presupuestaria.

9.1. Cuatro rasgos explicativos

Semejante modestia de resultados en el plano de la asignación regionalizada de los volúmenes de inversión es consecuencia de una innegable rigidez o inercia del actual diseño del Fondo de Compensación, según la LOFCA, y sobre todo según la ley del Fondo de Compensación. En efecto:

- 1) Los recursos del Fondo de Compensación no representan ningún maná o ningún incremento neto en el monto total del gasto público para inversión, sino que hay que traerlos del "saco común" presupuestario, previamente delimitado, que financiaría toda la inversión nueva caso de no existir el Fondo. Se trata, casi inevitablemente, reiteramos, de un juego de suma cero.

- 2) El Fondo se distribuye entre todos los territorios autonómicos y no sólo entre los territorios comparativamente menos desarrollados, por más que esa distribución haga gala de una cierta nivelación interna favorable a los últimos territorios (15).
- 3) La distribución interna del Fondo regida, sobre todo, por el criterio principal de la inversa de la renta regional por habitante elevada al cuadrado, ($1/r^2$), sólo posee un indudable potencial redistribuidor en los dos extremos del campo de variación abarcado por esas inversas (Andalucía y Extremadura por un lado y Madrid por el otro). En las restantes regiones, la pendiente de la curva representativa de $y = 1/r^2$ es poco pronunciada; y corresponde grosso modo a la asignación regional del gasto público para inversión que tenía lugar antes de la aparición del Fondo. Por tanto la distorsión neta atribuible al Fondo tiende a ser muy reducida en todos estos casos (16).
- 4) La regionalización del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado, se realizará, según la regulación oficial del Fondo inspirándose en el principio de solidaridad. Dado que el principio de solidaridad no posee normativamente ninguna especificación o connotación cuantitativa, es evidente que nadie con arreglo a la LOFCA y a la Ley del Fondo puede saber donde empiezan o donde terminan las huellas del mencionado principio. Considerando solamente a este principio, como un principio básico inspirador del Derecho, al que cabría adscribir la versión que de la solidaridad ofrece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua- solidaridad vendría a ser la adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros -su incorporación normativa representaría sólo un matiz o una inclinación. Caso de impregnar el principio en cuestión así delimitado a las decisiones sobre inversión pública, sus efectos serían un tanto in-

tangibles para el análisis económico, sin otra excepción, que las decisiones de inversión claramente muy desfavorables para los territorios comparativamente menos desarrollados, las cuales nunca deberían abrirse paso. En añadidura, la simple inspiración -un vocablo que evoca un aroma más que condicionantes numéricos- en el principio de solidaridad, considerado solamente como un principio general del Derecho, se traduciría en la presencia de un intangible sobre otro intangible; no en una restricción, o un condicionante, exceptuadas las hipótesis claramente muy desfavorables antedichas. Así pues, la regionalización del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales conserva, con arreglo a la normativa comentada, importantes grados de libertad, sólo coartados en el caso de distribuciones regionales, verdaderamente negativas, según la sensibilidad política del momento, para el conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados (17).

En buenas cuentas, la operación Fondo, iniciada con una cierta dotación a cargo del monto total presupuestario del gasto público para inversión y finalizada con una distribución por regiones de los recursos así captados, con arreglo a criterios internos de nivelación (la inversa de la renta regional por habitante elevada al cuadrado, etc.), no altera significativamente el mapa de asignación territorial de la inversión pública.

En general esa operación originará distorsiones netas relativamente modestas, siempre que: (1) la serie de detracciones regionales se mantenga en términos que no modifiquen con estridencia, en los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales, la posición relativa ocupada por cada región como receptora de partidas del gasto público para inversión en una imagen de solidaridad convencionalmente nula o neutra; y (2) siempre que los criterios de reparto de la dotación del Fondo originen una nivelación incremental moderada, tal como ocurre con los actualmente utilizados.

9.2. La voluntad política en la superación de las limitaciones de la regulación actual del Fondo para la implantación de la solidaridad

No obstante, en cualquier caso, si los poderes públicos emprendieran voluntariosamente esfuerzos mayores de solidaridad redistributiva la actual regulación del Fondo de Compensación no constituiría un obstáculo infranqueable. Pero tampoco los favorecería. Y, en el lenguaje de la Constitución de 1978, tampoco los garantizaría.

En efecto, siendo un dato los criterios de reparto del Fondo, los poderes públicos, más allá de los condicionantes de la LOFCA y de la ley del Fondo, habrían de imponer una serie de detracciones presupuestarias regionales (o, lo que es equivalente, una distribución regionalizada del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado) muy favorable a los territorios comparativamente menos desarrollados.

A la vista de los criterios actuales de reparto del Fondo esa imposición conllevaría que el grueso del esfuerzo de solidaridad redistributiva se conseguiría merced a la distribución del gasto público para inversión encauzado directamente por los capítulos tradicionales de los Presupuestos Generales del Estado y no merced a la distribución de los recursos con los que se dota al Fondo.

Es decir, aparecería un escenario irregular en el que la solidaridad tendría que forjarse al margen o fuera de la superestructura financiera del Fondo, atosigada por una rigidez hiperbólica de reparto (en función del criterio $1/r^2$).

Esperamos demostrar en otra ocasión que, en realidad, una amplia serie de factores apunta a que, con el diseño actual del Fondo, la distorsión efectiva a favor del conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados, no alcanza, ni de lejos, el listón del 15,25 por ciento de su dotación total; y, por el contrario, resulta compatible con la hipótesis de un esfuerzo nulo de solidaridad redistributiva incremental (18).

NOTAS

- (1) Ver a López Nieto y F. Fernández Rodríguez "Un examen del proyecto de Ley del Fondo de Compensación, SITUACION, Banco de Bilbao, 1981, y, sobre todo, A. López Nieto y Fernández Rodríguez "Análisis de las Divergencias entre la Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y el proyecto de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial", Revista del Departamento de Derecho Político, n.º 18, UNED, Madrid, 1983. La presunta modificación equivale, en principio, a sortear por medio de una ley ordinaria el exigente procedimiento de modificación de las Leyes Orgánicas previsto en el artículo 81.2 de la Constitución.
- (2) El artículo 158 de la Constitución bosqueja en su apartado 1 un sistema clásico de nivelación territorial del gasto público asociado a la prestación de servicios públicos fundamentales, mediante asignaciones presupuestarias de nivelación. Y, a su vera, formula, en su apartado 2, los rasgos básicos del Fondo de Compensación como instrumento de ajuste de la distribución territorial del gasto público en versiones, con el objetivo de reducir los desequilibrios económicos interterritoriales, haciendo efectivo el principio de solidaridad a que alude el artículo 2 de la Constitución, y más elocuentemente el apartado 1 del artículo 138 (el cual señala que corresponde al Estado garantizar la efectividad del antedicho principio). Según la Constitución el Fondo emerge como un instrumento de financiación al servicio de una estrategia de desarrollo regional eficiente y solidario, que aspira a disminuir los desequilibrios económicos interterritoriales.
- (3) En este sentido el criterio propuesto por los expertos oficiales, de "Que la regulación del Fondo no suponga por sí misma un incremento del gasto público", (ver Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, Centro de Estudios Constitucionales, Julio, 1981, pág. 75) resulta un tanto redundante.
- (4) Este rasgo no implica necesariamente que lo que se le entregue por la vía del Fondo a cada región se le retire por la vía de la financiación directa de la inversión pública a través de los Presupuestos Generales del Estado. Si ello ocurriera caeríamos en el aparentismo o nominalismo total del Fondo.
- (5) Sólo entonces tendría sentido la frase de EL PAIS (16 de Septiembre de 1981), en grandes titulares: "Una tarta de 180.000 millones de pesetas para repartir en 1982". No existe ninguna tarta, sino una de las acostumbradas ilusiones fiscales del Welfare State.
- (6) Ver A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, "Modelos para la Política de Solidaridad y Desarrollo Regional en el Estado de las Autonomías, I y II, XXI Congreso Europeo de la Regional Science Association y VII Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, Agosto, 1981 y A. López Nieto, "La Solidaridad Interterritorial en la Inversión Pública a partir de la Constitución de 1978", Centro de Estudios Constitucionales, mimeo, Diciembre de 1981.
- (7) Ver, p. ej., G. Sáenz de Buruaga, "Desarrollo Regional en la España de las Autonomías", Revista de Estudios Regionales, n.º 5 Enero-Junio 1980, Universidad de Málaga.

- (8) Ver G. Sáenz de Buruaga, "Desarrollo Regional en la España de las Autonomías", págs. 92 y 93, en Revista de Estudios Regionales, Enero-Junio, 1980.
- (9) Las pequeñas diferencias que se observan entre las dos series de porcentajes son atribuibles a errores vinculados al redondeo de cifras.
- (10) Este despliegue de impulso a la solidaridad no se identifica al modelo encabezado por el criterio C-IPI que aparece en A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez "La Solidaridad y el Desarrollo Regional en la Constitución y en la LOFCA" en "La España de las Autonomías", Espasa-Calpe, Madrid, 1981 y en A. López Nieto y F. Fernández Rodríguez, "Modelos para la Política de Solidaridad y Desarrollo Regional en el Estado de las Autonomías", I y II, XXI Congreso Europeo de la Regional Science Association, y VII Reunión de Estudios Regionales de la Asociación Española de Ciencia Regional, Barcelona, Agosto, 1981.
- (11) A lo que parece el cálculo de la inversión nueva realizado en el ámbito del Presupuesto para 1981, y tentativamente en las primeras versiones (1982) del Presupuesto para 1983 se llevó a cabo agrupando las partidas consideradas exclusivamente por Departamentos Inversores. En esta cuestión sólo se regionaliza expresamente la dotación al Fondo de Compensación.

Dicho sea de paso, sin olvidar el convencionalismo irremediable en el desglose presupuestario de la inversión nueva, se advierte entre 1981 y 1983 (proyecto inicial de los Presupuestos, hoy superado) un rápido avance de la inversión nueva en pesetas de cada año que contrasta con el lento avance, entre esos ejercicios, de las inversiones de reposición. Las cifras representativas en pesetas de cada año son:

	1981	1983
Inversiones nuevas	297.140,2	434.779,4
Inversiones de conservación	124.517,6	145.942,1
Totales	421.657,8	580.721,3

Es decir, la inversión de reposición computada según se ha dicho desciende desde un 29,53% en 1981 al 25,1% en 1983.

Obviamente ello no afecta a la realidad de que los proyectos de reposición en sentido económico y los proyectos mixtos de inversión nueva y de reposición, constituyan una clara mayoría del total.

- (12) Recalcaremos que estas presuntas virtudes de los Capítulos VI no implican desconocer que, de hecho, dichos conceptos incluyen múltiples gastos que no corresponden a inversiones nuevas o de expansión. Cabe mencionar, como ejemplos, partidas dedicadas a equipos de informatización, gastos de consultores de ingeniería por redacción de proyectos, gastos de publicidad ...; y sobre todo gastos para inversiones de reposición y mixtas, amén de inversiones en defensa.

Pero, grosso modo, tales incrustaciones no poseen relevancia decisiva a la hora de caracterizar la distribución regional de inversiones por una serie de proporciones regionales de inversión.

- (13) Todos nuestros esfuerzos para obtener las "tripas" explicativas del cálculo de la inversión nueva en 1982 han fracasado. Así pues debemos concluir que: (1) o esas tripas son un secreto de Estado, oculto pudorosamente; o (2) que esas tripas no existen.
- (14) Las diferencias que se observan en tales porcentajes homólogos son achacables a errores vinculados al redondeo de cifras.
- (15) En los sistemas más perfilados de nivelación territorial del gasto público es norma la distinción entre áreas o territorios "donantes" y áreas o territorios "beneficiarios" o "receptores", sin mezclar unos y otros. En estos casos el instrumento financiero de nivelación obtiene sus recursos en el plano fiscal, bien con deducciones extendidas a todas las áreas, aunque de intensidad creciente según el nivel de desarrollo de cada una, bien con deducciones limitadas a las áreas más desarrolladas; y los distribuye solamente entre las áreas menos desarrolladas; y en proporción a la intensidad de sus desequilibrios o rezagos económicos.

Al respecto el ejemplo más ilustrativo es el del sistema de nivelación de la RFA -ver A. López Nieto, "Comparación del Sistema Alemán de Nivelación Territorial del Gasto Público y la LOFCA", en "I Jornadas de Estudios Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas", La Granda-Avilés, 1981-. Recientemente el FEDER, Fondo Europeo para el Desarrollo Regional, está siendo modificado en ese sentido, de manera que sólo los países de la CEE menos desarrollados recibirán cuotas de dicho Fondo, y ello en proporción a su retraso económico- ver Commission des Communautés Europeennes", Proposition de Reglement (CEE) du Conseil modifiant le Reglement (CEE) n° 724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional", COM (81) 589, final, Bruxelles, le 26 octobre 1981-.

En el caso español el artículo décimo-sexto de la LOFCA planteó un Fondo extendido únicamente al conjunto de los territorios comparativamente menos desarrollados; pero la Ley del Fondo se inclinó rotundamente por un Fondo extendido a todos los territorios autonómicos, aunque con rasgos indudables de nivelación interna.

Las causas de esta singular modificación de la LOFCA son tres:

1) Se constató que, cualquiera que fuese el aparentismo de la operación Fondo, la exclusión de unas Comunidades Autónomas, del grupo de las áreas receptoras, era considerada por los entes territoriales afectados como un agravio comparativo, o como una penalización, que debiera ser combatida por todos los medios. En principio la visión jurídica de la operación Fondo sólo advierte que la exclusión de una Comunidad, del grupo de las áreas receptoras de los recursos de aquél, es algo equivalente a verla privada o decaída en un derecho, sin parar mientras que un juego de suma cero en ningún caso puede beneficiar a todos los territorios, y que las cuotas brutas del Fondo tienen poco que ver con sus cuotas netas. Se trata de un daltonismo muy extendido entre los juristas, y difícil de combatir con argumentos a ras de suelo.

2) No debe achacarse sin más a los juristas y políticos una presunta miopía en la operación Fondo. En épocas de prosperidad las opciones redistributivas en el gasto público pueden plantearse frecuentemente de forma que todos o casi todos salgan gananciosos de esas decisiones; el crecimiento económico permite favorecer a las capas económicamente débiles y a la vez respetar o incluso incrementar las restantes rentas. Pero en situaciones de crisis económica donde el crecimiento se halla muy debilitado, el grupo de las opciones redistributivas se configura como juegos de suma cero: lo que unos llevan de más otros lo llevan de menos. Es típico de que, en esas circunstancias, los sistemas democráticos encuentren serias dificultades para sacar adelante juegos de suma cero con real potencial redistributivo: los perdedores acostumbran a oponerse vivamente a tales intentos. Así pues en dichos escenarios la implantación de los juegos de suma cero tiende a buscar ropajes donde apenas se constata la existencia de perdedores. Incluso sin cerrar la puerta a la perspectiva de que los juegos de suma cero terminen en una total o casi total inanidad redistributiva; en la que detrás de los velos donde todos parecen resultar ganadores, no existen ni ganadores ni perdedores; todo queda igual que antes. En la Parte II de este trabajo se trata ampliamente la problemática de los sistemas democráticos, que deban actuar con una componente alta de juegos de suma cero.

3) Last but not least ha de apuntarse, como tercera causa explicativa del diseño de un Fondo extendido a todos los territorios del Estado, la necesidad o conveniencia técnica de lograr un sistema sencillo donde se descentralicen fondos públicos con destino a financiar inversiones nuevas o de expansión, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en armonía con el cauce de las participaciones de los entes autonómicos en los impuestos estatales no cedidos. La regulación de la LOFCA no profundizó en dicha problemática; así apareció una debilidad que ocasionaría serias dificultades a la hora de poner en marcha los dispositivos financieros del Estado de las Autonomías. En efecto, con arreglo a la LOFCA las Comunidades Autónomas reciben cuotas de participación en los impuestos estatales no cedidos que amparan a los gastos de inversión que correspondan a los servicios transferidos. A la hora de precisar, los autores de esas dos normas, buscando una solución general y equilibrada, entendieron que los gastos de inversión que corresponden a los servicios transferidos eran los gastos propios de inversiones de conservación, mejora y sustitución -ver "Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Julio, 1981, pág. 56, donde se lee: se computa "como gasto de inversión el correspondiente a aquellos gastos de tal naturaleza en los que ha incurrido efectivamente el Estado con objeto de mantener la capacidad funcional de los bienes de capital transferidos, es decir, aquellos gastos de inversión que efectivamente ha destinado el Estado a la conservación, mejora y sustitución de los mencionados bienes de capital". Pero según ese enfoque, la LOFCA no prevía en principio -salvo que el Fondo de Compensación pudiera remediar la omisión- financiación estatal alguna a favor de las Comunidades Autónomas destinada a inversiones nuevas o de expansión. Así las cosas, y con el fin de subsanar esa insuficiencia normativa inicial se buscó el remedio sencillo de extender

el Fondo a todas las Comunidades Autónomas y de restringir sus recursos a la financiación de inversiones nuevas o de expansión. La confusión que este diseño ocasionaba en cuanto a la determinación de la redistribución motivada por la operación Fondo y la posibilidad de caer en inconstitucionalidad, verosímilmente fueron consideradas como males menores en un escenario donde se pretendía, a la vez evitar -aunque sea a costa de una auténtica modificación del artículo décimo-sexto- una ominosa derogación de la LOFCA y su substitución por otra Ley Orgánica; y lograr que todas las Comunidades Autónomas dispusiesen de alguna financiación estatal con destino a gastos de inversión nueva.

Ni decir tiene que semejante solución se cuida mucho de distinguir entre nivelación interna del Fondo, descentralización del gasto público y rasgos cuantitativos de la solidaridad interterritorial. Silencio y obscuridad son los ropajes que ocultan el discutible arreglo.

- (16) De acuerdo con los criterios de reparto propios del artículo décimo-sexto de la LOFCA, presididos por $1/r$, inversa de la renta regional por habitante, sin elevar al cuadrado, el potencial nivelador del Fondo respecto a lo que se venía haciendo en los años anteriores al de aparición del Fondo (años en los que los territorios comparativamente menos desarrollados recibían en general cuotas de inversión pública por habitante mayores que los territorios más desarrollados) se reduce a una mínima entidad; sin que apenas pudiera hablar se, en conjunto, de ventajas conseguidas por los territorios menos desarrollados a costa de los territorios más desarrollados.

Esta peculiaridad explica el inesperado abandono, en la Ley del Fondo, del criterio de la inversa de la renta regional por habitante ($1/r$), que se vió substituída por el criterio de la inversa de la renta regional por habitante elevada al cuadrado ($1/r^2$). Dicha substitución comporta a todas luces un cambio en el criterio fundamental de reparto, y no una ponderación por un coeficiente del criterio inicial de la LOFCA. Adviértase que tal modificación de una Ley Orgánica -la LOFCA- mediante una ley ordinaria es, en principio, inconstitucional, por más que sus propósitos merezcan calificarse de laudables.

- (17) Los rasgos de intangibilidad en la declaración sobre solidaridad de la LOFCA y la Ley del Fondo respaldan plenamente el calificativo de "optimistas" con el que hemos presentado los dos esquemas exploratorios del potencial redistributivo del Fondo de Compensación.
- (18) Esta última hipótesis es, desde luego, compatible con la posibilidad de que algunos territorios comparativamente menos desarrollados resultaran beneficiarios netos de la operación Fondo, en función de la nivelación terminal interna de los recursos del Fondo (favorable, sobre todo a Andalucía y Extremadura).