

Transferencias Intergubernamentales como Instrumento de Equidad. Estudio de caso del Fondo de Compensación Interterritorial en España

Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado. Ciudad de México – México. 1999

Autora: Christi Rangel Guerrero
Economista Universidad de Los Andes
Dra. en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid
Profesora CIEPROL – ULA
Correo: christi@ula.ve

La discriminación entre diferentes estados económicos se enfrenta a importantes controversias, como bien lo expresó el filósofo e historiador Isaiah Berlin (1997) “..los fines de los hombres son múltiples, y no todos ellos son en principio compatibles entre sí, entonces la posibilidad de conflicto y de tragedia no puede nunca quedar totalmente eliminada de la vida humana, personal o social.” Resulta ciertamente difícil establecer el peso relativo que deben tener criterios como la eficiencia, la justicia, la igualdad o la libertad para la fijación de objetivos sociales. El análisis económico no pretende resolver estas controversias, pero sí podría aclarar los términos en que se plantean. En general, el problema de la utilización de criterios como la justicia y la equidad se debe a la dificultad de darles expresión formal de tal manera que pudieran compararse en igualdad de condiciones con los criterios de eficiencia en los modelos teóricos que habitualmente usa el economista[1] y adicionalmente hay que enfrentar la dificultad de trabajar con indicadores que están bastante alejados de ser la perfecta expresión del criterio seleccionado.

Trabajar con el criterio de equidad implica atender a consideraciones de justicia distributiva y el indicador que comúnmente se ha utilizado como base para medir la desigualdad ha sido la renta. El ajuste de la renta o la riqueza para asegurar niveles de equidad o justicia social es una de las tres funciones que la teoría de la Hacienda Pública ortodoxa atribuye al Estado.[2] Pero, aunque el problema de la distribución es, principalmente, un problema de distribución entre individuos y no gobiernos, la cuestión de las administraciones pobres también existe; y ello es así precisamente porque el estado de la distribución entre los individuos no es satisfactoria (Musgrave y Polinsky, 1978: 432) además de que influyen factores geográficos, demográficos y de equipamiento e infraestructura.

Es común suponer que las necesidades sociales y públicas, y por tanto los bienes y servicios que las satisfacen, encuentran su razón de ser y su delimitación dentro de una sola economía nacional pero, la realidad de muchos países del mundo es que no haya un único nivel de actividad pública, por lo que las ideas sobre federalismo aplicadas a sistemas de gobierno multi-nivel plantean nuevos retos que complementen a las funciones básicas establecidas: la corrección de efectos externos interregionales, la provisión mínima de servicios públicos esenciales y la equiparación fiscal son algunos de éstos. Tenemos entonces, que más allá de la perspectiva ortodoxa en cuanto a la función pública (asignación, estabilización y distribución de la renta individual) también existe el interés por la equidad regional de tal manera que, aún respetando las preferencias en cada región, la provisión de bienes y servicios públicos se haga en los “mismos términos”[3] (Musgrave y Musgrave, 1995: 575). Siguiendo a Utrilla de la

Hoz (s.f: 15) “el hecho de que a causa del distinto comportamiento de ciertas variables fiscales puedan diferir los niveles de utilidad de dos personas que tengan las mismas rentas pero vivan en diferentes regiones constituye un argumento para la reclamación del derecho que los ciudadanos residentes en las jurisdicciones de bajos ingresos tienen, para que sus comunidades reciban suficientes recursos que las capaciten para que tales ciudadanos se coloquen en una posición de equidad fiscal con los habitantes de otras jurisdicciones.”

Además del problema del desequilibrio interregional, se suele denunciar que existe también un problema de desequilibrio vertical generalizado (exceso de recursos a nivel central junto con deficiencias en los niveles territoriales), pero autores como Musgrave y Polinsky (1978: 425) señalan que es correcto que el exceso de recaudación tributaria se acumule allí donde va a haber más necesidad de él, esto es, a nivel central, porque es el nivel mejor capacitado para establecer una política de subvenciones a los niveles inferiores de gobierno precisamente para conseguir los objetivos de equidad y desarrollo; pero aunque no se den desequilibrios importantes en las administraciones consideradas de forma agregada, no se excluye la falta de igualación de recursos y necesidades entre las regiones o áreas dentro de las regiones. Es este desequilibrio horizontal el que constituye el problema principal y a él está dedicada esta investigación.

¿Qué es lo que se pretende equilibrar?

La referencia anterior a la equidad basada en la provisión mínima de ciertos servicios considerados bienes preferentes a una tasa impositiva media o en los “mismos términos” admite varias interpretaciones, que no necesariamente son excluyentes entre sí.

Musgrave y Polinsky (1978: 433) hablan de que las medidas de desequilibrio deben basarse en comparaciones de capacidad y necesidad fiscal. La capacidad medida en términos del rendimiento per cápita del sistema tributario territorial y la necesidad medida en términos del coste de proveer unos niveles de bienes y servicios medios dentro del programa de actuaciones jurisdiccional[4]. Las típicas deficiencias denunciadas son:

- a) Regiones de renta baja en las que se combinan necesidades generales relativamente altas con una baja capacidad; y
- b) Areas urbanas dentro de las regiones de renta alta con necesidades de carácter nacionales todavía más altas.

David King (1991: 178) plantea básicamente lo mismo expuesto con anterioridad pero enfoca la necesidad fiscal directamente a los diversos requerimientos de output en los servicios por la diversidad en la composición demográfica de las regiones, factores geográficos, niveles de delincuencia, estructura productiva, etc. Las diferencias en los costes de provisión se plantea como algo aparte. En suma, la postura de King es que los principales desequilibrios son:

- a) Diferencias en los recursos fiscales territoriales per cápita.

- b) Diferentes necesidades de output en los servicios públicos
- c) Diferencias en los costes de provisión por unidad de servicios de carácter local.[5]

Utrilla de la Hoz (s.f: 16-19) establece que los objetivos igualatorios generalmente se han centrado en tres variables: la capacidad contributiva de las regiones, las necesidades públicas y el esfuerzo fiscal en cada jurisdicción. Utiliza el mismo concepto de capacidad fiscal de Musgrave y Polinsky, pero corregido por una medida de esfuerzo fiscal para evitar compensaciones que premien a aquellas jurisdicciones que menor fruto obtienen de sus propias bases fiscales y desincentiven la recaudación a nivel territorial. A la vez hay que tener en cuenta a la hora de medir el esfuerzo fiscal si existe o no exportación fiscal y si los altos esfuerzos fiscales son el resultado de una elección autónoma en la jurisdicción. Respecto a la determinación de las necesidades se resaltan dos consideraciones fiscales: el gasto público per cápita que cada región dedica a bienes y servicios públicos y las diferencias de coste per cápita en la oferta de dichos bienes y servicios.

Finalmente se expone la visión de Musgrave y Musgrave (1995: 575) quienes al hablar de la provisión territorial de bienes y servicios públicos en los “mismos términos” distinguen tres posibilidades:

- a) El mismo precio impositivo compre el mismo nivel de servicio
- b) El mismo esfuerzo fiscal procure igual recaudación
- c) Por último, estas dos correcciones se combinan de forma que el mismo esfuerzo fiscal proporcione el mismo nivel de servicio.

Al seleccionar alguna de estas opciones para romper los desequilibrios, los autores señalan la conveniencia de observar las posibles filtraciones y el efecto adherencia (efecto “flypaper”) de los instrumentos correctores.

Como se puede observar, existe cierto consenso, al menos en el ámbito de la teoría de la Hacienda Pública respecto a los objetivos de equidad regional que apuntan hacia “ajustar los recursos financieros de cada administración a sus competencias haciendo que éstas cubran unos requisitos mínimos a un coste medio mas o menos similar en todo el territorio nacional. El siguiente aspecto a considerar es la selección de los instrumentos o herramientas que se utilizarán para alcanzarlos. Las transferencias por participación en los ingresos fiscales, las subvenciones, el crédito fiscal y las transferencias de funciones del gasto, son algunas de las alternativas posibles, de éstas son las subvenciones o transferencias las que serán parcialmente tratadas.

Las posibilidades a la hora de transferir recursos financieros desde el nivel central de gobierno a los niveles inferiores son las siguientes:

- ⊙ Subvenciones incondicionadas o generales, que pretenden atacar la desigualdad vertical provocada por el hecho de que las figuras tributarias más importantes y de mayor rendimiento están centralizadas y a la vez satisfacer el principio de diversidad, según el cuál los gobiernos territoriales al estar más próximos a sus residentes conocen mejor lo que éstos desean y por ende deben tener libertad para seleccionar los niveles de output que más se adapten a esas preferencias.

Este tipo de subvención pudiera tener incidencia en la desigualdad horizontal, dependiendo de los elementos a considerar a la hora del reparto. El problema de este tipo de instrumento es que no se concilia con principios del federalismo fiscal como la equivalencia y no cubre ni los criterios de igualación ni los de niveles mínimos, además está la posibilidad de que se desvíen los recursos a la disminución de los impuestos territoriales (o a impedir su aumento) en vez de destinarse a la provisión de programas de gasto más adecuados.

- ⊙ Subvenciones condicionadas o específicas, están dirigidas a la corrección de efectos externos y a asegurar niveles de gasto en la provisión de ciertos bienes y servicios cercanos al punto óptimo de acuerdo con el punto de vista nacional. En este caso el gobierno central podría estar interesado en uniformar el acceso a un bien preferente (por ejemplo, educación) y así atacar el problema de desigualdad horizontal, garantizando el mismo servicio a precios comparables. La crítica a este tipo de subvención es que sin la correcta inspección se pueden desviar los fondos a otros usos.
- ⊙ Subvenciones compensatorias o de tipo graduado, se utilizan para asegurar mayores niveles de gasto, que reducen el coste propio de los servicios públicos y ejercen un efecto sustitución que la subvención global no llega a conseguir. La inclusión de la variable esfuerzo fiscal en la fórmula de subvención, actúa como un dispositivo de graduación. Si la subvención recibida por cada jurisdicción es función, además de otras variable, del producto de su población y su esfuerzo fiscal relativo al de todas las jurisdicciones en conjunto, entonces cualquier jurisdicción puede aumentar su subvención mediante el aumento de su esfuerzo fiscal. Las subvenciones graduadas tienen ventajas en términos de accountability[6] al colocar todo el coste de los cambios en los gastos territoriales sobre los contribuyentes, pero ello también significa que la tarifa impositiva necesaria para asegurar un nivel dado de servicios diferente del standard será mayor en las regiones de bajos recursos o altas necesidades que en las regiones ricas o de bajas necesidades, siendo posible el aumento de la desigualdad.

El efecto que cada tipo de subvención va a producir en las jurisdicciones dependerá de diversos elementos. Es posible que aumente el poder de gasto público o el ingreso disponible agregado de los residentes, quienes pueden quizá votar por incrementos en los servicios locales o presionar por una disminución en los impuestos para disponer de mayores recursos para el gasto privado. En cualquier caso, todo incremento en las subvenciones tiene que ser financiado con impuestos centrales que contrarrestan el aumento de ingreso disponible, de tal manera que en la mayoría de las ocasiones habrá presión para que disminuyan los impuestos de los niveles inferiores de gobierno. El resultado de las transferencias también dependerá del doble ámbito temporal en el que pueden ser visualizadas (Biehl, 1984) :

- ✿ El corto plazo como período de flujos de impuestos y gastos entre las jurisdicciones y sus efectos sobre la redistribución interregional de la renta en un sentido de incidencia formal.
- ✿ La capacidad acumulativa a largo plazo o los efectos de las transferencias sobre los determinantes del potencial de desarrollo regional, especialmente sobre el

capital humano, la infraestructura pública, la aglomeración y la estructura sectorial.

La praxis en los mecanismos de aplicación de subvenciones no cuenta con acuerdos firmes y unánimes dada la gama de posibilidades en cuanto a la forma de asignar y localizar los fondos, los requerimientos administrativos y la relación existente entre las partes integrantes del proceso. Sin embargo, teniendo en cuenta el ámbito temporal, el deseo de propulsar el desarrollo y la vinculación del nivel receptor con su propio desarrollo, justifican la elección preferente de determinadas clases de transferencias dentro la tipología señalada. “La eficacia real para lograr los objetivos establecidos dependerá de la naturaleza y proporción de los desequilibrios existentes, la incidencia global de los flujos fiscales derivados de la actuación espacial de los distintos niveles de gobierno y por la delimitación concreta y cuantía del propio instrumento corrector.” Utrilla de la Hoz (s.f: 44)

Todos estos son argumentos de racionalidad económica pura. Pero la realidad en la toma de decisiones de este tipo está condicionada, fundamentalmente por factores de tipo político y muchas veces estos son los que definen tanto objetivos como instrumentos. A continuación el estudio de caso del Fondo de Compensación Interterritorial en España.

El Fondo de Compensación Interterritorial

El Reino de España asumió a partir de 1977 el reto de establecer un nuevo sistema de organización territorial: el Estado de las Autonomías. Según Soto (1998) había de trasfondo un triple reto: histórico, político y funcional. Reto histórico porque durante los dos últimos siglos España se caracterizó por los conflictos entre las tendencias centralistas y las tendencias regionalistas en las que participaban indistintamente sectores reaccionarios, conservadores y progresistas. Es, en palabras de Artola, la permanente duda de España entre las tendencias centrípetas y centrífugas en su configuración territorial.

El siguiente reto planteado en relación con el establecimiento de las autonomías era el reto político. Para entonces se identificaba la dictadura con centralización y la democracia con descentralización, y más aún se consideraba que el proceso autonómico era el eje vertebral del sistema democrático. Justamente el regionalismo o nacionalismo fue uno de los temas más explotados por la oposición para atacar la dictadura. Por último, unos comentarios al reto funcional que no en más que la consideración de las ventajas de un sistema descentralizado de gobierno, caracterizado por el Estado que se acerca a los centros de decisión, que racionaliza la función pública asignativa, que responsabiliza a las autoridades territoriales de la gestión de los asuntos propios de su jurisdicción dada la proximidad y por tanto mejor conocimiento de los problemas; en suma, se trataba del reto de instaurar un nuevo modelo, contrario a lo vivido en los años de la dictadura, que se asemejara bastante a las experiencias de los países más avanzados y que prometía alcanzar beneficios desde el punto de vista político, económico y social.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) en España tiene su raíz en el texto Constitucional de 1978, el cual, al establecer las pautas para la organización del Estado de forma descentralizada, ordenó el cumplimiento de ciertos principios en materia de

Hacienda que impusiera un orden en las transformaciones y garantizara resultados positivos a todas las regiones españolas. Estos principios son el de autonomía financiera, solidaridad y coordinación (art. 156 de la Constitución española), siendo el principio de solidaridad la razón del ordenamiento de constituir un Fondo de Compensación (art. 157.1 y 158 más específicamente de la Constitución) que diera igualdad de posiciones de salida a todas las Comunidades Autónomas.

Con la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), promulgada en septiembre de 1980, se concretan los recursos de la Hacienda autonómica y por lo tanto todo lo referido al FCI en sus inicios. En términos generales se regulaban como materias principales:

- el límite inferior del monto anual del Fondo establecido en 30% de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado;
- el destino de los recursos que debían estar dirigidos a proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo;
- los criterios de distribución, cuya ponderación debería respetar el principio de reserva de Ley y estar sujeta a revisión al menos cada cinco años, los criterios del LOFCA eran:
 - la inversa de la renta per cápita,
 - la tasa de población emigrada los últimos diez años,
 - el porcentaje de desempleo sobre la población activa,
 - la superficie territorial,
 - el hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular
 - otros criterios que se estimen procedentes;
- finalmente se establecieron medidas de control de los recursos y la ocupación de los posibles excedentes.

El sistema de financiación aprobado en el llamado período transitorio[7], dejó algunos vacíos legales en lo referido al FCI y además dejó vacíos financieros al excluir la inversión nueva en la metodología elaborada para la determinación del coste efectivo de los servicios traspasados en el momento inicial del proceso de construcción del Estado de las Autonomías. Para corregir esto último se optó por que el FCI fuera el instrumento dedicado a cubrir la inversión nueva y por tanto destinado a todas las Comunidades Autónomas. Con respecto al vacío legal en la formulación del Fondo, se elaboró la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial que pretendía una mayor regulación y adecuación de sus funciones al marco general de financiación de las Comunidades Autónomas. Los elementos fundamentales de esta Ley, según Monasterio y Suárez (1998: 212-214) fueron:

- ✓ Definición de la base del Fondo a partir de la inversión real civil nueva del Estado
- ✓ Fijación del porcentaje a aplicar sobre la base citada a efectos de dotar el FCI correspondiente a los años 1984 a 1986, ambos inclusive, en un 40%, con una cláusula de garantía adicional según la cual “hasta que finalice el proceso de transferencias a todas las Comunidades, la dotación del FCI no podrá resultar inferior al conjunto de las inversiones reales nuevas vinculadas a los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas”.

- ✓ Consideración de todas las Comunidades como beneficiarias del Fondo
- ✓ La determinación de común acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los proyectos de inversión que debieran financiarse con cargo al FCI
- ✓ La obligatoriedad para todas las Comunidades de elaborar un Programa de Desarrollo Regional
- ✓ Definición y ponderación de las variables distributivas de la manera siguiente:
 - Inversa de la renta per cápita, 70%
 - Saldo migratorio, 20%
 - Paro, 5%
 - Superficie, 5%

El hecho insular se estima aumentando la cantidad que le correspondiese a los territorios relevantes conforme a los criterios anteriores en un 5% más un 1% por cada 50 kilómetros de distancia existente con la península, reduciéndose proporcionalmente la cantidad que le correspondiese a los restantes territorios.

Iniciamos el análisis del FCI como instrumento de solidaridad interregional considerando el marco normativo que lo regula. Según Utrilla de la Hoz (1991: 3) la orientación y el destino del Fondo se centró en la inversión pública como motor fundamental de desarrollo, lo que condicionó su funcionamiento por varios motivos. En primer lugar, al no ser un fondo adicional, sino una parte de la inversión pública (la inversión real nueva) se limitó su sesgo distributivo y supuso una simple distribución regional de una parte de la inversión pública presupuestada. Luego, la vinculación del Fondo con la financiación de toda inversión nueva en las Comunidades supuso el que estuviera extendido a todas las regiones, nuevamente quedando limitado su carácter redistributivo al tener que garantizar, en teoría, a las Comunidades más desarrolladas unos recursos mínimos que permitieran la financiación de su inversión nueva. Finalmente se obvió dentro del marco normativo alguna pauta distributiva que sirviera como referencia a la discriminación deseable en el reparto de los recursos del Fondo.

Al haberse condicionado la dotación, las regiones beneficiarias y el margen distributivo, el resultado del funcionamiento del FCI en los primeros años es de difícil valoración. Por una parte no hubo total correspondencia entre fines y criterios de reparto, ya que aunque el objetivo establecido en la Ley era el logro de un desarrollo regional equilibrado, es decir, cumplir con el principio de solidaridad, también se pretendió atender a través del Fondo el financiamiento de la inversión nueva asociada a las competencias transferidas, es decir, que fuera un instrumento de suficiencia financiera. Como consecuencia de esto en los primeros años hubo desajustes en la financiación de la inversión nueva al no estar incluidos en los criterios de reparto algún elemento que orientara los recursos en función de las competencias transferidas. En relación a esto último Medel (1987: 394) señala que si bien el FCI fue solidario en la financiación básica para inversiones durante el período transitorio, el criterio de solidaridad fue distinto del exigido por la nivelación de servicios, ya que entre los parámetros de distribución del FCI no figura explícitamente el déficit relativo de servicios sociales e infraestructura. Finalmente, el mismo autor añade que los efectos redistributivos interterritoriales fueron neutralizados por un reparto en sentido inverso de algunos grupos de inversiones estatales[8].

Con el nuevo sistema de financiación aprobado en 1986 para el período 1987-1991 el FCI presentó dos novedades importantes, aunque ninguna de ellas tuvo que ver con los

criterios de reparto. La primera fue que se disminuyó su cuantía desde el 40% al 30% de la inversión pública definida en la Ley 7/1984 y la segunda fue la coordinación parcial entre el FCI y el FEDER para que las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zona asistida pudieran conseguir financiación del FEDER hasta un límite máximo del 30% de su respectivo FCI.

A partir de 1987 el comportamiento inesperado de la variable saldo migratorio hizo que el efecto distributivo del Fondo disminuyera su peso, y lo que es aún más grave, variara su composición.. Según Utrilla de la Hoz (1991) si en 1982, el 80,7% de la redistribución se destinaba a Andalucía, Galicia y Extremadura[9], en 1988 ese porcentaje era de sólo 58,4%, mientras que en el País Vasco el efecto redistributivo pasó de tener un peso del 3,2% en 1982 a más de un 28,4% en 1988. Haciendo los cálculos en términos per cápita, se observó de forma más acentuada el cambio en el sesgo redistributivo, llegando el País Vasco a superar las cantidades recibidas por el resto de las Comunidades. La consecuencia de esta distorsión fue que los recursos recibidos por las regiones menos desarrolladas disminuyeron sensiblemente y como contrapartida aumentaron los correspondientes a los territorios con mayor renta dentro del Estado.

Este resultado unido a otras circunstancias como el hecho de que la reforma del Sistema de Financiación Básica hecha en 1986 mantuvo la dualidad de objetivos del FCI, que se quería lograr una mayor coordinación con la política Comunitaria y que se había cumplido con el plazo establecido por la LOFCA para la revisión de la ponderación de los criterios de reparto de este instrumento, hicieron que se adelantara la reforma de la normativa reguladora del Fondo, antes de que se diera el próximo acuerdo sobre el Sistema de Financiación Autonómico que rigiera el período 1992-1996. Es así como se aprueba la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

Según Calle Sáiz (1996: 78) esta Ley no se limitó a revisar la ponderación de los criterios de distribución del Fondo, sino que lo reguló en todos sus aspectos esenciales, delimitándolo como instrumento de desarrollo regional destinado exclusivamente a hacer efectivo el principio de solidaridad y exonerándolo de su vinculación a la financiación de los servicios traspasados por el Estado. Los cambios más significativos de la Ley de 1990 fueron:

- ❖ Las Comunidades beneficiarias de los recursos del Fondo son únicamente las de menor desarrollo económico dentro del Estado y que son consideradas como objetivo primero por la CEE.
- ❖ La cuantía global del Fondo se determina en función de la inversión pública incluida en los Presupuestos Generales del Estado ponderada por la población relativa del conjunto de Comunidades Autónomas beneficiarias sobre la total y por el cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas partícipes.
- ❖ El destino de los recursos ya no se limita a inversiones reales, sino que podrá financiar también transferencias de capital, coordinándose con las actuaciones permitidas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- ❖ También se establecen nuevas regulaciones sobre la administración y percepción de los recursos del Fondo y mecanismos de control parlamentario atribuido al Senado.
- ❖ Finalmente los criterios de reparto y su ponderación quedó del modo siguiente:

- El 87,5% de forma directamente proporcional a la población relativa
- El 1,6% de forma directamente proporcional al saldo migratorio
- El 1% de forma directamente proporcional al paro
- El 3% de forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio
- El 6,9% de forma directamente proporcional a la dispersión de la población en el territorio

Efectuado el reparto del Fondo con los anteriores criterios y ponderaciones, el resultado se corregirá en función de los siguientes criterios:

- ❖ La inversa de la renta por habitante en cada territorio
- ❖ La insularidad que se considerará incrementando en un 63,1% la cantidad que le haya correspondido a la Comunidad Autónoma de Canarias por el conjunto de los criterios incluyendo la inversa de la renta por habitante. El incremento que ello suponga se detraerá a las restantes Comunidades en proporción a las cantidades que le hubiesen correspondido según los mismos criterios.

EL acuerdo 1/1992, de 20 de enero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas sobre el Sistema de Financiación Autonómica para el período 1992-1996, introduce algunos retoques al incrementar su cuantía de 32,69% al 35% de la inversión real nueva del Estado y luego fijando para 1992 el volumen del Fondo en 128.844,9 millones de pesetas y se matiza que para 1993 y años siguientes, la aplicación del porcentaje no podrá resultar en un volumen inferior al de 1992.

Monasterio y Suárez (1998: 217) señalan que con las modificaciones de la Ley de 1990 el FCI se puede separar en dos subfondos: “El primero de ellos dota de recursos a todas las Comunidades sobre la base de las variables población, saldo migratorio, desempleo y dispersión de la población, constituyendo por tanto un subfondo de suma positiva o de redistribución externa (del Estado hacia las Comunidades Autónomas). Por el contrario, el segundo implica la existencia de un subfondo de suma cero o de redistribución interna (de las Comunidades Autónomas beneficiarias del FCI más ricas a las más pobres) sobre la base de las diferencias en valor añadido bruto per cápita”. El componente de redistribución interna fue luego corregido para evitar que compensase totalmente o superase al de redistribución vertical, quedando el primero fijo en un 20% de la cuantía total.

¿Cuáles han sido los resultados de estas reformas? Dado el exclusivo carácter solidario y redistributivo del nuevo FCI, se creo fuera de la Ley del Fondo una compensación transitoria dirigida a cubrir la inversión nueva, que anteriormente estaba incorporada al FCI. Esta compensación que afectó a todas las Comunidades Autónomas (incluso las beneficiarias del FCI) ha tenido un comportamiento, sobre la base de los Ingresos tributarios ajustados estructuralmente (ITAE)[10] entre 1990 y 1995, creciente en mayor proporción que los recursos del FCI, debiéndose las ganancias de recursos obtenidas por algunas Comunidades Autónomas incluidas en el Fondo al empeoramiento relativo de su posición dentro del grupo de Comunidades beneficiarias.

El resultado para el año de 1990, según Utrilla (1991: 88) de la compensación transitoria (cuya cuantía era bastante similar a la del propio FCI) fue una redistribución de extraña orientación en las Comunidades. La estructura distributiva regional favoreció

especialmente a Andalucía, Madrid, el País Vasco y Cataluña, aumentando esta última sus recursos en 10,8 puntos porcentuales respecto al Fondo de 1989. En la distribución porcentual conjunta disminuyeron en la participación relativa Asturias, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia, cuatro de estas incluidas específicamente en el FCI. Por último, la redistribución per cápita señala tasas de crecimiento importantes para Andalucía, Extremadura y Galicia y disminuciones en el País Vasco, Asturias y Madrid, pero resulta paradójico que las Comunidades beneficiarias del FCI, incrementen su dotación en menor medida que otras regiones como Cataluña, Aragón o La Rioja o incluso la reduzcan. Si bien es cierto que el fondo de compensación transitorio tenía como objetivo la suficiencia y no la solidaridad, no se puede ignorar el hecho de que su distribución neutralizó el intento de compensación del FCI. Considerando globalmente el sistema financiero, el cambio de 1990 empeoró la solidaridad.

La redistribución hacia las regiones menos desarrolladas se acentúa pero, en general en detrimento de otras regiones de escaso desarrollo. En suma, la solidaridad se ha ejercido mucho más intensamente dentro del grupo de Comunidades Autónomas incluidas en el FCI que entre estas y las no incluidas en el Fondo. Se presentan a continuación algunas críticas hechas por Medel (1987: 405) respecto a la nivelación fiscal: la falta de coordinación del FCI con el resto de inversiones públicas, una de las grandes deficiencias que se origina en la ausencia de una visión conjunta solidaria de la inversión global; se limita la nivelación a la capacidad fiscal, esto es, a acercar las pesetas por habitante, sin tomar en consideración factores como la estructura demográfica de la población y además ponderando en su mínima expresión el factor de la renta y pobreza relativas.

En un intento de obtener un indicador de lo que ha significado el FCI en la financiación autonómica, se ha elaborado un cuadro en el que se comparan los recursos totales del FCI con respecto al resto de recursos con fines solidarios y con respecto al total de recursos transferidos. Posteriormente se presenta un cuadro con el peso relativo del FCI dentro de los presupuestos de las Comunidades Autónomas y finalmente, se tratará de averiguar en que medida se ha logrado el objetivo de nivelar o igualar la situación de las Comunidades Autónomas tomando como referencia la renta per cápita en el año en que comienza a funcionar el principal instrumento de solidaridad establecido en la Constitución del Reino de España (FCI) y el año de 1996, que es último dato reciente disponible.

Cuadro N° 1
Fondo de Compensación Interterritorial y su peso respecto a recursos para la
solidaridad y respecto al total de transferencias

| Años | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| FCI en MM de Ptas. | 196.000 | 141.000 | 151.143 | 214.814 | 120.044 | 128.845 |
| Recursos para la Solidaridad en MM de Ptas. | 1.173.617 | 1.238.580 | 1.716.925 | 1.893.098 | 2.199.003 | 2.618.282 |
| FCI / Solidaridad en % | 16,70 | 11,38 | 8,80 | 11,35 | 5,46 | 4,92 |
| Transferencias totales en MM de Ptas. | 2.045.851 | 2.463.795 | 3.204.938 | 3.683.364 | 4.264.615 | 4.956.031 |
| FCI / Transferencias totales en % | 9,58 | 5,72 | 4,72 | 5,83 | 2,81 | 2,60 |

| Años | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| FCI en MM de Ptas. | 128.845 | 128.845 | 128.845 | 128.845 | 128.845 |
| Recursos para la Solidaridad en MM de Ptas. | 2.912.971 | 2.986.252 | 3.415.474 | 3.724.611 | 3.702.112 |
| FCI / Solidaridad en %. | 4,42 | 4,31 | 3,77 | 3,46 | 3,48 |
| Transferencias totales en MM de Ptas. | 5.748.553 | 5.959.436 | 6.645.424 | 7.251.791 | 7.637.223 |
| FCI / Transferencias totales en % | 2,24 | 2,16 | 1,94 | 1,78 | 1,69 |

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales "Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas" (Varios Años), Informe económico financiero de los Presupuestos Generales del Estado y Cálculos propios.

De estos datos agregados podemos inferir las siguientes conclusiones: entre 1986 y 1989 la cuantía del FCI, es mucho mayor que a partir de 1990 porque eran beneficiarias todas las Comunidades Autónomas, pretendiéndose cubrir objetivos de suficiencia además del objetivo de solidaridad. Con la Ley de 1990 únicamente son beneficiarias nueve Comunidades, que luego se incrementan en una en 1993. Aún con este incremento, el estancamiento de los Fondos es claramente visible durante la nueva etapa. Si tomamos en consideración el que estamos utilizando valores corrientes y no constantes, queda en evidencia la disminución real de estos Fondos cuya consecuencia inmediata es que se reduce su potencial distributivo, por minoraciones artificiales de su base. En la tercera columna del cuadro se puede observar como los recursos totales destinados al FCI pasan de ser en 1986 el 16,70% del total de recursos dedicados a lograr la solidaridad interterritorial a apenas un 3,48% en 1996, es decir que disminuye su importancia relativa casi cinco veces, situación que se refleja en la última columna que muestra el peso relativo del FCI dentro del total de recursos transferidos, pasando de un 9,58 en 1986 a un escaso 1,69%. Es así como el instrumento principal dedicado a la corrección de los desequilibrios interregionales de renta y riqueza se ha reducido un monto irrisorio. Algunas razones expuestas por Monasterio y Escudero (1998: 219), son que con el avance del proceso de descentralización se traslada capacidad de inversión del centro a las Comunidades Autónomas por lo que se ha reducido la inversión civil nueva del Estado, también que durante situaciones de ajuste presupuestario, como la de comienzos de los noventa, la inversión es una de las partidas que más sufre los recortes de gasto. Pero llama la atención que mientras fueron beneficiarias todas las Autonomías, los recursos crecían y al quedarse dentro del grupo de beneficiarias sólo las más pobres, los recursos se estancan y ganan peso otros instrumentos en nada solidarios.

Otro intento de aproximación a la importancia del FCI en la financiación autonómica se hizo elaborando un cuadro de la participación relativa del FCI dentro del presupuesto de cada Comunidad Autónoma beneficiaria desde 1990.

Cuadro N° 2

Fondo de Compensación Interterritorial respecto al Presupuesto de cada Comunidad Autónoma

| Comunidades Autónomas | 1990 | 1993 | 1997 |
|------------------------|------|------|------|
| Andalucía | 3,9 | 3,1 | 2,3 |
| Islas Canarias | 5,1 | 1,9 | 1,2 |
| Cantabria | - | 2,7 | 1,6 |
| Castilla – La Mancha | 9,2 | 5,9 | 2,5 |
| Castilla y León | 5,3 | 5,6 | 2,7 |
| Comunidad Valenciana | 1,3 | 0,8 | 0,8 |
| Extremadura | 12,4 | 9,1 | 4,7 |
| Galicia | 5,6 | 3,5 | 2,8 |
| Murcia | 7,5 | 4,5 | 3,3 |
| Principado de Asturias | 1,6 | 3,9 | 2,8 |

Fuente: Dirección General de Cooperación Autonómica, Presupuestos Generales del Estado y cálculos propios.

Nuevamente en este cuadro podemos observar la cuantía de la reducción del peso relativo del FCI dentro de los presupuestos de las Comunidades Autónomas. Exceptuando el caso del Principado de Asturias, el resto de las Comunidades han sufrido una fuerte caída en la importancia del Fondo. Los casos más extremos son Extremadura, la Islas Canarias y Castilla - La Mancha. Se debe aclarar que esta disminución en términos relativos, aunque tiene un componente real que lo ha provocado, se debe más que todo al incesante aumento de los montos presupuestarios en todas las Comunidades Autónomas. En muchos casos tal aumento se debe a fuertes niveles de endeudamiento, aunque no se puede obviar el hecho de que los Fondos Comunitarios han jugado un importante papel en la financiación desde 1990. Es más, podría pensarse que la pérdida de importancia del FCI, sin un aparente coste político, se puede justificar dada la entrada vía recursos de la Comunidad Económica Europea de importantes sumas de dinero. Aunque las Comunidades calificadas como objetivo primero (las mismas que reciben FCI) son las más beneficiadas, todas las Comunidades Autónomas han recibido recursos de los Fondos Estructurales.

El tercer y último cuadro que se presenta, pretende hacer una valoración general del nivel de desigualdad Interterritorial, comparando los índices de la renta per cápita de todas las Comunidades en el año que comienza a funcionar el FCI (1982) y el año 1996.

Como se puede observar en el Cuadro N° 3 es evidente que los avances en nivelación de las Comunidades Autónomas han sido nulos, más bien ha ocurrido un retroceso. Con las excepciones de Cantabria, la Comunidad de Madrid y en menor medida, el País Vasco, todas las Comunidades Autónomas se han alejado de la media. El grado de dispersión ha aumentado, lo que se corrobora al calcular la desviación estándar.

Aunque es cierto que en valores nominales y reales, la renta ha crecido en todas las Comunidades Autónomas, pareciera que se tratara de una carrera, en la que las Comunidades Autónomas más ricas y desarrolladas han logrado profundizar su margen de ventaja. Poco ha sido lo que ha logrado el Estado con sus recursos dedicados a la solidaridad, que han tenido un peso muy importante dentro de los recursos transferidos, pero que no han logrado encausarse en la dirección correcta para la minoración de las

diferencias entre las regiones. Ante los mayores retos que ofrece el panorama actual, el FCI escasamente puede hacer nada para nivelar variables, dada su insignificancia dentro del Sistema de Financiación actual.

Cuadro N° 3
Índice de Renta per cápita de las Comunidades Autónomas

| Comunidades Autónomas | Índice de renta per cápita Promedio = 100 | Índice de renta per cápita Promedio = 100 |
|-----------------------------------|--|--|
| Con competencias amplias | Año 1982 | Año 1996 |
| Andalucía | 81,00 | 73,24 |
| Islas Canarias | 80,21 | 90,26 |
| Cataluña | 119,93 | 125,24 |
| Galicia | 89,14 | 80,68 |
| Comunidad Valenciana | 99,18 | 94,50 |
| | | |
| Con competencias reducidas | | |
| Aragón | 108,63 | 112,67 |
| Principado de Asturias | 94,67 | 91,96 |
| Islas Baleares | 113,95 | 123,69 |
| Cantabria | 114,19 | 97,61 |
| Castilla – La Mancha | 91,70 | 83,22 |
| Castilla y León | 89,69 | 96,87 |
| Extremadura | 62,80 | 69,39 |
| La Rioja | 107,51 | 112,48 |
| Comunidad de Madrid | 127,12 | 125,56 |
| Región de Murcia | 95,48 | 85,03 |
| | | |
| Comunidades Forales | | |
| Comunidad Foral de Navarra | 108,35 | 122,15 |
| País Vasco | 116,47 | 115,46 |
| Promedio | 100,00 | 100,00 |
| Desviación Estándar | 16,73 | 18,77 |

Fuente: Página WEB del Ministerio de Administraciones Públicas de España (MAP) <http://www.map.es>, Utrilla de la Hoz (1991) y cálculos propios.

Bibliografía

BARBERÁ, S. (1978) “Justicia, equidad y eficiencia” en Hacienda Pública Española, N° 45, pp. 213-248. Madrid

CALLE SÁIZ, Ricardo (1996) “Hacienda pública española. Financiación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales” Editorial Centro de estudios Ramón Areces, S.A. Madrid.

CASTELLS OLIVERES, A. y LÓPEZ CASANOVAS, G. (1987) “La hacienda de las Comunidades Autónomas en la perspectiva del proceso autonómico” en Papeles de Economía Española, número 30-31

KING, David (1991) "Grants as a source of local government finance" en Local Government: an international perspective. North Holland. Amsterdam.

MEDEL CÁMARA, B. (1987) "La financiación autonómica: una análisis comparativo de los sistemas transitorio y definitivo" en Papeles de Economía Española, número 30-31.

MONASTERIO, Carlos y SUÁREZ, Javier (1998) "Manual de Hacienda Autonómica y Local" Segunda Edición, editorial Ariel, Madrid.

MUSGRAVE, Richard y POLINSKY, A. (1975) "La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: Un punto de vista crítico" en Hacienda Pública Española Nº 35. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, P. (1989) "Public finance in theory and practice", McGraw-Hill, Inc., USA. La versión utilizada fue la quinta edición en castellano: "Hacienda pública teórica y aplicada" (1995) McGraw-Hill Editores. México

PECHMAN, Joseph (1975) "La participación de los diversos niveles de gobierno en los ingresos públicos: De nuevo sobre el tema" en Hacienda Pública Española Nº 35. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

SOTO, Álvaro (1998) "La transición a la democracia. España 1975-1982" Alianza Editorial, Madrid.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso (s.f.) "Las respuestas del federalismo fiscal a los problemas de equidad territorial" Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid. Mimeo.

UTRILLA DE LA HOZ (1991) "Análisis de los efectos redistributivos del Fondo de Compensación Interterritorial en España" Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Madrid.

ZABALZA MARTÍ, A. (1987) "El nuevo sistema de financiación autonómica" en Papeles de Economía Española, número 30-31.

Notas

[1] Según Salvador Barberá (1978: 213-214) es el criterio de Pareto el criterio de eficiencia en el que ha habido mayor acuerdo entre los economistas para dar opinión sobre estados sociales que están por debajo de los puntos óptimos.

[2] Dentro de la Teoría de la Hacienda Pública, las actividades del Estado están agrupadas por Richard Musgrave (1995: 7) en tres funciones básicas. Estas tres funciones son las siguientes:

1. Función de asignación, mediante la cual se busca proveer bienes y servicios públicos de forma eficiente, corregir externalidades y afrontar en general situaciones en las que el mercado es incapaz de asignar eficientemente.
2. Función de distribución, orientada al ajuste de la renta y la riqueza para asegurar ciertos niveles de equidad o justicia en la sociedad.
3. Función de estabilización por la que se pretende cubrir objetivos de tipo macroeconómico como la plena ocupación de los recursos, la estabilidad de precios o control de la inflación, el equilibrio exterior, la tasa de crecimiento socialmente deseada, entre otras involucradas a éstas.

[3] Esta concepción toma el concepto de equidad horizontal (igual tratamiento para los iguales. Pigou, 1929), lo aplica a las posiciones fiscales relativas de las regiones y resalta la importancia que los flujos fiscales interregionales tienen en la articulación de los programas de ingresos y gastos públicos en un sistema multijurisdiccional.

[4] Los autores citados en esta ocasión señalan que no hay grandes dificultades para medir la capacidad fiscal, no ocurriendo lo mismo con la medición de la necesidad. Aunque rápidamente se puedan obtener los gastos per cápita, este nivel relativo de gasto no mide la necesidad relativa. Se cita como ejemplo el caso de las grandes ciudades en donde se suelen concentrar grupos de población de bajos ingresos que incrementan los costes de bienestar y servicios sociales que no deben recaer únicamente en los residentes de este tipo de jurisdicciones. Estos costes resultan de problemas a escala nacional y es a ese nivel donde han de repercutir los costes.

[5] Como en el caso anterior, King señala que hay que tener en cuenta ciertas consideraciones a la hora de intentar la equiparación de estados sociales. Por un lado sostiene que las acciones en contra de la inequidad deben estar apoyadas por la opinión favorable de una mayoría representativa, además de que hay que estar consciente de lo difícil que es lograr la igualdad perfecta en los tres aspectos que se acaban de mencionar. Por otro lado llama la atención sobre que los paliativos deben estar orientados a corregir las diferencias de recursos y necesidades fiscales, pero no para neutralizar las diferencias de costes. Esto sería intervenir negativamente en la actividad económica.

[6] El término accountability es utilizado en economía política y en ciencias políticas para hacer referencia al ejercicio de un mayor control político por parte de los ciudadanos a la gestión pública.

[7] El período transitorio, según Monasterio y Suárez (1998) va desde 1978 hasta 1986. En esta época la principal preocupación es la de organizar el traspaso de competencias de la Administración central hacia las Comunidades Autónomas. En materia de financiación se puede decir que el período transitorio parte de la fecha en que fue promulgada la LOFCA, es decir, en 1980.

[8] Utrilla de la Hoz (1991) demuestra cada una de estas afirmaciones.

[9] Estas Comunidades Autónomas son las de renta per cápita más baja.

[10] El ITAE es el índice que prevalece.