

EVALUANDO LOS INSTRUMENTOS DE SOLIDARIDAD INTERTER- RITORIAL EN EL ÁMBITO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓ- MICA*

**Pedro Atienza Montero
Luis Ángel Hierro Recio
David Patiño Rodríguez****

RESUMEN:

El presente artículo tiene como objetivo corroborar cuantitativamente el alcance que han logrado estos instrumentos destinados a hacer efectivo el principio de solidaridad en el ámbito de la financiación autonómica para el período 1982-2002, tanto desde el punto de vista de su peso relativo en el conjunto de la financiación como desde la perspectiva de su pauta distributiva entre las Comunidades Autónomas (CC.AA.), a fin de contrastar la adecuación del peso y distribución de los recursos al objetivo, así como valorar la distribución de los recursos en relación a un criterio de reparto normativo basado en el cálculo de porcentajes de participación en función de la distancia del PIBpc de cada CC.AA. respecto al de la CC.AA. que alcanza el máximo PIBpc en cada año de los considerados.

PALABRAS CLAVE: Financiación autonómica, solidaridad interterritorial.

Clasificación JEL: H73, H79

ABSTRACT:

The present paper has as aim to corroborate the quantitative scope of the tools of territorial solidarity in the common system of the regional finances in Spain in the period 1982-2002. This exercise is achieved in the perspective, first, of the relative weight of this resources in the whole of the system of regional finances and, second, of the distributive pattern between the spanish regional governments. It's about to contrast, first, the aptitude of the weight and distribution of the resources towards the mentioned aim and, second, to assess this distribution according to an alternative rule of distribution.

KEYWORDS: regional finances, territorial solidarity

(*) Original recibido en marzo de 2007 y revisado en diciembre de 2007.

(**) Profesores del Departamento de Historia e Instituciones Económicas y Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla.

1. LOS RECURSOS AFECTOS AL OBJETIVO DE SOLIDARIDAD

1.1. El Fondo de Compensación Interterritorial

Según el artículo 138.1 de la Constitución: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español,...”. Asimismo, en el artículo 158.2 se señala que para corregir los desequilibrios económicos entre los territorios y hacer efectivo el principio de solidaridad, “se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”.

En respuesta a este imperativo constitucional la LOFCA (L.O. 8/1980) incluye al Fondo de Compensación Interterritorial en el elenco de recursos financieros autonómicos (art. 4) y concreta su desarrollo normativo en el art. 16, que resumidamente es el siguiente:

- Se establece la obligación de dotar anualmente este Fondo con carácter de carga general del Estado.
- La distribución de dicho Fondo se realizará entre las Comunidades y Ciudades Autónomas.
- La dotación anual del Fondo no será inferior al treinta por ciento de la inversión pública aprobada para cada ejercicio por los Presupuestos Generales del Estado.
- Los criterios para efectuar la distribución son los siguientes:
 - a) La inversa de la renta por habitante.
 - b) La tasa de la población emigrada de los diez últimos años.
 - c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
 - d) La superficie territorial
 - e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
 - f) Otros criterios que se estimen procedentes.
- Las respectivas ponderaciones de los criterios de reparto adoptados serán fijados por ley y serán revisables cada cinco años.
- Respecto al destino de las transferencias recibidas del Fondo, se establece que “deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transportes y comunica-

ciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos". Por otra parte, dichos proyectos de inversión susceptibles de financiación por el FCI deberán acordarse de común acuerdo entre el Estado y la C.A.

- Cada territorio beneficiado por transferencias del FCI deberá rendir cuentas a las Cortes Generales del destino de los fondos recibidos y del estado de realización de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo.
- Asimismo, las inversiones que directamente realice el Estado deberán responder al principio de solidaridad interterritorial.

La concreción de su regulación se ha realizado por tres leyes específicas consecutivas: la ley 7/1984 del FCI (de 31 de marzo), la ley 29/1990 del FCI (de 26 de diciembre) y la ley 22/2001 reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (de 27 de diciembre). Estas tres regulaciones normativas han supuesto tres etapas consecutivas de funcionamiento del FCI, cada una de ellas subsiguiente a la promulgación de las respectivas leyes citadas (división que establece la propia Exposición de Motivos de la última reseñada).

En la ley 7/1984 se estableció (arts. 4 y 5) que los criterios de reparto y sus ponderaciones relativas definitivamente serían las que recoge la siguiente expresión:

$$FCI_i = \left[0,7 \frac{P_i}{R_{pci}^2} \right] + \left[0,2 \frac{SM_r}{\sum SM_r} \right] + \left[0,05 \frac{(A_r - \bar{A}_r)}{\sum (A_r - \bar{A}_r)} \right] + \left[0,05 \frac{S_r}{\sum S_r} \right]$$

Siendo:

FCI_i la participación en el FCI correspondiente a la Comunidad i .

P_i la población de la C.A. i .

R_{pci} la renta per cápita de i .

SM_r el saldo migratorio de la Comunidad: sólo será considerado si es positivo

A_r la tasa de paro de la Comunidad i , que será considerada sólo si es superior a la media (\bar{A}_r).

S_r la superficie de la Comunidad en kilómetros cuadrados.

Además de concretar la fórmula de reparto, se estableció que la dotación del FCI ascendería al 40% de la “inversión real nueva”, quedando excluida, por tanto, la inversión de reposición (conservación, mejora y sustitución). Durante esos primeros años en la valoración del coste efectivo sólo se incluía, respecto al gasto de inversión, la inversión de reposición, careciendo la inversión “nueva” de cobertura financiera. La solución que se dio a este problema fue incorporarla al FCI, con lo que durante esos años el FCI persiguió simultáneamente un doble objetivo: el de suficiencia financiera, relativa a la cobertura de esa inversión nueva, y el de solidaridad interterritorial, en el sentido de acercar los niveles de renta y riqueza de las diversas CC.AA. Debido a este carácter dual se incluyeron a todas las CC.AA. como beneficiarias del FCI.¹

En el Acuerdo del CPFF de noviembre de 1986, que regularía el modelo de financiación para el quinquenio 1987-1991, se procedió a solventar este problema mediante la incorporación de un 25% de los recursos del FCI de 1986 a la financiación incondicionada. Esto supuso que el volumen total del FCI se fijara en el 30% de la inversión real nueva estatal, en vez del 40% que se había establecido en los años anteriores a través de las sucesivas leyes de presupuestos estatales. Además se estableció el derecho de cada C.A. a utilizar hasta un 30% de su FCI para cofinanciar proyectos de inversión conjuntamente con recursos procedentes del FEDER.²

Con la ley 29/1990³ se modificó sustancialmente el contenido del FCI⁴. Así, se redujo el número de CC.AA. receptoras del FCI, utilizando como criterio de selección el utilizado por la CEE para determinar las regiones Objetivo 1 (aquellas CC.AA. con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria). No obstante, con el objetivo de que ninguna C.A. saliera perdiendo de la reforma, se introdujeron unas cantidades adicionales al sistema de financiación autonómica para garantizar la financiación de la inversión nueva de aquellas CC.AA. que a partir de ahora quedarían excluidas del FCI, la denominada Compensación Transitoria para los años 1990 y 1991. El nuevo Acuerdo del CPFF de enero de 1992 integró dicha

(1) Sobre el carácter problemático que ostentaba esa doble funcionalidad que ejercía el FCI consúltese, entre otros, Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990), Melguizo Sánchez (1988, 1992), Castells (1992a y b), Biescas y López Laborda (1992b) e Hierro Recio (1996).

(2) Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990), Melguizo Sánchez (1988).

(3) Precedida por un amplio conjunto de estudios previos recogidos la mayor parte en IEF (1992). Aquí se incorporan aportaciones de Melguizo Sánchez (1992), Biescas Ferrer, López Laborda (1992b) o Castells Oliveres (1992). Se refieren tanto a propuestas de reforma como de valoraciones de la definitivamente llevada a cabo. Ruiz-Huerta Carbonell (1992), quien introduce la obra, resume escuetamente todo este conjunto de aportaciones. Asimismo es interesante la descripción del proceso de negociación y de las posibilidades que se barajaron aportada por Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990).

(4) Ruiz-Huerta Carbonell, Martínez López (1992), Castells Oliveres (1992), Melguizo Sánchez (1992).

Compensación Transitoria en la cuantía global inicial de financiación incondicionada del nuevo modelo 1992-96⁵.

La fórmula de reparto pasó a ser la siguiente:

$$FCl_i = \left[\left(0,875 \frac{P_i}{\sum P_i} + 0,016 \frac{SM_i}{\sum SM_i} + 0,01 \frac{U_i}{\sum U_i} + 0,03 \frac{S_i}{\sum S_i} + 0,069 \frac{ES_i}{\sum ES_i} \right) Q + 3,624 \left(\frac{P_i}{\sum P_i} \frac{VAB_i}{\sum VAB_i} \right) Q \right] I_i$$

Siendo:

FCl_i la participación en el FCI correspondiente a la Comunidad i .

P_i la población de la C.A. i .

SM el saldo migratorio de la Comunidad: sólo será considerado si es positivo

U_i la tasa de paro de la Comunidad i , que será considerada sólo si es superior a la media.

S_i la superficie de la Comunidad.

ES_i el número de entidades singulares por kilómetro cuadrado, indicador de la dispersión de la población

I_i factor de corrección para tener en consideración el hecho insular de Canarias.

Q : el volumen total del FCI a distribuir.

En cuanto a la determinación del volumen global de dotación del FCI se fijó el 30% de la inversión estatal civil incluida en los PGE como límite inferior, pero ponderándose esta cantidad con respecto a la población relativa y a la renta relativa de las CC.AA. beneficiarias del FCI. En consecuencia, la nueva fórmula de determinación del volumen mínimo del FCI a distribuir cada año sería⁶

$$FCl = 0,3 \times I \times \left(\frac{P_b}{P} \right) \left(\frac{R}{R_b} \right)$$

Siendo I la inversión civil nueva del Estado y sus organismos autónomos incluida en los PGE; P y P_b la población total española y la población de las CC.AA. beneficiarias respectivamente; R y R_b el VAB por habitante medio español y el VAB

(5) Además se añadió un importe adicional en concepto de "suficiencia estática" en la restricción inicial del año base 1990 en el Acuerdo de 1992 para el período 1992-96. En efecto, el punto II.5 de dicho Acuerdo incorpora unos recursos adicionales de un montante de 107.378,7 mill. de ptas. con la finalidad de cubrir la inversión nueva y que se incorporarán gradualmente a la financiación por PIE por terceras partes en los tres primeros años de vigencia del Acuerdo (1992, 93 y 94).

(6) Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990).

por habitante medio de las CC.AA. beneficiarias del FCI, respectivamente. Por otra parte, se introduce una modificación consistente en que la variable I incluye tanto la inversión real como las transferencias de capital, permitiéndose así una mayor coordinación con las actuaciones permitidas por el FEDER.

Lo hasta aquí descrito ha constituido la regulación básica del FCI desde 1990 hasta el año 2001, comenzando en el año 2002 una nueva etapa en cuanto a la configuración del FCI, motivada por la aprobación de la ley 22/2001. La misma no requiere de una explicación pormenorizada ya que como se señala en la Exposición de Motivos de dicha ley, ésta “parte de la Ley 29/1990 como referente básico, ante la evidencia de que el Fondo de Compensación Interterritorial ha cumplido de forma altamente satisfactoria los objetivos que tiene asignados durante los últimos años y únicamente se introduce aquellos aspectos estrictamente necesarios para dar cumplimiento al Acuerdo del Consejo” (en referencia al Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001)⁷, con lo que la nueva ley no cambia ni la determinación del importe total de los nuevos Fondos ni las variables y ponderaciones de reparto.

1.2. Los Fondos Europeos: Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión

El Acta Única Europea, con entrada en vigor el 1 de julio de 1987, asumió como uno de sus objetivos la adopción de políticas estructurales y el apoyo a las regiones más atrasadas. Una de las políticas que instauró dicho Tratado europeo fue la relativa a la Cohesión Económica y Social, con la finalidad del fomento del desarrollo económico entre las regiones de la Comunidad Europea y la reducción de las divergencias regionales. Posteriormente, el Tratado de la Unión Europea de 1992 reafirmó dichas políticas de solidaridad interregional e implantó el Fondo de Cohesión. Se puede decir, en consecuencia, que la Cohesión Económica y Social constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se construye la Unión Europea y la solidaridad interregional se erige como uno de los rasgos característicos de dicho proceso de integración económica.

(7) Las modificaciones previstas en dicho Acuerdo y posteriormente adoptadas en la ley 22/2001 son dos básicamente. Primero, que el destino del FCI sea no sólo financiar gastos de inversión sino también los gastos corrientes asociados a esa inversión. Como consecuencia del mandato del art. 158.2 CE, que establece que el FCI sólo se destinará a financiar gastos de inversión, se ha procedido a dividir al antiguo FCI en dos Fondos: el Fondo de Compensación propiamente y el Fondo Complementario, destinado a la financiación de la puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años a partir de la realización de las mismas. Como quiera que no se modifica la anterior fórmula explicada de determinación del volumen mínimo del FCI (ni tampoco los criterios de reparto ni sus ponderaciones), se procede a atribuir el 75% de ese volumen mínimo al Fondo de Compensación y el 25% restante al Fondo Complementario. Es decir, al Fondo de Compensación se dotará de las tres cuartas partes del importe mínimo del 30 por ciento de la inversión pública estatal (el 22,5 por ciento) y al Fondo Complementario de la cuarta parte restante (equivalente al 33,33 por ciento del Fondo de Compensación). Un 33,33% del Fondo de Compensación correspondiente a cada C.A. beneficiaria podrá destinarse, a solicitud de las mismas, a financiar los gastos corrientes o de funcionamiento de las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación. La segunda modificación consiste en dar entrada en los Fondos a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

En el presupuesto de la Unión Europea, las políticas estructurales suponen, en términos cuantitativos, el segundo componente más importante, después de la PAC, llegando a alcanzar un tercio aproximadamente de dicho presupuesto. Además, la dotación financiera de estas políticas ha ido tomando mayor relevancia toda vez que el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 decidió duplicar los recursos de acción estructural del período 1994-99 respecto a los existentes entre 1989 y 1993. Las regiones, en virtud del principio de concertación, participan en el proceso negociador sobre la instrumentación de las ayudas de la Unión Europea, en la determinación de los compromisos financieros de la Unión respecto a cada Estado miembro (los Marcos de Apoyo Comunitario). Asimismo, las administraciones regionales perciben un gran volumen de esos Fondos destinados a cada Estado, ya que gran parte de los proyectos de inversión que se cofinancian con dichos Fondos recaen en el ámbito competencial de tales administraciones regionales⁸. Así, las CC.AA. percibieron el 30,8% del total de recursos estructurales asignados a España entre 1986 y 1988; el 30,9% entre 1989-1993 y el 30,8% entre 1994-1999⁹.

En los reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales para el período 1994-1999 se distinguían hasta cinco objetivos en función de los cuales se configuran las políticas estructurales europeas y se diseñan los derivados Fondos Estructurales. En el Cuadro 1 se enumeran tales objetivos y los Fondos adscritos a los mismos. El FEDER es el instrumento de política específicamente de desarrollo regional. Los demás fondos tienen un carácter de incidencia sectorial, aunque también coadyuvan al desarrollo de las regiones menos desarrolladas, en cuanto inciden en las estructuras agrarias o pesqueras o en cuanto ayudan sobre todo a las regiones con mayores problemas en su mercado de trabajo. En definitiva, suponen incidir en un mayor grado de convergencia real entre las distintas economías regionales europeas y, por ende, españolas. Salvo el Fondo Social Europeo (FSE), todas ellas son transferencias para cofinanciar proyectos de inversión de capital físico; el FSE financia una mayor dotación de capital humano. Esta acción estructural a favor de las regiones menos desarrolladas se deriva de los criterios de selección de las zonas incluidas en los objetivos definidos en el mencionado cuadro. En el objetivo 1, se incluyen aquellas regiones que tengan un PIB per cápita inferior al 75% de la media europea. En el objetivo 2, la selección se rea-

(8) Cordero Mestanza (1999) o De la Fuente Santorcuato, Ramírez Santín (1993).

(9) Datos obtenidos de Cordero Mestanza (1999). Esos porcentajes significan 205.155 mill de ptas de los 666.345 mill ptas. percibidos por España entre 1986-1988; 803.530 mill. ptas. de los 2.598.550 percibidos en 1989-1993 y 2.024.900 mill. de ptas. de los 6.576.840 percibidos por España en el período 1994-1999. Se observa, de la comparación de estos importes, un muy significativo aumento de las transferencias europeas destinadas a las administraciones públicas españolas, y, en particular, a las CC.AA.

Por otra parte, en esta misma referencia bibliográfica se explica en detalle el proceso de determinación de los fondos estructurales a gestionar por las CC.AA.

liza en base a tres criterios: tasa de desempleo superior a la media comunitaria; porcentaje de empleo industrial superior a la media comunitaria y disminución de este grupo de empleos. En el objetivo 5.b se incluyen las zonas de bajo nivel de desarrollo económico como criterio general, añadiéndose tres criterios específicos: elevado índice de empleo agrícola, escaso nivel de renta agraria y baja densidad de población o tendencia a la despoblación¹⁰.

Cuadro 1.- Los objetivos de los distintos Fondos estructurales en el período 1994-99.

Objetivos	Fondos Estructurales
1.- Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de regiones menos desarrolladas.	FEDER, FSE, FEOGA-orientación
2.- Reversión de regiones o zonas de regiones gravemente afectadas por el declive industrial	FEDER, FSE
3.- Combatir el paro de larga duración, facilitar la inserción profesional de los jóvenes menores de 25 años y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral	FSE
4.- Facilitar la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción	FSE
5.a - Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y ayuda a la modernización y reconstrucción de la pesca	FEOGA-orientación, IFOP
5.b.- Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales	FEOGA-orientación, FEDER, FSE

Fuente: De la Fuente Santoruco, F. Ramírez Santín (1993)

Nota: FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, FSE: Fondo Social Europeo, IFOP: Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.

En 1999 se emprendió una reforma de los Fondos Estructurales en el marco de la Agenda 2000 sobre perspectivas financieras de la Unión para el período 2000-2006. Una de las principales modificaciones consistió en reducir de seis a tres objetivos de dichos Fondos. El Cuadro 2 enumera los nuevos objetivos así como los instrumentos financieros afectos a cada uno de ellos. Las regiones beneficiarias del Objetivo nº 1 siguen siendo aquellas cuyo PIB medio por habitante sea inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Además ahora incluye a las regiones ultraperiféricas (entre otras Canarias, Azores y Madeira). El nuevo objetivo 2 incluye los antiguos objetivos nº 2 y 5b. En general engloba las zonas que se enfrentan a cambios económicos, zonas rurales en declive, zonas en crisis dependientes de la pesca y áreas urbanas con dificultades. Por último el nuevo objetivo nº 3 incluye todas las acciones a favor del desarrollo de los recursos humanos no incluidas en las regiones subvencionables con arreglo al objetivo nº 1¹¹.

(10) De la Fuente Santoruco, Ramírez Santín (1993).

(11) Reglamento CE 1260/1999 (de 21 de junio de 1999) por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

Cuadro 2.- Los objetivos de los distintos Fondos estructurales en el período 2000-2006.

Objetivos	Fondos Estructurales
1.- Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de regiones menos desarrolladas.	FEDER, FSE, FEOGA-orientación, IFOP
2.- Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.	FEDER, FSE
3.- Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.	FSE

Fuente: Reglamento CE 1260/1999.

De este marco normativo de los Fondos Estructurales se puede deducir que el conjunto de ellos tienen una finalidad genérica de desarrollo regional, y, en consecuencia, los incluimos a todos (FEDER, FEOGA-orientación, FSE e IFOP) como fondos de solidaridad provenientes de la Unión Europea.

Respecto al Fondo de Cohesión, su objetivo es instaurar un Fondo complementario de los demás instrumentos de desarrollo comunitario en lo relacionado con el medio ambiente y las infraestructuras de transporte de interés común, a fin de fomentar la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros¹². Por tanto, mediante el Fondo de Cohesión se prevé el refuerzo de la cohesión económica y social de la Unión Europea a través de la financiación de proyectos vinculados a todo lo relacionado con el medio ambiente y con las redes transeuropeas de infraestructuras de transportes¹³. Por otra parte, los Estados miembros de la Unión Europea que podrán beneficiarse del Fondo de Cohesión son aquellos cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria.

1.3. Ajustes para evaluar los recursos destinados al objetivo de solidaridad

Relacionadas las principales fuentes de recursos afectos al objetivo de solidaridad, el siguiente paso consiste en intentar segregar los recursos destinados a la solidaridad en el FCI, pues, como hemos visto, el FCI mantenía, en los primeros años, la función de financiación de la inversión nueva adscrita a las competencias transferidas a las CC.AA., en la medida en que dicha inversión no se incorporaba en el método de cálculo del coste efectivo de los servicios traspasados. Para corregir esta anomalía del FCI se fueron desgajando unos montantes que se incorporaron en la restricción inicial de financiación incondicionada (en la Participación en Ingresos del Estado) en los años base 1987 y 1990 para los modelos 1987-1991 y 1992-96. De manera que, por un lado, el 25% del total del FCI del año 1986 se

(12) Reglamento CE 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión.

(13) Asimismo el Fondo de Cohesión contribuye a la realización de estudios preparatorios relacionados con tales proyectos y a su realización, así como a medidas de asistencia técnica como estudios preparatorios, de impacto, de seguimiento, etc. y también a la realización de acciones de información y publicidad.

incorporó en la PIE a partir de 1987; y por otro lado, en 1990 se separó del FCI la denominada Compensación Transitoria que estuvo en vigor para los años 1990 a 1992 englobándose a partir de éste último también en la PIE.

Tal como se propone en Herrera e Hierro (1997) para seleccionar los recursos efectivos de la solidaridad debemos corregir los montantes totales del FCI, en primer lugar, respecto al 25% del montante de 1986 que se desgajó incorporándose a la PIE a partir de 1987. Si se considera este porcentaje como representativo de la financiación de la inversión nueva (y, por tanto, no adscrito al principio de solidaridad interterritorial) para 1986, también habría que considerarlo para los años anteriores desde 1982. Consecuentemente deducimos un 25% del montante percibido de FCI por cada una de las 15 CC.AA. de régimen común en los años 1982 a 1986 y de esa manera obtendríamos un FCI corregido afecto sólo a una función de solidaridad. En segundo lugar y con posterioridad, lo mismo habría que hacer con el porcentaje que representa la Compensación Transitoria respecto al total formado por el FCI (corregido por lo comentado respecto al 25% de 1986) y dicha Compensación Transitoria para el año 1990. Una vez calculados dichos porcentajes (distintos para cada una de las CC.AA.), se deducen las cuantías correspondientes para cada uno de los años del período 1982-1989. Una vez realizadas estas dos correcciones, obtendríamos un FCI corregido afecto sólo a solidaridad, que vamos a denominar FCI-solidaridad.

En cuanto a los Fondos europeos, consideramos que todos los considerados más arriba responden a un principio de solidaridad interterritorial, en la medida en que todos ellos están ligados a objetivos de financiación de inversión, en capital físico o humano, para el desarrollo económico de regiones con deficiencias estructurales generales o específicas en los sectores de la agricultura, la pesca, la industria, en el ámbito rural o en el sistema de educación, formación y empleo.

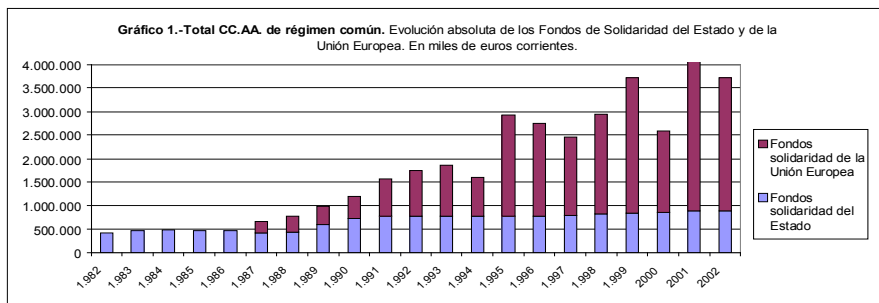
2. CUANTIFICANDO LOS FONDOS DE SOLIDARIDAD

2.1. La evolución de los fondos de solidaridad¹⁴

El gráfico 1 muestra la evolución en términos absolutos (miles de euros corrientes) tanto de los fondos totales como de sus componentes estatal y europeo. En el mismo se observa una tendencia creciente, aunque con altibajos, en

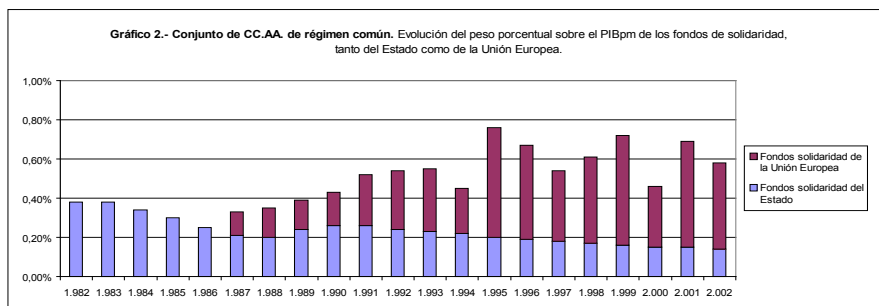
(14) En algunos casos el análisis de la evolución llevado a cabo en este trabajo se realiza hasta el año 2001, ya que no se disponen aún de los datos correspondientes a años posteriores a 2001 de la fuente de información homogénea que hemos utilizado para todo el período, que corresponde a los "Informes de financiación de las CC.AA.", publicación anual del Ministerio de Hacienda.

la cuantía total de los fondos de solidaridad a partir de 1987. Sin embargo, los responsables de esa tendencia al incremento absoluto son los fondos europeos, ya que el FCI-solidaridad ha mantenido una pauta de evolución muy estable, aunque se observan dos subperíodos en dicha evolución estable. Uno primero desde 1982 a 1986 y otro desde 1990 a 2002; entre uno y otro subperíodo (años 1987 a 1989) se produce un incremento del FCI-solidaridad aunque muy poco significativo.



Fuente: Elaboración propia.

Si nos centramos ahora en la evolución del peso de los fondos de solidaridad respecto al PIBpm regional, vemos en el Gráfico 2 cómo, en lo relativo al FCI-solidaridad, éste ha mantenido una evolución claramente descendente. Salvo entre 1988 y 1990, en que se produce un cierto incremento, en todos los demás años la tendencia es a la baja. Así, mientras que en 1982 suponía el 0,38% del PIBpm del conjunto de CC.AA. de régimen común, en 2002 sólo suponía el 0,14%. Por su parte, se corrobora que los Fondos europeos han sobrellevado la mayor parte del objetivo de solidaridad en la financiación autonómica, haciendo que el total de fondos de solidaridad mantenga una participación ascendente en el tiempo, aunque con altibajos, en el PIBpm. Así los fondos europeos han pasado de representar el 0,12% del PIBpm conjunto de las CC.AA. de régimen común en 1987 al 0,44% en 2002.



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3.- Conjunto de CC.AA. de régimen común. Evolución de los Fondos de solidaridad en el período 1982-2002.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Evolución en términos absolutos: en miles de euros corrientes											
FCl-Solidaridad	411.686,8	467.817,9	476.724,3	466.086,5	450.122,1	422.991,4	433.836,7	598.758,8	721.480,2	774.373,4	774.373,4
Total Fondos Europeos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	231.422,7	331.746,7	372.553,6	482.701,7	784.173,5	969.873,1
Total Fondos Solidaridad	411.686,8	467.817,9	476.724,3	466.086,5	450.122,1	654.414,2	765.583,4	971.312,4	1.204.181,8	1.558.547,0	1.744.246,5
Evolución de la distribución porcentual de los fondos de solidaridad en su componente estatal (FCl-solidaridad) y europeo (Fondos europeos)											
FCl-Solidaridad	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	64,6%	56,7%	61,6%	59,9%	49,7%	44,4%
Total Fondos Europeos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	35,4%	43,3%	38,4%	40,1%	50,3%	55,6%
Total Fondos Solidaridad	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Evolución en términos de su participación en el PIBpm											
FCl-Solidaridad	0,38%	0,38%	0,34%	0,30%	0,25%	0,21%	0,20%	0,24%	0,26%	0,26%	0,24%
Total Fondos Europeos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,12%	0,15%	0,15%	0,17%	0,26%	0,30%
Total Fondos Solidaridad	0,38%	0,38%	0,34%	0,30%	0,25%	0,33%	0,35%	0,39%	0,44%	0,52%	0,54%

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Evolución en términos absolutos: en miles de euros corrientes										
FCl-Solidaridad	774.373,4	774.373,4	774.373,4	800.823,4	818.850,7	833.585,8	850.257,8	880.867,4	880.867,4	880.867,3
Total Fondos Europeos	1.087.675,0	821.234,4	2.138.179,3	1.968.939,1	1.649.050,4	2.128.549,7	2.881.264,6	1.737.882,0	3.233.529,0	2.832.560,4
Total Fondos Solidaridad	1.862.048,5	1.595.607,8	2.912.552,7	2.743.312,5	2.449.873,8	2.945.400,5	3.714.850,4	2.588.139,8	4.114.396,4	3.713.427,7
Evolución de la distribución porcentual de los fondos de solidaridad en su componente estatal (FCl-solidaridad) y europeo (Fondos europeos)										
FCl-Solidaridad	41,6%	48,5%	26,6%	28,2%	32,7%	27,8%	22,4%	32,9%	21,4%	23,7%
Total Fondos Europeos	58,4%	51,5%	73,4%	71,8%	67,3%	72,2%	77,6%	67,1%	78,6%	76,3%
Total Fondos Solidaridad	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Evolución en términos de su participación en el PIBpm										
FCl-Solidaridad	0,23%	0,22%	0,20%	0,19%	0,18%	0,17%	0,16%	0,15%	0,15%	0,14%
Total Fondos Europeos	0,32%	0,23%	0,56%	0,48%	0,36%	0,44%	0,56%	0,31%	0,54%	0,44%
Total Fondos Solidaridad	0,55%	0,45%	0,76%	0,68%	0,54%	0,61%	0,72%	0,46%	0,69%	0,58%

Fuente: Elaboración propia a partir de: MEH. "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas" de los respectivos años y de INE. Contabilidad Regional de España.
 Nota: Se ha calculado el FCl-solidaridad deduciendo, en primer lugar, el 25% que se desgajó del FCl en 1986 y arrojando dicho porcentaje hacia los años anteriores. En segundo lugar, también se ha deducido el porcentaje que suponía para 1990 la Compensación Transitoria sobre el conjunto de FCl + Compensación transitoria para ese año y asimismo arrojando.

Nota: Los Fondos europeos incluyen los Fondos estructurales (FSE, FEDER, FEOGA-garantía y IFOP) y el Fondo de Cohesión.

Junto a los datos agregados es interesante observar cuál ha sido la evolución de la participación de los fondos de solidaridad en el PIBpm en cada una de las CC.AA. Para ello se ha calculado la variación (en puntos porcentuales) de dicha participación entre el año inicial de percepción de los fondos en cada C.A. y el último año del que disponemos de datos. Esto es lo que nos muestra el Cuadro 4.

Cuadro 4.- Puntos porcentuales de variación de la participación de los fondos de solidaridad en el PIBpm de cada Comunidad Autónoma en el período considerado.

	Del FCI- solidaridad ¹	De los fondos europeos ²	Del total de fondos solidaridad ³
Andalucía	-0,62%	0,40%	0,03%
Aragón		0,02%	0,02%
Asturias	0,09%	0,32%	0,52%
Baleares		0,13%	0,13%
Canarias	-0,79%	0,43%	-0,17%
Cantabria	-0,05%	-0,06%	0,05%
Castilla - La Mancha	-0,65%	1,18%	0,82%
Castilla y León	-0,29%	0,67%	0,55%
Cataluña		0,06%	0,06%
Extremadura	-1,73%	0,41%	-0,58%
Galicia	-0,38%	0,85%	0,74%
Madrid		0,11%	0,11%
Murcia	-0,31%	0,71%	0,51%
La Rioja		0,25%	0,31%
Comunidad Valenciana	-0,13%	0,39%	0,28%
TOTAL	-0,25%	0,33%	0,20%

Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: Sólo se incluyen las CC.AA. beneficiarias del FCI-solidaridad; por otra parte, se trata de la evolución entre 1982 y 2002, salvo para Cantabria cuya evolución es de 1993 a 2002, ya que en 1993 comienza esta C.A. a percibir FCI-solidaridad

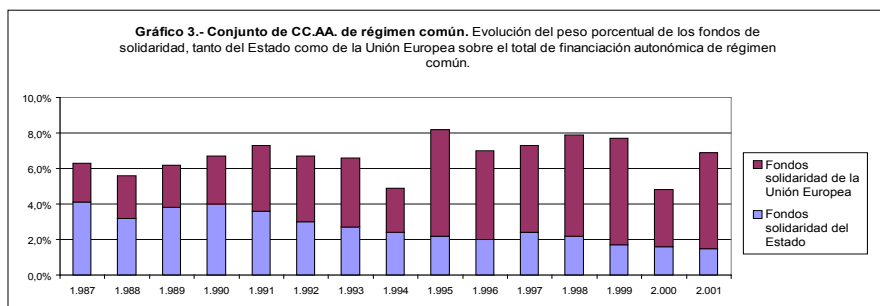
Nota 2: Evolución en el período 1987-2002.

Nota 3: Para las CC.AA. Receptoras de FCI-solidaridad entre 1982-2002; para las CC.AA. No receptoras de FCI-solidaridad para el período 1987-2002; para Cantabria para el período 1987-2002.

En el Cuadro 4 se observa que el FCI-solidaridad ha perdido peso en relación al PIBpm en todas las CC.AA. excepto en Asturias donde la participación del FCI-solidaridad en el PIBpm ha aumentado en 0,09 puntos porcentuales. En el conjunto de CC.AA. de régimen común se ha producido un descenso de 0,25 puntos. Entre las que más peso ha perdido el FCI destacan Extremadura (1,73 puntos), Canarias (0,79), Castilla-La Mancha (0,65) y Andalucía (0,62). Las que menos han perdido son Cantabria (0,05), pero hay que tener en cuenta que esta C.A. comenzó a recibir el FCI a partir de 1993, Comunidad Valenciana (0,13), Castilla-León (0,29), Murcia (0,31) y Galicia (0,38). Si consideramos el Total de Fondos de Solidaridad, la perspectiva es diferente ya que estos han crecido, para el conjunto de CC.AA.

0,2 puntos. Sin embargo, las disparidades intercomunitarias son ahora mayores. Algunas CC.AA., como Canarias y Extremadura, han experimentado un descenso de 0,17 y 0,58 puntos respectivamente, mientras que otras han aumentado su participación sensiblemente por encima de la media, como Castilla-La Mancha (0,82), Galicia (0,74), Castilla-León (0,55), Asturias (0,52) y Murcia (0,51), o por debajo de la media como Aragón (0,02), Andalucía (0,03), Cantabria (0,05), Cataluña (0,06), Madrid (0,11) y Baleares (0,13).

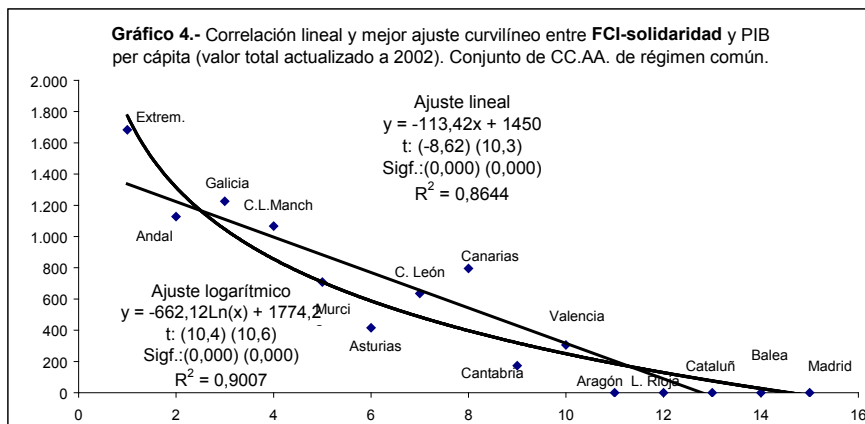
Si se considera ahora la participación de los fondos de solidaridad en el total de la financiación de las CC.AA. (sólo ingresos no financieros), la pauta evolutiva es muy semejante que la mostrada respecto a la participación en el PIB. En el Gráfico 3 se observa como el FCI-solidaridad ha disminuido, sobre entre 1990 y 1996, desde un 4% hasta un 2%. En 1997 y 1998 se produce un ligero incremento, pero en los últimos años, 1999 a 2001, se produce una brusca caída pasando a unos porcentajes de participación de 1,7%, 1,6% y 1,5% respectivamente. Es decir entre 1987 (con un 4,1%) y 2001 (con un 1,5%) se ha producido un descenso del 173% en la participación del FCI-solidaridad en la financiación del conjunto de CC.AA. de régimen común. Por otra parte, se corrobora una vez más que la mayor parte de la responsabilidad solidaria ha correspondido a los Fondos europeos, aunque con notables altibajos en su evolución. Es a partir sobre todo de 1995 cuando se produce un incremento notable de los Fondos de Solidaridad en términos de su participación en la financiación autonómica, debido a la espectacular subida de los Fondos europeos. Así, el total de Fondos pasa de un peso porcentual del 4,9% en 1994 a un 8,2% en 1995, manteniéndose entre el 7% y 8% entre 1996 y 1999. En el año 2000 se produce una brusca caída que se recupera en 2001, llegando a una tasa de participación en la financiación total del 6,9% en este último año.



Fuente: Elaboración propia.

2.2. ¿Es progresivo el reparto de los recursos de solidaridad?

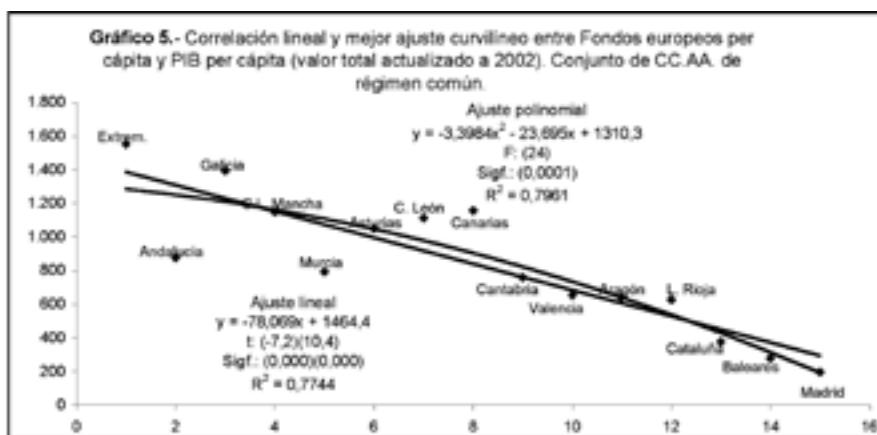
Comenzando con el FCI-solidaridad, en el Gráfico 4 se observa que el PIB per cápita sí es explicativo en gran medida, como era de esperar, del reparto de este fondo estatal. Esto era previsible en cuanto que, como hemos visto, el PIBpc es la variable de reparto fundamental, la que posee la mayor ponderación, sobre todo antes de la reforma de 1990. A partir de este año, sin embargo, la variable $P/\sum P_i - VAB_i/\sum VAB_i$ baja su ponderación en cuanto a su incidencia en el reparto del FCI alcanzando un 20% (antes tenía un peso de 87,5%), pero con la contrapartida de que a partir de ese año sólo se benefician del FCI las CC.AA. consideradas objetivo 1 tal como se regula en los Fondos estructurales europeos, como se ha explicado. Debido a ello, en los ajustes lineal y curvilíneo, que son estadísticamente significativos, se alcanza un coeficiente de correlación (R^2) de 0,8644 y 0,9007 respectivamente. Es de remarcar que el ajuste logarítmico mejora el grado de correlación, indicando su curva representativa mayor dosis de progresividad en el reparto entre las CC.AA. más pobres en cuanto que a medida que aumenta el PIBpc las CC.AA. participan en una menor proporción en el FCI-solidaridad. Esta dosis de progresividad disminuye entre las CC.AA. más ricas, en la medida en que la pendiente de la curva se hace menor en éstas. No obstante, a pesar de ese alto coeficiente de correlación, se observa en el Gráfico 4 que los puntos representativos de las distintas CC.AA. se alejan frecuentemente tanto de la curva como de la línea de ajuste.



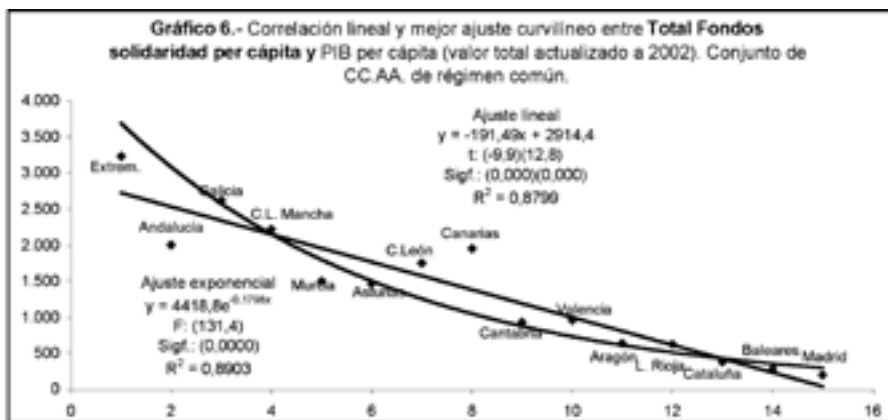
Fuente: Elaboración propia.

Considerando los Fondos europeos, se observa en el Gráfico 5 que el ajuste de correlación proporciona peores resultados que en el caso del FCI-solidaridad. Aunque siguen siendo estadísticamente significativos, ahora los coeficientes de correlación son menores aunque todavía aceptablemente altos (0,7744 y 0,7961 respectivamente para los ajustes lineal y curvilíneo). Sin embargo, es destacable el hecho de que la curva de ajuste es, al contrario que en el caso anterior, convexa, lo cual nos estaría indicando que entre las CC.AA. más pobres la participación en los Fondos europeos disminuye en menor proporción a medida que aumenta el PIBpc que entre las CC.AA. más ricas, en las cuales se observa que la pendiente de la curva es ciertamente más negativa.

Respecto al total de fondos de solidaridad, tanto estatal como europeos, los ajustes de correlación son muy semejantes que el caso de la consideración única del FCI-solidaridad, con coeficientes de correlación muy parecidos (compárese Gráficos 4 y 6). Asimismo, el ajuste curvilíneo (exponencial) muestra una destacable mayor pendiente negativa entre las CC.AA. más pobres que entre las CC.AA. más ricas, lo cual, de igual manera que respecto al FCI-solidaridad, nos indica un mayor grado de progresividad en el reparto entre las primeras que entre las últimas.

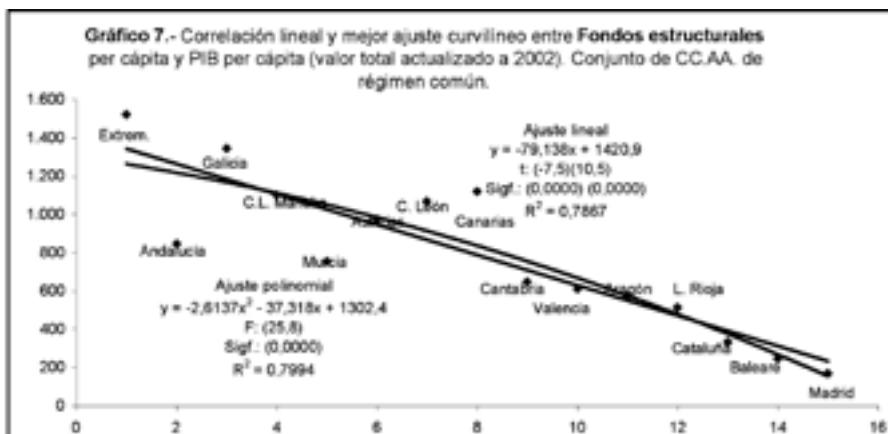


Fuente: Elaboración propia.

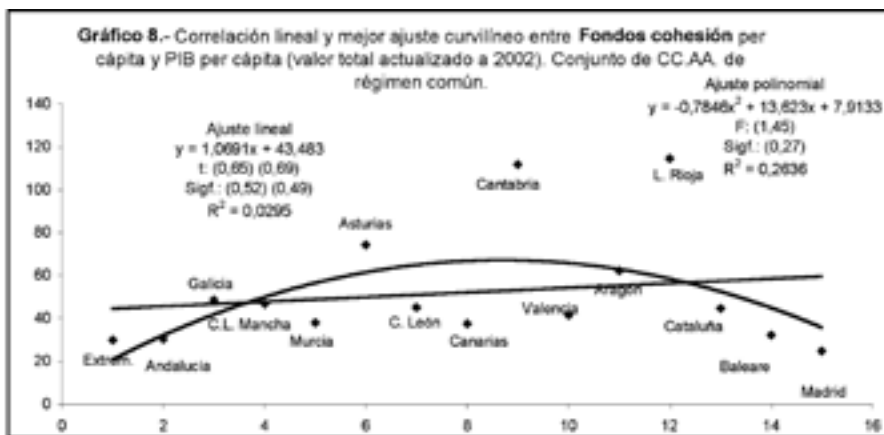


Fuente: Elaboración propia.

Por último, desagregamos el análisis de regresión en los dos componentes de los fondos europeos: conjunto de Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión. Los resultados se muestran en los Gráficos 7 y 8. Pues bien, se observa que el ajuste en el caso del Fondo de Cohesión no es estadísticamente significativo, apareciendo un reparto absolutamente a merced de la discrecionalidad del Estado. Sin embargo, como quiera que su cuantía en todo el período 1987-2002 considerado es insignificante respecto a los Fondos Estructurales, éstos mantienen un ajuste prácticamente idéntico al correspondiente al total de fondos europeos, aunque ahora los coeficientes de correlación mejoran muy levemente.



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

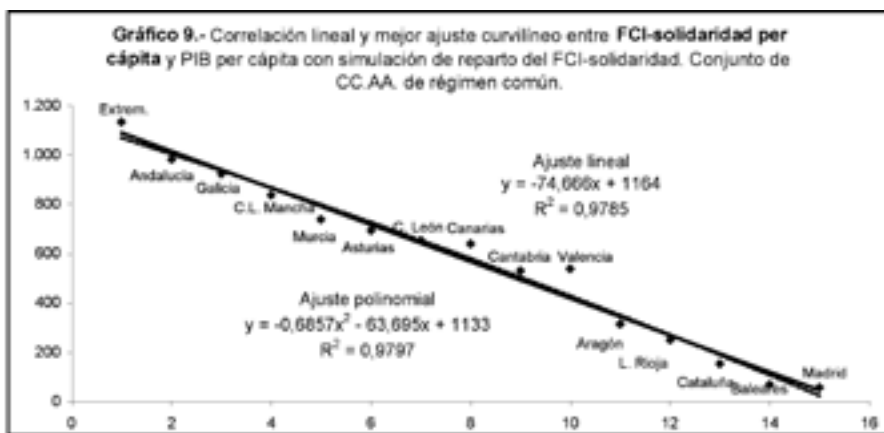
3. UNA NORMA PARA EVALUAR LOS RECURSOS AFECTOS A SOLIDARIDAD

Como se ha señalado, los recursos destinados a ejercer las obligaciones constitucional y europea de la solidaridad suelen incorporar distintos criterios de reparto según los objetivos pretendidos. No obstante, si lo que pretendemos es reequilibrar la producción, parece razonable que esos distintos criterios tengan una evaluación agregada en función al objetivo último, que no es otro que el acortamiento de las brechas de producción per cápita, de forma que cuanto menores sean las diferencias con el objetivo menores sean las aportaciones por solidaridad y viceversa. Dicha norma, que podría ser extensible al conjunto de recursos afectos a solidaridad, en el caso de los Fondos europeos encuentra el límite de los condicionamientos que para cada tipo de fondo establece la regulación del mismo. Es por ello por lo que en este primer estudio hemos optado por aplicar la norma sólo a los recursos procedentes del FCI.

El cálculo de la norma se basa en la distribución de los recursos en función de la distancia, para cada uno de los años considerados, del PIB per cápita de cada una de las C.A. respecto a la C.A. con mayor PIB per cápita. Así, tomando los valores totales del FCI-solidaridad para cada uno de los años, aplicamos, en un escenario de simulación, un alternativo criterio de reparto del mismo consistente en que cada C.A. participa de dichos montantes globales en un porcentaje de participación derivado de la siguiente fórmula:

$$PPFCi = \frac{\left(\frac{PIBi}{Pi} - X\right) \times Pi}{\sum_{j=1}^n \left(\frac{PIBj}{Pj} - X\right) \times Pj}$$

siendo $PPFCI_i$ el porcentaje de participación en el importe total del FCI-solidaridad por la C.A. i ; X el máximo de los PIB per cápita de las CC.AA. en cada año y $P_{i,j}$ la población de la C.A. i o j ¹⁵. Para su evaluación realizamos un ejercicio de comprobación de la pauta de reparto del FCI-solidaridad bajo este escenario de simulación de la misma manera que antes, mediante el análisis de regresión respecto al PIB regional per cápita en valores acumulados y actualizados a euros de 2002. Los resultados se muestran en el Gráfico 9.



Fuente: Elaboración propia.

Como era previsible, la norma produce una sustancial mejora en los ajustes de correlación como consecuencia de que, con el reparto simulado, la variable PIBpc es la que se erige como la única variable implícita de reparto del FCI-solidaridad. Vemos en el Gráfico 9 que el ajuste lineal es casi perfecto, teniendo las diferencias su origen en la distinta evolución del PIBpc de cada C.A.

También podemos calcular, a partir de la norma de reparto del FCI-solidaridad propuesta, la pauta evolutiva del mismo en el período 1982-2002 para las distintas CC.AA. en términos de su participación en el PIB de cada C.A. Eso es lo que se representa en el Cuadro 5, en el que se puede observar que, *grosso modo*, las CC.AA. con menor PIBpc habrían ido disminuyendo su participación en el FCI-solidaridad entre 1982 y 2002 en mayor proporción que las CC.AA. con mayor PIBpc. Este hecho nos estaría indicando que la diferencia entre el PIBpc de cada C.A. respecto a la que la presenta mayor cada año iría disminuyendo año tras año y, consecuentemente, en la misma proporción disminuiría la participación de cada C.A. en el reparto simulado del FCI-solidaridad.

(15) Esta propuesta de reparto del FCI la realiza Hierro (1.994).

Cuadro 5.- Participación porcentual del FCI con norma simulada de reparto respecto al PIBpm de cada C.A. Orden de CC.AA. de menor a mayor PIBpc

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Extremadura	1,7%	1,7%	1,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%
Andalucía	1,0%	1,0%	0,9%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
Galicia	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,6%	0,7%	0,5%	0,5%
Castilla - La Mancha	0,6%	0,6%	0,7%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Murcia	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Asturias	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Castilla y León	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%
Canarias	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%
Cantabria	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%
Comunidad Valenciana	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Aragón	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
La Rioja	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Cataluña	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
TOTAL	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Puntos porcentuales de variación entre 1982 y 2002
Extremadura	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	-1,3%
Andalucía	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	-0,7%
Galicia	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-0,4%
Castilla - La Mancha	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-0,6%
Murcia	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,3%
Asturias	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,1%
Castilla y León	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,3%
Canarias	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	-0,3%
Cantabria	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%
Comunidad Valenciana	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%
Aragón	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
La Rioja	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Cataluña	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de: MEH, "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas", de los distintos años y de INE, Contabilidad Regional de España

Cuadro 6.- Reparto del Total de Fondos de Solidaridad entre las CC.AA. (en orden de menor a mayor PIBpc), con reparto real y simulado del FCI-solidaridad. Valor total actualizado a precios de 2002 (miles de euros).

	Total Fondos Solidaridad (miles euros actualizados)				Total Fondos Solidaridad: participación porcentual en el PIBpm de cada C.A.			
	Reparto		Diferencia: (a)-(b)		Reparto		Diferencia:	
	real (a)	simulado (b)	real (a)	simulado (b)	real (a)	simulado (b)	real (a)-(b)	
Extremadura	3.502.844,7	2.906.718,8	596.125,9		1,89%	1,57%	0,32%	
Andalucía	14.266.763,4	13.220.723,3	1.046.040,1		1,04%	0,96%	0,08%	
Galicia	7.321.899,2	6.473.414,3	848.484,9		1,26%	1,11%	0,15%	
Castilla - La Mancha	3.774.999,0	3.379.732,3	395.266,7		1,03%	0,92%	0,11%	
Murcia	1.625.199,4	1.655.918,5	-30.719,1		0,64%	0,65%	-0,01%	
Asturias	1.616.593,3	1.922.371,8	-305.778,5		0,62%	0,73%	-0,12%	
Castilla y León	4.461.355,5	4.502.963,4	-41.607,9		0,72%	0,73%	-0,01%	
Canarias	3.101.482,3	2.851.372,7	250.109,6		0,81%	0,74%	0,06%	
Cantabria	495.139,2	684.455,3	-189.316,1		0,37%	0,51%	-0,14%	
Comunidad Valenciana	3.778.868,7	4.693.049,2	-914.180,6		0,37%	0,46%	-0,09%	
Aragón	759.728,2	1.134.383,3	-374.655,1		0,22%	0,33%	-0,11%	
La Rioja	165.986,6	232.162,1	-66.175,4		0,20%	0,28%	-0,08%	
Cataluña	2.313.359,2	3.246.391,6	-933.032,4		0,12%	0,16%	-0,05%	
Baleares	212.686,5	265.473,0	-52.786,5		0,08%	0,11%	-0,02%	
Madrid	980.654,2	1.265.178,7	-284.524,5		0,06%	0,08%	-0,02%	

Fuente: Elaboración propia.

Por último, en el Cuadro 6 se muestra el montante global del período 1982-2002 del Total de Fondos de Solidaridad, a valores actualizados a precios de 2002 y distinguiendo entre el reparto real del FCI-solidaridad y el reparto simulado en función de la norma de reparto propuesta. Además las CC.AA. están ordenadas de menor a mayor PIBpc. Pues bien, se puede observar, en primer lugar, que las CC.AA. con menor PIB pc (Extremadura, Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha) percibirían menores fondos de solidaridad en el escenario simulado que en el reparto real. Todas las demás CC.AA. percibirían mayor montante con el reparto simulado del FCI. Se viene a confirmar de nuevo lo afirmado en el párrafo anterior. Por otra parte, se desprende del Cuadro que cuanto mayor PIBpc menor participación relativa tienen las CC.AA. en el total de Fondos de Solidaridad (en relación a su PIBpm). Esto viene a confirmar un reparto progresivo tanto en el escenario real como simulado ya comentado con anterioridad en el subepígrafe 2.2.

4. CONCLUSIONES

Nuestras principales conclusiones son las siguientes:

1ª.- En la evolución que han mantenido los Fondos de Solidaridad, se corrobora que mientras que el FCI-solidaridad ha mantenido una evolución bastante estable en el período, los Fondos europeos han tendido, en general, a aumentar. Consecuencia de esto, el FCI-solidaridad ha ido perdiendo peso porcentual en el total de Fondos de Solidaridad con el paso de los años a favor de los Fondos europeos, los cuales, cada vez en mayor medida, han tomado el timón en lo que respecta al ejercicio efectivo de la solidaridad entre las CC.AA.

2ª.- La evolución que ha mantenido el FCI-solidaridad en términos relativos (en términos de su participación en el PIBpm y en el total de los ingresos no financieros de las CC.AA.) ha sido claramente a la baja. Por el contrario, los Fondos europeos han mantenido una tendencia general al alza, aunque con altibajos, sobre todo en relación al PIBpm. En el peso relativo de los Fondos europeos respecto al total de financiación de las CC.AA., sobre todo se produce un alza a partir de 1995, aunque con una evolución muy inestable a partir de este año. Este hecho ha provocado que, de igual manera que lo comentado en el punto 1, el FCI-solidaridad haya perdido importancia relativa en cuanto a su participación tanto en el PIBpm como en la financiación autonómica, a favor de los Fondos europeos.

3ª.- A un nivel más desagregado en el análisis de la evolución, se concluye que, en todas las CC.AA. (excepto en Asturias) el FCI-solidaridad ha perdido participación porcentual en el PIBpm de cada una de ellas y, además, esa pérdida ha

sido mayor, en general, en las CC.AA. más pobres como Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha. Las particularidades más relevantes son, aparte del caso de Asturias que ha aumentado su participación, por un lado, las de Canarias y Extremadura, las cuales han perdido en mayor proporción que la media, y, por otro, la que presenta Cantabria, que ha perdido en menor proporción. Si consideramos el total de fondos de solidaridad en su participación en el PIBpm, destaca el hecho de que sólo dos CC.AA., Extremadura y Canarias han experimentado un descenso en tal participación.

4º.- Por su parte, considerando la participación del total de fondos de solidaridad en la financiación de las CC.AA., todas las que han experimentado un descenso (salvo Aragón) son CC.AA. objetivo 1 (las más pobres). Las que han experimentado mayores incrementos, por el contrario, son ricas, como La Rioja, Comunidad Valenciana, Cataluña y Madrid.

5º.- Los coeficientes de correlación de recursos y PIB tanto para el total de fondos, como para sus dos componentes estatal y europeo, son bastante elevados. Sin embargo el mejor ajuste curvilíneo tanto del FCI-solidaridad como del total de fondos presenta una curvatura cóncava que determina que el grado de progresividad es más acentuado en las CC.AA. más pobres que en las más ricas. Por otra parte, se observa que el reparto del Fondo de Cohesión no se realiza bajo ningún criterio de solidaridad, sino que más bien parece estar a merced de la voluntad discrecional del Estado. El conjunto de Fondos Estructurales, sin embargo, mejora muy levemente el ajuste en relación al total de fondos europeos, debido a que el Fondo de Cohesión representa una cuantía insignificante en el total acumulado del período objeto de estudio.

6º.- En los resultados simulados derivados de la aplicación de la norma se mejoran significativamente los coeficientes de correlación, determinando una posición de referencia acorde con el objetivo de solidaridad. De la comparación entre datos reales y cifras obtenidas de aplicación de la norma se deduce que se ha producido una pauta evolutiva general respecto del total de fondos de solidaridad en términos relativos perjudicial para las CC.AA. con menor nivel de desarrollo, lo que indica la necesidad de revisión de criterios de reparto.

BIBLIOGRAFÍA

ATIENZA MONTERO, P. (2003): *El federalismo fiscal canadiense: comparación con el Estado de las Autonomías y posibles aplicaciones al mismo*, Tesis Doctoral, Universidad de Málaga.

- BIESCAS FERRER, J.A., LÓPEZ LABORDA J. (1992): "Financiación vía F.C.I. y desarrollo regional desde la Constitución", en I.E.F. (1992).
- BORRELL FONTELLES, J., ZABALZA MARTÍ, A. (1990): "El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial: un instrumento de política regional", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 2, 229-247.
- CASTELLS OLIVERES, A. (1992a): "Unas notas sobre la reforma del F.C.I.", en I.E.F. (1992).
- CASTELLS OLIVERES, A. (1992b): "El F.C.I.: problemas y alternativas" en I.E.F. (1992).
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1991): "Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-96".
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1993): "Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las CC.AA. del quinquenio 1992-1996".
- CORDERO MESTANZA, G. (1992): "Los Fondos Estructurales Europeos como fuente de financiación de las CC.AA.", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 27, 137-146.
- DE LA FUENTE SANTORCUATO, A., RAMÍREZ SANTÍN, F. (1993): "Transferencias de los Fondos Estructurales a las CC.AA.", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 11.
- HERRERO BLANCO, C., VILLAR, A. (1992): "El reparto del FCI entre las CC.AA.", *Hacienda Pública Española*, monografía nº 1, 113-125.
- HERRERA MALDONADO, J.M., HIERRO RECIO, L.A. (1997): "El componente de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas", *Actas del I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía*, Jerez de la Frontera (Cádiz), del 23 al 25 de abril.
- HIERRO RECIO, L.A. (1994): "La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial: Los costes y beneficios de la solidaridad", *Revista de Estudios Andaluces*, nº 20, 1-20.
- HIERRO RECIO, L.A. (1996): *Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales*, Sevilla Siglo XXI, Sevilla.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (I.E.F.) (1992): *El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio*, Madrid.
- MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1988): "El Fondo de Compensación Interterritorial", *Papeles de Economía Española*, nº 35, 354-376.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: "Informe sobre la financiación de las CC.AA.", informe anual desde 1986.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL J., MARTÍNEZ LÓPEZ, R. (1992): "El Fondo de Compensación Interterritorial: capacidad redistributiva tras diez años de existencia", *Hacienda Pública Española*, monografía nº 1, 127-161.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1991): "Los efectos del FCI en el desarrollo regional", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 5, 139-158.