

EVALUANDO LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Pedro Atienza Montero
Luis Ángel Hierro Recio
(Universidad de Sevilla)

Aparte de la nivelación interterritorial de los recursos financieros con destino a gastos corrientes puestos a disposición de las Comunidades Autónomas¹, otro objetivo fundamental de las transferencias que han de recibir las mismas consiste en el reequilibrio interterritorial de la capacidad productiva de los distintos territorios del país, es decir la materialización del principio de solidaridad. La obligación constitucional de la solidaridad viene recogida en el art. 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,...”. Especificándose a su vez, en el artículo 158.2, 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 virtud a este mandato constitucional y teniendo en cuenta las enormes diferencias en términos de PIB de las Comunidades Autónomas, cabría esperar que el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) hubiera alcanzado una consideración privilegiada dentro de los instrumentos de financiación autonómica. No obstante y como se podrá apreciar en este trabajo, su cuantía a lo largo del tiempo ha ido menguando, a la par que crecían los recursos europeos destinados a ese mismo fin. El futuro próximo, para el que se vaticina la pérdida de la condición de beneficiaria neta de España en relación al presupuesto de la Unión, hace que de nuevo adquiera relevancia la discusión sobre el papel de la solidaridad en las aplicaciones de los Presupuestos

¹ Expresión de la aplicación del principio de igualdad entre los ciudadanos españoles.

Generales del Estado y la necesidad de retomar la discusión sobre el tamaño del FCI y su distribución.

Evidentemente, para favorecer una discusión razonable sobre el ejercicio de la solidaridad, cuestión ésta muy condicionada por los juicios de valor, se hace necesario al menos disponer de unos datos mínimamente elaborados que permitan reconocer el esfuerzo destinado al reequilibrio territorial en el conjunto de la financiación autonómica, su composición y la posible existencia de otros instrumentos financieros que hayan podido acrecentar o disminuir el impacto de los instrumentos de solidaridad.

Pues bien, el objetivo de este trabajo consiste: primero en corroborar cuantitativamente el alcance que han logrado estos instrumentos de solidaridad en el sistema de la financiación autonómica en el período 1982-2002², 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 CC.AA, 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 C.A. respecto al de la C.A. que alcanza el máximo PIBpc en cada año de los considerados.

-1.- Fondos para inversión transferidos a las CC.AA. de régimen común con objetivo de solidaridad.

1.1.- El Fondo de Compensación Interterritorial.

En respuesta al imperativo constitucional mencionado establecido en el art. 158.2 CE, la LOFCA (L.O. 8/1980) incluye al FCI 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.

² 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 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 comunicaciones 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.

Se trata, por tanto, el FCI de una transferencia cuya dotación anual y reparto están perfectamente reglados y con carácter finalista hacia la cobertura financiera de proyectos de inversión a acometer por las CC.AA. y acordados conjuntamente entre el Estado y la C.A., con destino al desarrollo económico regional y a la convergencia en nivel de renta y riqueza de las CC.AA. Además ese carácter de condicionalidad se acentúa por la obligación de rendición de cuentas a las Cortes Generales.

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).

El FCI se puso en práctica en 1982. Sin embargo experimentó algunos cambios respecto a la regulación establecida por el art. 16 LOFCA. Posteriormente a la promulgación de ésta, en el “Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas” de 1981, se fijaron unos criterios que perfilaron con más detalle el FCI que finalmente serían adoptados por la ley 7/1984 reguladora del FCI. Dichos criterios, que deberían inspirar la futura regulación legal, son los siguientes (Melguizo Sánchez, 1988):

- Que no suponga un incremento del gasto público.
- Que no se altere radicalmente la distribución sectorial de las inversiones públicas, ya que el objetivo del FCI es alterar la distribución territorial.
- Se ha de integrar el FCI en programas de desarrollo regional, conforme a su carácter de instrumento de este tipo de políticas.
- Se concreta la base de cálculo de la dotación anual del FCI en la “inversión nueva”. Ésta correspondería, en términos presupuestarios, a la suma de los capítulos VI de los Presupuestos del Estado y de sus organismos autónomos más las transferencias de capital a entidades locales, excluyéndose las inversiones destinadas a la conservación, mejora, y sustitución de bienes de capital público, así como las inversiones del Ministerio de Defensa (se trataría, por tanto, de la inversión nueva civil).
- El volumen mínimo del Fondo será el que resulte de sumar las inversiones nuevas correspondientes a las competencias transferidas a las CC.AA..
- Todas las CC.AA. habrían de ser beneficiarias del FCI.
- En cuanto a los criterios de reparto, se aboga por la existencia de pocos indicadores, prefiriéndose maniobrar con las ponderaciones. En todo caso, se habrá de tener en cuenta a la población y se concreta la ponderación de la variable renta por habitante.

Siguiendo estas líneas directrices, se elaboró un FCI para 1982 incorporado a los Presupuestos Generales del Estado para ese año. Su dotación global alcanzó la cifra de 1.081,82 mill. de euros (180.000 mill. de ptas.). Lo más remarcable es que su distribución no se realizó estrictamente según los criterios propugnados por el art. 16 LOFCA. Esta modificación afectó sobre todo al indicador “inversa de la renta por habitante”. Asimismo se sustituyó el criterio de “población emigrada” por “saldo migratorio”. El criterio “inversa de la renta por habitante” se definió de manera distinta a la definición de la LOFCA, ya que se ponderó “por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad” (Melguizo Sánchez, 1988). Siguiendo a este autor, la concreción de este indicador según la LOFCA sería:

$$\frac{\frac{1}{R_{pci}}}{\sum \frac{1}{R_{pci}}}, \text{ siendo } R_{pci} \text{ la renta per cápita de la Comunidad } i.$$

Sin embargo, la definición finalmente adoptada fue la siguiente:

$$\frac{\frac{P_i}{R^2_{pci}}}{\sum \frac{P_i}{R^2_{pci}}}, \text{ siendo ahora } P_i \text{ la población de la Comunidad } i.$$

Esta corrección fue, por tanto, muy importante, toda vez que la variable “inversa de la renta per cápita” constituye, obviamente, el criterio fundamental de medición del diferencial de desarrollo económico interterritorial. Así se constató en la ley 7/1984, que estableció (arts. 4 y 5) que los criterios de reparto y sus ponderaciones relativas definitivamente serían las que recoge la siguiente expresión:

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

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 ($\overline{A_r}$).

S_r la superficie de la Comunidad en kilómetros cuadrados.

Evidentemente mantenían una ponderación altísima las variables indicativas del desarrollo económico de cada C.A. Fundamentalmente la inversa de la renta per cápita. Pero también otros indicadores como el saldo migratorio, que intentaba reflejar el hecho de las migraciones laborales desde las CC.AA. españolas más pobres hacia las más desarrolladas, y, por supuesto, también la tasa de paro, indicador asimismo de menor dinamismo económico. Sólo la superficie, con una ponderación residual del 5%, y el hecho insular, serían más bien indicadores de gasto de inversión por tales hechos y no estaría directamente relacionado con el nivel de desarrollo económico de la C.A.

Por otra parte, la ley 7/1984 reguladora del FCI recogería los principios señalados por los Acuerdos autonómicos de 1981, así como los recogidos en el art. 16 LOFCA, ya expuestos anteriormente. Quizá lo más remarcable sea que el importe de la dotación anual se calculaba aplicando un porcentaje (nunca inferior al 30%) sobre la base constituida por la “inversión real nueva”. Queda excluida, por tanto, la inversión de reposición (conservación, mejora y sustitución) del capital adscrito a la prestación de los servicios públicos traspasados a las CC.AA. En el período transitorio del sistema de financiación autonómica, en la valoración del coste efectivo sólo se incluía, respecto al gasto de inversión, la inversión de reposición, permaneciendo, entonces, en principio, la inversión “nueva” sin ninguna cobertura financiera. La solución que se dio a este problema fue incorporarla al FCI, con lo que durante esos primeros años 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. Sin embargo, este hecho generaba una disfuncionalidad en el diseño del FCI ya que no se permitía que se centrara en su genuino objetivo proclamado por la Constitución y por la LOFCA: el de corregir las disparidades interregionales de renta y riqueza. Ha significado, en

consecuencia, uno de los defectos capitales en el diseño originario del FCI y del modelo transitorio de financiación autonómica³.

Tanto es así que 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 defecto 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. Con ello se quería desligar definitivamente al FCI de la financiación de la inversión nueva de los servicios traspasados a las CC.AA. Por otra parte, en este mismo Acuerdo se estableció el derecho de cada C.A, ante la entrada de España en la CEE, a utilizar hasta un 30% de su FCI para cofinanciar proyectos de inversión conjuntamente con recursos procedentes del FEDER.⁴

No obstante, a la altura de 1989 era patente la necesidad de reformar el FCI, una vez transcurridos los cinco años previstos por la ley 7/1984 para la revisión de las ponderaciones de las variables de reparto. Sin embargo, la reforma no sólo incidió sobre las ponderaciones respectivas, sino que habría de ser más profunda. Y esto debido, primero, al defecto señalado de la doble funcionalidad que asumía el FCI. Pero también por otras razones, como la constatación de un comportamiento evolutivo inesperado que mantuvo el FCI desde 1987 a 1989, que consistió en que CC.AA. relativamente ricas como Cataluña y el País Vasco incrementaron fuertemente su participación en el FCI, mientras que, sobre todo Andalucía y Extremadura experimentaron una brusca caída acentuada en los dos últimos años, 1988 y 1989. Esto vendría explicado por un comportamiento imprevisto de la variable “saldo migratorio”.

Otra razón que aconsejaba tal reforma del FCI consistió en que los Fondos Estructurales europeos también experimentaron una reforma en el sentido de que ahora la distribución de los mismos sería competencia de los organismos comunitarios en función de la división de las regiones en dos zonas: zona Objetivo 1 y zona Objetivo 2.

³ 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).

⁴ Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990), Melguizo Sánchez (1988).

Según Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990) la reestructuración del FCI en consonancia con la de los Fondos europeos era inaplazable.

Esa reforma se plasmó definitivamente en la citada ley 29/1990⁵. Los principales elementos del nuevo FCI fueron los siguientes⁶:

- Se redujo el número de CC.AA. perceptoras 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). El FCI sería de menor dimensión pero, al mismo tiempo, más selectivo en cuanto a la consecución de su objetivo de reequilibrio económico interterritorial, de manera que de las nueve CC.AA. reconocidas como regiones Objetivo 1 inicialmente, Cantabria se incorporó a partir de 1993. Por otra parte, 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: se trata de la implementación de una Compensación Transitoria para este grupo de CC.AA. excluidas vigente para los años 1990 y 1991. El nuevo Acuerdo del CPFF de enero de 1992 integró dicha Compensación Transitoria en la cuantía global inicial de financiación incondicionada del nuevo modelo 1992-96⁷.
- En cuanto a los criterios de reparto se distinguieron las variables distributivas (población, superficie, paro, saldo migratorio y dispersión de la población) y dos redistributivas (renta per cápita e insularidad). Se pretendía con ello, por una parte acentuar el carácter redistributivo del Fondo y, por otra, el que no se produjera un salto brusco entre la situación de la C.A. más rica de entre el grupo

⁵ 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).

⁶ Ruiz-Huerta Carbonell, Martínez López (1992), Castells Oliveres (1992), Melguizo Sánchez (1992).

⁷ 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).

de CC.AA. perceptoras y la más pobre de entre las no perceptoras. Estos distintos criterios y sus ponderaciones quedan formulados de la siguiente manera⁸:

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

Siendo:

FCI_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_r 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 sería⁹:

$$FCI = 0,3 \times I \times \left(\frac{P_b}{P} \right) \left(\frac{R}{R_b} \right), \text{ siendo } I \text{ la inversión civil nueva del Estado y sus}$$

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 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

⁸ Castells Oliveres (1992).

⁹ Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990).

con las actuaciones permitidas por el FEDER. Asimismo el Acuerdo del CPFF de 1990 sobre la reforma del FCI eliminó cualquier tipo de restricción relativa a la cantidad del FCI que cada CC.AA. podía destinar a cofinanciar proyectos del FEDER (Ruiz-Huerta Carbonell, Martínez López, 1992).

Por tanto, respecto a la fórmula de reparto, vemos claramente que primero se realizaría una distribución del fondo total (Q) a través de las variables distributivas siguientes: población, con una ponderación del 87,5% y el saldo migratorio, tasa de paro, superficie y dispersión de la población con unas ponderaciones respectivas del 1,6%, 1%, 3% y 6,9%. Posteriormente se realizaría una redistribución sobre las cantidades asignadas de la manera anterior, en función de la renta per cápita medida por el VAB (el parámetro 3,624 equivale al 20% del fondo total Q). Posteriormente se ajustarían las cantidades repartidas en función del factor correctivo I_i . Es decir, los criterios que formulan la distribución del volumen global del FCI pierden virtualidad redistributiva, toda vez que ahora sólo el 20% de ese volumen se va a repartir en función de la renta per cápita de cada C.A. Ahora el criterio de la población se erige como el predominante (repartiendo el 87,5% del volumen total del FCI), es decir, existe una tendencia explícita a distribuir el FCI en términos de igual cantidad per cápita entre todas las CC.AA. beneficiarias. Los demás criterios de reparto tienen una relevancia insignificante, salvo el de dispersión de la población con un 6,9% de ponderación¹⁰. Esta pérdida de capacidad redistributiva a la que nos referimos se ve compensada, no obstante, con el hecho de que se excluyen como beneficiarias a las CC.AA. más ricas (aquellas no incluidas en el Objetivo 1 de la normativa europea).

Ésta ha constituido, en consecuencia, 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. Sin embargo, como se reconoce en la Exposición de Motivos de dicha ley, ésta “parte de la Ley

¹⁰ En Borrell Fontelles, Zabalza Martí (1990) se explica el procedimiento que se siguió para fijar los respectivos porcentajes de ponderación. Ese procedimiento se desarrolló en dos etapas. En una primera se procedió a repartir el volumen global del FCI en términos de igualdad per cápita lo que resultó en una cantidad de 5.440 ptas. por habitante. Una vez realizada esta distribución, se procedió a su redistribución en función de la renta por habitante. Se dedujo el 20% del volumen global para efectuar una redistribución desde las CC.AA. beneficiarias más ricas (aquellas cuyo VAB por habitante fuera superior al VAB por habitante medio del conjunto de CC.AA. beneficiarias) a las más pobres. Por último, se introdujeron las restantes variables distributivas y sus correspondientes ponderaciones señaladas en el texto.

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 CPPF de 27 de julio de 2001)¹¹. En definitiva, se constata 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, por tanto, 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.

En el presupuesto de la Unión Europea, las políticas estructurales suponen, en términos cuantitativos, el segundo componente más importante, después de la PAC,

¹¹ 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.

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 regionales¹². 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 1994-1999¹³.

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

¹² Cordero Mestanza (1999) o De la Fuente Santorcuato, Ramírez Santín (1993).

¹³ 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.

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 realiza 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 despoblación¹⁴.

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.- Reconversión 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 reestructuración de la pesca	FEOGA-orientación, IFOP
5.b.- Desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales	FEOGA-orientación, FEDER, FSE

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

Nota: FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional; FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas; 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 los 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 incluye 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 1¹⁵.

¹⁴ De la Fuente Santorcuato, Ramírez Santín (1993).

¹⁵ 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 miembros¹⁶. 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 transportes¹⁷. 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. Actualmente estos Estados son España, Grecia, Irlanda y Portugal.

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

Siguiendo a Herrera e Hierro (1997) si deseamos segregar los recursos destinados a la solidaridad es necesario corregir los datos sobre 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

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

¹⁷ 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.

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 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. Como quiera que estas partidas estaban destinadas a la financiación de la inversión nueva no se las puede tener en consideración como recurso de la solidaridad, en cuanto, además, mantienen unos criterios de reparto a partir de dichos años, los de la PIE, totalmente ajenas a todo espíritu de solidaridad en el sentido que hemos explicado.

En consecuencia, corregimos 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 en su integridad responden a un principio de solidaridad interterritorial, en la medida en que todos ellos responden 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. Asimismo ocurre con el Fondo de Cohesión aunque

ahora los beneficiarios directos sean los Estados, ya que consideramos que la distribución de estos fondos entre las CC.AA. han de incidir especialmente sobre aquellas menos desarrolladas en el sector de las infraestructuras de transportes y con más problemas medioambientales.

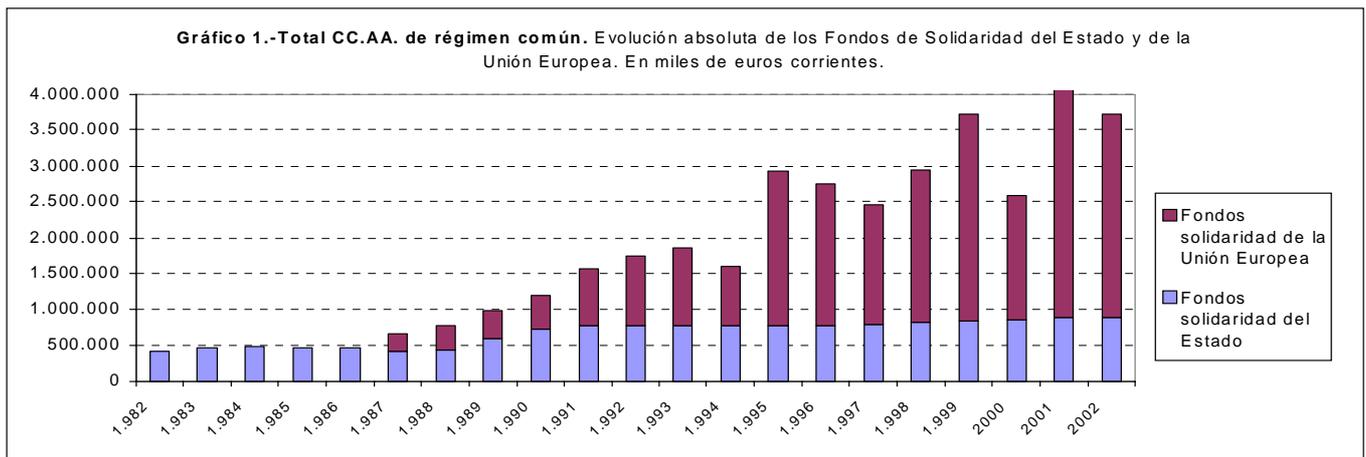
2.- Cuantificación de los fondos destinados a la Solidaridad: relevancia cuantitativa y progresividad en su reparto.

2.1.- Cuantificando los fondos de solidaridad.

En el presente apartado, y una vez descritos los instrumentos afectos al objetivo solidaridad, vamos a analizar la evolución que han mantenido los Fondos de Solidaridad tanto del Estado (FCI-solidaridad) como de la Unión Europea (conjunto de Fondos Estructurales más el Fondo de Cohesión) durante el período 1982-2002.

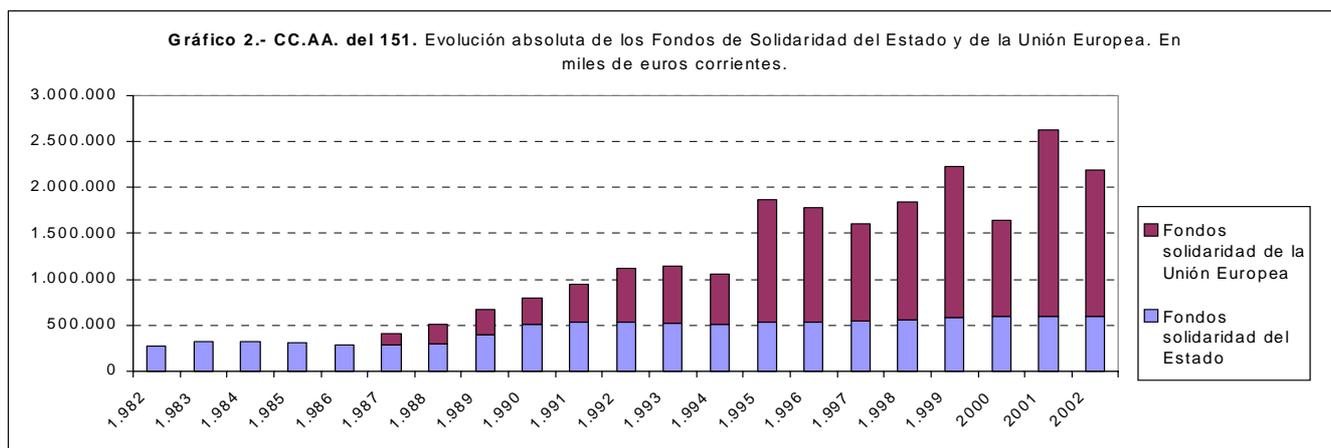
a.- La evolución de los fondos de solidaridad.

En primer lugar, se muestra, en los Gráficos 1 a 3, la evolución en términos absolutos (miles de euros corrientes) tanto de los fondos totales como de sus componentes estatal y europeo y asimismo, tanto para el conjunto de CC.AA. de régimen común como para las CC.AA. del 151 y 143.¹⁸

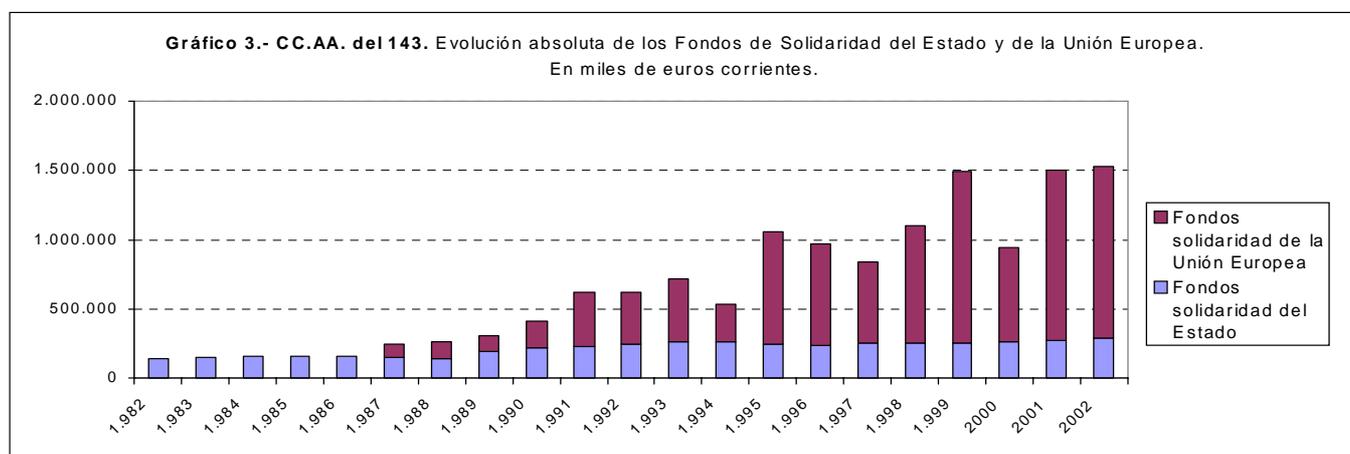


Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ La evolución para cada una de las CC.AA. se puede observar en los Cuadros del Anexo.



Fuente: Elaboración propia.

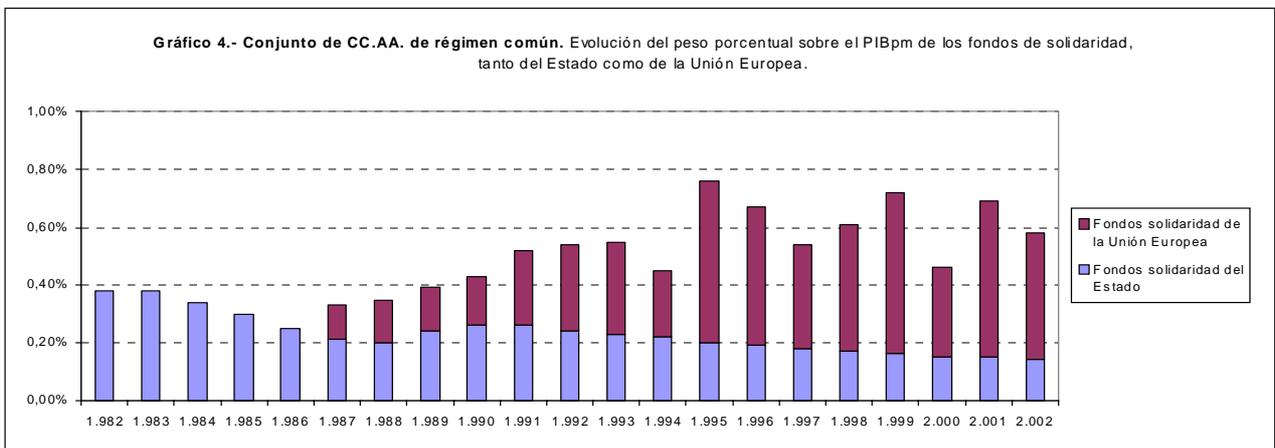


Fuente: Elaboración propia.

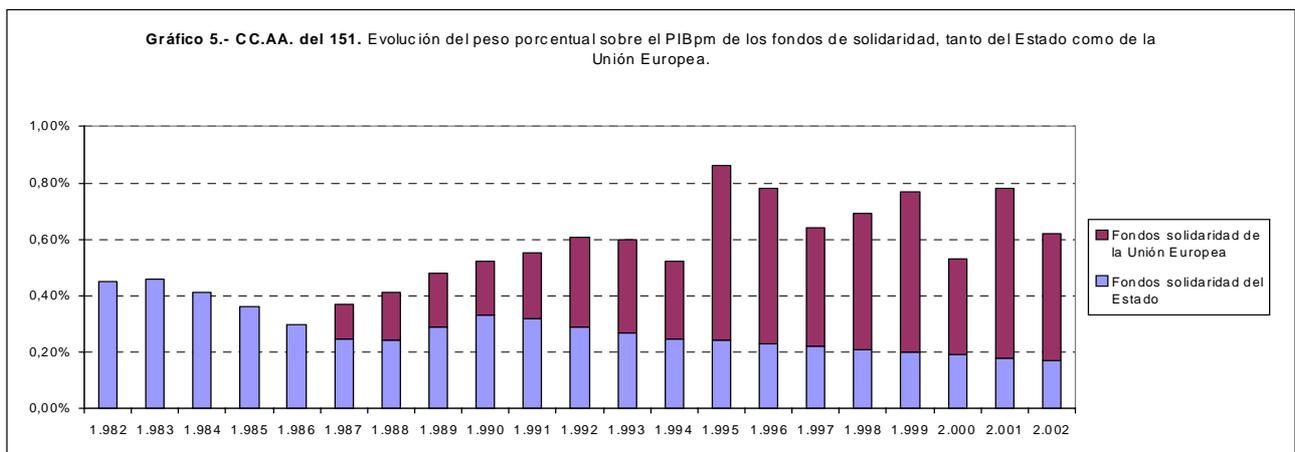
La conclusión que se deduce de estos gráficos es clara. Se observa una tendencia creciente, aunque con altibajos, en la cuantía total de los fondos de solidaridad a partir de 1987. Sin embargo, los responsables de esa tendencia al incremento absoluto son los fondos europeos, ya que el FCI-solidaridad 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. Además esta conclusión es válida tanto para el conjunto de CC.AA. como para las del 151 y las del 143.

Si nos centramos ahora en la evolución del peso de los fondos de solidaridad respecto al PIBpm regional, vemos en el gráfico 4 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

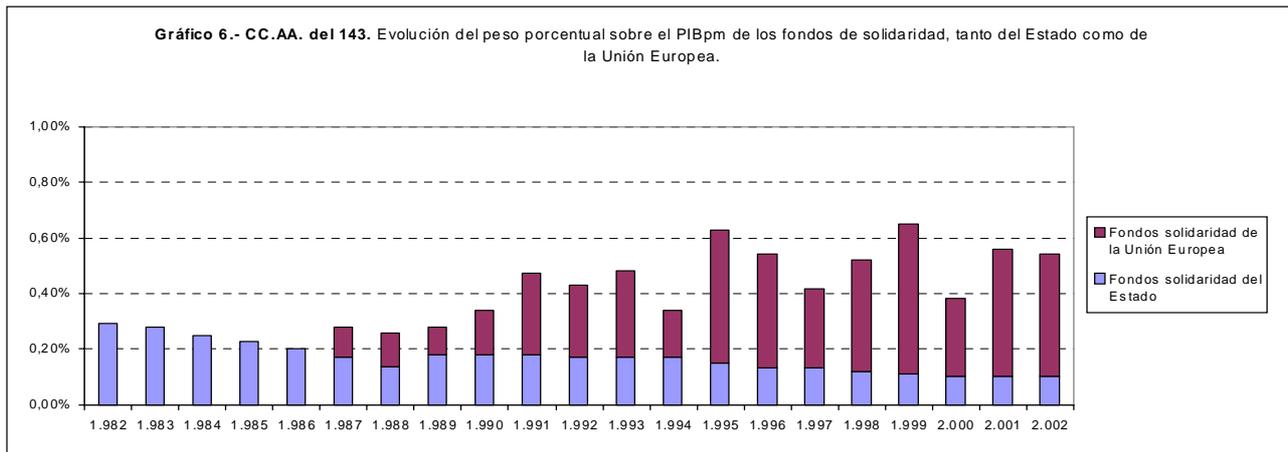
a la baja. Así mientras que en 1982 suponía el 0,38% del PIBpm del conjunto de CC.AA. de régimen común, en 2002 sólo suponía el 0,14%. Y la misma tendencia se observa respecto a las CC.AA. del 151 y del 143 (gráficos 5 y 6). En las del 151 el porcentaje ha disminuido del 0,45% al 0,17% entre 1982 y 2002 y en las del 143 del 0,29% al 0,1%. 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 (para las CC.AA. del 151 ha pasado del 0,12% al 0,45% y para las del 143 del 0,11% al 0,44%).



Fuente: Elaboración propia.

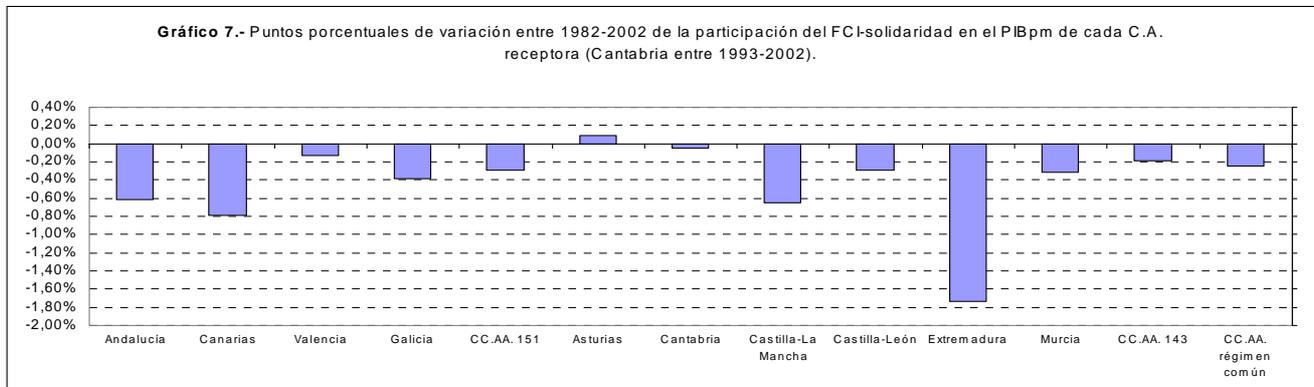


Fuente: Elaboración propia.

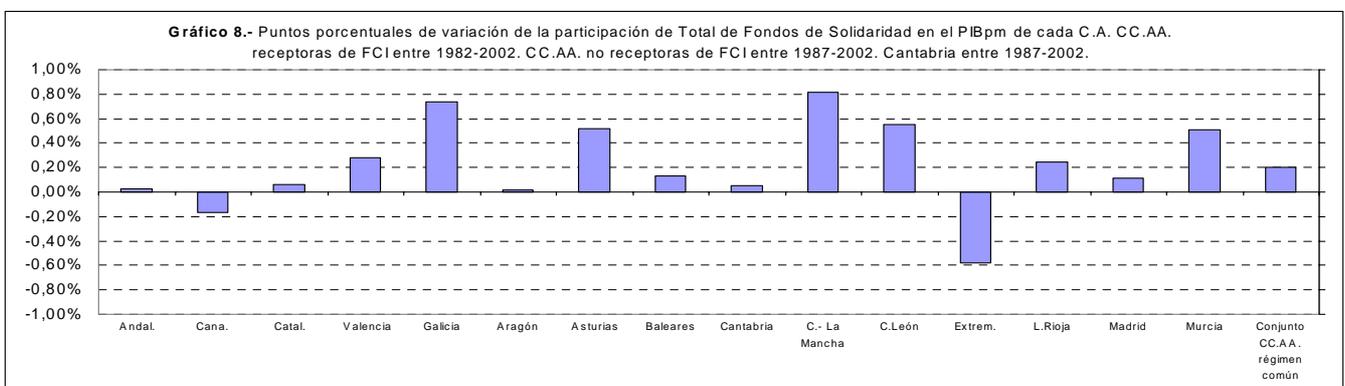


Fuente: Elaboración propia.

En estos gráficos se ofrecen datos agregados de las CC.AA. Sin embargo, sería 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 muestran los gráficos 7 y 8.



Fuente: Elaboración propia.

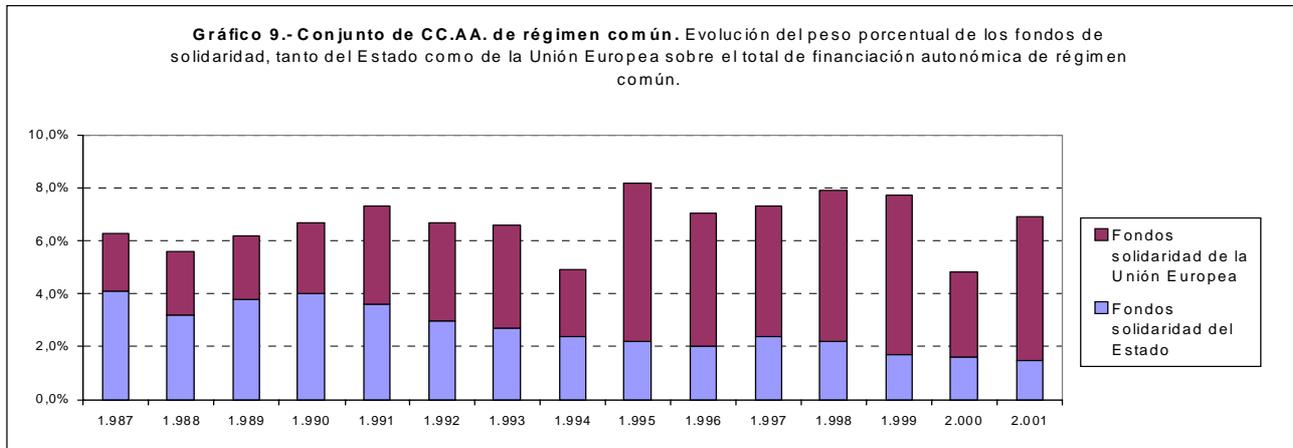


Fuente: Elaboración propia.

Se observa en el gráfico 7 que en todas las CC.AA. ha perdido peso el FCI-solidaridad en relación al PIBpm de cada una de ellas, 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 han perdido 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 (gráfico 8): el conjunto de CC.AA. ha aumentado su participación en 0,2 puntos. Sin embargo, las disparidades intercomunitarias son ahora mayores. Algunas CC.AA., como Canarias y Extremadura, han experimentado un descenso en su participación en el PIBpm (0,17 y 0,58 puntos respectivamente). Las CC.AA. que menos han aumentado su participación son Aragón (0,02), Andalucía (0,03), Cantabria (0,05), Cataluña (0,06), Madrid (0,11) y Baleares (0,13) y las que más han aumentado su participación Castilla-La Mancha (0,82), Galicia (0,74), Castilla-León (0,55), Asturias (0,52) y Murcia (0,51).

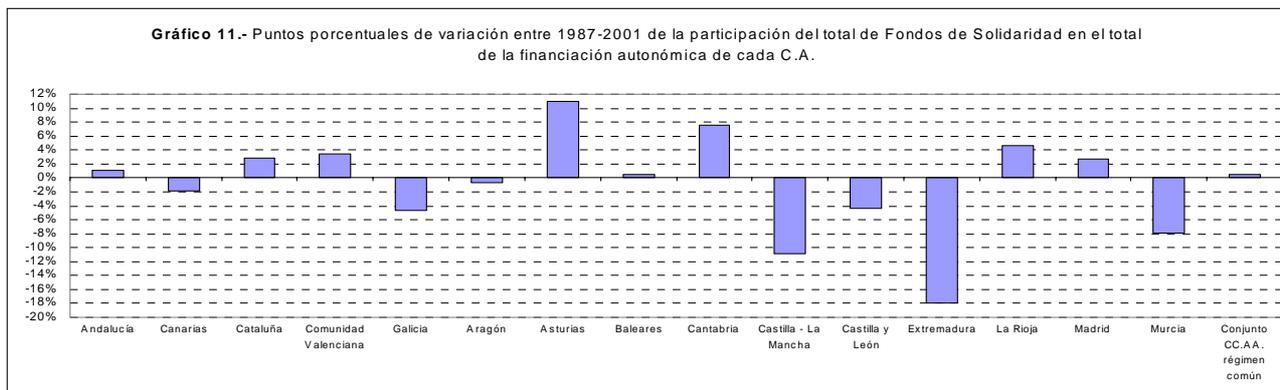
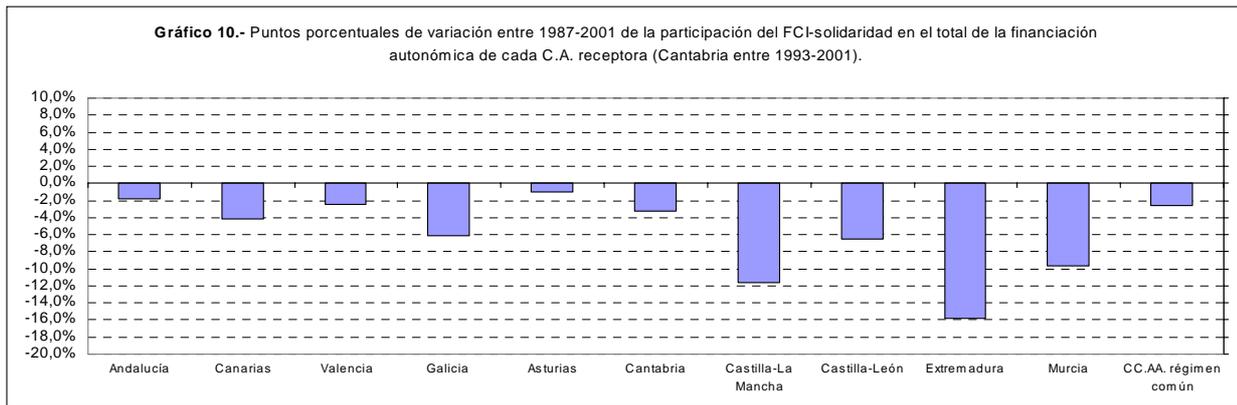
Si se considera ahora la participación de los fondos de solidaridad en el total de la financiación de las CC.AA. (sólo ingresos no financieros), la pauta evolutiva es muy semejante que la mostrada respecto a la participación en el PIB y asimismo muy parecida entre las CC.AA. del 151 y 143. Es por ello que sólo mostramos la evolución respecto al conjunto de CC.AA. de régimen común, en el gráfico 9. Se observa en éste como el FCI-solidaridad ha disminuido sobre todo a partir de 1990 desde un 4% hasta 1996 con 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.

Considerando ahora la pauta evolutiva que ha mantenido en las distintas CC.AA. los fondos de solidaridad en términos de su participación en el total de financiación autonómica, se comprueba de nuevo, en el gráfico 10, que en todas las CC.AA. beneficiarias del FCI-solidaridad, éste ha perdido peso en la financiación en todo el período considerado. Las que más han perdido son Extremadura (15,8 puntos porcentuales), Castilla-La Mancha (11,6) y Murcia (9,6) y las que menos Asturias (1 punto), Andalucía (1,8), Comunidad Valenciana (2,4) y Cantabria (3,2). En el gráfico 11, por su parte, se observa que todas CC.AA. (salvo Aragón) en las que se ha producido un descenso en la participación del total de Fondos de solidaridad en la financiación autonómica son CC.AA. objetivo 1 (las más “pobres”). Así Extremadura (18 puntos), Castilla- La Mancha (10,9), Murcia (7,9), Galicia (4,6) y Canarias (1,8) . Las CC.AA. que han obtenido incrementos se pueden considerar como ricas. Así tenemos a La Rioja (4,7 puntos), Comunidad Valenciana (3,5), Cataluña (2,9) y Madrid (2,7).

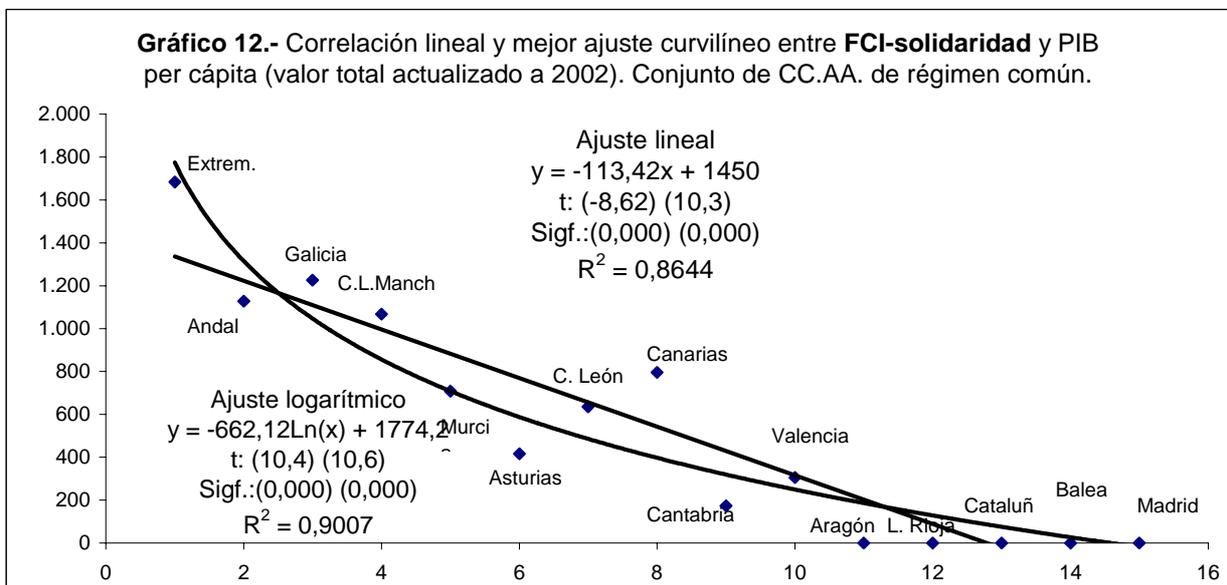


b.- ¿Es progresivo el reparto de los recursos de solidaridad?

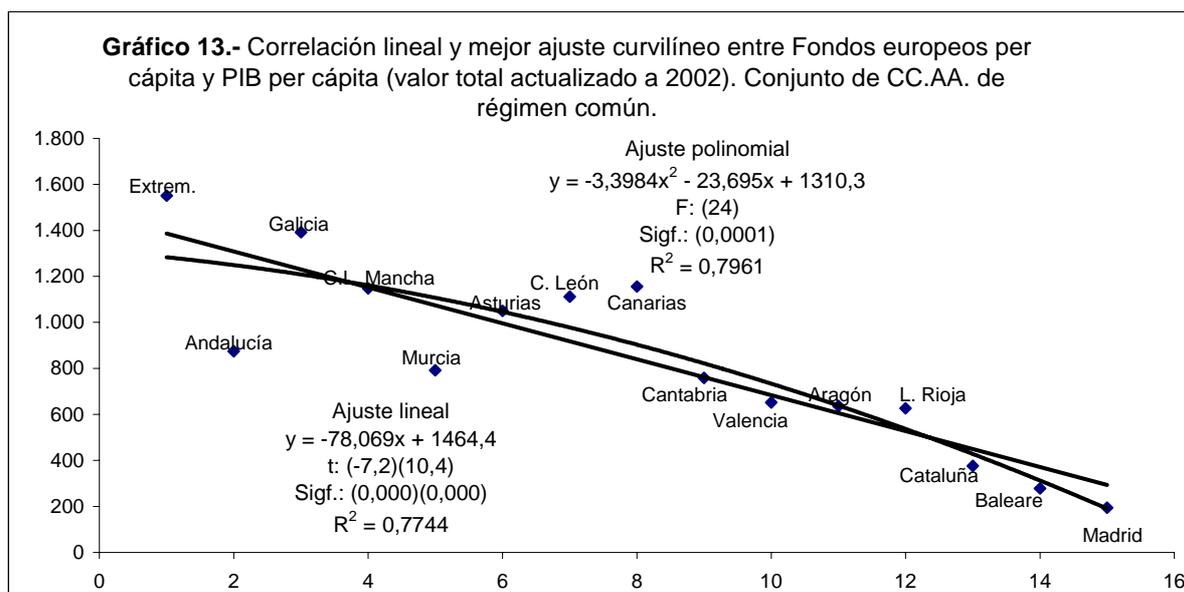
Comenzando con el FCI-solidaridad, en el gráfico 12 se observa que el PIB per cápita sí es explicativo en gran medida, como era de esperar, del reparto de este fondo estatal. Esto era previsible en cuanto que, como hemos visto, el PIBpc es la variable de reparto fundamental, la que posee la mayor ponderación, sobre todo antes de la reforma de 1990. A partir de este año, sin embargo, la variable $P_i/\sum P_i - VAB_i/\sum VAB_i$ 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 12 que los puntos representativos de las distintas CC.AA. se alejan frecuentemente tanto de la curva como de la línea de ajuste.

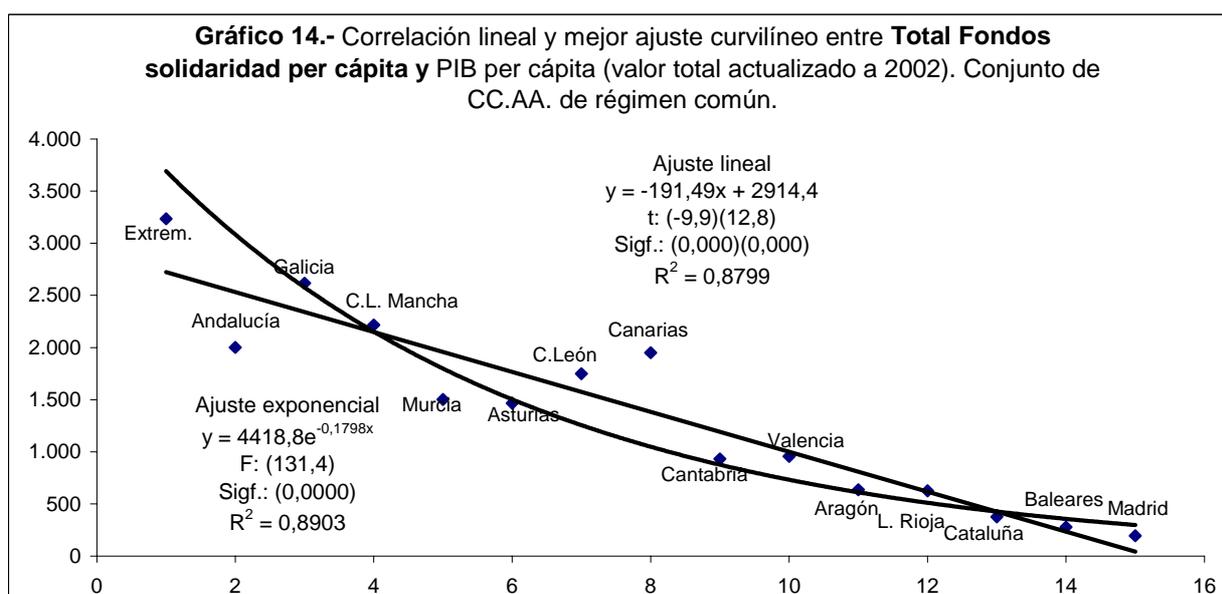
Considerando los Fondos europeos, se observa en el gráfico 13 que el ajuste de correlación proporciona peores resultados que en el caso del FCI-solidaridad. Aunque siguen siendo estadísticamente significativos, ahora los coeficientes de correlación son menores aunque todavía aceptablemente altos (0,7744 y 0,7961 respectivamente para



Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

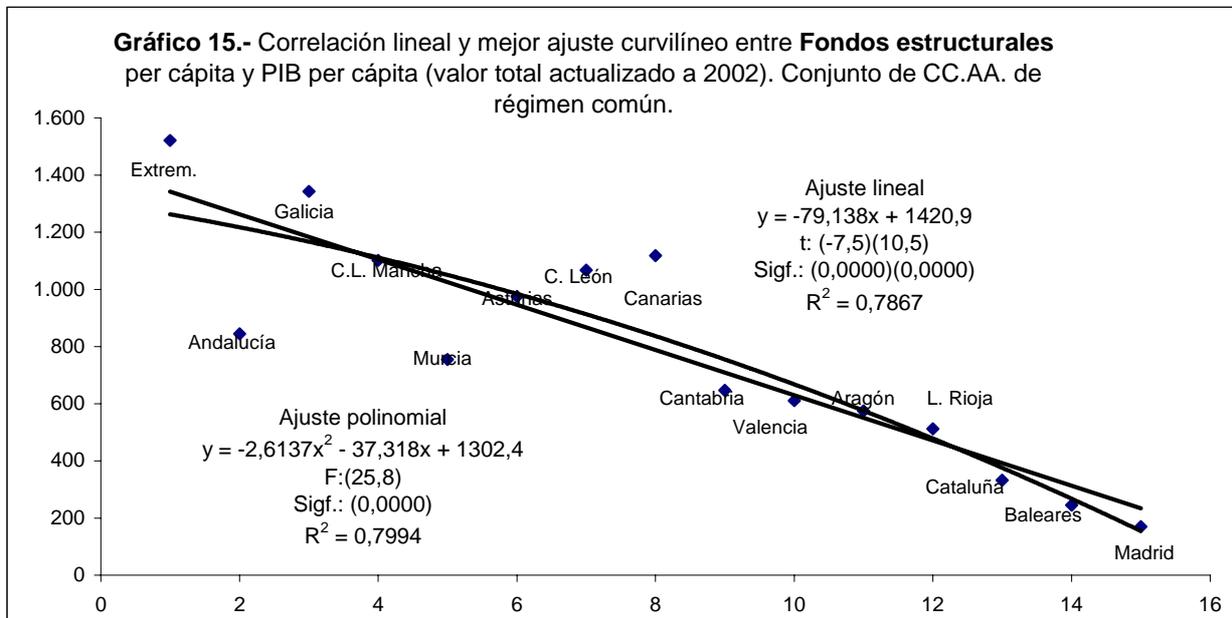


Fuente: Elaboración propia.

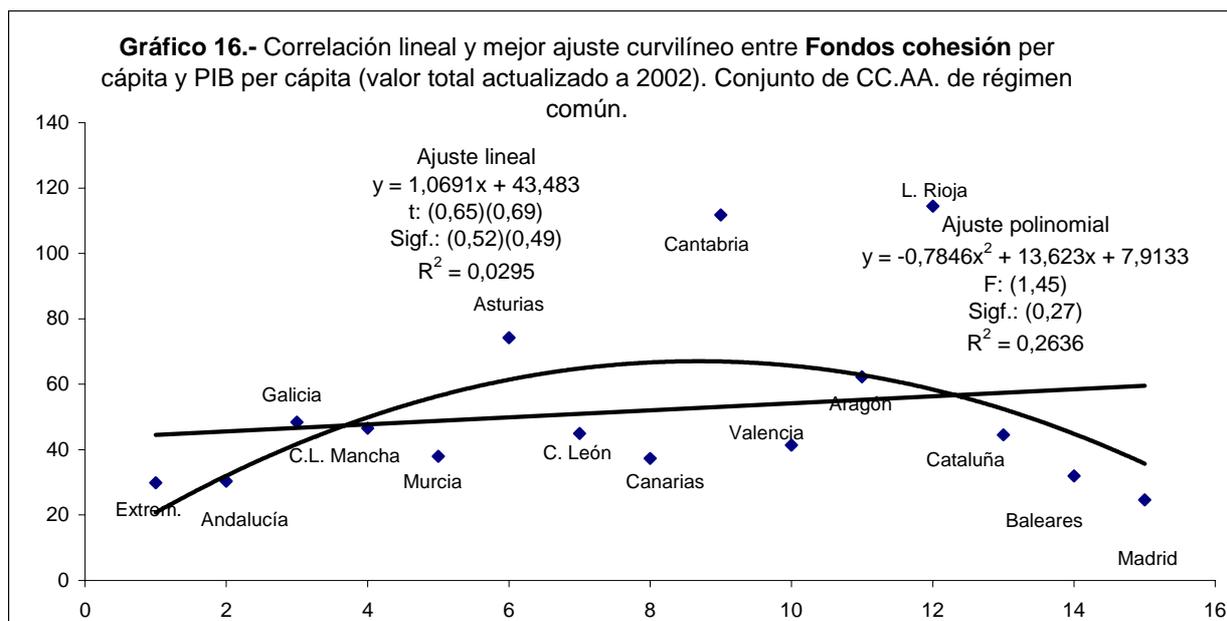
los ajustes lineal y curvilíneo). Sin embargo, es destacable el hecho de que la curva de ajuste es, al contrario que en el caso anterior, convexa, lo cual nos estaría indicando que entre las CC.AA. más pobres la participación en los Fondos europeos disminuye en menor proporción a medida que aumenta el 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 12 y 14). 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.

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 15 y 16. Pues bien, se observa que respecto al Fondo de Cohesión, su ajuste no es en absoluto estadísticamente significativo, sino que parece que su reparto está 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.

2.2.- ¿Deben evolucionar los criterios de reparto de los recursos solidaridad?.

Como se ha señalado, los recursos destinados a ejercer la obligación 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. Es por ello por lo que introducimos el cálculo de una norma basada en la distribución de los recursos en base a un criterio de reparto solidario consistente en distribuir los mismos 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:

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

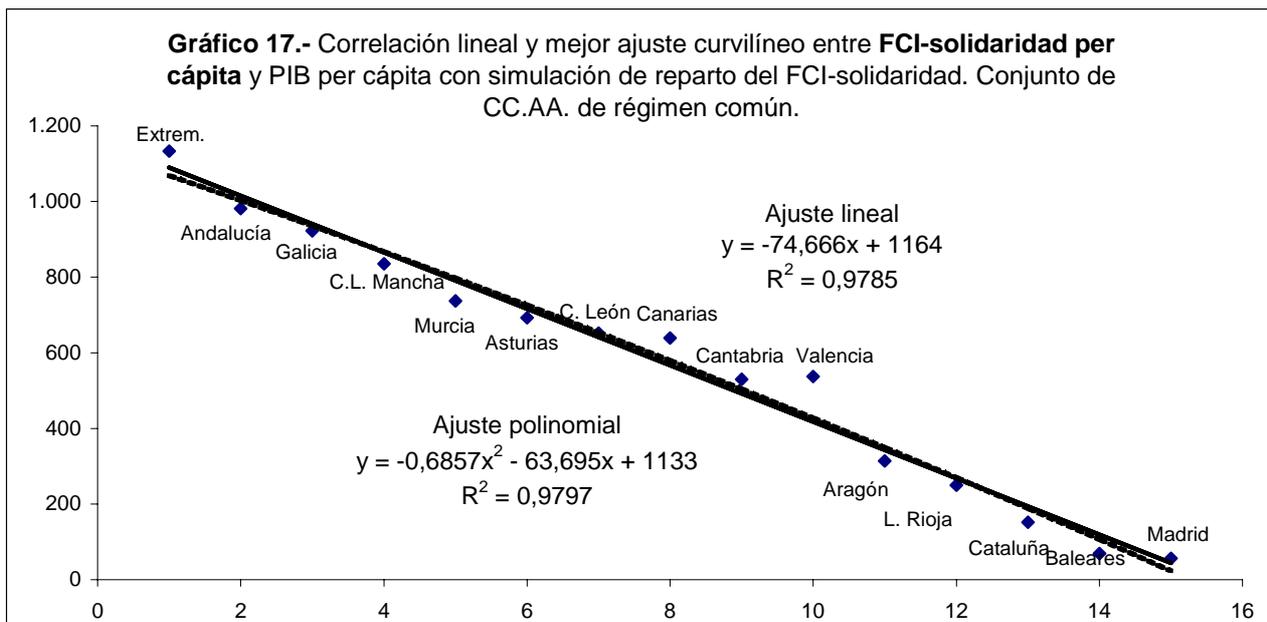
total del FCI-solidaridad por la C.A. i; X el máximo de los PIB per cápita de las CC.AA. en cada año y $P_{i,j}$ la población de la C.A. i o j.

Dado que la finalidad se encuentra en el reequilibrio, en la nivelación de los niveles de desarrollos regional, parece razonable que la ayuda al desarrollo se realice en proporción a la distancia que separa a cada C.A. de la más desarrollada en cada año, de forma que cuanto mayor sea esa diferencia más participación se obtenga en el FCI. Por otra parte, en la medida en que en cada C.A. existe un número de personas distinto afectadas por dicha diferencia de desarrollo, en cada caso se pondera por el número de habitantes de cada una de ellas¹⁹.

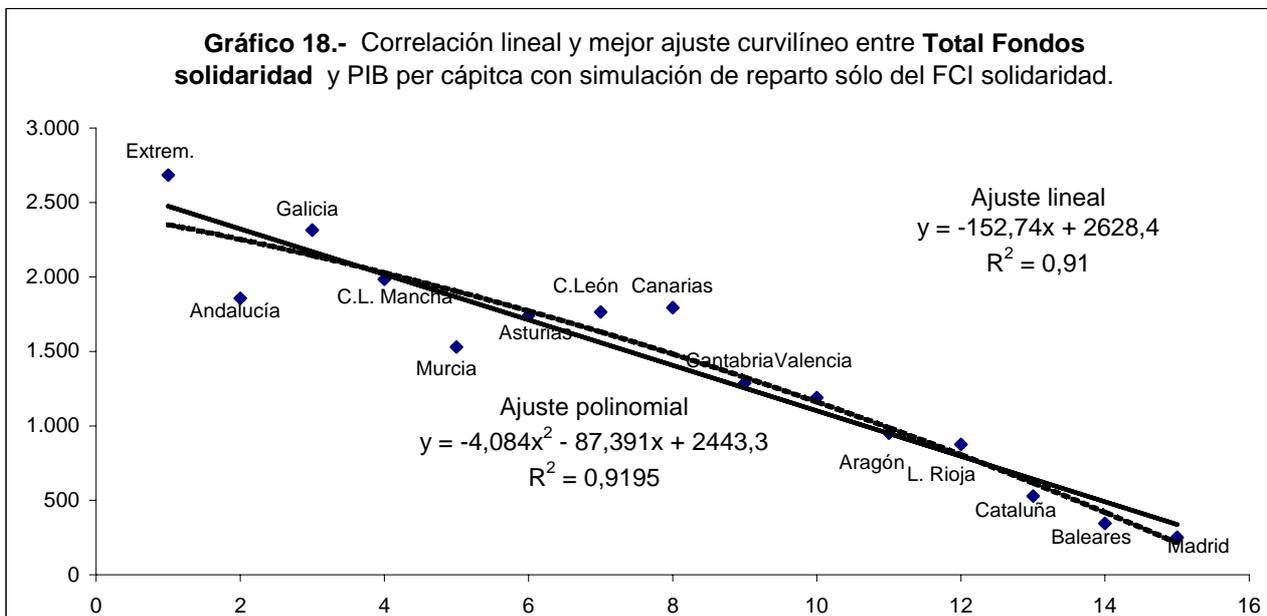
Se ha descrito que los indicadores y ponderaciones asociadas de reparto real hasta 1990, cuando las beneficiarias eran todas las CC.AA., ponderaban a la inversa de la renta real con un 70% y, a partir, de 1990, con beneficiarias sólo las CC.AA. objetivo 1, el indicador de renta por habitante sólo alcanzaba una ponderación del 20%, manteniendo el indicador de población una ponderación del 70% (el 87,5% del restante 80%). Pues bien, se trata, con esta propuesta de reparto alternativo, de retomar el indicador de PIB per cápita como el único criterio de reparto para todas las CC.AA. de régimen común, de forma que cada C.A. participe en el montante global del FCI en función de la distancia que separe su PIBpc de la que la tenga más elevado cada año, correspondiendo a ésta última, por tanto, una participación del 0% en dicho montante global.

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 análisis de regresión respecto al PIB regional per cápita en valores acumulados y actualizados a euros de 2002. Los resultados se muestran en los gráficos 17 y 18.

¹⁹ Esta propuesta de reparto del FCI la realiza Hierro (1.994).



Fuente: Elaboración propia.



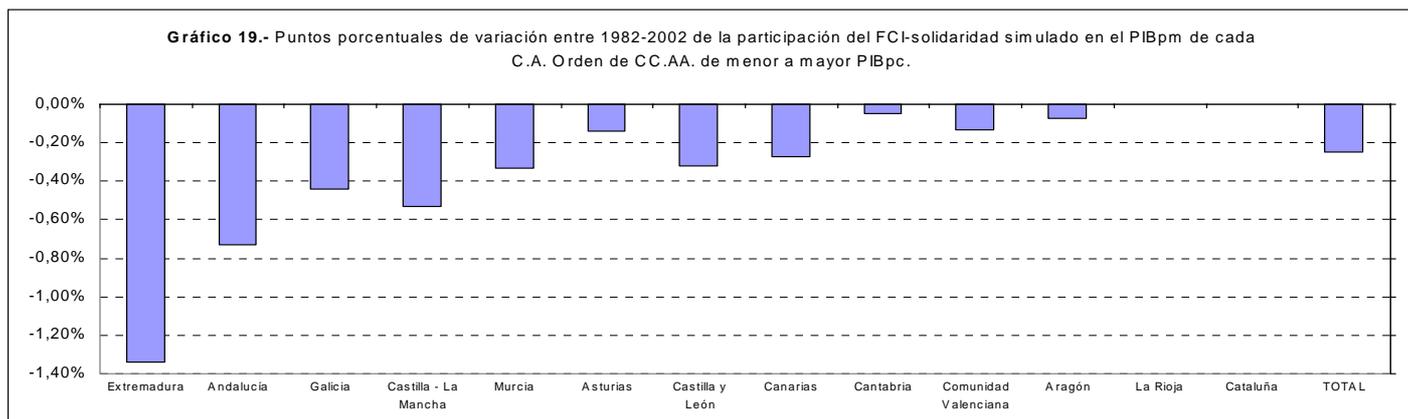
Fuente: Elaboración propia.

Como era previsible, se produce una sustancial mejora en los ajustes de correlación consecuencia de que, con el reparto simulado, el PIBpc se erige en la única variable de reparto del FCI-solidaridad. Vemos en el gráfico 17 que el ajuste lineal es casi perfecto, mejorando sólo muy levemente el ajuste la estimación polinomial. Asimismo ocurre en el caso del reparto del total de fondos de solidaridad si el FCI se

repartiera según el criterio explicado. Una correlación lineal casi perfecta nos está diciendo que el reparto es casi proporcional al PIBpc: los fondos de solidaridad en términos per cápita disminuyen en la misma proporción a medida que aumenta el PIBpc. Sin embargo, creemos que es más deseable incluir mayor grado de progresividad en el reparto en el sentido de que los fondos de solidaridad disminuyan cada vez en mayor proporción a medida que aumenta el PIBpc de las CC.AA. Esto significaría que el ajuste curvilíneo de los gráficos 17 y 18 tendrían un mayor grado de curvatura convexa. En todo caso, comparando los gráficos 12 y 14 con el 17 y 18 (referidos al FCI-solidaridad y al total de Fondos respectivamente) observamos que, con nuestra propuesta de reparto, se mejora la intensidad de progresividad en el reparto en cuanto que las curvas ajustadas pasan de ser cóncavas en los primeros a convexas en los últimos.

Por último, a partir de la norma de reparto del FCI-solidaridad propuesta, podemos ver en el gráfico 19 que la pauta evolutiva en el período 1982-2002 del mismo para las distintas CC.AA. sería aquella en que, *grosso modo*, las CC.AA. con menor PIBpc verían disminuir su participación en el FCI-solidaridad entre 1982 y 2002 en mayor proporción que las CC.AA. con mayor PIBpc²⁰. Este hecho sería deseable en la medida que 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.. Sin embargo, como es obvio, no se puede simular cómo irían evolucionando dichos diferenciales en el PIBpc, sino que sólo se puede presentar la evolución real del PIBpc de cada C.A. En todo caso, el gráfico 19 nos ilustra el hecho significativo de que realmente se han ido reduciendo las disparidades de PIBpc de cada C.A. con el PIBpc máximo como se deduce de la pauta evolutiva acumulada 1982-2002 de la participación en el FCI simulado de cada C.A.

²⁰ En el gráfico 19 no se han representado las dos C.A. que han mantenido el máximo PIBpc en el período considerado, Madrid y Baleares.



Fuente: Elaboración propia.

-3.- Conclusiones.

Con este trabajo se ha pretendido realizar un análisis de los recursos destinados a hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial, mediante la especificación cuantitativa de la parte de los recursos totales de financiación autonómica que instrumentan dicho principio. La disparidad de instrumentos, su distinto origen, la distintas formas de organización de cada instrumento, etc. ha determinado la concurrencia de múltiples circunstancias que impiden una evaluación eficaz de aquella parte de la financiación autonómica de régimen común que articula el principio de solidaridad. Por otra parte, la realización de este principio constituye un mandato constitucional recogido en el art. 138.1 de la Constitución española, la cual, además, en el art. 158.2 recoge la obligatoria constitución de un “Fondo de Compensación”, el cual se materializaría en el FCI vigente a partir de 1982. A esto hay que unir el hecho de que la Unión Europea también transfiere recursos para tal finalidad. Por todo ello, se ha considerado la necesidad de realizar una evaluación cuantitativa de los instrumentos financieros, tanto estatal como europeos, que responden a este objetivo de solidaridad territorial. Concretamente, en primer lugar, había que aislar de los recursos transferidos a las CC.AA. con la finalidad de financiar la inversión autonómica aquellos que responden a un objetivo de reequilibrio interterritorial, de nivelación de las capacidades productivas de las CC.AA. en base a que su reparto se realiza en función de un criterio de solidaridad interterritorial. Estos recursos son el FCI y los Fondos europeos (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión). En segundo lugar, dada la disfuncionalidad que ostentaba el FCI en los primeros años de andadura del sistema de financiación autonómica de régimen común consistente en que también tuvo como finalidad la cobertura financiera de la “inversión nueva” adscrita a las competencias y servicios

traspasados a las CC.AA., se ha deducido aquella parte del FCI total que recibía cada C.A. y que tenía esta finalidad descrita. En concreto, por un lado, el 25% que se desgajó del FCI en 1986 y que a partir de 1987 se incorporó a la PIE y, por otro, los porcentajes que en 1990 suponían para cada C.A. la Compensación Transitoria respecto al total formado por el FCI y dicha Compensación. Estos porcentajes se han deducido del total de FCI que recibía cada C.A. en cada uno de los años anteriores al año en que se produjeron los desdoblamientos comentados obteniéndose el FCI-solidaridad.

Una vez obtenidos los montantes de FCI-solidaridad, así como los fondos europeos totales, para cada C.A., se ha realizado una evaluación, distinguiendo entre dichos fondos estatal y europeos, en base, primero, a cuál ha sido su evolución tanto en términos absolutos como relativos en términos de su peso en relación al PIBpm y al total de financiación autonómica de cada C.A. y, segundo, a cuál ha sido su pauta de reparto en términos per cápita en base a los resultados de la correlación que ha mantenido el mismo respecto al PIBpc de cada C.A. Posteriormente se ha propuesto una norma valorativa de los criterios de reparto, cuyos resultados simulados se han comparado con los reales anteriormente ya analizados.

Nuestras principales conclusiones son las siguientes:

-1ª.- En la evolución que han mantenido los Fondos de Solidaridad, se corrobora que, tanto para el conjunto de CC.AA. de régimen común, como para los subconjuntos de CC.AA. del 151 y 143, mientras que el FCI-solidaridad ha mantenido una evolución bastante estable en el período 1982-1992, 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.

-3°.- A un nivel más desagregado en el análisis de la evolución, se concluye que, en casi todas las CC.AA. (excepto 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.

-4.- 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.

-5°.- Por otra parte y pasando al reparto de los fondos entre las CC.AA., se desprende del análisis de regresión, una pauta distributiva bastante aceptable en cuanto a su progresividad. Los coeficientes de correlación 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 creemos que es indeseable en la medida en 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.

-6°.- En los resultados simulados del criterio de reparto propuesto, sin embargo, además de que se mejoran significativamente los coeficientes de correlación, la estimación curvilínea es más deseable en el sentido indicado en el punto anterior, es decir, existe una mayor intensidad progresiva en el reparto en las CC.AA. más ricas que en las más pobres, aunque creemos que debería ser aún mayor.

En consecuencia, podemos concluir con estos puntos que, en lo que respecta a la evolución, el componente de solidaridad estatal (FCI-solidaridad) del sistema de financiación autonómica de régimen común ha tenido una participación que se puede considerar de ridícula y decreciente en el tiempo. La mayor parte de la responsabilidad de solidaridad interterritorial en España la han tenido los Fondos europeos. Por otra parte, se ha producido una pauta evolutiva general respecto del total de fondos de solidaridad en términos relativos absolutamente inaceptable en cuanto al hecho de que las CC.AA. más ricas han tendido a disfrutar de incrementos mayores que las más pobres en ese total de fondos de solidaridad. El reparto, sin embargo, creemos que es aceptable, aunque mejorable en el sentido de la propuesta que se realiza.

Finalmente, estas conclusiones, a todas luces, no va en correspondencia a la importancia que le otorga la Constitución a la solidaridad interterritorial en los arts. 138 y 158. Aunque el componente tributario (principio de corresponsabilidad fiscal) dentro de la financiación autonómica había de tener, como razona la teoría del federalismo fiscal y se ha denunciado reiteradamente en la literatura española, un mayor peso que lo que mantuvo al menos hasta 2001 y, asimismo, ocurre con el componente de nivelación (principio de nivelación) de la capacidad autonómica de prestación uniforme de servicios públicos, también ha de ocurrir con la solidaridad interterritorial, tercer principio básico de todo sistema de financiación subcentral. Sin embargo, mientras que ha existido una preocupación tanto doctrinal como institucional por los dos primeros principios señalados, no se puede decir lo mismo del tercero correspondiente a la solidaridad²¹.

²¹ Como se muestra en Atienza Montero (2.003).

-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, págs. 229-247.
- CASTELLS OLIVERS, A. (1992a): “Unas notas sobre la reforma del F.C.I.”, en I.E.F. (1992).
- CASTELLS OLIVERS, 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, págs. 137-146.
- DE LA FUENTE SANTORCATO, A., RAMÍREZ SANTÍN, F. (1993): “Transferencias de los Fondos Estructurales a las CC.AA.”, Presupuesto y Gasto Público, nº 11, págs. 43-57.

- HERRERO BLANCO, C., VILLAR, A. (1992): “El reparto del FCI entre las CC.AA.”, Hacienda Pública Española, monografía nº 1, págs. 113-125.
- HERRERA, J.M. y HIERRO RECIO, L.A. (1.997): “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, págs. 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, págs. 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, págs. 127-161.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (1991): “Los efectos del FCI en el desarrollo regional”, presupuesto y Gasto Público, nº 5, págs. 139-158.