

ALTERNATIVA PARA LA REFORMA DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Luis Angel HIERRO RECIO
PROFESOR TITULAR DE ESCUELA UNIVERSITARIA DEL DEPARTAMENTO DE
TEORIA ECONOMICA Y ECONOMIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE
SEVILLA. MIEMBRO DEL EQUIPO DE INVESTIGACION: "ECONOMIA DEL
SECTOR PUBLICO".

1.- EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL EN EL PERIODO TRANSITORIO.

En el proceso de definición del sistema de financiación autonómica se pueden distinguir al menos tres periodos: uno primero, que abarca hasta 1.983, caracterizado por ser el período de aprobación de los distintos Estatutos y en el que estaba aún pendiente de concreción algunos aspectos del llamado "sistema transitorio" de financiación. Un segundo período, en el que se mantiene vigente dicho sistema transitorio y que comprende los años 1.984 a 1.986, ambos incluidos. Y un tercer período, 1.987-1.991, en el que se concreta la financiación autonómica según el llamado "sistema definitivo".

Dentro del período transitorio, el segundo gran pilar sobre el que se sustentó la financiación autonómica fue el Fondo de Compensación Interterritorial. Dicho Fondo ya fue introducido en los Presupuestos Generales de 1.982, pero en realidad su verdadera incidencia en la financiación autonómica no empieza a contar hasta 1.984, año en que se aprobó su Ley reguladora¹.

En origen, el FCI se constituyó como la manifestación fundamental del principio de solidaridad interregional, teniendo como misión minorar los desequilibrios económicos

¹ En 1.982 la totalidad del FCI fue gestionada por la Administración Central y en 1.983 sólo 16'2% de la cuantía del FCI fue gestionada por las Comunidades Autónomas.

interterritoriales. Su cuantía mínima venía determinada por el 30% de la inversión pública, definida como inversión real nueva². Quiere ello decir, que en las dotaciones del fondo no participaba la inversión de reposición, que iba incluida en el coste efectivo de los servicios transferidos.

La distribución del fondo se realizaba asignando a cada Comunidad un porcentaje obtenido en un sistema de tramos, que se asociaba a variables definidoras de las diferencias interregionales.

Para el cálculo de la participación se utilizó la siguiente fórmula:

$$FCI(I) = 0.70 \frac{P(i)/RPC(i)^2}{\sum_j [P(j)/RPC(j)^2]} + 0.20 \frac{SM(i)}{\sum_j SM(j)} + 0.05 \frac{u(i) - u}{\sum_j [u(j) - u]} + 0.05 \frac{S(i)}{\sum_j S(j)}$$

siendo:

- P(i) = Población de la Comunidad "i".
- RPC(i) = Renta per cápita de la Comunidad "i".
- SM(i) = Saldo migratorio de la Comunidad "i".
- u(i) = Tasa de desempleo de la Comunidad "i".
- S(i) = Superficie territorial de la Comunidad "i".
- u = Tasa media nacional de desempleo.

Es decir, el FCI se repartía en un 70% inversamente proporcional a la renta per cápita, ponderada por el número de habitantes de cada región; en un 20% proporcionalmente al saldo migratorio, considerando tanto la migración interna como la externa de los últimos 10 años; en un 5% proporcionalmente al desempleo diferencial respecto a la media; y en un 5% proporcional a la superficie del territorio. Con la particularidad de que en el segundo tramo sólo participaban las Comunidades con saldo migratorio positivo, y en el tercer tramo sólo lo hacían las Comunidades en que el desempleo fuese superior a la media.

A lo largo de los años del período transitorio se dedicaron anualmente al FCI unos 200.000 millones de pesetas, por término medio. Siendo significativo destacar que en todos los años fue aumentando el porcentaje de dicho fondo gestionado por las Comunidades Autónomas, que ya en 1.986 alcanzó el 74'2% de la dotación del Fondo. Otro dato

² Una discusión amplia sobre el tema del porcentaje puede verse en GARCIA AÑOVEROS (1.986a, 1.986b).

importante de reseñar es la asignación de la financiación obtenida del FCI, pues representó un volumen muy importante de ingresos para las Comunidades Autónomas. A título de ejemplo pueden tomarse los datos de 1.985, año en el que los ingresos del FCI, incrementaron la financiación autónoma en un 35% sobre el coste efectivo de los servicios transferidos³.

2.- EL SISTEMA DE FINANCIACION DEFINITIVO.

En 1.987 entró en vigor el que se denominó sistema "definitivo" de financiación autonómica, que había sido aprobado en noviembre de 1.986 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este nuevo sistema supuso una modificación del FCI, ya que al pasar la financiación de la inversión nueva a ser responsabilidad del bloque de financiación incondicionada, el FCI dejaba de tener como objetivo la suficiencia financiera para asumir la obligación de ser el principal sustentador del principio de solidaridad. Configurando, junto con las transferencias condicionadas específicas el bloque de la financiación finalista.

Evidentemente este traspaso de atribuciones hacia la financiación incondicionada llevaba aparejada una modificación en la cuantía del FCI, quedando incorporados el 25% de los fondos, que hasta 1.986 habían sido repartidos por esta vía, a la financiación incondicionada. Ello supuso que a partir de 1.987, el FCI sólo estaba dotado con un 30% de los fondos destinados a inversión por parte del Estado, frente al 40% anterior. A cambio, se estableció un mecanismo de coordinación entre el FCI y los fondos FEDER, de manera que cualquier Comunidad podía cofinanciar proyectos de inversión con los fondos comunitarios recibidos por España, con un límite máximo del 30% de la cantidad recibida por la comunidad vía FCI⁴.

A mediados de 1.989 se alcanzó un acuerdo de modificación del F.C.I. que alteró en gran medida su concepción. Por una parte, se modifica su estructura, de forma que a partir de 1.990 sólo reciben fondos vía FCI las Comunidades Autónomas cuya renta per cápita sea inferior al 75% de la renta per cápita Europea. Esta modificación hace coincidir los criterios utilizados por el FCI, con los criterios establecidos por la Comunidad Europea para la selección de los beneficiarios de los fondos estructurales, y elimina del reparto a las siguientes Comunidades: Cataluña, País Vasco, Madrid, Aragón, Cantabria, Baleares, La Rioja y

³ Véase TORRES COBO (1.984).

⁴ Para un tratamiento específico del FCI en el sistema definitivo véase MELGUIZO (1.988) y UTRILLA (1.991).

Navarra.

Consecuencia evidente de este cambio son las siguientes transformaciones:

- En primer lugar se modifican las ponderaciones de los criterios de reparto del FCI, que pasan a ser las del cuadro.
- En segundo lugar se introducen dos correcciones posteriores ya que se incrementa el fondo en un 23'21%, que se reparte: el 20% inversamente a la renta per cápita y el 3'21% de dotación a Canarias por insularidad.

CUADRO 5.3

CRITERIOS	FCI-1984	FCI-1990
POBLACION	70%	87.5%
SUPERFICIE	5%	3.0%
DESEMPLEO	5%	1.0%
SALDO MIGRATORIO	20%	1.6%
DISPERSION POBLAC.	-	6.9%

- Finalmente, y en tercer lugar, se disminuye la cuantía del FCI, que sigue manteniéndose en un 30% de la inversión civil nueva, pero ponderado por la población de las Comunidades Autónomas que son beneficiarias. Es decir, en realidad el porcentaje deja de ser el 30%.

Es claro que una transformación tan profunda del FCI, que excluye a muchas Comunidades de su participación, no tiene viabilidad si a cada Comunidad no se le dota por otra vía los fondos que antes recibía de FCI. Es por eso por lo que en 1.990 se concede una compensación de carácter transitorio destinada a cubrir los gastos de inversión que antes financiaba el FCI, que tiene una cuantía prácticamente igual a la dotación del FCI y que hace que en realidad sea escasa la repercusión de la modificación del Fondo.

Como se puede observar de lo dicho sobre la reforma del FCI⁵, en realidad no ha sido una verdadera reforma hecha con criterios basados en la instrumentación del desarrollo regional, sino que ha sido un acuerdo para cambiar la distribución del FCI intentando no tener que modificar ni su ley reguladora ni la LOFCA. Ello no es más que una manifestación del verdadero problema del sistema definitivo de financiación, que no es otro que la existencia de gran número de Comunidades que no están de acuerdo con los resultados redistributivos del sistema.

⁵ Un tratamiento más detenido puede encontrarse en FALCON (1.990) y UTRILLA (1.991).

3.- EL F.C.I. COMO FONDO DE DESARROLLO PARA LAS AUTONOMIAS.

La descripción que acabamos de hacer resume brevemente como se ha organizado el FCI a lo largo de sus años de funcionamiento. A continuación vamos a proponer una alternativa de organización del mismo, basada en la concepción de que dicho fondo debe articularse para atender el objetivo de solidaridad, entendido como potenciador del desarrollo de las regiones mas subdesarrolladas.

En la actualidad la promoción del desarrollo se concibe, en parte, como un afloramiento de las capacidades productivas endógenas de cada territorio. Capacidades que irremediablemente van a ser mejor reconocidas y promovidas por las autoridades más cercanas al territorio, que por la Administración Central. Ya que esta última siempre tendería a dar un trato más igualitario, cuando la filosofía del desarrollo endógeno es tratar de forma diferente a cada diferencia potencial para, al final, conseguir una distribución de la riqueza más igualitaria.

Desde nuestro punto de vista, las Comunidades Autónomas deben ser las encargadas de proporcionar su desarrollo endógeno, elaborando planes de desarrollo en los que del análisis económico de su territorio se desprendan el conjunto de medidas que hagan aflorar sus potencialidades. Esto no impide que desde la Administración Central se proceda también a la planificación del desarrollo regional, pero utilizando otros parámetros y formas de actuación más tradicionales, ni que al final se concentren doblemente los esfuerzos para que las regiones más deprimidas dejen de serlo.

Una vez elaborados los planes de desarrollo de las Comunidades Autónomas, el problema siguiente es decidir cómo y quién los financia. Es claro, y la mayoría de autores y organismos especializados están de acuerdo en ello, que las regiones ricas deben autofinanciarse sus planes, mientras que las pobres deben recibir financiación extraordinaria para llevarlos a cabo. La forma de organizar el reparto de esta financiación extraordinaria debe ser, desde nuestro punto de vista, mediante la creación de un Fondo de Desarrollo para las Autonomías, "FDA", dotado por la Administración Central y a repartir entre las Comunidades más desfavorecidas.

3.1.- Las Comunidades Autónomas afectadas.

Para la articulación de este Fondo, en primer lugar ha de definirse el grupo de regiones que deben verse afectadas. Las opciones para esta definición son múltiples: se puede optar porque todas las Comunidades tengan acceso al FDA, o bien que sólo tengan ese acceso un grupo reducido de ellas, o incluso que unas regiones sean beneficiarias y otras tengan que aportar los fondos utilizados por las primeras.

Esta última alternativa la desechemos, pues ya hemos dicho que es la Administración Central la encargada de dotar el FDA. Además, parece que la última reforma del FCI ha puesto de manifiesto la preferencia por un sistema del segundo tipo, es decir de grupo reducido, que también a nosotros nos parece el más razonable.

Ahora bien, si se selecciona esta opción, el problema siguiente es definir el criterio que determina que una región esté o no incluida en el grupo. Para nosotros, es el PIB por habitante de cada Comunidad, el indicador a utilizar para determinar el nivel de desarrollo, y por consiguiente el que se debe usar para decidir las Comunidades participantes en el FDA. De forma que todas aquellas que tengan un PIB per cápita inferior al 75% del de la media de la Comunidad Económica Europea resulten beneficiarias del fondo. Por último, la entrada y salida del fondo debe ser automática según cada región se encuentre por debajo o por encima, respectivamente, de la citada cifra en el período anterior al que se presupuesta la cuantía del fondo.

b.- La cuantía del Fondo.

La determinación de la cuantía FDA, en principio es una cuestión que compete a la Administración Central que es la que lo dota. Sin embargo, y dada la fuerte desigualdad de nivel de desarrollo que existe en España entre sus distintas regiones, parece deseable el establecimiento de una regla que obligue a la Administración Central a concentrar sus esfuerzos en la eliminación de los desequilibrios regionales, por la vía de la planificación del desarrollo.

El FCI, tal y como ha existido en la década pasada, también partió en sus orígenes de la fijación de una norma como la que proponemos. En concreto su ley reguladora obliga a una dotación nunca inferior al 30% de la inversión nueva de la Administración Central. Pero con el paso del tiempo esta regla se ha ido desvirtuando hasta quedar irreconocible.

Dos son los errores que para nosotros se han producido: uno, el fijar una regla sin evaluar sus consecuencias, y otro, el haber buscado sistemáticamente métodos para bordear la regla, sin llegar a cambiar la ley. Para no caer en errores similares, no vamos a optar aquí por una regla definitiva para la determinación de la cuantía del fondo, aunque no parece excesivo proponer que la Administración Central destine el 2% del total de sus ingresos a la financiación del desarrollo regional⁶. Por el contrario, no nos parece adecuado establecer la cuantía del fondo como un porcentaje del gasto de la Administración Central, ya que la

⁶La selección del 2% corresponde a nuestra apreciación subjetiva, y por consiguiente debe ser tomada como un juicio de valor.

misma debe ser independiente de la política de gasto que lleve en cada momento dicha Administración⁷.

Como segunda condición para que efectivamente se produzca una decidida política de corrección de desequilibrios, las políticas de la Administración Central relativas a inversión y a subvención de las actividades de las empresas públicas y privadas no deben contrarrestar los efectos de FDA. Es por ello por lo que hay que disponer de los datos regionalizados de estos conceptos de gasto de la Administración Central, y establecer alguna cláusula que impida que la política de desarrollo global de todas las Administraciones termine por favorecer los desequilibrios más que por eliminarlos.

c.- Aplicaciones del Fondo.

A pesar de que hayamos fijado la participación en el fondo en función al PIB por habitante, no somos partidarios que sin más las Comunidades tengan acceso a los fondos para el desarrollo. Por contra, pensamos que debe ser un requisito exigible a cualquier Comunidad participante, el que disponga de un Plan de Desarrollo, conscientemente elaborado, en el que aparezcan diseñados los planes y programas de actuación para un período mínimo de cinco años. En dichos planes de desarrollo deberían incluirse inventarios de recursos disponibles en cada zona en la que se va a actuar, potencialidades susceptibles de ser aprovechadas, y beneficios que se pueden derivar de cada actuación concreta del plan.

En función a lo establecido en su plan, cada Comunidad debe elaborar un listado anual de proyectos de actuación, ordenados según su preferencia, a los que irá destinada la financiación que reciba del FDA. Financiación que será condicionada a la ejecución de dichos programas y que no podrá ser dedicada a ninguna otra actividad de gasto de la Comunidad Autónoma.

El actual FCI, tiene limitada la financiación a gastos de inversión. Para nosotros las actividades a financiar deben ser más, ya que los pilares para el desarrollo endógeno son tres: la dotación de infraestructuras y servicios adecuados, la cualificación y formación del factor trabajo y el estímulo de la capacidad y actividad empresarial. Por ello, los fondos del FDA no deben estar limitados a su aplicación en programas de inversión en infraestructuras y de dotación de capital para la prestación de servicios.

⁷El desarrollo equilibrado de las regiones es un objetivo en sí mismo, y por consiguiente no debe estar supeditado a los cambios de la política presupuestaria, pues de lo contrario termina por ser una partida de gasto más.

Por el contrario, pensamos que es fundamental que los fondos ingresados del FDA, sirvan a la Comunidad que lo recibe para mejorar la formación, tanto la general de toda la población, como la particular que nosotros denominamos "formación localizada"⁸. En este último grupo se encontrarían las subvenciones a las empresas para que sus trabajadores puedan acudir a cursos de formación y especialización, o las subvenciones a la contratación de trabajadores residentes en la región y que hayan recibido formación en ella⁹.

Por lo que se refiere a la promoción y el estímulo de la capacidad empresarial hay que promover que los empresarios tengan facilidades de acceso a la propia actividad, a una financiación suficiente a asequible y a los mercados de factores y de productos. Para facilitar el acceso a la actividad pueden crearse organismos públicos de asesoramiento y oficinas de "ventanilla única", publicarse revistas especializadas en la difusión de las actividades desarrolladas por los empresarios en las distintas comarcas, o financiar acuerdos de empresas autóctonas con departamentos universitarios para la investigación y el asesoramiento en el uso de modernas tecnologías y técnicas empresariales.

También es importante facilitar el acceso a la inversión mediante la subvención a los tipos de interés, la concertación con los bancos autóctonos de acuerdos para la no exportación de ahorro a otras regiones, la creación de sociedades de garantía crediticia, y la ayuda a la inversión a través de la adquisición de parte del capital de la empresa o de la organización de empresas públicas de leasing.

Por último, las campañas publicitarias de los productos y servicios de la región, la creación de redes de telecomunicación y la organización de centros para la exportación y contratación de compras, son medidas que pueden facilitar el acceso del empresario a los mercados y por ende favorecer el desarrollo endógeno.

Por todo lo dicho, es evidente que el FDA no puede estar limitado en su uso a la construcción de infraestructuras, sino que debe ser aplicable a cualquier tipo de medida que favorezca el desarrollo endógeno, como las que acabamos de proponer. Además, son las Comunidades Autónomas las que deben planificar dichas medidas, quedando sólo limitadas por la cuantía del FDA y por su propio Plan de Desarrollo.

⁸Denominamos así a la formación cuyos beneficios repercuten directamente sobre la producción de empresas instaladas en la región en cuestión.

⁹Recuérdese aquí que al final lo importante para el desarrollo no es la producción de la zona geográfica sino el bienestar de las personas que residen en dicha zona.

d.- El criterio de reparto.

La última cuestión a resolver es cómo se han de repartir los fondos procedentes del FDA. Desde nuestro punto de vista, el criterio de justicia distributiva a aplicar es el "maximin", es decir, deben tener prioridad en el fondo aquellas Comunidades que más alejadas se encuentren del 75% del PIB per cápita medio de la C.E.E., de manera que mientras menor sea su PIB por habitante más fondos reciban.

Ahora bien la aplicación directa de ese criterio podría llevarnos a situaciones muy extrañas, de ahí que el mismo deba ser ponderado por el número de habitantes de cada Comunidad, de forma que el reparto dependa tanto del desfase del PIB con respecto al de la C.E.E., como del número de personas que se encuentran afectadas por ese desfase.

Según esto, el porcentaje del fondo que debería recibir cada Comunidad sería:

$$PPFDA(x) = \frac{[0.75 - \frac{PIBP(x)}{PIBP(C.E.E.)}] \cdot N(x)}{\sum_i [0.75 - \frac{PIBP(i)}{PIBP(C.E.E.)}] \cdot N(i)}$$

siendo:

PIBP = Producto Interior Bruto por habitante.
N = Número de habitantes.

Si como sería deseable, transcurrido un tiempo las Comunidades más deprimidas fuesen aumentando su PIB por habitante respecto del de la C.E.E., la fórmula se modificaría aumentando el margen para ser beneficiaria, por ejemplo pasando del 75% al 80% del PIB por habitante de la C.E.E. y así sucesivamente hasta alcanzar el 100%.

Ahora bien, esto nos trae un problema que es que no se toma como referencia a las regiones ricas del país sino a la media de la C.E.E. Media que está sujeta a las variaciones que produzcan las nuevas entradas de países a la C.E.E., que no siempre tienen que producir elevaciones de dicha media. Lo que queremos decir, es que la incorporación de nuevos países puede afectar a los fondos para el desarrollo y a su reparto y puede modificar la situación de las Comunidades Autónomas en términos relativos, sin que haya variado su situación real, ni en comparación con las restantes regiones españolas. Por ello, las modificaciones del porcentaje del PIB de la C.E.E. que sirve de referencia, deben también producirse a

medida que se vayan incorporando nuevos países a la C.E.E.¹⁰.

Como se puede observar de lo descrito y del resultado de su aplicación que se aprecia en el cuadro, nuestra concepción de un fondo para la financiación del desarrollo difiere en gran medida de la estructura dada al actual FCI. No solamente por la fórmula de reparto, sino fundamentalmente por el destino que las Comunidades Autónomas pueden dar a los fondos obtenidos por esta vía, que es mucho más abierto y acorde con las concepciones del desarrollo endógeno. Concepciones que se deben asociar a otras, más propias de las teorías tradicionales del desarrollo, hasta crear un grupo de políticas para el desarrollo que impliquen a todos los niveles de gobierno y que hagan posible conseguir un desarrollo equilibrado.

CUADRO 6.1

COMUNIDAD AUTONOMA	PIBP * PIBP-CE	PP(FDA)		PP(FOI)(1.991)	
		%	MILL.PTS	%	MILL.PTS
ANDALUCIA	54.0	53.39	84.091	89.80	47.542
ASTURIAS	72.4	1.06	1.272	0.91	1.097
CANARIAS	73.9	0.68	756	8.30	9.968
CANTABRIA	72.5	0.49	588	EXCLUIDA	
CAST-MANCHA	80.0	9.19	11.092	9.60	11.528
CAST-LEON	68.3	6.33	7.598	6.64	7.972
EXTREMAD.	49.3	10.25	12.306	8.81	10.681
GALICIA	60.9	14.79	17.756	16.20	19.446
MURCIA	64.8	8.87	4.646	3.90	4.680
C. VALENCIA	81.8	EXCLUIDA		6.08	7.242
TOTAL	76.0	100	120.044	100	120.044

* Fuente: ALCAIDE, J., CUADRADO, J.R. y FUENTES QUINTANA, E. (1.990)

¹⁰Por ejemplo, si en los próximos años se produce la incorporación a la C.E.E. de los países del este, el PIB per cápita comunitario descenderá de una manera importante. Si ocurriendo esto, no se modifica la fórmula de reparto del FDA, entonces comenzarían a quedar excluidas del mismo regiones que siguen siendo deprimidas respecto a la media de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

- ALCAIDE INCHAUSTI, J., CUADRADO, J.R. y FUENTES QUINTANA, E.:
- (1.990) "El desarrollo económico español y la España desigual de la Autonomías", Papeles de Economía Española, 45, págs. 2-61.
- FALCON Y TELLA, R.:
- (1.990) "El fondo de compensación interterritorial", Seminario sobre Financiación de las Comunidades Autónomas en España, U.I.M.P.-Valencia.
- GARCIA AÑOVEROS, J.:
- (1.986a) "Crisis en las haciendas autonómicas?", Hacienda Pública Española, 101, págs. 367-374.
- (1.986b) "Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas", Hacienda Pública Española, 101, págs. 374-403.
- HIERRO RECIO, L.A.:
- (1.992) Análisis económico del Estado descentralizado y de su financiación. Propuesta para el caso español, Tesis Doctoral.
- MELGUIZO SANCHEZ, A.:
- (1.988) "El Fondo de Compensación Interterritorial", Papeles de Economía Española, 35, págs. 354-376
- TORRES COBO, F.:
- (1.984) "La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos Generales del Estado", Hacienda Pública Española 90, págs. 277-296.
- (1.990) El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- UTRILLA de la HOZ, A.:
- (1.990) "Las respuestas del federalismo fiscal a los problemas de equidad territorial", Documentos de Trabajo de F.C.E. y E. (Universidad Autónoma de Madrid), 9027.