

La reforma del FCI ante las nuevas Perspectivas Financieras de la UE

Maria CUBEL
Cristina de GISPERT

Universitat de Barcelona
Institut d'Economia de Barcelona

Abstract

En este trabajo se plantean diversos escenarios de reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, uno de los recursos de origen nacional a disposición de las comunidades autónomas de menor nivel de renta. Para ello se concretan los principales elementos de este fondo vertical de transferencias condicionadas (dotación, alcance territorial y criterios de reparto) y se presentan los resultados correspondientes, tomando como referencia el ejercicio de 2007. Asimismo, se calculan medidas de concentración para destacar las diferencias en el FCI per cápita asignado a las comunidades autónomas elegibles bajo cada uno de los escenarios considerados y en comparación con la distribución actual del fondo.

Todo ello se enmarca en el actual contexto de disminución de la cuota española en las ayudas procedentes de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, derivada de las nuevas Perspectivas Financieras de la UE para el período 2007-2013. En estas circunstancias, potenciar y renovar el FCI como instrumento de política regional ligada a los objetivos de desarrollo y convergencia parece una opción razonable.

Códigos JEL: H77, R58

Palabras clave: FCI, financiación autonómica, política regional

1. Introducción

El FCI es un mecanismo de financiación de las CC.AA. que se configura como un canal de transferencias condicionadas, para la financiación de gastos de inversión que contribuyan a la convergencia económica regional o, en otras palabras, corrijan los desequilibrios económicos interregionales.

Sin embargo, el objetivo de la cohesión regional además de ser uno de los ejes centrales de las políticas económicas nacionales, lo es también con respecto a la acción de la Unión Europea. En consecuencia, las CC.AA. se han beneficiado, en el ámbito interno, de los recursos del FCI y, en el ámbito de la UE, de la participación en los fondos comunitarios, ambos con finalidades paralelas. Si bien es cierto que la contribución del FCI a la financiación total de las CC.AA. se ha reducido a lo largo de la última década, mientras que ha aumentado de forma significativa la importancia de los fondos estructurales sobre esta misma financiación total.

En la actualidad se pueden considerar como mínimo tres factores que favorecen un cambio en el diseño del FCI como instrumento de desarrollo regional. En primer lugar, el contexto de cambio en el modelo de financiación autonómica tras la aprobación de las distintas reformas estatutarias que se han producido en el 2006 y 2007. En segundo lugar, el nuevo escenario europeo que implica la pérdida de recursos para la inversión en el caso de España, derivada de las Nuevas Perspectivas Financieras (2007-2013) a consecuencia de la ampliación y del aumento de la riqueza de España. En tercer lugar, la constatación que ha tenido lugar un proceso de convergencia de las CC.AA. en el período 1980-2005 que plantea nuevos retos a más largo plazo, en el sentido que las medidas de política económica deberían fomentar la capacidad de crecimiento potencial de las regiones en el futuro.

Como consecuencia de los factores comentados se plantea, desde el propio sector público, el probable cambio de óptica y de alcance territorial del FCI que muy posiblemente vería potenciado su papel como instrumento reequilibrador del territorio supliendo en parte la pérdida de potencia de las ayudas europeas. Pues bien, este trabajo aborda la cuestión de la reforma del FCI en el contexto actual, presentando diversos

escenarios posibles en cuanto a su diseño, así como la valoración del efecto redistributivo en cada caso.

El trabajo consta de otros tres apartados principales más uno adicional de conclusiones. En el apartado 2 se revisa el papel que ha jugado el FCI desde la Ley 22/2001 y se analizan los aspectos clave a determinar de cara a la probable reforma del fondo. A continuación, en el apartado 3, se plantean los diversos escenarios de reforma considerados y se muestran los resultados del reparto del FCI entre las CC.AA. en cada caso. El apartado 4 está dedicado a valorar las distintas propuestas de reforma del FCI consideradas teniendo en cuenta aspectos de eficacia y equidad en la distribución de la subvención. El trabajo finaliza presentando las conclusiones más relevantes.

2. El papel del FCI en la financiación autonómica

La existencia del FCI se fundamenta en el artículo 158.2 de la Constitución que relaciona esta subvención con el objetivo de “*corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad*”. Así, su creación permite dar cumplimiento al mandato del artículo 138.1 en el sentido que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, tratando de conseguir un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.

En consecuencia, en la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las CC.AA. (LOFCA)¹ se regula la creación del FCI concretándose sus rasgos básicos en el artículo 16, aunque se establece que será un ley ordinaria la que regule el fondo específicamente. Desde entonces, puede decirse que el FCI ha pasado por tres etapas que han comportado cambios en la forma de interpretar la implementación del fondo. La primera etapa, fundamentada en la Ley de 31 de marzo de 1984 se caracterizó por dos aspectos. Primero, se establecía que todas las CC.AA. eran beneficiarias del fondo. Segundo, los recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más atrasados, como a atender las necesidades de gasto en inversión nueva ligada a los servicios traspasados por el Estado.

¹ Posteriormente modificada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, y la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre.

En la segunda etapa, que se inicia con la Ley 29/1990, se restringe el criterio para ser beneficiario del FCI a los territorios comparativamente menos desarrollados. Dada la pertenencia ya en esos momentos de España a la Comunidad Europea, se decide tomar el criterio de “Regiones Objetivo 1” de la política regional comunitaria como pauta para determinar las CC.AA. receptoras del FCI. Como consecuencia de aplicar este criterio, solo son subvencionables las regiones que tengan un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria. Sin embargo, las comunidades beneficiarias se designan anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. De forma coherente con esta modificación, el FCI se configura desde entonces y exclusivamente como un instrumento de desarrollo regional dejando de ser un mecanismo de financiación básica de las CC.AA.

Con la Ley 22/2001 empieza la tercera etapa del FCI, más continuista aunque de nuevo reconsidera los criterios que determinan los territorios beneficiarios para incluir a las Ciudades con Estatuto de autonomía propio, en concreto, Ceuta y Melilla. En cuanto a la cuestión del destino que se da a los recursos procedentes del FCI, se produce un desdoblamiento en dos fondos: el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario. El primero continua dotando recursos para gastos de inversión, siguiendo el mandato constitucional, mientras que el segundo, el Fondo Complementario, puede financiar gasto corriente asociado a la entrada en funcionamiento de aquellas inversiones.

En resumen, puede afirmarse que a lo largo del tiempo la interpretación del FCI como fondo corrector de desequilibrios interterritoriales ha sido lo bastante flexible como para ir adaptándose a las circunstancias económicas cambiantes. Esta versatilidad debería permitir en el contexto actual de negociación del sistema de financiación autonómica que se produzca la reforma del FCI, atendiendo a los principales retos que se plantean desde la óptica de la convergencia regional.

A continuación, se examinan los aspectos básicos a los que debería atender cualquier propuesta de reforma del FCI. Fundamentalmente éstos son cuatro: la dotación global de la subvención, su ámbito territorial, los criterios de reparto y el destino de los recursos.

2.1. Dotación global del FCI

Según la normativa vigente el Fondo de Compensación estará dotado anualmente del siguiente modo:

- Con una cantidad que no podrá ser inferior al 22,5% de la base de cálculo constituida por la inversión real nueva de carácter civil incluida en los Presupuestos Generales del Estado y sus Organismos Autónomos del ejercicio en cuestión.
- Adicionalmente, con el 1,57% del montante citado en el punto anterior, siendo esta cantidad la que se suma en función de la variable “Ciudad con Estatuto de Autonomía”.

Además, el Fondo Complementario se dotará anualmente para cada comunidad o ciudad autónoma con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación.

Las decisiones relativas al volumen de recursos que finalmente se canalizan mediante una subvención responden a criterios políticos relacionados con el proceso de negociación y, por tanto, dependen de la coyuntura del momento. Precisamente en el contexto actual destacan dos hechos. En primer lugar, la disminución que se ha venido produciendo en la aportación porcentual del FCI a la financiación total de las CC.AA., a la vez que ha aumentado significativamente la importancia de los fondos estructurales sobre la misma desde 1992 (cuadros nº 1a y 1b). En concreto, el FCI representaba el 1,77% de la financiación total en el período 1992-96, mientras que en el período 1997-01 su peso se ha reducido al 1,23% de dicha financiación. Paralelamente, los fondos procedentes de la UE han pasado de representar el 5,75% de la financiación total al 10,80% de la misma.

En segundo lugar, la pérdida de recursos para la inversión derivada de las nuevas Perspectivas Financieras de la UE en el período 2007-2013 es otro de los condicionantes, por el lado de los ingresos autonómicos, en el caso de España.

Importancia del FCI y de los fondos europeos en la financiación autonómica

CUADRO 1a

Período 1992-1996

miles euros

	FCI	% FT	Fondos UE	% FT	Financiación total
País Vasco	0,00	0,00	380.791,15	2,05	18.611.603,50
Cataluña	0,00	0,00	857.154,93	1,85	46.240.352,43
Galicia	703.943,24	3,33	1.138.906,63	5,39	21.134.479,63
Andalucía	1.525.532,80	2,99	1.464.575,22	2,87	51.010.774,65
Asturias	112.979,46	4,12	365.905,04	13,34	2.743.016,04
Cantabria	30.564,47	2,47	47.074,65	3,80	1.237.257,24
La Rioja	0,00	0,00	73.073,19	10,11	722.661,92
Murcia	119.256,43	5,52	171.992,20	7,96	2.160.152,61
Valencia	204.919,28	0,77	751.941,09	2,82	26.710.221,27
Aragón	0,00	0,00	834.561,78	24,61	3.391.625,48
Castilla La Mancha	316.503,79	4,46	2.071.152,60	29,21	7.089.659,86
Canarias	181.386,05	1,76	754.357,75	7,32	10.311.472,32
Navarra	0,00	0,00	152.327,80	2,55	5.984.792,13
Extremadura	328.436,89	9,29	717.255,22	20,30	3.534.006,60
Baleares	0,00	0,00	56.672,83	4,08	1.388.140,41
Madrid	0,00	0,00	159.424,25	1,78	8.976.141,95
Castilla León	348.344,81	4,41	2.587.388,31	32,74	7.903.127,47
Ceuta	0,00	0,00	10.126,87	45,68	22.169,71
Melilla	0,00	0,00	6.086,26	32,60	18.667,16
Total	3.871.867,22	1,77	12.600.767,77	5,75	219.190.322,38

CUADRO 1b

Período 1997-2001

miles de euros

	FCI	% FT	Fondos UE	% FT	Financiación total
País Vasco	0,00	0,00	813.173,38	3,44	23.651.366,19
Cataluña	0,00	0,00	2.391.209,63	3,73	64.160.909,02
Galicia	727.884,90	2,53	1.938.685,72	6,74	28.782.665,87
Andalucía	1.720.980,46	2,29	10.664.820,08	14,19	75.175.241,58
Asturias	141.704,42	2,67	667.596,83	12,58	5.306.724,29
Cantabria	40.322,48	1,19	368.209,16	10,84	3.397.065,57
La Rioja	0,00	0,00	225.691,43	13,70	1.646.986,44
Murcia	151.816,24	2,91	716.345,50	13,74	5.213.506,99
Valencia	258.157,86	0,67	1.576.728,46	4,10	38.464.131,21
Aragón	0,00	0,00	2.315.638,99	30,56	7.578.203,00
Castilla La Mancha	302.118,73	2,34	4.253.116,18	33,01	12.885.709,66
Canarias	181.649,88	1,12	1.309.150,79	8,08	16.209.467,30
Navarra	0,00	0,00	664.972,37	7,62	8.722.691,09
Extremadura	324.966,07	4,18	3.096.296,01	39,79	7.780.729,22
Baleares	0,00	0,00	175.105,43	4,41	3.967.139,04
Madrid	0,00	0,00	695.368,41	3,17	21.912.169,71
Castilla León	334.776,25	2,07	4.944.698,57	30,50	16.209.840,05
Ceuta	0,00	0,00	22.591,08	18,00	125.480,60
Melilla	0,00	0,00	17.471,47	15,02	116.293,65
Total	4.184.377,30	1,23	36.856.869,49	10,80	341.306.320,49

Esta pérdida de potencia en los instrumentos comunitarios de la política de cohesión para España, del orden del 40%², podría ser cubierta en cierto grado por el propio FCI, tal y como se argumenta en el informe del MAP sobre el Fondo de Compensación 2007. Cabe señalar que para las comunidades relativamente *ricas* (con objetivo de competitividad) el recorte de recursos en términos relativos es ligeramente superior, en concreto, del orden del 44%.

La idea de reforzar el papel del FCI también está presente en la propuesta de la Junta de Andalucía en relación con la reforma del sistema de financiación autonómica, que sugiere multiplicar la cantidad actual del FCI por 2,5, lo que significaría pasar de los 928.223 miles de euros actuales a los 2.320.558 miles de euros (sin considerar el Fondo Complementario).

Además de la decisión de aumentar la dotación o volumen total del FCI, se plantea la cuestión de conectar el FCI con alguna macromagnitud o variable de referencia para establecer su pauta de evolución, más o menos automática, a lo largo del tiempo.

En este sentido, la configuración actual del FCI liga su dotación, en cierto modo, a la evolución de la inversión civil nueva del Estado y de sus organismos autónomos. Esta vinculación es coherente con la finalidad o destino de los recursos del FCI a gastos de inversión pero tiene el inconveniente de depender de la discrecionalidad en las decisiones de inversión. Es decir, depende del proceso en como se realice la inversión pública estatal. De hecho, a lo largo del tiempo, se ha producido un desplazamiento de inversión presupuestaria hacia participaciones societarias, causando una reducción de la cuantía de inversión que sirve de referencia para la determinación del fondo³.

Sería recomendable, por tanto, que la dotación del FCI se conectara anualmente con la evolución de alguna variable, cuyo comportamiento fuera lo más independiente posible

² Si en el período 2000-2006 la asignación para España fue de 54.671 millones de euros, en el período 2007-2013 se estima una asignación de 31.457 millones de euros (infoREGIO, octubre 2006).

³ Este es un argumento presente en las enmiendas a la Proposición de Ley 625/000001, sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. [SEN SERIE III B 1 \(I\)](#).

tanto de las decisiones propias de cada comunidad autónoma, como de las estrategias de gestión del Estado. Sin embargo, la decisión política en cuanto a la determinación del importe final del FCI queda garantizada siempre que se exija, tal y como se ha venido haciendo, una dotación mínima.

2.2. **Ámbito territorial**

La cuestión básica que se plantea en este caso es si el FCI debe ser un fondo donde participen todas las CC.AA. o debe continuar siendo una subvención selectiva, cuyo reparto se produzca únicamente entre las CC.AA. consideradas relativamente *más pobres o menos desarrolladas*. Ello depende de hasta qué punto se quiera acentuar el carácter compensador del fondo y en base a qué aspectos se quiera compensar, es decir, cuál es el criterio o criterios adecuados para medir la convergencia en la situación económica de los distintos territorios.

En este sentido, a pesar de que existe un gran consenso en considerar que los avances económicos que ocurren en las regiones o países tienen su reflejo, en una primera instancia, en la evolución del PIB *per cápita*, también se reconoce la necesidad de tener en cuenta un conjunto más amplio de indicadores que informen de las posibilidades de crecimiento potencial y/o de los estándares de bienestar para lograr una mayor aproximación a la situación real de cada región (Cereijo *et al*, 2007)⁴.

En el ámbito de la UE esta idea viene reforzada por la necesidad de lograr los objetivos incluidos en la estrategia de Lisboa así como por el nuevo contexto de ampliación, que requieren de una política estructural y de cohesión más sofisticada. Se plantea, en consecuencia, la necesidad de asegurar no sólo una convergencia de las regiones en renta *per cápita* sino el hecho de que esta convergencia sea estable en el tiempo, tratando de conseguir objetivos como la mejora de la competitividad o de la capacidad de innovación que afectan a todas las CC.AA.⁵

⁴ Otros trabajos que profundizan en la idea de utilizar un conjunto más amplio de indicadores de convergencia regional son los de Aldás *et al* (2006), (Jorba, 2007), (Jurado y Pérez, 2007).

⁵ En relación con el contexto de la UE ver los trabajos de Nadal (2005) y Espasa (2006).

2.3. Criterios de reparto

Otra cuestión básica que depende en gran medida de la decisión sobre el ámbito territorial o de alcance del FCI es la de los criterios de reparto de la subvención entre las CC.AA. que se hayan determinado beneficiarias y la ponderación de los mismos.

A grandes rasgos, y siguiendo la nomenclatura propia de las subvenciones intergubernamentales, puede incluirse un componente de necesidades de gasto y un componente de capacidad fiscal a la hora de distribuir los recursos del fondo. En un extremo, tendríamos la posibilidad de proceder a un reparto igualitario que resultaría de considerar como indicador de necesidades únicamente la población de cada comunidad autónoma. En el otro extremo, podrían distribuirse los recursos del fondo atendiendo a algún indicador agregado del nivel de renta o riqueza de cada territorio como es el valor añadido bruto.

Otras soluciones mixtas consistirían en una formulación que incorporara tanto variables de necesidad de gasto como de capacidad fiscal, tal y como ocurre en el diseño actual donde además de la población se tienen en cuenta otros indicadores como el saldo migratorio, la tasa de paro, la superficie, las entidades singulares, la inversa de la renta por habitante y el hecho insular.

Finalmente, cabe señalar dos aspectos. Primero, que la intensidad con la que se introduzca la capacidad fiscal en la fórmula de reparto va a depender de la situación económica de las CC.AA. que resulten beneficiarias del fondo y de las diferencias de desarrollo entre las mismas. Segundo, es importante escoger unos indicadores que permitan un recálculo lo más automático posible de la fórmula para revisar periódicamente la distribución de la subvención.

2.4. Destino de los recursos

El FCI es una subvención condicionada, lo que implica que los recursos deben destinarse según la normativa vigente a *“financiar gastos de inversión en los territorios*

comparativamente menos desarrollados, que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario”.

La última reforma del FCI incorporó la novedad de que el fondo pudiera financiar no sólo gastos de inversión sino también los gastos corrientes asociados a esa inversión. El Fondo Complementario es de hecho la subvención que permite financiar la puesta en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años.

En nuestra opinión es recomendable avanzar en esta línea, es decir, otorgar la suficiente flexibilidad a la subvención para que los recursos que las CC.AA. reciben procedentes del FCI puedan ser destinados a cualquier tipo de gasto, que pueda tener efectos positivos sobre el crecimiento potencial del territorio.

3. Escenarios de reforma

En este trabajo se han explorado diversas posibilidades de reforma en la configuración del FCI considerando 30 escenarios, además de tener en cuenta como referencia los resultados del reparto real de la subvención entre las CC.AA. en el año 2007. En este sentido puede interpretarse que los resultados que se presentan en los distintos escenarios son soluciones alternativas a los resultados reales para 2007.

3.1. Definición de los diferentes escenarios

Los 30 escenarios pueden agruparse según características comunes, en primer lugar, atendiendo al alcance territorial del nuevo FCI. En concreto, los escenarios denominados con las letras A y B consideran que los territorios beneficiarios son las diez CC.AA. que actualmente son receptoras y, en consecuencia, el montante a distribuir coincide con el volumen del FCI en el 2007⁶. Mientras que los escenarios C, D, E y F abarcan todas las CC.AA. del régimen común y, en este caso, se distribuye una

⁶ En concreto, se suma la cuantía total de Fondo de Compensación más Fondo Complementario y se deducen los recursos correspondientes a Ceuta y Melilla puesto que se determinan al margen de la fórmula de aplicación general.

dotación global que equivale a 2,5 veces la actual tal y como se argumenta en la propuesta de Andalucía de reforma del FCI.

En segundo lugar, los escenarios pueden clasificarse según las variables o criterios de reparto considerados. En todo caso, siempre se calcula una situación igualitaria, en términos per cápita, donde se aplica un reparto de recursos en función únicamente de la población (escenario PC1 cuando el fondo abarca las CC.AA. actuales y escenario PC2 cuando se incluyen todas las CC.AA. del régimen común). Además se tienen en cuenta las siguientes posibilidades:

- Escenarios “propuesta de Andalucía”: se utilizan como variables de reparto las que se incluyen en el documento de la Consejería de economía y hacienda⁷, en concreto, la población, las diferencias en el PIB *per cápita* y el desempleo.
- Escenarios “propuesta de Hierro”: donde el reparto se realiza en proporción a las diferencias en el PIB *per cápita* exclusivamente⁸.
- Escenarios “innovadores”: donde se tienen en cuenta, además de las variables incluidas en la propuesta de Andalucía, otras variables relativas a la I+D, el capital humano y el capital físico público.

El cuadro 2 resume las principales características de los distintos escenarios considerados. En concreto, para cada escenario puede observarse el alcance territorial del FCI o, en otras palabras, las CC.AA. receptoras en cada caso; las variables que se tienen en cuenta bajo cada escenario, así como la ponderación correspondiente. En el cuadro no se incluye el escenario 0 que reflejaría la configuración actual del FCI.

A continuación, vamos a presentar cada una de las variables y a especificar cómo se han definido en la fórmula de reparto de los recursos, es decir, a través de qué indicador se ha calculado su contribución.

⁷ Documento con el título “Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma”, propuesta de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁸ Ver los trabajos de Atienza y Hierro (2006) y de Hierro (1994).

CUADRO 2

Escenarios considerados: alcance territorial, variables y ponderaciones

Escenarios	CC.AA.	POB	PARO	PIB p.c. máx.grupo	PIB p.c. UE-25	I+D	I+D premio	Capital humano	Infraestr. carretera
PC1	10 (2007)	100%	-	-	-	-	-	-	-
A1	10 (2007)	1/3	1/3	1/3	-	-	-	-	-
A2	10 (2007)	50%	10%	40%	-	-	-	-	-
A3	10 (2007)	70%	10%	20%	-	-	-	-	-
A4	10 (2007)	-	-	100%	-	-	-	-	-
B1	10 (2007)	1/3	1/3	-	1/3	-	-	-	-
B2	10 (2007)	50%	10%	-	40%	-	-	-	-
B3	10 (2007)	70%	10%	-	20%	-	-	-	-
B4	10 (2007)	-	-	-	100%	-	-	-	-
PC2	15 (R.común)	100%	-	-	-	-	-	-	-
C1	15 (R.común)	1/3	1/3	1/3	-	-	-	-	-
C2	15 (R.común)	50%	10%	40%	-	-	-	-	-
C3	15 (R.común)	70%	10%	20%	-	-	-	-	-
C4	15 (R.común)	-	-	100%	-	-	-	-	-
D1	15 (R.común)	1/3	1/3	-	1/3	-	-	-	-
D2	15 (R.común)	50%	10%	-	40%	-	-	-	-
D3	15 (R.común)	70%	10%	-	20%	-	-	-	-
D4	15 (R.común)	-	-	-	100%	-	-	-	-
E1	15 (R.común)	1/3	1/6	1/3	-	1/6	-	-	-
E2	15 (R.común)	1/3	1/9	1/3	-	1/9	-	1/9	-
E3	15 (R.común)	1/3	1/12	1/3	-	1/12	-	1/12	1/12
E4	15 (R.común)	1/3	1/6	-	1/3	1/6	-	-	-
E5	15 (R.común)	1/3	1/9	-	1/3	1/9	-	1/9	-
E6	15 (R.común)	1/3	1/12	-	1/3	1/12	-	1/12	1/12
E7	15 (R.común)	1/3	1/9	-	1/3	1/9	1/9	-	-
E8	15 (R.común)	1/7	1/7	-	1/7	1/7	1/7	1/7	1/7
F1	15 (R.común)	15%	-	-	35%	15%	5%	15%	15%
F2	15 (R.común)	-	20%	-	20%	20%	-	20%	20%
F3	15 (R.común)	-	-	-	35%	25%	10%	15%	15%
F4	15 (R.común)	-	-	-	60%	10%	10%	10%	10%

Las variables se definen del siguiente modo:

- **Población:** es la población de derecho relativa de cada comunidad autónoma en relación con la del conjunto de las comunidades beneficiarias del FCI. La cifra de población será la media de la población calculada a 1 de julio (INE) siendo el período de referencia los años 2001 a 2005.
- **Paro:** coincide con la definición correspondiente a esta variable en la fórmula actual del FCI. Es decir, el cociente entre el número de parados y el número de activos existentes en cada comunidad autónoma (tasa de paro), ponderado por la relación entre el número de activos de cada comunidad y el número total de activos del conjunto de las CC.AA. beneficiarias del Fondo. El número de

activos y parados se determinará como media de los años 2001 a 2005, según el INE.

- **PIB per cápita (máximo del grupo):** es la distancia que separa a cada comunidad de la más desarrollada entre el grupo de beneficiarias en el período considerado, es decir, en términos de la media del PIB p.c. para el período 2001 a 2005. Cuando el alcance territorial del FCI coincide con el actual (10 CC.AA.)⁹, la comunidad más desarrollada que constituye el punto de referencia para calcular la distancia es Cantabria, mientras que el valor máximo cuando participan en el fondo las 15 comunidades del régimen común es el de Madrid. Los datos de PIB p.c. (expresados en PPS del euro corriente por habitante) se extraen de FUNCAS.
- **PIB per cápita (UE-25):** es la distancia que separa a cada comunidad de la media representativa de los 25 Estados miembros de la UE en términos de la media (temporal) del PIB p.c. para el período 2001 a 2005. En otras palabras, se mide lo lejos que está cada comunidad autónoma de la media de desarrollo para la UE-25 y en términos de PIB p.c.. Los datos de PIB p.c. (expresados en PPS del euro corriente por habitante) se extraen de FUNCAS.
- **Investigación y desarrollo (I+D):** es la distancia que separa a cada comunidad de la media representativa de los 25 Estados miembros de la UE, en términos de gasto total en I+D en porcentaje del PIB regional (media del período 2001 a 2005). Los datos se extraen del *Informe Cotec 2007 sobre Tecnología e Innovación en España*.
- **(I+D) Premio:** es la distancia que separa a cada comunidad de la media para España, en términos de la tasa media de variación interanual del esfuerzo en I+D calculada para el período 2000 a 2005. Se computan solamente aquellos valores que resultan positivos, es decir, se premia a las CC.AA. que han experimentado una tasa de crecimiento del esfuerzo en I+D por encima de la española en el período considerado, actuando como una variable incentivo. Los datos se extraen del *Informe Cotec 2007 sobre Tecnología e Innovación en España*.
- **Capital humano:** es la distancia que separa a cada comunidad de la media representativa de los 25 Estados miembros de la UE, en términos de abandono escolar prematuro o porcentaje de personas de 18 a 24 años de edad que no están

⁹ En concreto, las CC.AA. beneficiarias en el 2007 son: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, C.Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

escolarizadas y que tienen como estudios máximos educación secundaria obligatoria o anteriores niveles educativos, para el 2005. Los datos se extraen del *Sistema estatal de indicadores de la educación 2006*.

- **Capital físico público:** es la distancia que separa a cada comunidad de la media representativa de los 25 Estados miembros de la UE, en términos del indicador *per cápita*¹⁰. El período de referencia para el cálculo de la media son los años 1995 a 2005. Los datos se extraen de FUNCAS.

En el **anexo X** se incluye la formulación matemática que en concreto se ha utilizado para cada una de las variables.

4. Valoración de las diferentes propuestas de reforma

4.1. Las variables seleccionadas y el objetivo del FCI

La eficacia del FCI para lograr sus objetivos de desarrollo regional dependerá, por un lado, de la naturaleza y proporción de los desequilibrios existentes entre CC.AA. y, por otro lado, de la cuantía y configuración concreta del fondo como instrumento corrector. Por esta razón, a la hora de asignar y localizar los fondos es importante seleccionar aquellas variables que mejor puedan explicar los desequilibrios entre territorios o la necesidad de inversión para cubrir tales desequilibrios, en un determinado horizonte temporal.

Se han considerado, por tanto, diversas posibilidades de reparto del FCI además de dos soluciones “extremas”: el reparto igualitario (en términos del FCI por habitante) y el reparto de acuerdo con algún indicador relacionado con el nivel de renta o el grado de desarrollo de cada territorio (en nuestros escenarios el PIB *per cápita*). En el primer caso, los FCI son estrictamente iguales expresados en euros por habitante y, en el segundo caso, la magnitud de los distintos FCI guarda una relación inversa con el nivel de PIB *per cápita* de cada región.

¹⁰ Para ver con mayor detalle cómo se calcula el indicador de capital físico público por habitante, puede consultarse Cereijo *et al* (2007).

Entre las variables de necesidades, la población es el criterio más simple a considerar si bien resulta más adecuada su utilización en una subvención propiamente de nivelación¹¹ que sirve para financiar unos servicios públicos considerados básicos, fundamentalmente de carácter personal (educación, sanidad, servicios sociales). Por ello, en el caso del FCI como fondo de desarrollo regional, es recomendable introducir otras variables representativas de las necesidades de desarrollo o crecimiento y, por tanto, necesidades de recursos de cada territorio. En los escenarios considerados, estas otras variables de necesidades que se han tenido en cuenta son: paro, I+D, capital humano y capital físico público definidas tal y como se ha especificado en el apartado 3.1.¹²

Además de la variable relativa a la situación de paro en cada territorio que tradicionalmente se ha venido utilizando para el reparto del FCI (con una ponderación sólo de un 1%), el resto de variables de necesidades son representativas de los principales ámbitos donde se reflejan las posibilidades de crecimiento económico potencial, a medio y largo plazo, de cada territorio.

Siguiendo a Cereijo *et al* (2007), se constata que ha habido un proceso de convergencia de las regiones españolas entre 1980 y 2005 que en particular ha favorecido la posición relativa de Galicia, Extremadura, Murcia, Asturias y Castilla-La Mancha en términos de PIB *per cápita*. De manera contraria, han acusado un retroceso relativo importante Baleares, Cataluña y en menor medida Madrid. Sin embargo, al examinar los factores que influyen en el crecimiento, se observan importantes diferencias entre CC.AA. sobre todo en cuanto al capital tecnológico (I+D).

En este sentido, los distintos diagnósticos de convergencia para España coinciden en señalar que el retraso relativo de las CC.AA. con respecto a la UE parece ser más importante en actividades I+D que en capital humano. Asimismo, en cuanto al capital público, las divergencias entre CC.AA. se han incrementado pero son las comunidades más pobres las que se sitúan en una mejor posición relativa.

¹¹ Subvenciones destinadas a permitir que las jurisdicciones más pobres puedan proveer un adecuado nivel de servicios públicos sin tener que recurrir a tipos impositivos sustancialmente más elevados que los de otras jurisdicciones.

¹² Estas variables relacionadas en el texto con las necesidades de desarrollo o crecimiento pueden interpretarse también como indicadores de la capacidad de crecimiento de cada territorio.

4.2. Principales resultados

Como se ha mencionado anteriormente se han considerado 30 escenarios diferentes que han sido clasificados en escenarios A, B, C, D y E. El punto de partida y que nos servirá para realizar las comparaciones y las valoraciones pertinentes es la repartición real del FCI correspondiente al ejercicio 2007. Los escenarios A y B plantean una reforma de la fórmula vigente de repartición del Fondo pero manteniendo las mismas CC. AA. que actualmente son beneficiarias del Fondo. Los escenarios C, D y E, en cambio, sugieren ampliar el Fondo a todas las CCAA de régimen común en concordancia con el papel que podría desempeñar el Fondo como instrumento compensador de la reducción de los Fondos procedentes de la UE. Asimismo, las variables consideradas así como las ponderaciones que reciben varían en cada escenario contemplado (ver el cuadro 2 para consultar la descripción de cada escenario).

En líneas generales se observa

Referencias bibliográficas

Álvarez García, S. *et al* (2006): “Financiación autonómica y solidaridad interregional. La relación entre los fondos europeos y el Fondo de Compensación Interterritorial”, *Papeles de Economía Española*, núm.107, FUNCAS, Madrid.

Atienza, P. y Hierro, L.A. (2006): “Evaluando la solidaridad en el sistema de financiación autonómica”, ponencia presentada en el *XIII Encuentro de Economía Pública*, Almería.

Borrell, J. y Zabalza, A. (1992): “El nuevo FCI: un instrumento de política regional”, en Instituto de Estudios Fiscales: *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, pág. 250 a 276.

Cabasés, M.A. y Gómez, M.J. (2001): “Análisis de la concentración de los Fondos Estructurales por Comunidades Autónomas”, *Boletín económico de ICE*, Nº 2701.

Cereijo, E. *et al* (2007): *Indicadores de convergencia real para las regiones españolas*, Estudios de la Fundación (serie Economía y Sociedad), FUNCAS, Madrid.

Comisión Europea (último acceso: julio de 2007): Política regional – Inforegio, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm

de la Fuente, A. y Doménech, R. (2006): “Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas”, *Moneda y Crédito*, Nº 222, pág.13 a 78.

Espasa, M. (2006): “Les perspectives financeres de la Unió Europea 2007-2013: conseqüències per a Espanta i Catalunya”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm.3, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

Jorba, J. (2007): “Estimació de l'output potencial de l'economia catalana (1980-2007)”, *Papers de treball*, núm.6, Sèrie: creixement i factors de creixement, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.

Jurado, A. y Pérez Mayo, J. (2007): “Aproximación a un índice de bienestar económico multidimensional para las CC.AA. españolas”, ponencia presentada en el *XIV Encuentro de Economía Pública*, Santander, febrero de 2007.

MAP (2007): *Estado autonómico: Información Económico-Financiera*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, <http://www.map.es/>.

Ministerio de Economía y Hacienda (2007): *Marco estratégico nacional de referencia de España 2007-2013*, Madrid, <http://www.meh.es/>.

Nadal, M. (dir) (2005): “España y las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea 2007-2013: Nuevos condicionantes, nuevos objetivos, nuevas estrategias”, *Papeles de la Fundación*, núm.11, Fundación de Estudios Financieros, Madrid.

Noferini, A. y Mota, F. (2007): “EU membership, cohesión policy and regional policy in Spain”, presentado en *Regional Studies Association International Conference, Regions in Focus?*, abril de 2007, Lisboa.

CUADRO 3

Desigualdad y progresividad del FCI pc. Escenarios A-F.

	Escenarios			
	A1	A2	A3	A4
Progresividad (Kakwani)	0,2223 (0,044234)	0,2305 (0,043147)	0,1485 (0,030747)	0,4824 (0,099586)
Desigualdad (Gini)	0,1622 (0,026931)	0,1683 (0,028035)	0,0865 (0,015452)	0,4198 (0,095544)
	B1	B2	B3	B4
Progresividad (Kakwani)	0,1786 (0,038581)	0,1789 (0,178941)	0,1234 (0,123420)	0,3436 (0,062081)
Desigualdad (Gini)	0,1188 (0,021575)	0,1169 (0,020055)	0,0615 (0,011612)	0,2811 (0,051201)
	C1	C2	C3	C4
Progresividad (Kakwani)	0,2374 (0,041532)	0,2306 (0,040979)	0,1743 (0,028851)	0,3771 (0,377123)
Desigualdad (Gini)	0,1338 (0,024337)	0,125 (0,023883)	0,0687 (0,011982)	0,2712 (0,068410)
	D1	D2	D3	D4
Progresividad (Kakwani)	0,3193 (0,046944)	0,3266 (0,0462)	0,2213 (0,032542)	0,6266 (0,626635)
Desigualdad (Gini)	0,22 (0,030053)	0,2224 (0,026418)	0,1173 (0,015222)	0,5207 (0,100990)
	E1	E2	E3	E4
Progresividad (Kakwani)	0,1572 (0,072467)	0,1476 (0,147647)	0,1357 (0,070480)	0,2203 (0,076089)
Desigualdad (Gini)	0,1859 (0,044719)	0,2101 (0,046895)	0,1918 (0,034560)	0,2139 (0,041289)
	E5	E6	E7	E8
Progresividad (Kakwani)	0,2085 (0,208521)	0,1989 (0,074872)	0,2345 (0,234553)	0,08711 (0,102847)
Desigualdad (Gini)	0,2334 (0,046866)	0,2154 (0,034147)	0,242 (0,046926)	0,311 (0,057015)
	F1	F2	F3	F4
Progresividad (Kakwani)	0,1474 (0,104550)	0,0776 (0,107356)	0,1246 (0,120925)	0,2834 (0,109729)
Desigualdad (Gini)	0,307 (0,048591)	0,3432 (0,044465)	0,3565 (0,062263)	0,3213 (0,067351)
	0	PC1	PC2	
Progresividad (Kakwani)	0,2868 (0,062099)	0,0625 (0,013446)	0,1059 (0,016176)	
Desigualdad (Gini)	0,2409 (0,050028)	0 -	0 -	