

El FCI como instrumento de solidaridad interterritorial: una propuesta de reforma¹

OLGA OGANDO CANABAL, BEATRIZ RODRÍGUEZ PRADO, PILAR ZARZOSA ESPINA
y PEDRO BENITO MOYANO PESQUERA

Departamento de Economía Aplicada

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

e-mail: ogando@eco.uva.es; bprado@eco.uva.es; pzarzosa@eace.uva.es; moyano@eco.uva.es

RESUMEN

La mayor parte de la solidaridad en España ha correspondido a los Fondos Estructurales de la UE, hecho que no se corresponde con la importancia que la Constitución Española otorga a la solidaridad interterritorial. El artículo tiene por objetivo realizar una reflexión acerca de la necesidad de reforma del FCI, centrándose, con carácter preferente, en el análisis de los criterios de elegibilidad susceptibles de ser aplicados para determinar las regiones beneficiarias. Dadas las limitaciones que la literatura económica reconoce al PIB per capita como medida de desigualdad, se ha construido un indicador sintético de desarrollo capaz de expresar las desigualdades interterritoriales, utilizando dos metodologías: el Análisis de Componentes Principales y el Indicador Sintético de Distancia DP2.

Palabras clave: Solidaridad interterritorial, desarrollo regional, indicadores sociales, componentes principales, DP2.

The FCI as a Tool for Inter-Regional Solidarity: A Reform Proposal

ABSTRACT

Most solidarity in Spain has corresponded to EU Structural Funds, which does not reflect the importance the Spanish Constitution attaches to interterritorial solidarity. The current paper seeks to consider the need for reform in FCI (Spanish acronym for *Interterritorial Compensation Fund*), focusing primarily on an analysis of the eligibility criteria applied to determine which regions should benefit. Given the limitations evidenced in economic literature regarding the use of per capita GDP as a measure of imbalance, we construct a synthetic development indicator able to express interterritorial inequalities using two approaches: Principal Component Analysis and the DP2 Synthetic Indicator of Distance.

Keywords: Interterritorial Solidarity, Regional Development, Social Indicators, Principal Components, DP2.

Clasificación JEL: H7, R58.

Artículo recibido en febrero de 2010 y aceptado en abril de 2010.

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. @-28109.

¹ Trabajo realizado en el marco del Convenio específico de colaboración establecido entre la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Hacienda, y la Fundación General de la Universidad de Valladolid, 2007-2009, para la realización de estudios en materia de Financiación autonómica.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución española determina los aspectos básicos de la financiación autonómica en sus artículos 156 a 158. En ellos, se establecen una serie de principios que constituyen la base del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, principios que lejos de configurar un modelo único establecen dos modelos diferenciados, uno aplicable a los territorios forales de Navarra y el País Vasco y otro al resto de las Comunidades de régimen común.

En una primera etapa, el principio al que se le otorga más importancia es al de *suficiencia*, mediante el que se establece que todas las Comunidades Autónomas puedan disponer de los recursos necesarios para garantizar un nivel mínimo de servicios similar en todo el territorio español. La suficiencia se ha garantizado a través de la participación en los Ingresos del Estado y, en la reforma de 2001, mediante el Fondo de Suficiencia. Este fondo es un mecanismo de cierre del sistema de financiación que actúa como garante de la suficiencia en el año base. Consiste en una transferencia de la Hacienda Central, cuya cuantía equivale a la diferencia entre las necesidades de financiación de cada Comunidad y los recursos obtenidos por la suma de los tributos cedidos, sin hacer uso de sus márgenes normativos y las participaciones territorializadas.

El modelo aprobado, en julio de 2009, introduce un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales con el objetivo de garantizar a todas las Comunidades Autónomas los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada según necesidad, y un Fondo de Suficiencia Global que cubre la diferencia entre las necesidades de gasto y la suma de la capacidad tributaria de cada Comunidad Autónoma y las transferencias recibidas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

En lo que atañe al principio de *autonomía financiera* la Constitución consagra un modelo de Estado políticamente descentralizado, lo que implica la descentralización fiscal. Esto supone la libertad de las Comunidades para decidir sobre sus gastos e ingresos, aunque no de forma absoluta, sino en relación con los demás principios. En este sentido, la Ley 3/2009, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 19 de diciembre de 2009) consolida el avance en autonomía financiera ya iniciado en periodos precedentes².

Por último, el principio de *solidaridad* se concreta en el artículo 138 de la Constitución según el cual “*el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el estable-*

² El artículo cuatro de la LOFCA establece que sólo pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas los tributos siguientes: a) impuesto sobre la renta de las personas físicas con el límite máximo del 50%, b) impuesto sobre el patrimonio, c) impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, d) impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, e) impuesto sobre el Valor Añadido, con el límite máximo del 50%, f) impuestos especiales de fabricación, con excepción del impuesto sobre la Electricidad, con el límite máximo del 58%, g) impuesto sobre la Electricidad, h) impuesto especial sobre determinados medios de transporte, i) los tributos sobre el juego y j) el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

cimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo, en particular, a las circunstancias del hecho insular". A ello se añade que "las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales".

A su vez, la solidaridad es consecuencia, en gran medida, del principio constitucional de igualdad, según el cual todos los españoles por el mero hecho de serlo deben de tener garantizado el derecho a unos servicios mínimos, sin que exista discriminación alguna por el territorio donde residen.

Algunos autores sostienen (de la Fuente, 2005) que no se puede hablar de solidaridad en términos absolutos, ya que ésta es una cuestión de grado y tal grado se decide a través del consenso político, al igual que el establecimiento de los límites mínimo y máximo entre los que debe oscilar la solidaridad. El mínimo grado de solidaridad aplicado sería aquel que permitiera garantizar un nivel de prestación equivalente en todo el territorio nacional que preserve el Estado del Bienestar español. En el extremo superior, el límite a las políticas de cohesión y convergencia deberá establecerse en un punto en el que no se produzcan desincentivos, ineficiencias y frenos en el desarrollo de los territorios mejor situados, consiguiendo la difícil compatibilidad entre los principios de eficiencia y equidad.

Por otro lado, en la literatura económica (Martínez López, 2009) existe una discusión abierta en torno a la aplicación del anterior conflicto a la distribución territorial de la inversión pública. La distribución territorial del gasto público en capital puede seguir dos criterios: la equidad invita a invertir más en las regiones menos desarrolladas, a fin de proporcionarles una dotación adecuada de infraestructuras sobre la que basar su crecimiento; mientras que la eficiencia apunta a concentrar capital público en las regiones más avanzadas que son aquéllas donde una unidad de infraestructuras genera más producto. Desde este punto de vista, la redistribución interterritorial puede tener costes en términos de eficiencia, en forma de una menor tasa de crecimiento para la economía nacional.

Si embargo, los resultados obtenidos por investigaciones realizadas para el caso español (Bajo Díaz, 2005) ponen de manifiesto que las infraestructuras tienen un efecto positivo sobre el crecimiento, aunque sostienen que a pesar de que la redistribución territorial puede conllevar un coste en términos de una menor tasa de crecimiento del capital privado a escala nacional, ello no influiría de forma negativa en el crecimiento de la economía, debido a que éste último no sólo está afectado por la tasa de crecimiento del capital privado sino también por la del capital público³.

³ Este es un tema muy controvertido en el marco del análisis regional. Villaverde y Maza (2010) miden el efecto de los Fondos Estructurales sobre la convergencia regional en el periodo 2000-2006 en España y llegan a la conclusión de que las ayudas estructurales no han ejercido un impacto significativo ni sobre la velocidad de convergencia ni sobre la tasa de crecimiento de las regiones españolas. Escribá y Murgui (2010) apuntan que la política de cohesión europea podría haber sido más efectiva en su contribución al aumento de capital y de la productividad de las regiones objetivo uno, si los Fondos Estructurales dedicados a la formación e I+D hubiesen adquirido un mayor protagonismo. Mas (2010) señala que la contribución de las ayudas de la UE al crecimiento del VAB se sitúa por debajo del 1%; aunque solo una parte reducida de la inversión total es financiada con

En este artículo se aborda el análisis de la solidaridad interterritorial, en el caso español, y se plantean algunas reflexiones que justifican una reforma en profundidad del FCI como instrumento de desarrollo regional, al existir algunos factores que avalan un cambio en el diseño normativo existente. Así, en la estructura del mismo, tras el análisis de algunos de los instrumentos utilizados para la consecución del objetivo indicado previamente, entre los que se presta atención al Fondo de Cooperación introducido en el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas de julio de 2009, se plantea una propuesta de reforma para el FCI, incluyendo aspectos relativos a su dotación y gestión y a los criterios de elegibilidad susceptibles de ser aplicados para identificar a las Comunidades Autónomas beneficiarias, máxime cuando el utilizado en la actualidad, tomado de la Política de Cohesión Europea, no está vigente en estos momentos en dicho marco de referencia. El artículo finaliza con un apartado de conclusiones.

2. INSTRUMENTOS DESTINADOS A LA CONSECUCCIÓN DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN ESPAÑA

2.1. El Fondo de Compensación Interterritorial

El artículo 158.2 de la Constitución establece que *“con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales 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”*.

La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial regula, por primera vez, los aspectos concretos de esta transferencia estatal de carácter finalista. Con la aprobación de esta norma, el FCI se constituye como un elemento central del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y se le atribuye una doble finalidad: una de suficiencia, financiando parte de la inversión nueva de las Comunidades Autónomas, ligada al volumen de nuevas competencias asumidas por cada Comunidad y otra de solidaridad, compensando y corrigiendo el distinto nivel de desarrollo regional.

Por su parte, la Ley 29/1990 del FCI reforma este instrumento, configurando al FCI como un instrumento de Política regional exclusivamente destinado a hacer efectivo el principio de solidaridad. El objetivo que se le asignó fue el de financiar inversiones que promoviesen la renta y el empleo en los territorios menos favorecidos, lo que permitiría reducir las desigualdades en términos de renta y riqueza de las Comunidades Autónomas y se le exoneró de su vinculación a la financiación de

Fondos Estructurales y tan solo Extremadura y Canarias superan la cifra citada previamente. No obstante estos resultados están condicionados por la aproximación metodológica empleada, por lo que deben ser tomados con cierta cautela.

los servicios traspasados por el Estado, perdiendo el FCI su segunda función como mecanismo de financiación básica de las Comunidades Autónomas.

Los cambios más significativos que introduce esta normativa pueden sintetizarse en lo siguiente: a) se redujo el número de Comunidades beneficiarias, utilizando como criterio de elegibilidad el utilizado por la UE para determinar las regiones objetivo uno (aquellas con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria), b) la cuantía global de dotación del Fondo se determinó en función de la inversión estatal civil incluida en los Presupuestos Generales del Estado (inversión civil nueva del Estado y de sus Organismos Autónomos) como límite inferior, pero ponderándose esta cantidad, con respecto a la población relativa y a la renta relativa de las Comunidades Autónomas beneficiarias sobre el total nacional y por el cociente entre la renta (medida en términos del VAB) por habitante medio nacional y la renta por habitante medio de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado, el destino de los recursos ya no se limitaba a las inversiones reales, sino que se podían financiar también las transferencias de capital, permitiendo una mejor coordinación con las actuaciones cofinanciadas por el FEDER. En cuanto a los criterios de reparto, se pretendía acentuar el carácter redistributivo del Fondo, con la introducción de variables relacionadas con la población y la forma de asentarse esta en el territorio, el paro y la renta por habitante, que se mantienen en la actualidad.

Por último, la Ley 22/2001 de 27 de diciembre del FCI⁴ introduce una novedad importante como consecuencia de la modificación de la LOFCA realizada por la Ley 7/2001, de 27 de diciembre. Esto se concreta en la creación de un Fondo complementario, con la finalidad de cubrir gastos de funcionamiento o (corrientes) asociados con las nuevas inversiones financiadas por el FCI. Por lo tanto, la Ley, aunque sigue respetando el importe mínimo estipulado por la LOFCA, establece que la cantidad mínima del 30% de la inversión real civil nueva de los Presupuestos Generales del Estado y de sus Organismos Autónomos se distribuya, ahora, en un 22,5% (el 75% del total) para el FCI, en sentido estricto, destinado a gastos de inversión del ejercicio, y un 7,5% (el 25% del total) para el Fondo Complementario.

La base de cálculo está constituida por la inversión pública definida como el conjunto de gastos del ejercicio incluidos en los presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil. Este importe se ponderará por la población relativa del conjunto de Comunidades Autónomas que sean beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto a la población total del Estado y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades partícipes.

Las Comunidades Autónomas destinatarias de los FCI son las regiones definidas como Objetivo 1 por la Unión Europea para recibir Fondos Estructurales en el periodo 2000-2006; o lo que es lo mismo, regiones cuya renta por habitante es

⁴ La Ley 23/2009, de modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial plantea una única modificación al artículo 2 que establece la dotación anual del FCI, añadiendo un 1% de la base de cálculo en concepto de región ultraperiférica.

inferior al 75 por ciento de la media comunitaria, incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Por lo que atañe a las variables de reparto, éstas son las siguientes:

- El 87,5% se distribuye de forma directamente proporcional a la población relativa, definida como la población de derecho y la del conjunto de las Comunidades Autónomas partícipes.
- El 1,6% en función del saldo migratorio. Se considera, en este caso, la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad, más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos 10 años.⁵
- El 1% en proporción directa al paro⁶.
- Un 3% se reparte de forma directamente proporcional a la superficie de cada Comunidad Autónoma.
- El 6,9% del Fondo se asigna en función de la dispersión de la población en el territorio, calculada de forma directamente proporcional al número de entidades singulares por km² de cada Comunidad Autónoma, ponderado por la relación entre la superficie de cada Comunidad y la superficie total del conjunto de comunidades beneficiarias del Fondo.

Una vez efectuado el reparto con los anteriores criterios y ponderaciones, el resultado se corrige en función de la inversa de la renta por habitante de cada territorio (medida por el VAB). Además de la inversa de la renta por habitante de cada territorio, el segundo factor de corrección es la insularidad que se estimará incrementando en un 63,1% la cantidad que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias por los criterios anteriores. El importe que resulte a su favor se detraerá a las restantes Comunidades Autónomas, proporcionalmente a las cantidades que les han correspondido por los citados criterios.

El destino de los recursos del Fondo a los distintos proyectos de inversión se efectúa de común acuerdo entre la Administración General de Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía, en el seno del Comité de Inversiones Públicas. Su concreción se realiza en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio económico, donde debe figurar una relación expresa de los proyectos de inversión y, en su caso, gastos de funcionamiento asociados, que se financien con cargo al Fondo.

El Fondo de Compensación se destina a financiar inversiones que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en cada Comunidad Autónoma. No obstante, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, podrá

⁵ Esta variable tomará valor cero para las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose el 1,6% exclusivamente entre las restantes Comunidades.

⁶ Se define como el cociente entre el número de parados y el número de activos de cada Comunidad, ponderado por la relación existente entre el número de activos de cada Comunidad y el número total de activos del conjunto de las Comunidades beneficiarias del Fondo.

destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo Complementario, durante un periodo máximo de dos años, a partir del momento en el que haya concluido la ejecución del proyecto.

Respecto al control del Fondo de Compensación Interterritorial, el art. 10 de la Ley 22/2001 establece que es el Parlamento quien lleva el control de los proyectos financiados con cargo al Fondo y la valoración de impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales se lleva a cabo por las Cortes Generales, a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado y por las Asambleas Legislativas de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Por su parte, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía llevan la contabilización, de forma separada, de la ejecución de cada proyecto de inversión financiado con cargo al Fondo y el Tribunal de Cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas tienen la obligación de presentar ante los órganos legislativos un informe individualizado de todos los proyectos financiados con cargo al mismo.

En el período 2002-2009 (Tabla 1 y Gráfico 1), los recursos distribuidos a través del FCI han experimentado un moderado crecimiento interanual próximo al 7%, ralentizado de forma brusca en el año 2009, en el que la cuantía total del FCI tan sólo se incrementó en un 1,2%, respectivamente.

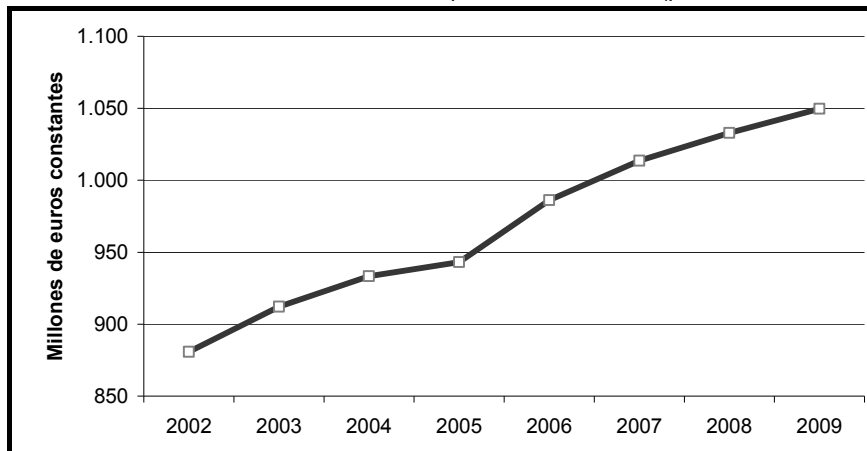
TABLA 1
Importe total del FCI en el período 2002-2009 (miles de euros).

CC.AA.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	360.521	377.548	398.819	419.499	449.328	457.584	481.618	478.131
Asturias	37.578	42.571	44.672	48.580	51.525	53.905	56.565	56.006
Canarias	34.037	41.573	45.239	44.963	62.431	73.279	90.564	101.083
Cantabria	9.892	9.532	8.910	9.754	9.627	9.736	10.631	10.769
Castilla y León	61.247	68.175	70.059	73.053	75.301	81.881	85.058	83.903
Castilla-La Mancha	68.117	71.770	78.919	82.754	92.762	103.485	114.342	113.958
Com. Valenciana	56.930	58.069	61.995	70.460	82.404	95.906	116.884	134.044
Extremadura	73.315	76.569	81.269	83.549	87.794	92.092	97.204	95.911
Galicia	140.595	155.274	163.942	170.181	183.536	195.857	203.299	197.221
Murcia	38.635	39.917	41.755	42.611	47.254	54.746	61.136	61.817
TOTAL	880.867	941.000	995.578	1.045.402	1.141.962	1.218.470	1.317.300	1.332.844
Variación anual	-	6,8%	5,8%	5,0%	9,2%	6,7%	8,1%	1,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE.

GRÁFICO 1

Evolución de la cuantía total del FCI en el período 2002-2009 (precios constantes).



Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE.

Por otro lado, la distribución del FCI por habitante, tabla 2, es creciente desde el ejercicio 2002, aunque se observan diferencias importantes en la posición relativa de las Comunidades Autónomas, obteniendo mayores recursos por habitante aquellas con menor renta, lo que pone de manifiesto su claro carácter redistributivo. Así, si tomamos como ejemplo el ejercicio 2009, se observa que la Comunidad Autónoma con mayor FCI por habitante es Extremadura, con 87,99 euros, mientras que Cantabria se sitúa en los 18,88 euros, respectivamente⁷.

TABLA 2
FCI por habitante. 2002-2009.

CC.AA.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Andalucía	49,12	50,99	53,33	55,15	58,45	58,29	60,39	59,33
Asturias	34,91	39,59	41,59	45,17	47,99	50,07	52,53	52,11
Canarias	19,83	23,34	24,54	23,73	32,59	37,23	45,38	49,89
Cantabria	18,62	17,73	16,43	17,74	17,35	17,31	18,71	18,80
Castilla y León	24,71	27,50	28,25	29,37	30,19	32,61	33,71	33,18
Castilla-La Mancha	39,28	40,89	44,29	45,57	50,17	54,62	59,18	57,63
Com. Valenciana	13,82	13,82	14,33	15,76	18,14	20,44	24,32	27,44
Extremadura	68,56	71,33	75,74	77,80	81,65	84,97	89,48	87,99
Galicia	51,46	56,82	59,89	61,86	66,72	70,91	73,46	71,13
Murcia	33,62	33,53	34,03	33,57	36,50	40,98	44,61	44,41
TOTAL	36,78	38,83	40,53	41,82	45,25	47,34	50,47	50,53

Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE e INE.

⁷ En el período de programación europea 2007-2013, Extremadura como región situada dentro del objetivo de convergencia de la Política de Cohesión europea, recibirá 385 euros por habitante, lo que indica el papel secundario que el FCI tiene como instrumento de corrección de las desigualdades interterritoriales en el caso español.

2.2. El Fondo de Cooperación

El nuevo modelo de financiación autonómica incorpora un nuevo Fondo con objetivos similares a los del FCI, en la medida que la finalidad del **Fondo de Cooperación** es equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta. A este Fondo se destinará anualmente la cantidad que se prevea en los Presupuestos Generales del Estado.

Serán beneficiarias las Comunidades que cumplan alguno de estos requisitos:

- a) Que tengan un PIB per cápita inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común. El PIB per capita se medirá en términos de la media correspondiente a los últimos tres años, que inicialmente se refiere al período 2007-2009.
- b) Que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, ambos datos referidos al último año, que inicialmente es el 2009.
- c) Que teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común, tengan una densidad de población por km² inferior a la cifra resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de las Comunidades Autónomas de régimen común. El crecimiento de la población se medirá en términos del valor correspondiente a los últimos tres años, refiriéndose inicialmente al período 2007-2009. La densidad es la correspondiente al último año del período.

Por otro lado, los recursos del Fondo de cooperación se dividirán en dos subfondos:

- a) Un primer subfondo dotado con dos tercios del Fondo de Cooperación, se repartirá entre todas las CCAA beneficiarias, en atención a su población relativa en relación al total de la población de las Comunidades integrantes del mismo, ponderada por la distancia del PIB per capita de cada Comunidad respecto a la media⁸.
- b) Un segundo subfondo, con un tercio del Fondo de Cooperación, se distribuirá entre las Comunidades Autónomas que cuentan con un crecimiento de población inferior al 50% de la media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común. Este subfondo se repartirá en relación a la población relativa de cada una de estas Comunidades Autónomas que cumplen la condición citada.

⁸ La fórmula de reparto es la siguiente: $PFCi = Pi/Pt * (1 + ((Rm - Ri)/Rm))$, donde

Pi: población de cada Comunidad Autónoma.

Pt: población total de las Comunidades Autónomas integrantes del Fondo.

Rm: PIB per cápita medio de todas las Comunidades Autónomas integrantes del Fondo.

Ri: PIB per capita medio de cada Comunidad Autónoma.

La participación de las Comunidades en este Fondo de Cooperación se liquidará en el momento de liquidar el Fondo de Competitividad⁹ y la totalidad de los recursos del sistema, con los datos de las variables existentes en ese momento. Por último, la dotación del Fondo en el primer año que se liquide será de 1.200 millones de euros, importe que se actualizará mediante la aplicación de la variación de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) disponible en el período comprendido entre el año 2009 y el año para el que se calcula el fondo.

Con los criterios anteriores las regiones elegibles aparecen reflejadas en la tabla 3:

TABLA 3
Comunidades que cumplen las condiciones para ser beneficiarias del Fondo de Cooperación.

Comunidad Autónoma	Condición 1	Condición 2	Condición 3	Beneficiara
Andalucía	✓			Sí
Aragón		✓	✓	Sí
Asturias			✓	Sí
Baleares				No
Canarias				No
Cantabria			✓	Sí
Castilla y León		✓	✓	Sí
Castilla-La Mancha	✓	✓		Sí
Cataluña				No
Com. Valenciana				No
Extremadura	✓	✓	✓	Sí
Galicia	✓		✓	Sí
Madrid				No
Murcia	✓			Sí
Rioja (La)			✓	Sí

Fuente: Elaboración propia.

La información precedente permite afirmar que a las actuales regiones beneficiarias del FCI se añaden Aragón y La Rioja; por lo que, en términos generales, todas las regiones que no van a recibir recursos del Fondo de Competitividad lo harán de este nuevo Fondo. Los criterios se han establecido con un objetivo predefinido, por lo que no sorprende que algunas regiones cumplan con más de uno, salvo en el caso de La Rioja.

⁹ El Fondo de Competitividad tiene como objetivo reducir las diferencias en financiación homogénea per capita entre Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que pretende incentivar la autonomía y la capacidad fiscal en todas y cada una de las Comunidades Autónomas y se desincentiva la competencia fiscal a la baja.

La inclusión de este Fondo dentro del modelo supone una ruptura con la praxis seguida en España en períodos precedentes y con el planteamiento de algunos autores (Castells, 2000; Herrero Alcalde *et. al.*, 2007) que subrayan la necesidad de distinguir de forma nítida los fondos destinados a la solidaridad que tienen como objetivo reducir las diferencias de renta entre territorios (Fondo de Compensación Interterritorial y Fondos Estructurales de la UE) y los instrumentos de solidaridad destinados a garantizar que todos los territorios reciban un nivel similar de servicios públicos con un esfuerzo fiscal similar (transferencias de nivelación). A pesar de que, en ambos casos, se trata de herramientas destinadas a la redistribución interterritorial del Estado, no se puede obviar que tienen objetivos distintos, por lo tanto deben alcanzarse a través de mecanismos diferentes.

Por otro lado, el Fondo de Cooperación no tiene demasiado sentido, debido a que es imposible garantizar que los recursos se destinarán a la financiación de la inversión productiva que fomente el desarrollo regional y no a gasto corriente. El procedimiento elegido no garantiza lo antes señalado, porque la utilización de recursos que aporta el sistema ordinario de financiación no está sujeta a ninguna restricción, por lo que hubiera sido preferible destinar esos recursos adicionales al FCI (de la Fuente, 2009).

Finalmente, los principios constitucionales debieran ser motivo suficiente para reforzar el FCI, pero además parece un requisito necesario para conseguir un aumento de la corresponsabilidad fiscal y de la capacidad recaudatoria autonómica, puesto que la capacidad fiscal de un territorio depende de su renta y su desarrollo económico (Mitxelena, 2006).

3. LA REFORMA DEL FCI

Existe un consenso más o menos generalizado en la literatura sobre la necesidad de reformar el funcionamiento del FCI (Utrilla, 2008; Cubel y Gispert, 2008; Fernández y Delgado, 2008) tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Las líneas principales de esta reforma son básicamente tres:

- Aumento de la dotación global del Fondo y establecimiento de criterios objetivos de evolución.
- Revisión de los criterios de elegibilidad y reparto del Fondo entre las Comunidades Autónomas.
- Refuerzo del control y evaluación del cumplimiento de los objetivos del Fondo.

3.1. Aumento de la dotación del FCI

Tradicionalmente, el principio de solidaridad interterritorial en España se ha financiado, en gran medida, mediante los recursos procedentes de la Unión Europea. De

hecho, España ha sido durante los últimos años el principal beneficiario de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión¹⁰ y el segundo de la Política Agraria Común tras Francia. Sin embargo, en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, España ha dejado de ser el mayor beneficiario neto de las transferencias de la Unión Europea; por lo que el actual período de programación es de transición hacia una situación en la que, incluso, puede ser un contribuidor neto al presupuesto de la Unión Europea.

Los Fondos Estructurales (FEDER Y FSE) destinados a la Política de Cohesión canalizados hacia las regiones españolas a través de los correspondientes Programas Operativos Regionales ascienden, para el periodo 2007-2013 a más de 21.264 millones de euros (Tabla 4). Su distribución se caracteriza por una elevada concentración a tres niveles: el 84,3% de estos fondos se presupuestan en los Programas Operativos FEDER; el 67,3% de los fondos FEDER se presupuestan en los Programas Operativos de las Regiones Convergencia; el 65,8% de los fondos FSE, también se presupuestan en los Programas Operativos de las Regiones Convergencia.

TABLA 4
Dotación financiera del Programa Operativo de España 2007-2013
por tipo de regiones y Fondos.

Tipo de Región	FEDER		FSE		Total general	
	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%
Competitividad	1.695,7	9,5%	761,8	22,8%	2.457,5	11,6%
Convergencia	12.055,1	67,3%	1.944,7	58,2%	13.999,8	65,8%
Phasing in	3.163,8	17,7%	440,9	13,2%	3.604,8	17,0%
Phasing out	1.008,1	5,6%	194,0	5,8%	1.202,1	5,7%
Total	17.922,7	100,0%	3.341,5	100,0%	21.264,2	100,0%

Fuente: Elaborado a partir de los Informes de Ejecución de las Comunidades Autónomas y del Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013.

El gasto subvencionable inicialmente programado en el conjunto de España, en el periodo 2007-2013, en el FEDER y el FSE representa 20.707 millones de euros menos que lo programado en el sexenio anterior (41.972 millones). La mayor pérdida la registra el Programa Operativo FEDER, al recibir España menos de la mitad de los recursos financieros percibidos en el período de programación 2000-2006 (Tabla 5).

¹⁰ Entre 1986 y 2006 se estima que los recursos recibidos por España ascendieron a 136.000 millones de euros, cifra que representa el 0,7% del PIB en el período 1989-1993, el 1,5% entre 1994-99 y el 1,3% en el período 2000-2006.

TABLA 5
Variación en la dotación financiera recibida por las Comunidades Autónomas.

CC.AA.	FEDER		FSE		FEADER		Total	
	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%	Mill.	%
Andalucía	-2.830,2	-29,3%	-209,7	-15,4%	810,1	75,6%	-2.229,8	-18,4%
Aragón	-465,9	-74,1%	47,1	171,3%	402,4	-	-16,4	-2,5%
Asturias	-1.300,1	-76,7%	-60,8	-37,6%	-15,9	-5,1%	-1.376,8	-63,5%
Baleares	-83,9	-43,9%	35,5	1090,7%	44,9	-	-3,6	-1,8%
Canarias	-1.351,7	-57,0%	-226,4	-65,9%	-73,4	-32,4%	-1.651,6	-56,1%
Cantabria	-241,2	-73,0%	-38,5	-75,2%	-85,7	-53,1%	-365,4	-67,3%
Castilla y León	-2.753,2	-77,1%	-362,2	-74,3%	-251,1	-25,8%	-3.366,4	-66,9%
Castilla-La Mancha	-786,5	135,3%	-167,9	-48,2%	316,8	52,1%	-637,6	-20,0%
Cataluña	-1.637,2	-70,7%	-231,3	-44,8%	272,6	-	-1.595,9	-56,3%
Ceuta	-44,1	-49,4%	-10,6	-50,9%	-	-	-54,8	-49,7%
Com. Valenciana	-2.107,0	-61,4%	-548,9	-73,5%	-165,6	-50,6%	-2.821,5	-62,6%
Extremadura	-633,9	-28,6%	-266,1	-51,6%	380,3	95,2%	-519,7	-16,6%
Galicia	-1.531,7	-41,1%	-221,3	-38,2%	-167,5	-16,4%	-1.920,5	-36,1%
Madrid	-444,5	-56,9%	209,6	443,5%	69,6	-	-165,3	-19,9%
Melilla	-29,9	-40,6%	-7,4	-50,5%	-	-	-37,3	-42,2%
Murcia	-1.072,3	-67,2%	-86,9	-53,4%	50,4	32,4%	-1.108,8	-57,9%
Navarra	-151,3	-76,3%	15,3	387,1%	112,3	-	-23,7	-11,7%
País Vasco	-1.074,9	-81,7%	15,8	34,9%	78,1	-	-981,0	-72,1%
Rioja (La)	-66,6	-67,1%	13,0	1.400,6%	51,1	-	-2,5	-2,5%
España	-18.606,3	-50,9%	-2.101,8	-38,6%	1.954,6*	37,2%	-18.878,6	-40,0%

(*) Incluye 125,2 millones de euros de la Red Rural Nacional.

Fuente: Elaborado a partir de los Informes de Ejecución de las Comunidades Autónomas y del Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013.

El recorte presupuestario no se ha distribuido de manera homogénea entre todas las Comunidades Autónomas. En valores absolutos, Andalucía y Castilla y León protagonizan las mayores reducciones (2.830 y 2.753 millones, respectivamente) del FEDER. Sin embargo, la situación de ambas es sustancialmente diferente. Así, Andalucía, al mantener el estatus de región incluida en el objetivo de convergencia, registra una disminución que no llega al 30% de los recursos con los que contó en el período de programación 2000-2006; mientras que en Castilla y León, la reducción se eleva al 77%, porcentaje muy superior al de otra región “*phasing in*” (Comunidad Valenciana).

A diferencia del FEDER, el volumen presupuestado en cada Comunidad en los respectivos Programas Operativos Regionales FSE no ha seguido un patrón común de comportamiento. Así, aunque el volumen de fondos que en conjunto recibirán las regiones españolas ha decrecido un 38,6% (2.102 millones), la pérdida presupuestaria no ha sido generalizada, existiendo Comunidades con importantes incrementos de recursos. En este sentido, destaca Madrid y, en menor grado, Aragón y Baleares en las que la dotación que reciben del FSE aumentan en 209, 47 y 35 mi-

llones de euros, respectivamente. Junto a éstas, también se incrementa aquella en Navarra, País Vasco y La Rioja. Entre las regiones que minoran la asignación presupuestaria del FSE sobresalen la Comunidad Valenciana y Castilla y León (549 y 362 millones, respectivamente).

Los recursos canalizados a través del nuevo Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) de las regiones españolas y su comparación con el extinto FEOGA-Orientación muestra un incremento en el volumen total destinado a España de 1.954,6 millones de euros. De ellos, 628,6 millones está previsto que se dirijan hacia las regiones que en el anterior periodo de programación estaban catalogadas dentro del objetivo 2 y, por tanto, no recibieron ninguna subvención procedente del FEOGA-Orientación. Únicamente, tres de las antiguas regiones objetivo 1 han visto crecer su dotación: Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, pasando de absorber el 39,5% del presupuesto del FEOGA-Orientación al 49,7% del FEADER.

En el lado opuesto, las pérdidas más significativas se concentran en la Comunidad Valenciana, Galicia y Castilla y León. Esta última disminuye los fondos presupuestados en más de 250 millones de euros, lo que ha supuesto pasar de concentrar el 18,5% del FEOGA-Orientación al 10% del FEADER.

Como síntesis de todo lo aportado en páginas precedentes se puede apuntar que:

- El modelo de gasto de cohesión ha cambiado significativamente en España, en relación con el anterior periodo de programación 2000-2006. La pérdida de recursos afecta, fundamentalmente, a las regiones que están recibiendo ayuda transitoria en el marco del objetivo de convergencia y competitividad regional y empleo¹¹.
- Como resultado de la nueva arquitectura de la política de cohesión, el peso de las transferencias de la Unión Europea en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas ha experimentado modificaciones significativas, al suponer un 8% en Andalucía y un 7% en Extremadura, mientras que no alcanza el 0,5% en el caso de las regiones del objetivo Competitividad regional y empleo (Utrilla, 2008).
- Los recursos se han canalizado hacia las prioridades de la Agenda de Lisboa, en mayor medida, que en el periodo de programación precedente, debido a la exigencia que establece el artículo 9.3 del Reglamento CE nº 1038/2006, en el que se plantea que el 60% del gasto del objetivo convergencia y el 75% del “objetivo de competitividad regional y empleo” ha de destinarse a dichas prioridades (Salmon, 2008).

¹¹ Las regiones “*phasing out*” y “*phasing in*” están sometidas a regímenes de ayuda transitoria decreciente hasta 2013. En el caso de las primeras los fondos disminuirán en una progresión lineal desde el 80% de la financiación recibida en 2006, resultando al final del periodo una reducción media del 67%. Por lo que respecta a las segundas, la financiación disminuirá en una progresión lineal del 75% de la financiación en 2007 hasta un 15% al final del periodo.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta, por una parte el final cercano de la posición privilegiada de España en lo que atañe a la financiación recibida de la Unión Europea y, por otra, el problema que supone la debilidad de la cuantía global del FCI (Fernández y Delgado, 2008)¹², es fácil entender que la mayor parte de los analistas aboguen por la necesidad de incrementar la dotación del mismo. Sin embargo, no existe una excesiva concreción, al trasladar la necesidad de aumento de la dotación del Fondo al plano cuantitativo. Aunque una visión simplista de esta cuestión podría llevar a plantear un incremento de su importe en una medida similar a la reducción de los Fondos Europeos, tan sólo la Junta de Andalucía ha propuesto el incremento del volumen del Fondo en 2,5 veces su montante actual.

Cubel y Gispert (2008) señalan que 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 de las decisiones de inversión del Estado. De hecho, Utrilla (2007) atribuye la progresiva pérdida de peso del FCI, en el conjunto de inversiones territoriales del Estado, a que estas inversiones se han ido canalizando cada vez, en una mayor proporción, a través de operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias de entes, empresas y fundaciones que no se encuentran incluidas en el presupuesto del Estado y de sus Organismos Autónomos. Esto ha desembocado en una menor relación de la base de cálculo del FCI con el potencial inversor del Estado, debido a la externalización de muchas operaciones.

Para solucionar en cierta medida el problema planteado acerca de la dotación del Fondo, existe la opinión generalizada en la doctrina de que el importe del FCI debe establecerse inicialmente para un año base de referencia y hacerlo evolucionar de acuerdo con alguna variable independiente, tanto de las decisiones propias de cada Comunidad Autónoma, como de las estrategias de gestión del Estado (Cubel y Gispert, 2008).

En este sentido, Fernández y Delgado (2008) plantean que a la hora de elegir un criterio para incrementar el Fondo es preciso aumentar la base de cálculo, tomando como referencia una macromagnitud relevante y transparente. Parece bastante recomendable, siguiendo la experiencia de la Política de Cohesión Europea, vincular el FCI al PIB, definiendo una senda de evolución dinámica a medio plazo. Las ventajas de este enfoque son evidentes al permitir a las Comunidades Autónomas adoptar un enfoque estratégico de Política Regional con carácter plurianual.

¹² Entre las principales causas del deterioro del FCI se encuentra la sumisión de este instrumento en cuanto a dotación de recursos frente al enorme caudal de fondos europeos recibidos por España desde 1986. Esto ha supuesto que el FCI quede relegado a un papel secundario dentro de la política de reequilibrio territorial en España (Fernández y Delgado, 2008).

3.2. Revisión de los criterios de elegibilidad y reparto del Fondo entre las Comunidades Autónomas

Dado el paralelismo existente entre la evolución del FCI y los Fondos Estructurales de la Unión Europea en el caso español, su posible reforma no puede ser ajena al debate sobre la cohesión territorial que, en estos momentos, se está llevando a cabo en el seno de la Unión Europea. El criterio de elegibilidad susceptible de ser aplicado debe incorporar variables que expliquen las diferencias en el crecimiento de las regiones, al no ser el PIB por habitante la única variable relevante. Por otro lado, el criterio vigente en la actualidad está totalmente desfasado, al tomar como referencia las regiones Objetivo 1 en el anterior periodo de programación de los Fondos Estructurales de la UE.

A nivel metodológico, en la literatura económica es posible encontrar muchos estudios en los que se presentan medidas de crecimiento económico como medidas de bienestar, desarrollo u otro concepto más o menos afin. Ello se debe a que hasta los años sesenta, las políticas económicas se orientaban, fundamentalmente, hacia el crecimiento económico y para medir el bienestar de un país, de forma bastante generalizada, se utilizaba una medida de crecimiento económico, como por ejemplo el producto nacional bruto.

En la década de los años sesenta comenzó a entrar en crisis ese pensamiento “economicista” y, como fruto organizado de esa crisis, surgió el que se ha dado en llamar **movimiento de los indicadores sociales**, que fue extendiéndose a la mayoría de los países desarrollados, a medida que aumentaba el interés suscitado por las cuestiones relativas a la calidad de vida.

La literatura publicada entre los años sesenta y ochenta, a favor de una concepción del bienestar social como un fenómeno multidimensional es muy extensa, y en ella participaron tanto organismos internacionales y nacionales (entre ellos, españoles), como investigadores de reconocido prestigio, Pena (1977) y García-Durán (1980).

En la década de los años noventa se produjo una infinidad de contribuciones que cuestionaban profundamente la restricción del bienestar y del desarrollo a los aspectos económicos y, particularmente, a la riqueza. Se trata de trabajos en los que se incorporan múltiples factores que afectan a la calidad de vida de las personas. En ellos, se acepta que la situación de las colectividades debe medirse a través de un conjunto de indicadores, y no exclusivamente en términos del producto por habitante, ya que se considera probado que una mayor tasa de crecimiento de dicho indicador, en sí misma, no necesariamente supone una situación de mayor nivel de desarrollo, bienestar, o calidad de vida para los miembros de la colectividad. Como muestra de estas contribuciones, se pueden citar las de Daly y Cobb (1989)¹³, Doyal y Gough (1994)¹⁴, Falkingham *et al.* (1997)¹⁵, Banco Mundial (2001), PNUD (1990, 2007 y 2009) y Sen (1997).

¹³ Los autores afirman que es necesario utilizar un procedimiento de medición de la economía, que no sea el Producto Nacional Bruto, que mida la verdadera salud de la economía, incluso aunque el ob-

Finalmente hay que resaltar que en la actualidad desde distintos ámbitos se reivindica la necesidad de desarrollar *nuevos indicadores* (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009) para implementar el objetivo de la cohesión territorial, debido a que el PIB por habitante no es una medida adecuada para valorar el nivel de bienestar de una Comunidad. Para medir adecuadamente el bienestar, es preciso considerar que se trata de una noción multidimensional, que incluye múltiples aspectos, entre los cuales no se deben ignorar los medioambientales.

En esta misma línea, la Unión Europea ha abierto un debate sobre la cohesión territorial (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008; Committee of the Regions, 2009; European Parliament, 2009; European Comisión 2009) asumiendo que la prosperidad y la competitividad dependen cada vez más de la capacidad de las personas y las empresas para aprovechar al máximo los activos territoriales.

Así, tras el proceso de consulta abierto tras la publicación del Libro verde sobre la cohesión territorial (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008), el Sexto Informe de Cohesión (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009) establece los elementos principales y los objetivos de la cohesión territorial. La finalidad de la cohesión territorial es promover un desarrollo armonioso y sostenible de todos los territorios a partir de sus características y recursos territoriales¹⁶. Muchas de las contribuciones destacaron que deben tenerse en cuenta las disparidades económicas entre territorios a todos los niveles (desde la UE hasta la escala regional o local). Por último, hay que hacer mención a que todas las respuestas se mostraron de acuerdo en que se requieren mejores herramientas para disponer de indicadores y análisis a nivel territorial a fin de comprender las tendencias territoriales.

En este contexto, el objetivo es construir un indicador sintético de desarrollo que sea capaz de expresar las desigualdades territoriales. Con ello se pretende ofrecer una aportación adicional al debate abierto, sobre qué factores son los que definen dichas disparidades e identificar las Comunidades Autónomas que podrían estar incluidas dentro del futuro FCI.

jetivo sea medir el bienestar económico (no el general). Proponen y utilizan el “índice de bienestar económico sostenible”, en el que incorporan múltiples variables, al que más tarde se aludirá en este documento.

¹⁴ Sostienen que existen unas necesidades humanas que los individuos tienen derecho a satisfacer y que la estimación de la “liberación humana” se puede realizar valorando en qué medida se produce dicha satisfacción, a través de un conjunto de indicadores sociales. De este modo, es posible realizar comparaciones en el tiempo y en el espacio. Los autores proponen una lista de indicadores clasificados en tres grupos: “la satisfacción de las necesidades básicas e intermedias”, “las condiciones sociales previas” y “la satisfacción de las necesidades de la mujer”; y aplican su lista al Reino Unido, Estados Unidos y Suecia.

¹⁵ Se trata del primer informe riguroso publicado sobre el bienestar de los hogares en las repúblicas de Asia Central. En el volumen, se intenta medir el nivel de vida de las familias utilizando una gran variedad de indicadores.

¹⁶ Existe un amplio debate en torno a tres elementos básicos: a) la concentración, b) la conexión (potenciar unas conexiones eficientes entre zonas más retrasadas y centros en auge a través del desarrollo de la infraestructura y el acceso a los servicios y c) la cooperación (colaborar por encima de fronteras administrativas para lograr sinergias).

Para lograr el objetivo se han aplicado dos metodologías: el Análisis de Componentes Principales y el Indicador DP2¹⁷. En ambas, el análisis se ha realizado incluyendo información de las 17 Comunidades Autónomas y de España. La inclusión del total nacional responde a la necesidad de contar con una referencia, a partir de la cual poder determinar qué regiones deberían incluirse en el FCI. Así, las regiones que presenten un valor en el índice sintético por debajo del correspondiente a España deberían estar dentro del fondo, por tener una situación más desfavorable que aquellas que registran un valor superior.

En la línea de la discusión abierta en el seno de la UE, el conjunto de indicadores básicos de los que se ha partido para realizar un primer diagnóstico engloba diversos aspectos relacionados con el desarrollo de los territorios. La tabla 6 recoge de forma más concreta, el subconjunto de indicadores seleccionados para el año 2007 junto con sus características descriptivas básicas: media y desviación típica (D.T)¹⁸.

- *Las características demográficas y de asentamiento de la población.* En este contexto, los aspectos a tener en cuenta han sido las variaciones en la población, la dispersión de la misma y la forma en la que se distribuye en el territorio, junto a características estructurales como el envejecimiento.
- *La situación y características del mercado laboral.* Para recoger esta dimensión se han considerado las tasas de actividad, empleo y paro, junto a otros aspectos estructurales como la precariedad del empleo, el peso de los parados de larga duración o el nivel educativo de los ocupados.
- *El nivel económico y la estructura productiva.* Es decir, el PIB per cápita, la significación relativa de cada uno de los sectores en el crecimiento económico y otras características del tejido productivo, como el peso de las microempresas.
- *Las infraestructuras disponibles.* En este aspecto, se han tenido en cuenta las infraestructuras modernas que implican una diferencia en los niveles y en el potencial de desarrollo de los territorios. Así, se ha seleccionado la disponibilidad de carreteras de doble vía (autopistas y/o autovías) y la utilización por

¹⁷ Una descripción de ambas metodologías puede encontrarse en Cavero *et. all.* (2009): “Análisis y propuestas de reforma del Fondo de Compensación Interterritorial como instrumento de solidaridad interterritorial”. Mimeo.

¹⁸ Dentro del conjunto de indicadores también se ha considerado el índice de envejecimiento (población mayor de 65 años/población menor de 20 años) y el índice de dependencia (población mayor de 65 años/población activa), pero los resultados en términos de la interpretación final de los factores nos ha llevado a seleccionar el porcentaje de población mayor de 65 años. También se ha considerado la tasa de actividad femenina y la estructura sectorial del PIB recogida mediante el peso del sector servicios y el peso del sector industrial. De nuevo, los resultados son más sólidos si esas variables se excluyen. A este respecto, hay que tener en cuenta que el número de indicadores no puede ser superior al número de observaciones (18).

parte de empresas y hogares de las líneas de banda ancha (o similares) para el acceso a internet.

- *Las actividades de investigación y desarrollo* como indicativas del potencial de desarrollo futuro de los territorios, medidas a través del esfuerzo tecnológico, la intensidad de la innovación y el personal dedicado a este tipo de actividades.

TABLA 6
Indicadores básicos de partida. Año 2007.

		Media	D.T
Características demográficas y del asentamiento de la población	Variación de la población con respecto a 2005	2,35	1,49
	Entidades Singulares de Población por Km ²	0,17	0,25
	Densidad	155,99	173,39
	Porcentaje de población mayor de 65 años	16,74	3,64
Situación del mercado laboral	Tasa de paro	7,74	2,34
	Porcentaje de parados de larga duración (más de 2 años) (parados más de 2 años/total parados)	12,07	4,60
	Tasa de precariedad del empleo (asalariados con contrato temporal/total asalariados)	31,54	6,01
	Nivel educativo mano de obra (ocupados con Estudios superiores/total ocupados)	32,92	6,59
Situación y estructura económica	PIB per capita (media de los tres últimos años)	21964,11	4017,21
	Tipología empresarial (empresas con menos de 5 trabajadores/total empresas)	89,33	0,95
Infraestructuras	Viales (Carreteras de alta capacidad por 100 Km ²)	4,05	2,50
	% empresas con banda ancha (o similar)	88,79	4,08
	% de hogares con banda ancha (o similar)	37,52	7,24
Investigación e Innovación	Esfuerzo tecnológico: Gastos I+D/PIBpm	1,09	0,45
	Intensidad en innovación: gasto innovación/facturación	0,81	0,33
	Personal I+D (EJC) por mil activos	8,27	3,99

A partir de este conjunto de información, aplicando la técnica de Componentes Principales, se ha obtenido un modelo en el que se han extraído 4 factores que explican el 84% de la información de partida y que en función de la matriz de cargas factoriales¹⁹ pueden interpretarse del siguiente modo (Tabla 7):

¹⁹ Recuérdese que la carga factorial recoge la correlación lineal entre cada variable y cada factor. Por otra parte, el criterio utilizado para determinar el número de factores retenidos es el de los autovectores mayores que 1.

- **Capacidad de crecimiento futuro:** recoge el 31% de la información y viene definido por las tres variables relacionadas con la investigación e innovación, el porcentaje de ocupados con estudios superiores y el PIB per capita.
- **Problemas estructurales** de los territorios que se identifican por la forma de asentarse la población en el territorio (entidades singulares de población por km²), el envejecimiento, el peso de los parados de larga duración, la estructura del tejido empresarial (porcentaje de microempresas) y el incremento poblacional. Este factor recoge el 26,1% de la información.
- **Grado de modernización de la economía** medida por el grado de penetración de las TIC en empresas y hogares, la dotación de infraestructura vial de alta capacidad y la densidad de población. Representa un 24,2%.
- **Situación económica** del territorio, recogida mediante la tasa de paro, la tasa de precariedad del empleo y, marginalmente, por el PIB per capita. Aporta el 18,2% de la información.

TABLA 7
Resultados del Análisis de Componentes Principales.

Variables	Factores			
	F1 Capacidad crecimiento futuro	F2 Problemas estructurales	F3 Modernización economía	F4 Situación económica
Esfuerzo Tecnológico	0,907	0,005	0,306	0,104
Personal I+D+i	0,884	-0,110	0,293	0,235
Intensidad Innovación	0,857	0,180	-0,193	0,269
Ocupados Educ. Superior (%)	0,818	0,268	0,258	0,293
PIB per cápita	0,572	-0,242	0,510	0,553
Parados larga duración (%)	0,048	0,906	-0,058	-0,301
Micro-empresas (%)	-0,323	0,874	0,033	-0,056
Incremento en la población (%)	-0,384	-0,865	0,025	0,041
Población > 65 años (%)	-0,079	0,672	-0,047	0,455
Entidades singulares por Km ²	0,132	0,658	-0,149	0,011
Empresas con banda ancha (%) empresas web	-0,087	0,081	0,861	0,086
Densidad	0,259	-0,076	0,856	-0,011
Hogares con banda ancha (%)	0,129	-0,257	0,789	0,433
Carreteras doble vía por 100 km ²	0,463	-0,110	0,738	-0,035
Tasa precariedad empleo	-0,312	-0,089	-0,244	-0,885
Tasa de paro	-0,422	0,211	0,011	-0,841
Porcentaje de varianza (84,4%)	31,0%	26,1%	24,2%	18,6%

A partir de los factores retenidos, el índice sintético se construye como una media ponderada de las puntuaciones de los mismos, tomando como ponderación el peso de cada uno en la varianza común. A la hora de calcular el índice sintético, las puntuaciones del factor que recoge los problemas estructurales se multiplican por -1 para que todos los factores tengan el mismo sentido, es decir, valores pequeños indican menor desarrollo y valores grandes una mejor situación.

El valor del índice que se obtiene para cada Comunidad Autónoma y el orden que se deduce del mismo aparece en la tabla 8, apreciándose que por debajo de la media española, y por tanto, dentro del FCI se encontrarían Extremadura, Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Castilla y León, Canarias y Cantabria.

TABLA 8
Ranking de las Comunidades Autónomas según el Indicador Sintético basado en Componentes Principales.

CCAA	Índice
Extremadura	-0,95
Galicia	-0,61
Asturias	-0,60
Castilla-La Mancha	-0,44
Andalucía	-0,42
Castilla y León	-0,29
Canarias	-0,12
Cantabria	-0,07
España	0,017
Baleares	0,020
Murcia	0,08
Aragón	0,13
Comunidad Valenciana	0,14
Rioja (La)	0,21
Cataluña	0,50
País Vasco	0,70
Navarra	0,76
Madrid	0,94

Al igual que en el análisis de Componentes principales, mediante la metodología DP2 (Pena, 1977)²⁰ se han elaborado varios modelos, a partir de las variables

²⁰ La medida DP2 es un indicador sintético de distancia que resume adecuadamente la información de un conjunto de variables, ya que resuelve satisfactoriamente los problemas más importantes de elaboración de un indicador sintético, tales como la agregación, ponderación y eliminación de la información redundante. La técnica no utiliza ponderaciones arbitrarias sino que emplea un procedimiento científico que en cada iteración estima un modelo econométrico.

recogidas en la tabla 6. El estudio ha confirmado la robustez de los resultados obtenidos mediante la técnica de Componentes principales, ya que, en las diferentes aplicaciones de DP2, se ha obtenido una ordenación de las Comunidades Autónomas muy similar a la resultante de la aplicación del método de Componentes principales.

La reducción del número de variables aumenta los grados de libertad de los modelos econométricos estimados en la aplicación de la metodología DP2, y, por tanto, mejora la precisión de los resultados. Por ese motivo, una de las aplicaciones se ha realizado seleccionando un subconjunto de 12 indicadores que recogen la mayor parte de la información del conjunto de variables de partida. Dichos indicadores aparecen recogidos en la tabla 9.

TABLA 9
Variables utilizadas en el indicador DP2.

Características demográficas y del asentamiento de la población	Variación de la población con respecto a 2005
	Entidades Singulares de Población por Km ²
	Densidad
	Porcentaje de población mayor de 65 años
Situación del mercado laboral	Tasa de paro
	Porcentaje de parados de larga duración (más de 2 años) (parados más de 2 años/total parados)
Situación y estructura económica	PIB per capita (media de los tres últimos años)
	Tipología empresarial (empresas con menos de 5 trabajadores/total empresas)
Infraestructuras	Viales (Carreteras de alta capacidad por 100 Km ²)
	Telecomunicaciones:
	% empresas con banda ancha (o similar) % de hogares con banda ancha (o similar)
Investigación e Innovación	Esfuerzo tecnológico: Gastos I+D/PIBpm

Los resultados del indicador sintético DP2, obtenido utilizando las 12 variables anteriores, proporciona una ordenación de las Comunidades Autónomas (Tabla 10) que, en líneas generales, es muy similar a la obtenida mediante componentes principales (Tabla 8), lo que corrobora la robustez de los resultados.

TABLA 10

Ranking de las Comunidades Autónomas según el Indicador Sintético basado en DP2.

CCAA	Índice
Extremadura	3,83
Galicia	4,72
Asturias	6,10
Castilla-La Mancha	6,56
Andalucía	7,04
Castilla y León	7,41
Cantabria	9,49
Canarias	9,56
Murcia	10,06
Comunidad Valenciana	10,33
Aragón	10,59
Baleares	10,61
Rioja (La)	11,08
Cataluña	12,78
País Vasco	13,54
Navarra	14,19
Madrid	15,17

Como se ha mencionado previamente, se han realizado varias aplicaciones modificando ligeramente el conjunto de variables empleadas. A partir de los resultados obtenidos en el análisis se deducen las siguientes conclusiones:

- a) Extremadura, Galicia, Asturias, Castilla-La Mancha, Andalucía, Castilla y León, Canarias y Cantabria son Comunidades Autónomas que presentan índices de desarrollo por debajo de la media española y deberían estar siempre incluidas en el FCI.
- b) Por el contrario, las Comunidades de la Rioja, Cataluña, Navarra, País Vasco y Madrid siempre presentan valores del índice superiores a la media y, por tanto, su inclusión en el FCI no estaría justificada.
- c) Por último, existe un grupo de Comunidades Autónomas (Baleares, Murcia, Aragón, y la Comunidad Valenciana) situado en una zona intermedia, para las cuales se obtienen valores inferiores o superiores a la media dependiendo de las variables que se utilicen en la construcción del índice y de la metodología aplicada.

Una vez identificadas las regiones que participarían del futuro FCI es necesario determinar cómo éste puede distribuirse entre ellas. En este sentido, si el objetivo del Fondo es potenciar el desarrollo de los distintos territorios es preciso tener en cuenta variables que aporten información sobre las necesidades de inversión y la capacidad

potencial de las regiones para generar crecimiento económico. En este contexto, adquieren significación variables tales como la inversión en I+D, el capital público y el capital humano (Escribá y Murgui, 2010, p.70) factores estratégicos si tenemos en cuenta los objetivos de nuestro país en el marco de la “Agenda de Lisboa reformada”.

Finalmente, para garantizar la transparencia y la simplicidad debería evitarse la modificación de las cantidades resultantes de aplicar la fórmula de reparto elegida, introduciendo factores de corrección. Cuanto más sencilla sea la forma de calcular el Fondo más se facilita la previsión y transparencia de los gobiernos autonómicos (Cubel y Gispert, 2008, p.23).

3.3. Control y evaluación de los objetivos del FCI

Partiendo de la experiencia adquirida en la gestión de los Fondos Estructurales de la UE, es preciso adoptar algunos de los principios rectores de la Política de Cohesión europea y un enfoque moderno de Política Regional, en el que se abandone la gestión basada en el proyecto y se adopte un enfoque integrado en un horizonte plurianual, junto a una cooperación entre las distintas autoridades y agentes afectados.

Entre los principios rectores de posible aplicación se pueden citar, entre otros, los siguientes²¹:

- *Enfoque estratégico de la cohesión territorial*, lo que implica el establecimiento de unas orientaciones estratégicas claras en materia de cohesión económica, social y territorial, en las que se definirá un marco indicativo para la intervención del FCI, teniendo en cuenta el resto de las políticas y sus impactos sobre el territorio.
- *Concentración de los recursos* en los objetivos y áreas definidas como prioritarias.
- *Programación*, los objetivos del FCI se llevarán a cabo en el marco de un sistema de programación plurianual, organizado en varias etapas que comprenderán la definición de las prioridades, la financiación y un sistema de gestión y control.
- *Asociación*, implica una estrecha colaboración entre el Estado y las autoridades regionales y locales.
- *Adicionalidad*, la contribución del Fondo no sustituirá al gasto estructural de naturaleza pública y privada que realicen las Comunidades Autónomas beneficiarias.
- *Evaluación*, cuyo objetivo es el examen de la evolución de una estrategia integrada de desarrollo regional, en relación con las directrices estratégicas establecidas.

²¹ Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999.

En definitiva, el escenario de la futura Política de Cohesión europea, en el que España puede incluso ser un contribuidor neto al presupuesto comunitario, exige dotar a la economía española de instrumentos propios de Política Regional, marco en el que el FCI se podría convertir en un FEDER español que podría intervenir con principios similares al análogo europeo.

4. CONCLUSIONES

El escenario económico dominado por la crisis hace más relevante el conflicto, siempre latente en la Política Económica, entre eficacia y equidad, por lo que abordar una reforma profunda del FCI es una tarea difícil en estos momentos.

No obstante, la mayor parte de la solidaridad en España ha correspondido a los Fondos Estructurales de la Unión Europea, dada la escasa dotación del FCI y su evolución decreciente en el tiempo, circunstancia que no se corresponde con la importancia que la Constitución Española otorga a la solidaridad interterritorial en los artículos 153 y 158.

Por otra parte, los cambios registrados en la Política de Cohesión de la Unión Europea en las perspectivas financieras 2007-2013 tienen implicaciones importantes en la cohesión territorial, al enfrentarse las regiones que reciben ayuda transitoria a recortes de recursos importantes que se acentuarán en los próximos años, que necesitan ser compensados mediante mecanismos de transferencias internas (renacionalización de la Política Regional).

En el ámbito de las políticas de desarrollo regional, existen problemas importantes asociados al concepto de convergencia, que tienen que ver tanto con los indicadores utilizados como con la unidad de análisis. Generalmente, la convergencia se mide a través del PIB por habitante, pero esta medida es muy sensible a las variaciones de la población. Por ello, desde distintos ámbitos académicos e institucionales se reivindica la necesidad de desarrollar nuevos indicadores, debido a que la calidad de vida es un concepto multidimensional, que incluye múltiples aspectos, entre los cuales no se deben ignorar los medioambientales.

La aplicación de esta metodología de análisis a la definición de un criterio de elegibilidad que permita identificar a las regiones que deben recibir recursos del FCI ofrece los resultados siguientes: a) Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Castilla y León, Canarias y Cantabria deberían estar siempre incluidas en el FCI, b) La Rioja, Cataluña, Navarra, País Vasco y Madrid deberían estar siempre excluidas y c) existe un grupo de Comunidades que se encuentra en una situación intermedia (Baleares, Murcia, Aragón y Comunidad Valenciana).

La implementación de una nueva política de solidaridad interterritorial en España, exige una mayor dotación presupuestaria y una mayor eficiencia de las Administraciones Públicas en la gestión de la Política.

Así, en lo que respecta al control y gestión del FCI, es preciso abandonar una gestión basada en el proyecto y adoptar una aproximación estratégica, un enfoque

plurianual, y sistemas de seguimiento y evaluación rigurosos. En este contexto, uno de los desafíos más importantes es lograr la coordinación entre los distintos niveles de la Administración y de las propias Administraciones regionales, así como concentrar los recursos en los territorios más desfavorecidos, cuestión esta última que exige superar la rivalidad política existente “entre y dentro” de las regiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAJO, O. y DÍAZ, C. (2005): “Optimal endowments of public capital: an empirical análisis for the spanish regions”. *Regional Studies*, 39, pp. 297-304.
- BANCO MUNDIAL (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Mundi-Prensa. Madrid.
- CASTELLS, A. (2000): “Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica”. *Papeles de Economía Española* nº 83, pp. 37-59.
- CAVERO, J. et all (2009): “Análisis y propuestas de reforma del FCI como instrumento de solidaridad interterritorial”. Mimeo.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): “*Libro Verde de la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*”. SEC (2008), 2550.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2009): “*Sexto Informe sobre la cohesión económica y social*”. SEC (2009), 828 final.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (2009): “Opinion of the Committee of the regions on the Green Paper on the Territorial Cohesion”. COTER-IV-020.
- CUBEL, M. (2008): “La reforma del FCI ante las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea”. Mimeo.
- DALY, H.E. y COBB, J.B. (1989): *For the common good: Redirecting the economy toward community, the environment and a sustainable future*. Beacon Press. Boston.
- DE LA FUENTE, A. (2005): *Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas*. Documento de trabajo nº 62. Fundación Alternativas.
- DE LA FUENTE, A (2009): “*El nuevo acuerdo de financiación regional: un análisis de urgencia*”. FEDEA.
- DOYAL, L. y GOUGH, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria. Barcelona.
- ESCRIBÁ, J. y MURGUÍ, M.J. (2010): “El estímulo al capital privado de los fondos estructurales (2000-2006) en las regiones españolas objetivo 1”. *Papeles de economía española* nº 123, pp. 55-72.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): “An Agenda for a reformed cohesion Policy”. En la dirección de internet <http://europa.eu.int>.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2009): “Resolution of 24 March 2009 on the Green Paper on Territorial Cohesion and the state of the debate on the future reform of cohesion policy” (2008/2174/INI).
- FALKINGHAM, J.; KLUGMAN, J.; MARNIE, S. y MICKLEWRIGHT, J. (eds.) (1997): *Household Welfare in Central Asia*. St. Martin's Press. New York.
- FERNÁNDEZ, R. y DELGADO, F.J. (2008): “Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial”. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 53, pp. 7-26.
- GARCÍA-DURÁN DE LARA, J.A. y PUIG BASTARD, P. (1980): *La calidad de la vida en España. Hacia un estudio de los indicadores sociales*. Moneda y Crédito. Madrid.
- HERRERO, A.; LOSCOS, J.; ANTIQUEIRA, M. y TRANCHEZ, M. (2007): “La reforma de la financiación autonómica: reflexiones y escenarios”. *Información Comercial Española*, nº 837, pp. 83-98.

- MARTÍNEZ LÓPEZ, D. (2009): "Condicionantes de la política regional y de la convergencia". *Revista de Estudios Regionales*, nº 85, pp. 63-66.
- MAS IVARS, M. (2010): "Los Fondos FEDER (2000-2006) y la acumulación de capital público en las Comunidades Autónomas españolas". *Papeles de economía española*, nº 123, pp. 86-99.
- MITXELENA, C. (2006): "Descentralización fiscal y cohesión territorial en España". *Principios*, nº 4, pp. 73-90.
- PENA TRAPERO, J.B. (1977): *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines. Una aplicación al caso español*. Instituto Nacional de Estadística.
- PNUD (1990): *Informe sobre desarrollo humano*. Mundi Prensa. Madrid.
- PNUD (2007): *Informe sobre desarrollo humano*. Mundi-Prensa. Madrid.
- PNUD (2009): *Informe sobre desarrollo humano*. Mundi-Prensa. Madrid.
- SALMON, K. (2008): "New directions in European Regional Policy and their implications for Spain". *Investigaciones regionales*, 12, pp. 147 a 177.
- SEN, A. (1997): *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós. Barcelona.
- STIGLITZ-SEN-FITOUSSI (2009): "*Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*". Disponible en: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf.
- STIGLITZ, J.E.; SEN, A. y FITOUSSI, J.P. (2009) (Coord.): "*Report on the measurement of economic performance and social progress*". OCDE.
- UTRILLA, A. (2007): "Política regional e inversiones del Estado", capítulo 13 en la obra colectiva Lago, S. (Dir.): *La financiación del estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 415-441. Madrid.
- UTRILLA, A. (2008): "Els fons de desenvolupament regional i el finançament autonomic". *Nota d'Economia*, nº 92, pp. 115-130.
- VILLAVERDE, J. y MAZA, A. (2010): "Los Fondos estructurales Europeos y la Convergencia de las regiones españolas". *Papeles de Economía Española*, nº 123, 2-15.

