

3. LA FORMULACION DEFINITIVA DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Antoni Zabalza

1. Introducción

Hasta el ejercicio 1989 el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) había venido desempeñando dos funciones: una de suficiencia, financiando parte de la inversión nueva de las Comunidades Autónomas, y otra de solidaridad, compensando por el distinto nivel de desarrollo económico de cada Comunidad Autónoma. Esta situación planteaba una evidente contradicción. El reparto del FCI en tanto que instrumento de financiación debía hacerse de acuerdo con el volumen de las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma. El reparto del FCI en tanto que instrumento de política regional debía hacerse en relación inversa al grado de desarrollo de cada Comunidad. Pero nada asegura que exista una coincidencia entre estos dos criterios; las Comunidades más pobres no son necesariamente las que tienen más competencias asumidas. El resultado era un FCI que, en la medida que primase su dimensión de instrumento de financiación, perjudicaba su efectividad como instrumento de política regional, y viceversa.

Esta situación ha cambiado de forma radical en 1990, a raíz del acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se reforma el FCI. Como consecuencia de dicha reforma las Cortes Generales aprobaron en diciembre de 1990 la nueva Ley del Fondo. Con esta nueva Ley, que ya ha surtido sus efectos a lo largo de 1990, el FCI ha quedado transformado en un instrumento exclusivo de política regional, cuyo reparto, consecuentemente, obedece a criterios de naturaleza compensadora.

El propósito fundamental de este trabajo es hacer un análisis de las cuestiones básicas que se plantearon a lo largo del proceso de negociación entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas y explicitar el razonamiento que sustenta las decisiones que para cada una de ellas se fueron adoptando. No nos detendremos, sin embargo, en el análisis de la situación anterior a la reforma y los problemas que la misma planteaba, que ya han sido ampliamente comentados en diversos trabajos (1).

2. La oportunidad de la reforma

El anterior Fondo adolecía de dos problemas, el primero surgía del doble objetivo asignado al FCI como instrumento de desarrollo regional y como vía de financiación de la inversión nueva de los servicios traspasados por el Estado a las Comunidades Autónomas. El segundo era una consecuencia del particular conjunto de variables y ponderaciones que determinaban el

(1) Ver, por ejemplo, «La reforma del FCI», A. CASTELLS, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1989*.

reparto del FCI. Estas disfuncionalidades justificaban sobradamente la oportunidad de un cambio en el FCI. Legalmente, sin embargo, no era estrictamente necesario abordarlo ya que la anterior Ley del FCI sólo establecía la posibilidad de una modificación a los cinco años de vigencia del Fondo.

Es interesante, por tanto, hacer algunas consideraciones acerca de los motivos que aconsejaron la reforma. Fundamentalmente, éstos son dos: uno de tipo externo, relacionado con los Fondos Estructurales europeos y otro de tipo interno, relacionado con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista de la relación que existe entre el FCI y los Fondos Estructurales europeos, la reforma no sólo era oportuna, sino incluso urgente. La profunda modificación que la CEE ha imprimido a sus Fondos Estructurales obligaba a adaptar nuestros instrumentos de política regional. Con el nuevo sistema adoptado en la CEE, el reparto de dichos fondos ya no competía a España, sino a la propia Comunidad en base a una división del territorio entre zonas de Objetivo 1 y zonas de Objetivo 2, inexistente en el momento en que se acordó el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1987/91.

Pero desde una perspectiva interior las cosas eran distintas, ya que la reforma del FCI se planteó a mitad de camino del quinquenio de vigencia del sistema de financiación autonómica pactado, que hasta el momento se ha desarrollado de una forma extraordinariamente pacífica, regular y satisfactoria para todas las partes. Una evidente posibilidad era no modificar ninguno de los elementos que regulaban este sistema de financiación autonómica, para llegar al final del quinquenio sin cambios y para comenzar a negociar el próximo período 92/96 con la experiencia positiva del período anterior.

Es decir, desde la perspectiva europea, era necesario modificar el FCI, pero, desde la perspectiva interior, se podía en principio esperar hasta el año de revisión del sistema global de financiación de las Comunidades Autónomas.

Frente a este dilema, la solución adoptada fué de carácter intermedio. De acuerdo con los deseos manifestados por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, se estimó oportuno abordar una reforma en profundidad del FCI, que iba a afectar tanto a la definición de las variables como a la ponderación de las mismas y al ámbito de aplicación del Fondo. Con ello se dejaba zanjado el problema de la reforma del FCI, de tal forma que en 1991, el año en que debe revisarse el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, éste sea ya un problema resuelto. Asimismo, el componente que conectaba el anterior FCI con el resto del sistema de financiación —la financiación de la inversión nueva— se dejó sin definir, arbitrando una compensación transitoria, cuya única finalidad es matener transitoriamente el *status quo* y cuya absorción dentro del sistema de financiación ha quedado pospuesta hasta 1991. En dicho momento, los negociadores del nuevo sistema de financiación, con el FCI y el FEDER resueltos, deberán ocuparse únicamente de la financiación autonómica propiamente dicha, dejando de lado los instrumentos de política regional.

3. Los elementos básicos de la reforma

Quizá la mejor manera de entender los cambios arbitrados por la reforma sea deslindando los aspectos básicos a que la misma trató de responder. Fundamentalmente éstos son cuatro: el ámbito territorial del FCI, su relación con la inversión del Estado, los criterios de reparto y la envolvente financiera global de la reforma.

3.1. EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL FONDO

La primera cuestión que se planteó en el proceso de la reforma fue la relativa al ámbito territorial del fondo. ¿Debía seguir siendo un fondo en el que participasen todas las Comunidades Autónomas o, por el contrario, debía seguir siendo un fondo más selectivo, de cuyo reparto se beneficiarían sólo las Comunidades Autónomas más pobres?

Se estimó que seguir con un fondo del que participaran todas las Comunidades tenía poco sentido si quería acentuarse el carácter compensador de este instrumento y separar los aspectos de suficiencia y solidaridad que hasta entonces habían estado mezclados. Por ello se optó por un fondo más pequeño, orientado exclusivamente a las regiones menos desarrolladas.

La cuestión inmediata fue determinar, primero, cuál era el criterio adecuado para establecer el grado de desarrollo de cada Comunidad y, segundo, en qué nivel debía fijarse la línea divisoria entre el grupo de Comunidades beneficiarias y el grupo de Comunidades no beneficiarias. La decisión finalmente adoptada fue la de utilizar el Valor Añadido Bruto (VAB) por habitante como índice del grado de desarrollo y la pertenencia a la zona del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales europeos como criterio de inclusión.

Es importante resaltar la opinión, expresada por varias Comunidades, de que, fueran cuales fuesen las Comunidades que acabaran perteneciendo al grupo, no debería existir un salto brusco entre la última Comunidad beneficiaria y la primera no beneficiaria.

La conclusión, pues, fue que para los años 1990 y 1991 el grupo de Comunidades beneficiarias del nuevo FCI debía estar formado por las nueve que ahora reciben Fondos Estructurales europeos dentro del Objetivo 1. Es decir, Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Murcia, Canarias, Castilla-León, Valencia y Asturias. Para años posteriores, la determinación del mapa de Comunidades beneficiarias se deja a la correspondiente Ley de Presupuestos (2).

(2) Esta es una solución razonable en lo que respecta a los años 1990 y 1991, pero poco satisfactoria en lo que respecta a años posteriores, ya que deja sin determinar los criterios por los cuales la delimitación del mapa se ha de regir. Como se verá más adelante, en el contexto del modelo finalmente aprobado, los criterios de inclusión de una Comunidad en el grupo de beneficiarias están estrechamente relacionados con el efecto de una de las variables de reparto del Fondo. Dejamos, por tanto, la discusión de esta cuestión a la Sección 3.3, donde se analiza el reparto del FCI.

3.2. LA RELACIÓN ENTRE EL FCI Y LA INVERSIÓN CIVIL DEL ESTADO

De acuerdo con la antigua Ley del FCI, el volumen del anterior Fondo no debía ser inferior al 30% de la inversión civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos. Naturalmente, este criterio se estableció para un Fondo aplicable a las diecisiete Comunidades Autónomas. Parece razonable que un Fondo destinado a un número limitado de Comunidades tuviera en cuenta esta nueva circunstancia en la determinación de su volumen.

Esta idea fue asumida por las Comunidades Autónomas y se acordó, después de varias propuestas intermedias, determinar el volumen del FCI para las nueve Comunidades beneficiarias como un porcentaje no inferior al 30% de la inversión civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos, ponderando esta cantidad con respecto a la población relativa y a la renta relativa de las Comunidades participantes en el nuevo FCI.

Es decir, en el anterior FCI el volumen del Fondo era aproximadamente el producto de un parámetro positivo α (inferior a la unidad pero nunca menor de 0,3) y de una base B igual a la inversión civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos (3).

$$\text{Volumen anterior FCI} = \alpha B$$

En el nuevo sistema, el volumen del Fondo viene determinado por la siguiente expresión:

$$\text{Volumen nuevo FCI} = \alpha B (P_9/P) (R/R_9),$$

donde, P_9 es la población total de las nueve Comunidades participantes en el FCI, P es la población total española, R es el VAB por habitante medio español y R_9 es el VAB por habitante medio de las nueve Comunidades participantes. El primer factor ponderador corrige el volumen del anterior FCI por la menor población a la que ahora va destinado y para 1990 toma el valor 0,58. El segundo factor actúa como un elevador del volumen del FCI en función de la diferencia entre la renta por habitante española y la renta por habitante de las nueve Comunidades participantes. Este segundo factor ponderador toma para 1990 el valor 1.14.

La relación cuantitativa entre el volumen del nuevo FCI y la inversión del Estado es, por una parte, una convención, y por la otra, un requerimiento del ordenamiento jurídico en el que se apoya la Ley del FCI. Esta circunstancia, sin embargo, no debería oscurecer un cambio significativo

(3) Aproximadamente, porque el mismo FCI era parte de la definición de la base y porque además se incluían también las transferencias de capital a Corporaciones Locales. Si llamamos I a la inversión civil nueva, T a las transferencias de capital a Corporaciones Locales y γ a la proporción de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, la definición exacta de B es

$$B = I + T + \gamma \text{FCI}$$

Como sea que $\text{FCI} = \alpha B$, la expresión que determinaba el volumen del anterior FCI era

$$\text{FCI} = [\alpha / (1 - \alpha\gamma)] (I + T)$$

operado en el nuevo FCI. Aunque su volumen y evolución siguen guiándose por el volumen y la evolución de la inversión del Estado, el destino del FCI experimenta una importante modificación cualitativa, según la cual el mismo podrá financiar tanto inversiones reales como transferencias de capital. Con ello, la función del FCI se adapta mejor a las actuaciones permitidas con los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y amplía significativamente su campo de acción.

3.3. CRITERIOS DE REPARTO

La tercera cuestión básica hace referencia a los criterios de reparto del Fondo entre las nueve Comunidades participantes.

Las primeras discusiones sobre este punto versaron sobre la conveniencia o no de que el Fondo fuera redistributivo entre estas nueve Comunidades, dado que las mismas constituían ya un subconjunto de regiones relativamente pobre. Sin embargo, la posibilidad de proceder a un reparto igualitario (en términos de FCI por habitante) entre las nueve Comunidades pronto fue rechazado. La constatación de que incluso dentro de este subconjunto existen diferencias notables de desarrollo aconsejó mantener una cierta capacidad redistributiva para el nuevo Fondo. A modo de ilustración, en los últimos cinco años, el VAB por habitante de la Comunidad más pobre (Extremadura) ha sido por término medio un 40% más bajo que el de la Comunidad más rica (Asturias).

Solventada esta cuestión quedaban las más difíciles de cómo instrumentar la redistribución y de qué intensidad darle a la misma. Sobre estas cuestiones pareció necesario desde el principio identificar de forma clara los parámetros que determinan la intensidad redistributiva del Fondo, a efectos de poder diferenciar entre lo que es la forma de introducir dicha redistribución (un problema esencialmente técnico) de lo que es el grado de distribución deseado (un problema fundamentalmente político).

Por lo que respecta a la instrumentación de la capacidad redistributiva del Fondo se optó por utilizar un sistema consistente en dos etapas. En una primera etapa, la totalidad del Fondo se reparte entre las nueve Comunidades de acuerdo con criterios no redistributivos (fundamentalmente de acuerdo con la población) y en una segunda etapa se opera una redistribución de recursos detrayendo parte de los mismos a las Comunidades relativamente más ricas y dándoselos a las relativamente más pobres.

Para ilustrar la metodología es conveniente simplificar el problema y suponer que en la primera etapa la totalidad del Fondo se distribuye de acuerdo con la población de cada Comunidad. En tal caso, el FCI por habitante que recibiría cada Comunidad sería el mismo. El Cuadro 1 muestra el resultado de esta operación. La primera columna indica cómo el total del Fondo de 1990, determinado de acuerdo con los criterios descritos en la Sección 3.2 y las consideraciones sobre la envolvente financiera de la reforma que se examinarán en la Sección 3.4, quedaría repartido entre las nueve Comunidades. Por definición, el FCI por habitante resultante (que se muestra en la columna 3) es el mismo para todas las Comunidades. Las dos últimas columnas muestran el VAB por habitante de cada Comunidad y su

distribución relativa. El Gráfico 1 muestra cual sería la configuración de la relación entre la desviación relativa del FCI por habitante (columna 4) y la desviación relativa del VAB por habitante (columna 6). Naturalmente, todas las Comunidades quedarían alineadas en el nivel 1.00 del eje de ordenadas. Independientemente de su renta por habitante, cada Comunidad recibe un FCI por habitante que es igual al FCI por habitante medio del grupo de nueve Comunidades.

CUADRO I

NUEVO FCI REPARTIDO EXCLUSIVAMENTE EN FUNCION DE LA POBLACION

	FCI		FCI por habitante		VAB por habitante*	
	Millones de ptas. (1)	% (2)	Miles de ptas. (3)	Desv. relativa (4)	Miles de ptas. (5)	Desv. relativa (6)
Extremadura	5.869,22	4,89	5,44	1,00	406,41	0,75
Andalucía	36.258,47	30,20	5,44	1,00	475,45	0,88
Castilla-La Mancha	9.064,51	7,55	5,44	1,00	496,60	0,92
Galicia	15.412,95	12,84	5,44	1,00	533,58	0,99
Murcia	5.377,64	4,48	5,44	1,00	545,15	1,01
Canarias	7.784,90	6,49	5,44	1,00	559,20	1,04
Castilla-León	14.050,94	11,70	5,44	1,00	607,61	1,13
Valencia	20.141,16	16,78	5,44	1,00	618,63	1,15
Asturias	6.084,42	5,07	5,44	1,00	676,14	1,25
TOTAL	120.044,20	100,00	5,44	1,00	539,35	1,00

* Media del Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante durante el período 1982-1986.

PONDERACIONES UTILIZADAS EN EL REPARTO

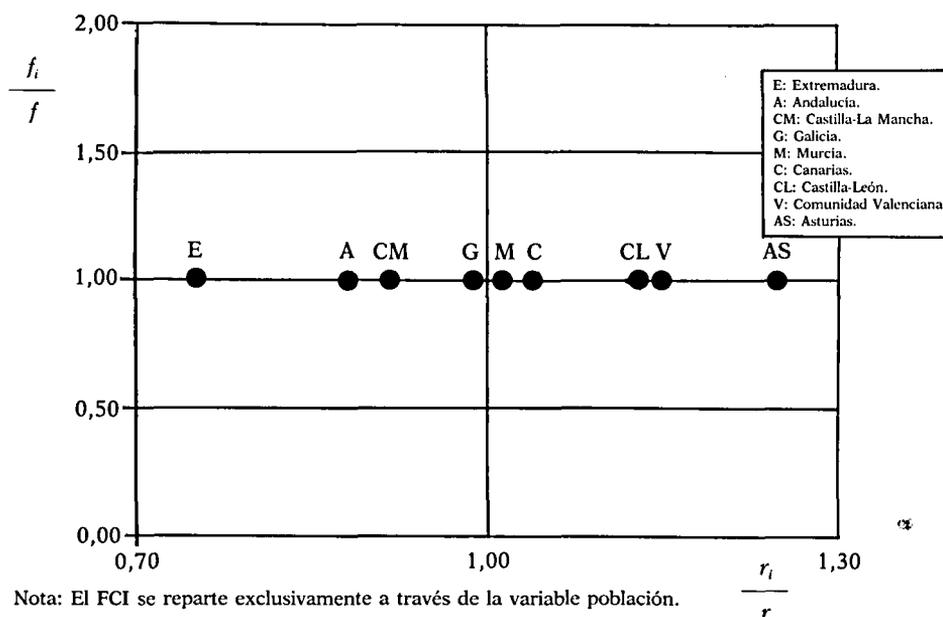
<i>Variables distributivas</i>	<i>Porcentaje FCI</i>
Población	100
Superficie	0
Paro	0
Saldo migratorio	0
Dispersión población	0
Total	100
<i>Variables redistributivas</i>	
Renta per cápita	0
Insularidad	0
Total	0

La segunda etapa consiste en arbitrar sobre el reparto del Cuadro 1 una redistribución de recursos dentro de este grupo de nueve Comunidades, desde las más ricas a las más pobres. Naturalmente, hay infinitas formas de operar una redistribución de este tipo. El modelo que finalmente se seleccionó es uno que toma como criterio de redistribución la desviación del

VAB por habitante de cada Comunidad con respecto al VAB por habitante medio para el grupo. Las Comunidades cuya renta por habitante es superior a la media del grupo pierden recursos en favor de las Comunidades cuya renta por habitante es inferior a la media del grupo. Además, la pérdida (ganancia) de recursos por habitante se determina en función de la desviación positiva (negativa) de la renta por habitante de cada Comunidad con respecto a la media del grupo.

Vale la pena formalizar esta cuestión para precisar el efecto y alcance de esta variable redistributiva.

GRÁFICO 1

FCI Y VAB POR HABITANTE (CUADRO 1)
Relación respecto a los valores medios

Si el FCI se distribuyera sólo de acuerdo con la población, el volumen de recursos que la Comunidad i recibiría, F_i , vendría dado por la expresión

$$F_i = F(P_i/P) \quad (1)$$

donde, F es el volumen total del Fondo, P_i la población de la Comunidad i y P la población total de las nueve Comunidades del grupo. El resultado de la expresión (1) es el que se muestra en la columna (1) del Cuadro 1. La transformación en términos de FCI por habitante es inmediata. Dividiendo ambos lados de la expresión (1) por P_i obtenemos:

$$(F_i/P_i) = F/P \quad (2)$$

$$f_i = f \quad (3)$$

donde designamos por letras minúsculas las magnitudes por habitante; $f_i = F_i/P_i$ y $f = F/P$. La expresión (3) se muestra en la columna 3 del Cuadro 1. f_i es igual a una constante f que, para los valores de F y P utilizados, es igual a 5,44 miles de pesetas. Finalmente, de la expresión (3) se deduce que

$$f_i/f = 1 \quad (4)$$

que implica que no existe desviación relativa entre el FCI por habitante de cada Comunidad. Todos son iguales entre sí, y, por tanto, iguales a la media. Esto es lo que se muestra en la columna (4) del Cuadro 1.

¿Cómo queda esta distribución alterada cuando introducimos un factor redistributivo con las propiedades citadas anteriormente? Lo que estamos buscando es una variable T_i , que se añada a la expresión (1)

$$F_i = F(P_i/P) + T_i \quad (5)$$

y que tenga las siguientes propiedades

$$a) \quad \sum T_i = 0; \quad y$$

$$b) \quad T_i \geq 0 \quad \text{si} \quad r_i/r \geq 1$$

donde además de la notación ya definida, r_i es el VAB por habitante de la Comunidad i y r el VAB por habitante medio del grupo de las nueve Comunidades.

La primera propiedad indica simplemente que T_i debe ser una variable redistributiva, según la cual todo lo que ganan unas Comunidades debe ser financiado por lo que pierden las otras. De acuerdo con la segunda propiedad, las Comunidades ganadoras (perdedoras) son aquellas cuyo VAB por habitante es inferior (superior) al VAB por habitante medio. Es decir, a) y b) implican que todo lo que ganan las Comunidades relativamente pobres debe ser financiado por lo que pierden las relativamente ricas.

La definición de T_i adoptada por el modelo es

$$T_i = F\beta(P_i/P) [1 - (r_i/r)] \quad (6)$$

donde β es un parámetro positivo. Como puede fácilmente comprobarse, T_i tiene, efectivamente, las dos propiedades requeridas.

Sustituyendo (6) en (5) tenemos,

$$F_i = F\{(P_i/P) + \beta(P_i/P) [1 - (r_i/r)]\} \quad (7)$$

que, a su vez, puede expresarse de la siguiente manera

$$f_i/f = (1 + \beta) - \beta(r_i/r) \quad (8)$$

La expresión (8) muestra el efecto del elemento redistributivo sobre la especificación uniforme representada por la expresión (4). Si el FCI se reparte exclusivamente en función de la población ($\beta=0$), la desviación relativa del FCI por habitante de cada Comunidad con respecto a la media (f_i/f) es una constante igual a la unidad (la recta de puntos que muestra el Gráfico 1). Si sobre este reparto uniforme se introduce el elemento redistributivo T_i según la definición (6) (con $\beta>0$), la desviación relativa del FCI por habitante (f_i/f) es una recta en el plano (f_i/f , r_i/r) con una intersección en el eje de ordenadas igual a $(1+\beta)$, con una pendiente negativa igual a β y que pasa por el punto (1,1). Es decir, la recta de puntos del Gráfico 1, pivota sobre el punto (1,1) en el sentido de las agujas del reloj, siendo el giro tanto más intenso cuanto más elevado es el valor absoluto del parámetro β (4).

En efecto, de acuerdo con la expresión (8),

$$\text{Si } r_i/r \leq 1, \quad f_i/f \leq 1$$

Tal como se deseaba, Comunidades con un VAB por habitante inferior (superior) al VAB por habitante medio reciben un FCI por habitante superior (inferior) al FCI por habitante medio.

Todas las Comunidades estuvieron de acuerdo en que este modelo era adecuado porque no sólo cumplía con los requerimientos que razonablemente deberían exigirse de cualquier esquema redistributivo, sino que también identificaba de forma muy clara el parámetro crítico β para determinar la capacidad redistributiva del sistema.

La fijación de este parámetro fue obviamente objeto de un intenso y prolongado debate entre las distintas Comunidades (aquí la Administración Central tomó una postura básicamente neutral). Finalmente, el parámetro β quedó fijado en 3,624 que, dados los valores de la variable r_i/r aplicable a 1990, implicaba la redistribución entre Comunidades del 20% del FCI.

El resultado numérico de esta redistribución se presenta en el Cuadro 2 y la representación gráfica de la relación relativa del FCI por habitante (f_i/f) y la desviación relativa del VAB por habitante (r_i/r), en el Gráfico 2. Como puede comprobarse, el reparto del FCI adquiere un carácter fuertemente redistributivo. Frente a la uniformidad en el reparto del FCI por habitante que mostraba el Cuadro 1, las columnas (3) y (4) del Cuadro 2 indican que con $\beta=3,624$, la Comunidad más pobre (Extremadura) recibe un FCI por habitante 23,4 veces mayor que la Comunidad más rica (Asturias). Naturalmente, este resultado es únicamente ilustrativo, ya que ignora otras variables del modelo (cuya discusión se aborda más adelante) que tienden a reducir de forma sustancial esta diferencia.

(4) La expresión (8) puede ser reescrita como sigue:

$$x = -\beta y,$$

donde $x=(f_i/f-1)$ e $y=(r_i/r-1)$. Es decir, la expresión (8) es equivalente a una recta que pasa por el origen desplazado al punto (1,1), con una pendiente $-\beta$.

CUADRO 2

NUEVO FCI CON CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA

	FCI		FCI por habitante		VAB por habitante*	
	Millones de ptas. (1)	% (2)	Miles de ptas. (3)	Desv. relativa (4)	Miles de ptas. (5)	Desv. relativa (6)
Extremadura	11.111,94	9,26	10,30	1,89	406,41	0,75
Andalucía	51.826,41	43,17	7,78	1,43	475,45	0,88
Castilla-La Mancha	11.668,54	9,72	7,00	1,29	496,60	0,92
Galicia	16.010,48	13,34	5,65	1,04	533,58	0,99
Murcia	5.168,28	4,31	5,23	0,96	545,15	1,01
Canarias	6.746,93	5,62	4,71	0,87	559,20	1,04
Castilla-León	7.606,62	6,34	2,95	0,54	607,61	1,13
Valencia	9.412,58	7,84	2,54	0,47	618,63	1,15
Asturias	492,20	0,41	0,44	0,08	676,14	1,25
Total	120.044,20	100,00	5,44	1,00	539,35	1,00

* Media del Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante durante el período 1982-1986.

PONDERACIONES UTILIZADAS EN EL REPARTO

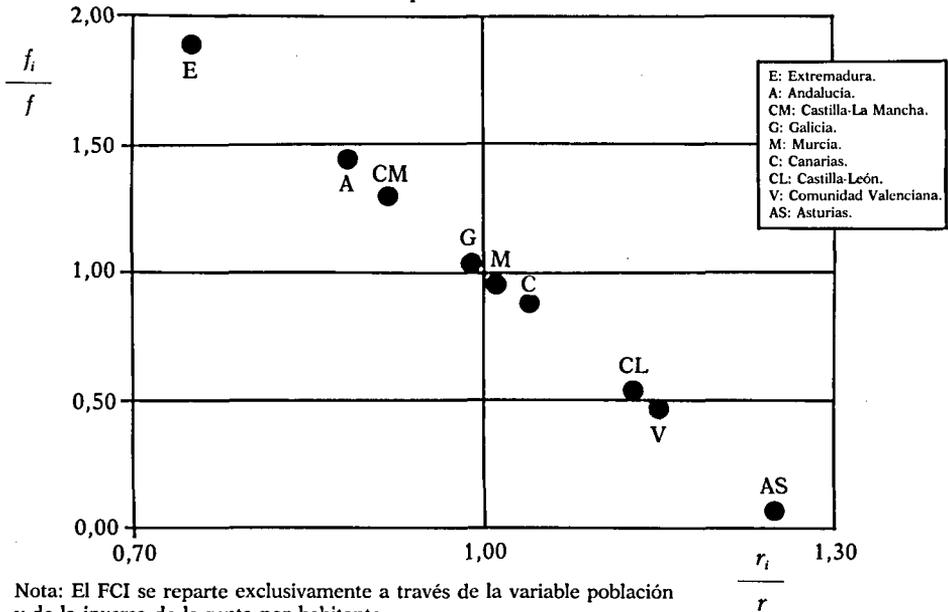
<i>Variables distributivas</i>	<i>Porcentaje FCI</i>
Población	100,0
Superficie	0,0
Paro	0,0
Saldo migratorio	0,0
Dispersión población	0,0
Total	100,0
<i>Variables redistributivas</i>	
Renta per cápita	20,0
Insularidad	0,0
Total	20,0

Los comentaristas del modelo han aceptado la razonabilidad de la especificación de la variable redistributiva pero han tendido a criticar la excesiva capacidad redistributiva que el mismo incorpora y la posibilidad de que esta elevada redistribución dé lugar a transferencias negativas a algunas Comunidades.

Efectivamente, en principio, el modelo podría dar lugar a valores negativos para alguna Comunidad caso de que su VAB por habitante estuviera suficientemente por encima de la media del grupo. Restringiéndonos todavía a la especificación simplificada, a efectos de resaltar esta

GRÁFICO 2

FCI Y VAB POR HABITANTE (CUADRO 2)
Relación respecto a los valores medios



circunstancia, podemos ver como, utilizando la expresión (8), para que la transferencia a la Comunidad i sea negativa deba darse que

$$f_i/f = (1 + \beta) - \beta(r_i/r) < 0$$

o, que,

$$(1 + \beta) - \beta(r_i/r) < 0$$

lo que implica que,

$$(r_i/r) > (1 + \beta)/\beta \quad (9)$$

Es decir, si para la Comunidad i , la desviación relativa de su VAB por habitante con respecto al VAB por habitante medio del grupo es superior a la constante $[(1 + \beta)/\beta]$, y bajo el supuesto de que no existan otras variables que intervengan en el reparto, entonces el FCI recibido es negativo. Para $\beta = 3,624$, esta constante es 1.276. Bajo las condiciones acabadas de señalar, si una Comunidad fuera un 27,6% más rica que la media, recibiría una transferencia negativa por el FCI. La preocupación surge del hecho de que, para el grupo de las nueve Comunidades consideradas, Asturias es un 25% más rica que la media, un nivel cercano al límite crítico.

El nivel de $[(1 + \beta)/\beta]$ depende inversamente del parámetro β , de tal forma que cuanto mayor es β , más bajo es el límite en que esta circunstan-

cia se produce. De ahí que se haya visto con una cierta preocupación la decisión finalmente tomada de optar por un valor relativamente elevado de β . Frente a esta crítica cabe hacer varias reflexiones.

a) La primera es que el límite a partir del cual f_i/f se convierte en negativo no es en la práctica tan estricto como la expresión (9) sugiere. De hecho, en el modelo entran también otras variables que hacen que este límite dependa no sólo del valor de β , sino también del valor que para cada Comunidad toman las demás variables. Por ejemplo, en el modelo completo y en 1990 a Asturias le correspondería un FCI negativo, no si su desviación positiva de renta por habitante fuera el 27,6% sino si fuera el 30,5%, lo que supone un nivel de divergencia con respecto a la riqueza media significativamente más alejado del 25% que esta Comunidad presentaba en dicho año.

b) La variable r_i/r es de naturaleza estructural y sus movimientos, por tanto, son relativamente pequeños. Obsérvese que esta variable no mide la riqueza de una determinada Comunidad, sino la estructura que guarda esta riqueza con la media del grupo. *Ceteris paribus*, un aumento en r_i aumenta también r , con lo que la variación de r_i/r es menor que la de r_i . Otra circunstancia que tiende a amortiguar la variación de esta variable es el hecho de que, en la Ley, la misma está definida, no como el valor de un año concreto, sino como la media de los cinco últimos años. Para Asturias, en los últimos cuatro años la variable r_i/r definida anualmente habría variado en $-5,1$ puntos. La misma variable r_i/r definida como media quinquenal ha variado en dicho período $-2,7$ puntos. Por último, y dentro del apartado de variación de esta variable, cabe señalar que la tendencia temporal de Asturias (que es la Comunidad que más cerca está del límite) no es al alza, sino a la baja. Es decir, Asturias tiende a alejarse del límite y, con ello, a reducir la posibilidad de un valor negativo para f_i/f . A título informativo cabe señalar que para el segundo año de vigencia del nuevo FCI (1991), la dispersión de r_i/r disminuye, con valores para Extremadura y Asturias de $.76$ y 1.23 respectivamente, frente a $.75$ y 1.25 en 1990.

c) Las anteriores consideraciones son de orden técnico, pero la más importante es de orden político. El parámetro β expresa la valoración subjetiva de las Comunidades Autónomas acerca de cuán redistributivo debía ser el FCI. Las Comunidades Autónomas acordaron por casi unanimidad (sólo una de las diecisiete Comunidades votó en contra) que β fuera igual a $3,624$ y éste es el valor que tomó el parámetro (5). Poco más puede decirse sobre esta cuestión, como no sea resaltar la nitidez con la que el modelo identifica la forma en que esta valoración subjetiva queda plasmada y, por tanto, la forma en que, si se desea, puede ser variada (6). El resultado final es un simple reflejo del deseo de las Comunidades de hacer depender de forma bastante fuerte el volumen del FCI por habitante de la riqueza

(5) Para ser más fiel a los términos en que se desarrolló la discusión debería precisarse que lo que las Comunidades Autónomas acordaron es que el parámetro β fuera el necesario para redistribuir en 1990 un 20% del FCI. Ambas formas de plantear la cuestión son equivalentes.

(6) Esto no implica que no existan otras decisiones subjetivas en el modelo. La misma definición de las divergencias de desarrollo en términos de las divergencias del VAB por habitante es una opción subjetiva. Ahora bien, dadas las decisiones previamente acordadas sobre la definición de las variables y sus respectivas ponderaciones, la especificación adoptada identifica a β como el parámetro crítico para determinar el grado de redistribución del modelo.

relativa, lo cual parece difícilmente objetable desde un punto de vista técnico. Las únicas objeciones posibles deben ser políticas y sobre ellas no parece adecuado entrar en un trabajo como el presente. En todo caso, no debe olvidarse que la elevada elasticidad de la transferencia con respecto a la riqueza relativa actúa de forma simétrica. Si una determinada Comunidad se hace relativamente más rica perderá recursos del FCI, pero si se hace relativamente más pobre también los ganará, y de forma significativa.

d) Detrás de toda decisión política existe una explicación. La mayoría de las veces, ésta es tan compleja y multidimensional que, en el supuesto de que haya sido identificada, es difícil explicitarla. Afortunadamente, éste no es el caso en la cuestión que estamos analizando. El elevado grado de redistribución fue adoptado por dos razones básicas. La primera, porque se quería acentuar el carácter solidario de este instrumento y, la segunda, porque no quería introducirse una discontinuidad difícil de justificar entre las Comunidades participantes y las no participantes. La primera razón es obvia y no requiere mayor explicación, pero la segunda merece ser comentada con mayor detalle porque incide también en los criterios de inclusión en el grupo de Comunidades beneficiarias del FCI.

Con anterioridad a la adopción del modelo final, se optó por una configuración en la que sólo participaban las Comunidades con un VAB por habitante inferior a la media y en la que el grado de redistribución era significativamente menor. Esta opción fue discutida, primero, porque se distanciaba de los criterios europeos para caracterizar las regiones objeto de ayuda compensatoria y, segundo, porque, frente a diferencias de riqueza muy pequeñas, el modelo resultaba en una discontinuidad muy acusada entre la Comunidad más rica de las participantes en el FCI y la Comunidad más pobre de las no participantes. Después de un rico debate, las posturas fueron acercándose hasta que se decidió modificar el criterio de inclusión, y adoptar una lista concreta en la que las Comunidades participantes en el FCI coincidían con las pertenecientes a la zona del Objetivo 1 de los Fondos Estructurales europeos, pero a cambio elevar el grado de redistribución para hacer mucho más continua la transición entre el grupo de Comunidades participantes en el FCI y el grupo de no participantes.

Es fácil comprobar que el modelo propuesto es particularmente apto para la consecución de este último objetivo, porque para ello lo único que se necesita es elevar el parámetro β . Los tanteos que se hicieron en las últimas fases de la discusión, con valores de β equivalentes a volúmenes de redistribución del 18 y del 20% del FCI, tuvieron siempre presente, de forma totalmente explícita para todas las Comunidades, lo que esto significaba para el FCI por habitante que iban a recibir las relativamente más ricas y la posibilidad que introducía de que, bajo determinadas circunstancias, la transferencia se convirtiera en negativa y motivara, por tanto, la exclusión del grupo de beneficiarios de la Comunidad afectada (7). Si se diera la circunstancia de que para una determinada Comunidad f_i/f es negativo, entonces esta Comunidad debería quedar excluida del grupo de beneficia-

(7) Debe señalarse que la existencia de una «compensación transitoria», que mantenía el *status quo* de todas las Comunidades para los próximos dos años, facilitó enormemente la discusión de todas las cuestiones asociadas al grado de redistribución del nuevo FCI y a la determinación del grupo de Comunidades beneficiarias.

rias del FCI y el cálculo de la redistribución debería hacerse de nuevo con las Comunidades restantes, a fin de que la misma fuera financiable. Es por esta razón que el Anteproyecto de Ley del FCI deja a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado la determinación en cada ejercicio del grupo de Comunidades beneficiarias (8).

Es importante hacer notar que, para un parámetro α dado, la inclusión o exclusión de una Comunidad Autónoma altera el volumen total del nuevo FCI. En este sentido, la exclusión de una Comunidad Autónoma relativamente rica podría ser perjudicial para las demás Comunidades, porque esta Comunidad elevaba el volumen total del FCI en proporción aproximada a su población y, en cambio, dada su riqueza relativa, obtenía recursos para sí misma en una proporción mucho menor. Ahora bien, nada en el Acuerdo ni en la Ley del FCI dice que α , la proporción con respecto a la inversión civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos, deba ser constante año tras año. Este es otro de los parámetros esenciales del modelo e indica el grado de compensación que la Administración Central quiere ejercer sobre *el conjunto* de las regiones más pobres. Si la política regional no cambia, es evidente que la Administración Central puede perfectamente neutralizar la posible exclusión de una Comunidad con una elevación del parámetro α . Si en tales circunstancias no lo hiciera, la Administración Central estaría *de hecho* aplicando una política regional menos compensatoria.

La discusión hasta este punto ha estado centrada en las variables población relativa (P_i/P) y renta relativa (T_i). Pero, como se ha señalado más arriba, el modelo incluye otras cinco variables. De ellas, cuatro existían ya con prácticamente la misma definición en el anterior FCI, pero algunas con una ponderación mucho mayor. El paro y el saldo migratorio siguen entrando en el modelo como variables no redistributivas (en razón a su mención explícita en la LOFCA), pero con ponderaciones muy pequeñas. Frente a las ponderaciones respectivas del 5 y 20% que tenían en el anterior FCI, ahora tienen ponderaciones del 1 y del 1,6% respectivamente. La superficie, cuya permanencia dentro de los criterios siempre se consideró necesaria por parte de todas las Comunidades, acabó obteniendo una ponderación del 3%. La insularidad, a efectos de no afectar en demasía la posición relativa de Canarias en el nuevo contexto, siguió actuando como una variable redistributiva y aumentó su ponderación hasta representar una adición de recursos para esta Comunidad del 3,21% del FCI. Finalmente, se introdujo una variable nueva «dispersión de la población», para recoger las mayores necesidades de inversión que para una misma población su grado de dispersión plantea y se le asignó una ponderación del 6,9%.

El efecto conjunto de todas las variables se muestra en el Cuadro 3 y la correspondiente relación entre las variables f_i/f y r_i/r en el Gráfico 3. Como puede verse en la columna 3 del Cuadro 3, la dispersión entre el FCI por

(8) Como se apunta más arriba, es insatisfactorio que la actual redacción del Anteproyecto no explicita los criterios por los cuales la delimitación del mapa se ha de regir. Una posible alternativa, que podría introducirse vía enmienda, es la de concretar que las Leyes de Presupuestos podrán modificar el mapa de Comunidades beneficiarias en función de la evolución socioeconómica de las diferentes regiones (lo que cubriría el efecto de la variable redistributiva) o de las directrices de la política regional de la Comunidad Económica Europea (lo que cubriría el efecto de posibles cambios en la calificación europea de regiones susceptibles de ayuda).

habitante se reduce considerablemente con respecto a la que resultaba del efecto exclusivo de la variable redistributiva T_i . En el modelo final, a causa del efecto de las demás variables, Extremadura recibe un FCI por habitante 10 veces mayor que Asturias, cuando en el Cuadro 2, con el efecto exclusivo de T_i , era 23,4 veces mayor.

CUADRO 3

NUEVO FCI CONFIGURACION FINAL CON TODAS SUS VARIABLES

	FCI		FCI por habitante		VAB por habitante*	
	Milones de ptas. (1)	% (2)	Miles de ptas. (3)	Desv. relativa (4)	Miles de ptas. (5)	Desv. relativa (6)
Extremadura	10.580,80	8,81	9,81	1,80	406,41	0,75
Andalucía	47.542,40	39,60	7,13	1,30	475,45	0,88
Castilla-La Mancha	11.525,90	9,60	6,92	1,27	496,60	0,92
Galicia	19.445,77	16,20	6,86	1,26	533,58	0,99
Murcia	4.679,92	3,90	4,73	0,87	545,15	1,01
Canarias	9.958,72	8,30	6,96	1,28	559,20	1,04
Castilla-León	7.971,93	6,64	3,09	0,57	607,61	1,13
Valencia	7.241,75	6,03	1,96	0,36	618,63	1,15
Asturias	1.097,02	0,91	0,98	0,18	676,14	1,25
Total	120.044,20	100,00	5,44	1,00	539,35	1,00

PONDERACIONES UTILIZADAS EN EL REPARTO

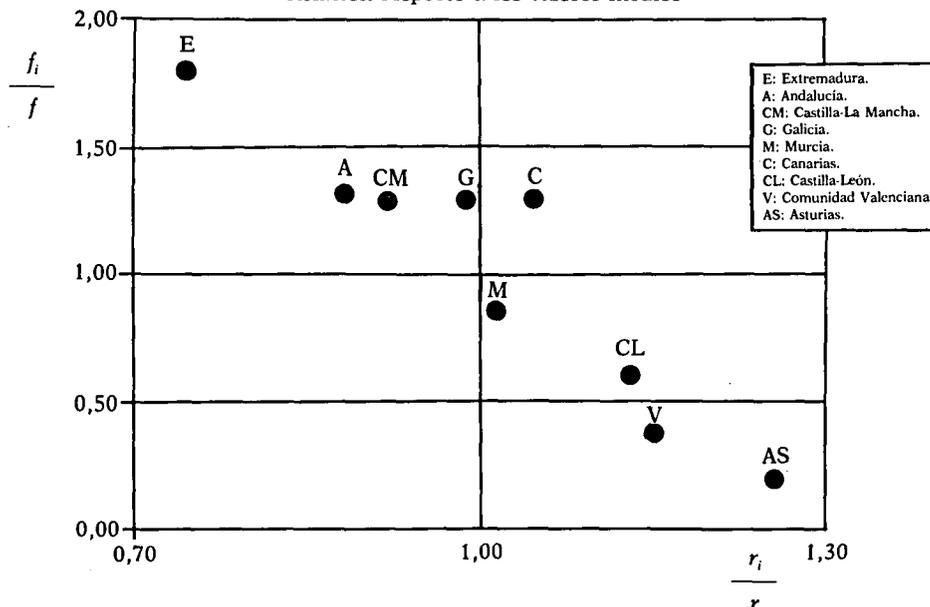
Variables distributivas	Porcentaje FCI
Población	87,5
Superficie	3,0
Paro	1,0
Saldo migratorio	1,6
Dispersión población	6,9
Total	100,0
Variables redistributivas	
Renta per cápita	20,00
Insularidad (63,1%)**	3,21
Total	23,21

* Media del Valor Añadido Bruto al coste de los factores por habitante durante el período 1982-86.

** Porcentaje sobre el FCI de Canarias.

La comparación entre el Gráfico 3 y el Gráfico 2 da una idea del efecto de las últimas variables consideradas sobre lo que sería un reparto basado únicamente en la población y en la variable redistributiva T_i . Todas las Comunidades experimentan una cierta variación con respecto a la recta del Gráfico 2 pero, con la excepción de Galicia y Canarias, la relación fuertemente lineal y decreciente se sigue manteniendo. Galicia y Canarias

GRÁFICO 3

FCI Y VAB POR HABITANTE (CUADRO 3)
Relación respecto a los valores medios

quedan desplazadas por encima de lo que sería su posición lineal debido al efecto respectivo de las variables «dispersión de la población» e «insularidad».

3.4. LA ENVOLVENTE FINANCIERA

La última cuestión a considerar es la envolvente financiera sobre la que se trabajó en la reforma del FCI. Esta es una cuestión que, en principio, no debería figurar en un análisis de los aspectos estructurales de la reforma como el que se presenta en este trabajo. En general, las decisiones relativas al volumen de recursos finalmente empleados responden a criterios políticos relacionados con el proceso de negociación y son, por tanto, de naturaleza coyuntural. En el caso que nos ocupa, sin embargo, la envolvente financiera jugó un papel decisivo, no sólo en el proceso de negociación, sino también en la misma configuración de la reforma.

Como se ha puesto de manifiesto en la Sección 2 de este trabajo, la decisión que se tomó implicó una reforma en profundidad del FCI, de tal forma que en 1991, el año en que deberá revisarse el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, éste fuera ya un problema resuelto. Para ello el componente que conectaba el anterior FCI con el resto del sistema de financiación —la financiación de la inversión nueva— se dejó sin definir, arbitrando una compensación transitoria, cuya única finalidad era mantener el *status quo* hasta el momento en que el sistema de financiación fuera

revisado. La determinación de la envolvente financiera de la presente reforma afectaba, pues, no sólo a las Comunidades Autónomas participantes en el nuevo FCI sino también al resto. A las beneficiarias del FCI porque la misma debía ser suficiente para financiar no sólo su participación en el nuevo Fondo sino también su compensación transitoria; a las no participantes, porque de esta envolvente debía salir la financiación para su compensación transitoria.

La primera oferta consistió en tomar como punto de referencia la financiación obtenida por el FCI en 1989 y condicionar la envolvente financiera de tal forma que la suma total de recursos recibidos por cada Comunidad, bien a través del FCI más una compensación transitoria (para las Comunidades beneficiarias del nuevo Fondo), bien a través de únicamente una compensación transitoria (para las no beneficiarias), fuera, en pesetas de 1989, exactamente igual a los recursos recibidos en 1989.

Esta propuesta, naturalmente, fue aceptada por aquellas Comunidades que a lo largo del tiempo habían ganado participación en el anterior FCI, pero rechazadas por las que la habían perdido.

Frente a esta situación, la nueva propuesta consistió en utilizar una envolvente financiera intermedia que acomodara ambas posiciones. Según esta propuesta, la envolvente financiera se definió como la formada por la mejor alternativa para cada Comunidad de entre las dos siguientes: el promedio de su participación en el FCI durante los años 1985 a 1989, o su participación en el FCI en 1989.

Una vez determinada la envolvente para cada Comunidad, el procedimiento se desarrolló de la siguiente manera. Para las Comunidades beneficiarias, el nuevo FCI, determinado de acuerdo con lo descrito en las Secciones 3.1 a 3.3, se detrajo de la correspondiente envolvente y el resto constituyó su compensación transitoria. Para las demás Comunidades, la compensación transitoria se igualó a la envolvente financiera.

Toda la negociación se desarrolló en términos de valores monetarios de 1989. Ahora bien, una vez determinada la envolvente financiera, llegó el momento de precisar la forma en que esta envolvente y sus distintos componentes iban a evolucionar a lo largo del tiempo. La decisión adoptada fue que tanto el FCI como la compensación transitoria (esta última para sus dos años de vigencia) evolucionaran en el tiempo de acuerdo con la evolución de la inversión civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos (9). Para el primer año de vigencia del nuevo FCI, sin embargo, a la cantidad resultante de esta regla de evolución se le añadió un determinado volumen de recursos para enfatizar el deseo de la Administración Central de potenciar este instrumento de política regional. Con ello, el parámetro α , que en 1989 había sido igual a 0,30 pasó en 1990 a quedar fijado en 0,327. Además hubo un acuerdo especial con el País Vasco y Navarra por el cual

(9) A esta regla general se le añadió la excepción de que para aquellas Comunidades en las que la diferencia entre su participación en el FCI de 1989 y su participación media en los años 1985 a 1989 fuese mayor que el 1%, la evolución de su compensación transitoria se regiría por la evolución de los ingresos tributarios del Estado cuando ésta fuese menor que la de la inversión civil nueva y que los recursos aportados por esta excepción a la regla general se distribuirían entre las demás Comunidades Autónomas.

estas dos Comunidades, en razón a su particular sistema de financiación, aceptaban una detracción en su compensación transitoria. El resultado final de la negociación en lo que respecta al nuevo FCI y a la compensación transitoria para 1990 queda plasmado en el Cuadro 4.

CUADRO 4
NUEVO FCI Y COMPENSACION TRANSITORIA, 1990
(Millones de pesetas)

<i>Nuevo sistema 1990</i>					
	<i>Sistema anterior</i> FCI 1989 (1)	FCI (2)	<i>Compensación Transitoria</i> (3)	Total (4)=(2)+(3)	Δ% (4)/(1)
Extremadura	10.712,1	10.580,8	4.919,7	15.500,5	44,7
Andalucía	49.855,6	47.542,4	18.194,3	65.736,7	31,9
Castilla-La Mancha	12.652,5	11.525,9	4.412,8	15.938,7	26,0
Galicia	22.889,7	19.445,8	8.099,8	27.545,6	20,3
Murcia	4.288,9	4.679,9	498,9	5.178,8	20,7
Canarias	11.750,5	9.958,7	4.079,1	14.037,8	19,5
Castilla-León	13.552,9	7.971,9	10.330,2	18.302,1	35,0
Valencia	12.381,9	7.241,8	7.379,0	14.620,8	18,1
Asturias	3.637,3	1.097,0	3.218,6	4.315,6	18,6
Cantabria	1.494,7	—	1.830,0	1.830,0	22,4
Aragón	3.589,8	—	4.536,1	4.536,1	26,4
Madrid	10.491,7	—	12.065,5	12.065,5	15,0
Cataluña	23.892,5	—	26.329,5	26.329,5	10,2
Navarra	983,0	—	—	—	-100,0
País Vasco	13.326,4	—	11.577,2	11.577,2	-13,1
Baleares	1.293,9	—	1.612,6	1.612,6	24,6
Rioja, La	533,9	—	674,8	674,8	26,4
Total	197.327,3	120.044,2	119.758,1	239.802,3	21,5

4. Conclusión

Dada la escasa perspectiva de que todavía se dispone, es difícil emitir un juicio global sobre el alcance real de la reforma del FCI. En principio, sin embargo, sí cabe afirmar que los objetivos básicos que la misma perseguía han sido cumplidos (10). El carácter dual del FCI como instrumento de financiación autonómica y como instrumento territorialmente compensador ha sido corregido, al convertirlo en un elemento básico y exclusivo de la política regional de la Administración Central. Una vez aislada esta dimensión, ha sido posible diseñar el ámbito del mismo y su reparto entre regiones

(10) Existen otros aspectos de la reforma que por su menor alcance no han sido comentados pero que también son importantes. Posiblemente el más significativo es el relativo a la percepción de los recursos del Fondo, que se agiliza enormemente con respecto a la situación anterior.

de forma mucho más acorde con los principios compensadores de la política regional. Asimismo, esta reforma ha facilitado la labor para la futura revisión del sistema de financiación autonómica, al separar del mismo todos los instrumentos de política regional y al adoptar un diseño de éstos ya definitivo y plenamente consistente con los Fondos Estructurales europeos. Pero quizás el aspecto más notable de esta reforma ha sido la intensidad y riqueza del proceso de negociación, y el rigor y talante constructivo con que todas las Comunidades Autónomas han planteado sus posturas.