

EL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL: ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA UNA REFORMA¹

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Santiago de Compostela

E-mail: xoaquin.fernandez@usc.es

SANTIAGO LAGO PEÑAS

Universidad de Vigo e IEB

E-mail: slagop@uvigo.es

XOAQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de A Coruña

E-mail: x.alvarezcorbacho@gmail.com

Palabras Clave: Transferencias de capital, política regional, relaciones intergubernamentales

Keywords: Capital grants, regional policy, intergovernmental relations

Clasificación del JEL: H73, H77, O18, R42

Resumen:

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es un instrumento de política regional previsto en la CE de 1978. En este trabajo analizamos su funcionamiento desde 1990, destacando los elementos de continuidad que lo caracterizan así como los efectos sobre la inversión pública autonómica de las Comunidades Autónomas beneficiarias. A continuación, efectuamos una propuesta de reforma que afecta a la variable de referencia para su determinación, a los recursos que debiera concentrar en un momento de caída de los fondos europeos, y a los criterios de selección de las comunidades beneficiarias y de distribución entre ellas. Finalmente, incidimos en la necesidad de mejorar en la planificación, eficiencia y transparencia en la utilización del FCI.

Abstract:

The aim of this paper is twofold. First, we analyze the Inter-territorial Compensation Fund (ICF) as a regional policy instrument contemplated in the 1978 Spanish Constitution. Attention is focused on the period 1990-2013. Both the drivers of the ICF and its impact on regional public investment are analyzed. Second, a reform proposal is discussed, involving changes in ICF total amount in order to compensate the decline of the flow of European funds to Spain. The criteria to become a beneficiary region and the distribution of grants are also discussed. Finally, we stress the need to improve planning, efficiency, and transparency in using ICF resources.

Versión 27-10-2013

¹ Agradecemos la financiación recibida a través del proyecto ECO2010-15553, del Ministerio de Ciencia e Innovación; así como los comentarios de Francisco Delgado, Roberto Fernández Llera y Alfonso Utrilla a una versión previa del artículo. Los posibles errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores. Autor de contacto: Santiago Lago Peñas. Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo, Campus Universitario. 32004 Ourense (España). Tel.: (+34) 988 368 700.

1. INTRODUCCIÓN

Las diferencias interregionales en renta per cápita persisten en España. Desde la configuración del sistema autonómico, su ritmo de reducción se ha atenuado, al tiempo que se estancaba la movilidad interior de la población. Ni la igualación en la dotación de fondos para la provisión descentralizada de servicios básicos a la población, ni la instrumentación de una política de desarrollo regional con abundantes recursos han sido capaces de contrarrestar los factores de polarización, que operan ahora en un entorno más abierto.

La Constitución Española estableció el principio de solidaridad entre territorios (artículo 2), definido como el justo y adecuado equilibrio económico entre ellos (artículo 138.1). Para contribuir a la corrección de los desequilibrios económicos espaciales dispuso la configuración de un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) destinado a gastos de inversión, a distribuir entre las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las provincias por las Cortes Generales, que ha sido central en la política regional desde entonces.

En una primera fase (1984-1990), esta función se hizo compatible con la necesidad de dotar de recursos a todas las comunidades para la inversión en los servicios que asumían. El FCI era un mecanismo de financiación básica, que cubría deficiencias del proceso de transferencias (Melguizo, 1988; Borrell y Zabalza, 1990). Solo a partir de 1990 el FCI se configura como un instrumento exclusivo de política regional. Pero, ¿ha cumplido eficazmente este papel? Veremos que lo ha perdido progresivamente, por razones vinculadas a su diseño, y sobre todo lo ha hecho en el período de crisis que estamos atravesando. Si este proceso no ha revestido mayor gravedad es porque los fondos europeos de desarrollo regional han ocupado el mismo espacio.

En este artículo evaluamos críticamente el FCI, incorporando los efectos del último boom y la ulterior crisis; analizamos los efectos de las transferencias de capital sobre el comportamiento inversor de las economías receptoras; y articulamos una reforma que le permita recuperar su papel en el futuro, teniendo en cuenta las perspectivas de consolidación fiscal y las exigencias de transparencia y eficiencia.

¿Por qué es importante abrir ahora este debate? En primer lugar, un estancamiento prolongado de la economía española podría tener consecuencias sobre el proceso de convergencia regional, obligando a prestar atención a la política regional interna. El elevado desempleo reducirá la movilidad y provocará retornos a las comunidades de origen. El crecimiento se ralentizará más en aquellas regiones que dependen en mayor medida del presupuesto público.

En segundo lugar, la consolidación fiscal autonómica restringe el endeudamiento. En paralelo, su ahorro bruto está condicionado por el peso creciente de los intereses de la deuda acumulada y la atonía de los ingresos no financieros.

En tercer lugar, los fondos europeos de desarrollo regional destinados a las regiones españolas caerán sensiblemente en el período de programación que se avecina, por el recorte en sus magnitudes globales, la competencia de zonas con superiores carencias en países de reciente incorporación y la mejoría general que en la situación relativa han provocado tanto el crecimiento económico español de la década pasada como el efecto estadístico de la incorporación de nuevos socios.

Finalmente, la última oleada de reformas estatutarias ha pretendido condicionar territorialmente las inversiones realizadas por la AGE (Administración General del Estado) (De la Fuente y Gundín, 2007). De cumplirse estas previsiones, el esfuerzo público de inversión se realizaría con criterios diferentes a los del pasado. Barberán y Uriel (2008) han cuantificado la inversión territorializada de la AGE entre 1990 y 2005, usando datos presupuestarios, con las aproximaciones metodológicas habituales (beneficio y flujo monetario). El sesgo regional ha favorecido a las economías receptoras del FCI, con la excepción de Canarias y la Comunidad Valenciana, usando como medida tanto la inversión por habitante como la inversión en relación con el PIB regional. Utrilla (2011) confirma esta pauta para la última década².

En suma, el FCI está llamado a desempeñar en los próximos años un papel más destacado que el de las últimas décadas si se quiere cumplir con los mandatos constitucionales. Pero para ello debe experimentar una profunda reforma. El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección segunda analizamos las principales características de la determinación y asignación del FCI desde 1990, incluyendo algunos rasgos de su gestión. A continuación, nos detenemos en las relaciones con la formación de capital de las comunidades beneficiarias (sección 3). A la luz del análisis anterior, en la sección cuarta formularemos una propuesta de reforma. La sección quinta sintetiza las principales conclusiones.

2. EL FCI: ASPECTOS DEFINITORIOS

Los trazos básicos del FCI persisten desde la norma de 1990. La continuidad es la regla, tanto en la determinación del importe mínimo anual como en la distribución de los recursos globales entre las comunidades beneficiarias o en los mecanismos de gestión y control. La novedad de mayor relieve introducida en la revisión normativa de 2001³ fue la escisión del antiguo fondo en el de Compensación y el Complementario⁴,

² En el modelo de financiación autonómica de 2009 se crea un Fondo de Cooperación, dotado con 1.200 millones de euros en ese año, con objetivos parcialmente superpuestos a los del FCI; la suma de estos dos instrumentos coincide con la dotación del Fondo de Competitividad previsto también en el modelo. Es fácil percatarse de que el FCI ha entrado, por la puerta de atrás, en las negociaciones del modelo, con una solución poco transparente e ineficiente.

³ Ley 22/2001, de 27 de diciembre.

⁴ Hemos decidido nombrarlos conjuntamente como FCI, excepto en contextos específicos.

que, con una tercera parte de los recursos totales, puede financiar gasto corriente relacionado con proyectos de inversión recientes⁵.

El FCI ha vivido a la sombra de los fondos europeos de desarrollo regional y, en menor medida, de la inversión territorializada de la Administración General del Estado (AGE). Ya en la ley 26/1990 se planteaba la coordinación con las actuaciones del FEDER; y las comunidades beneficiarias aparecían en los Presupuestos Generales del Estado por ser o haber sido regiones objetivo 1. Los recursos llegados de la Unión Europea han estado muy orientados también hacia las regiones con menor nivel de desarrollo. Para el conjunto de las comunidades beneficiarias, los fondos europeos han multiplicado por un factor de cuatro las aportaciones del FCI desde inicios de la década de los 90 hasta 2013, razón que sigue manteniéndose para el período de programación vigente (Ogando et al., 2010), como vemos en el Gráfico 1. Posiblemente este enorme flujo de recursos, con dificultades de absorción para algunas regiones, ha restado interés al FCI, permitiendo su lánguida continuidad a lo largo de estas décadas (Utrilla, 2011; Fernández Llera y Delgado, 2008; Atienza, Hierro y Patiño, 2008).

(Insertar gráfico 1)

2.1 La determinación de los recursos que integran el Fondo

Los recursos que integran el FCI son determinados anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, en el estrecho marco de la ley 22/2001. La inversión real civil nueva prevista en los Presupuestos del Estado y sus organismos autónomos debe ponderarse para tener en cuenta la población de las comunidades beneficiarias sobre el conjunto de España así como la inversa de la razón de su renta por habitante sobre la media española. Para establecer la cuantía del Fondo, sobre esta base de cálculo debe aplicarse el porcentaje fijado anualmente en los PGE, igual o superior al mínimo legal del 30.771%⁶. En los últimos años se ha superado con creces el nivel mínimo (Utrilla, 2009).

En el gráfico 2 observamos la evolución no lineal del FCI en valores reales: descenso marcado entre 1991 y 1996, estancamiento en el sexenio siguiente (1996-2002), intensa recuperación de los años del boom (2002-2009) y abrupto recorte posterior: en solo cuatro años (2009-2013) pierde un 60% de su importe.

⁵ Además, tienen entrada en los FCI Ceuta y Melilla, aunque con una financiación específica. Con posterioridad es destacable la adición de un 1% de la cantidad global en función de la variable “región ultraperiférica” (Ley 23/2009, de 18 de diciembre).

⁶ Compuesto por un 30%, entre el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, con carácter general; un 0.471% destinado directamente a Ceuta y Melilla; un 0.3% en función de la condición de “región ultraperiférica”. Carecemos de datos anualizados para este porcentaje, por lo que no lo incluimos como factor explicativo en la ecuación [1].

(Insertar gráfico 2)

Esta pauta está determinada fundamentalmente por el comportamiento de las inversiones recogidas en los PGE. En el gráfico 3 representamos la evolución entre 1990 y 2013 del importe global del FCI (FCI), así como de las variables que lo determinan: el volumen global del capítulo VI de gasto de los PGE (CAPVI), el peso de la población de las CC.AA. receptoras (POB), el porcentaje que representa la inversión civil nueva sobre el total de las inversiones del capítulo VI (PORCENTAJE) y la inversa de la renta per cápita (RENTA)⁷. En todos los casos, el valor para 1990 de la variable se iguala a 100, para centrarnos en los aspectos dinámicos y poder comparar trayectorias en la misma escala. La dinámica de FCI está vinculada sobre todo con la de CAPVI.

Para complementar este resultado, en la tabla 1 se estima la siguiente ecuación:

$$FCI_t = \beta_1 + \beta_2 \cdot CAPVI_t + \beta_3 \cdot POB_t + \beta_4 \cdot PORCENTAJE_t + \beta_5 \cdot RENTA_t + \varepsilon_t \quad [1]$$

El ajuste es bueno, sin que aparezcan problemas de autocorrelación serial, multicolinealidad o no normalidad de los residuos. Ni POB ni RENTA son estadísticamente significativas. La variable PORCENTAJE es marginalmente significativa con signo positivo, pero comprobamos que el valor de su estadístico-t caía sustancialmente al ampliar la muestra a 2013 y excluir las variables POB y RENTA. La explicación es que en ese año final se produce el mayor incremento histórico de PORCENTAJE y una de las caídas más fuertes en FCI. En definitiva, la variable CAPVI, con una significatividad estadística muy elevada, es el factor clave para la dinámica de FCI y las otras variables carecen de impacto apreciable en su evolución.

(Insertar tabla 1)

(Insertar gráfico 3)

2.2 La asignación de los recursos del Fondo entre las comunidades beneficiarias

Los recursos del Fondo son distribuidos utilizando criterios objetivos entre las comunidades beneficiarias. Inicialmente (Ley 29/1990) éstas eran o habían sido regiones objetivo 1 para la Unión Europea. Este listado original ha sido mantenido a lo largo del tiempo, sin que las reformas legislativas hayan aclarado los criterios que deban cumplirse para obtener la condición de territorio beneficiario.

⁷ Las fuentes estadísticas son BADESPE (IEF) para el CAPVI y PORCENTAJE; Contabilidad Regional de España (INE) para POB y RENTA e Informes FCI (M^o de Hacienda y Administraciones Públicas), para FCI. El período muestral es 1990-2012 por la falta de datos para la renta y la población para 2013.

Los criterios de reparto incluyen variables distributivas (población, dispersión, saldo migratorio, desempleo, superficie) y redistributivas (renta regional relativa, insularidad), con coeficientes de ponderación específicos. En el gráfico 4 y la tabla 2 recogemos los resultados de la aplicación de las variables distributivas distintas de la población en el período 2002-2011 (resultados medios del período sobre cien mil unidades del FCI en cada año). Galicia se beneficia de la aportación de la dispersión, Asturias de la dispersión y el saldo migratorio, Castilla y León gana posiciones gracias al saldo migratorio, la superficie y la dispersión, por este orden, mientras que en Extremadura son relevantes la superficie, el saldo migratorio y el desempleo. El resto de las regiones pierde peso sobre un reparto que solo tuviese en cuenta la población, destacando sobre todo el impacto en Andalucía y la Comunidad Valenciana.

Esta primera asignación es corregida aplicando sucesivamente el criterio de la inversa de la renta por habitante de cada territorio en relación con la media de las comunidades beneficiarias y la insularidad, que beneficia exclusivamente a Canarias.

(Insertar gráfico 4)

(Insertar tabla 2)

En el gráfico 5 representamos los efectos de la corrección por renta, en proporción al resultado de las variables de distribución, en media del período 2000-2010. Las CC.AA. se ordenan en función de la renta por habitante relativa, de menor a mayor. El impacto de la redistribución es considerable. En esta fase, Cantabria y la Comunidad Valenciana pierden más de la mitad de los recursos atribuidos en la fase distributiva, mientras que Extremadura gana un 75% adicional. En valores absolutos, la redistribución retira recursos sobre todo de la Comunidad Valenciana, Castilla y León y Canarias para asignarlos a Andalucía y Extremadura. Por último, el factor de insularidad significa un 38.7% de los fondos finales de Canarias y obliga a retirar, en media, un 2.2% de los recursos a cada una de las comunidades restantes⁸.

(Insertar gráfico 5)

2.3 Otras características del FCI

Las CC.AA. deben destinar los recursos asignados a proyectos de inversión. ¿Cómo seleccionan esos proyectos? ¿Qué destinos priorizan? ¿Cuánto ejecutan de lo

⁸Posiblemente con la inclusión de un 1% adicional por el criterio de ultraperifericidad en la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, estas cuantías aumentarán, aunque no se indica en la norma cómo se efectuará la distribución.

previsto? Destacaremos cuatro características, que únicamente en parte corresponden a la realidad de la gestión del FCI.

Primero, la concertación. La ley 22/2001 indica que las CC.AA. y el Estado han de seleccionar los proyectos de común acuerdo en el seno del Comité de Inversiones Públicas⁹. Segundo, la búsqueda de la cooperación entre la administración autonómica y la local, que puede ser gestora y ejecutora del mismo, recibiendo transferencias por ese concepto. Tercero, un procedimiento eficaz, que acompaña la transferencia de recursos desde la AGE al ritmo de ejecución de los proyectos, tanto para los gastos de inversión como los de funcionamiento, con un sistema automático de incorporación de los remanentes. Cuarto, la transparencia y el control. Los proyectos que integren el FCI han de figurar expresamente y específicamente, con una sección única y un servicio para cada comunidad receptora, en los PGE de cada año. Cada proyecto de inversión ha de ser contabilizado separadamente por parte de las comunidades. Y el Tribunal de Cuentas o los organismos homólogos de las autonomías deben presentar un informe de fiscalización específico. Por último, tanto las asambleas legislativas de las comunidades como el Senado están legitimados para el control político del uso de estos recursos.

Algunas de estas previsiones se han quedado en el papel. La actividad del Comité de Inversiones Públicas como instrumento de concertación es desconocida. Las CC.AA. se limitan a determinar de forma unilateral en que invertirán los recursos del FCI, que pasan a tener de hecho una condicionalidad genérica. Tampoco parece que la cooperación con las entidades locales haya dado algún fruto. En cambio, si figuran relaciones pormenorizadas de proyectos y actividades cada año en los PGE, el Ministerio de Hacienda realiza para cada ejercicio un informe cuantitativo y los órganos de control externo efectúan con normalidad los informes anuales previstos. Pero el FCI ha perdido visibilidad social y política, no suscita atención parlamentaria y los fundamentos de su normativa permanecen sin cambios en profundidad desde 1984.

Los datos existentes indican una gestión en general fluida de los recursos que el FCI pone a disposición de las comunidades. La libertad de facto de que disponen las autonomías para su aplicación y la limitada escala de los proyectos de inversión en que se gastan explican esta rápida y plena utilización del FCI, reflejada en la escasa cuantía de los remanentes incorporados, en general.

Por último, el destino de los proyectos financiados indica una intensa selectividad regional y una notable variedad global. Difícilmente podemos extraer alguna conclusión sobre las estrategias regionales de desarrollo analizando el contenido de los proyectos. El FCI se ha convertido en una fuente de financiación más de las inversiones que las CC.AA. realizan en los ámbitos de sus competencias, que estas utilizan con libertad plena. Solo en la medida en que ha servido de cofinanciador a los

⁹Este Comité tiene una nula visibilidad pública. En la Ley 22/2001, al igual que en su predecesora, la 26/1990, y ya en la inicial 7/1984, de 31 de marzo, aparece mencionado el Comité, sin regulación específica alguna.

fondos europeos de desarrollo regional, se suma a las estrategias impulsadas desde la Unión Europea.

En la Tabla 3 podemos ver que la orientación hacia infraestructuras, singularmente de transporte terrestre, es muy fuerte (un 35% del total). Destacan también las inversiones dirigidas a las áreas de gasto centrales de las autonomías (educación, sanidad) así como alguna financiación sectorial, muy especializada por territorio. Es llamativo el magro peso de la innovación (0.4% del total), a contracorriente de la estrategia de Lisboa.

(Insertar tabla 3)

3. EL FCI Y LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS CC.AA.BENEFICIARIAS

3.1 Una aproximación descriptiva

El FCI tuvo inicialmente un protagonismo destacado como fuente de financiación de los gastos de capital de las comunidades beneficiarias. En media, supuso un 2.13% de las operaciones no financieras, un 10.1% de los gastos de capital y un 18.3% de los gastos de inversión liquidados para el período 1990-2010¹⁰, pero con una intensa tendencia descendiente (gráfico 6).

(Insertar gráfico 6)

Esta evolución responde a la expansión de la actividad y el presupuesto de las CC.AA., al tiempo que los recursos del Fondo en valores reales tendían al descenso. Este fenómeno también se pone de manifiesto si calculamos el peso del Fondo sobre las transferencias de capital a las comunidades beneficiarias. Desde una proporción inicial en el entorno del 40%, se manifiesta una caída intensa, hasta alcanzar un mínimo 20.9% ya en plena crisis (gráfico 6). Son responsables de este perfil los flujos de fondos europeos, más que la relevancia creciente de las subvenciones, contratos-programa y convenios de colaboración entre administraciones, con objetivos muy extensos desde una perspectiva funcional (Utrilla, 2011).

El FCI desempeña un papel estabilizador de las inversiones de las comunidades beneficiarias, que muestran un acusadísimo perfil cíclico de sus inversiones, muy superior al correspondiente a la AGE. El peso del FCI sobre las inversiones reales de las comunidades receptoras muestra un consistente perfil anticíclico: moderada tendencia

¹⁰Incluimos Ceuta y Melilla desde 2005. Utilizamos las *Liquidaciones de los Presupuestos de las CCAA* (MINHAC, diversos años)

inicial al alza, seguida de una persistente caída, hasta recuperarse con la depresión actual, operando como un mecanismo estabilizador del volumen de inversión. Un peso superior del Fondo y una menor dependencia de su determinación a partir de variables con acusado perfil cíclico contribuirían a reforzar esta característica, ayudando a estabilizar las inversiones autonómicas a lo largo del ciclo.

3.2 Una aproximación analítica

En Lago-Peñas (2006) se analiza el impacto de las transferencias de capital sobre gasto de capital, ahorro y déficit. Por definición, los gastos de capital son iguales a la suma de los otros tres conceptos. Utilizando datos para las 17 CC.AA. el período 1984-1999 y utilizando modelos autorregresivos en los que las transferencias de capital aparecen como variable exógena, se comprueba que la dinámica del ahorro no tiene nada que ver con las transferencias. Por el contrario, las transferencias elevan el gasto y reducen el déficit; si bien el primer efecto es el principal. En promedio, casi el 90% de las transferencias incrementarían el gasto y el 10% restante reducirían el déficit: las CC.AA. que reciben más transferencias podrían permitirse recurrir en menor grado al déficit. En el trabajo, la exogeneidad de las subvenciones de capital se confirma mediante un test de Hausman.

En esta sección replicamos el estudio para un período diferente (1990-2010), incidiendo en la diferenciación entre CC.AA. receptoras o no del FCI y utilizando una metodología distinta. Primero, examinamos la dirección de causalidad a la Granger para, a continuación, estimar varios modelos VAR sencillos. Todas las variables se expresan en euros constantes de 2011 y en términos per cápita. La fuente es, de nuevo, la estadística de *Liquidaciones de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas*, del Ministerio de Hacienda, y el FCI. El software utilizado para todos los cálculos de esta sección es *Eviews* 8. Una última advertencia tiene que ver con la ruptura estructural al final del período muestral. En el gráfico 7 se muestra la media de la primera diferencia de las cuatro variables de interés: el gasto de capital (GK), las transferencias de capital (TK), el ahorro bruto (S) y el déficit (DEF); así como las bandas resultantes de sumar y restar a la media dos veces la desviación típica en cada año. Se observa con claridad el salto en media y varianza que se produce en las variables S y DEF (en direcciones contrarias) en el bienio 2009-2010, como consecuencia de la crisis de las finanzas autonómicas. No obstante, al excluir estos dos años los resultados siguientes no se alteraban sustancialmente.

(Insertar gráfico 7)

En la tabla 4 recogemos los resultados principales del test de causalidad clásico de Granger, en el que se supone homogeneidad paramétrica, y el de Dimitrescu-Hurlin (2012), que permite coeficientes diferentes para cada Comunidad Autónoma. Además,

aplicamos el test tanto para las diez CC.AA. receptoras del FCI a lo largo del período como para las siete restantes. En el caso del test de Granger incluimos dos retardos. En el de DH solo incorporamos uno, para evitar la inflación de parámetros a estimar.

(Insertar tabla 4)

Entre los resultados, destacamos los siguientes:

- Las transferencias de capital no vienen causadas por ahorro, déficit, o gasto de capital¹¹. Esto avala el tratamiento de TK como variable exógena en los modelos VAR posteriores.
- Las otras tres variables mantienen múltiples relaciones de causalidad, en algunos casos bidireccional, lo que recomienda tratarlas como endógenas.
- Existen diferencias entre el grupo de CC.AA. receptoras del FCI y aquellas que no lo son. En general, las interacciones entre las variables son más numerosas e intensas para el primer grupo. Los resultados para el test DH están muy correlacionados con los del test estándar de Granger para el grupo de Comunidades receptoras.

En la tabla 5 aparecen recogidos los resultados de tres modelos VAR, el primero para el conjunto de CC.AA.; el segundo para las receptoras del FCI y el tercero para las no receptoras. La variable TK se considera exógena en los tres casos. Para simplificar la interpretación, incluimos un retardo en todos los supuestos, si bien los resultados eran prácticamente los mismos al utilizar dos¹². En todos los casos se confirma su estabilidad (estacionariedad). Los tres VAR incorporan efectos fijos temporales.

(Insertar tabla 5)

Los resultados fundamentales para nuestra argumentación se refieren a la variable TK. En particular:

- Se confirma que las transferencias de capital no influyen sobre la dinámica del ahorro presupuestario.
- Las transferencias de capital incrementan el gasto y reducen el déficit. Los resultados para el período muestral 1990-2010 reflejan un efecto reductor sobre el déficit superior que en el período 1984-1999 estimadas en Lago-Peñas (2006). No obstante, hay que tener en cuenta dos cosas. Primera, este efecto no aparece en las

¹¹Comprobamos que estos resultados para la variable TK se mantienen al trabajar en primeras diferencias.

¹²Los segundos retardos eran escasamente significativos. También comprobamos que los resultados referidos a los efectos de las transferencias se mantenían al estimar el VAR en primeras diferencias.

CC.AA. no receptoras del FCI. Segunda, comprobamos, mediante varias segmentaciones temporales de la muestra, que esta relación es significativamente más intensa en la parte final de la muestra. Las transferencias de capital han permitido, sobre todo a quienes reciben mayores transferencias, controlar el déficit cuando llega la crisis.

- Las CC.AA. no receptoras del FCI muestran unas relaciones causales entre las variables menos estables y significativas. Su pauta inversora y la forma de financiarla es más errática.

4. LA REFORMA DEL FCI

A nuestro juicio, existen tres elementos principales del actual Fondo que han de ser reformados: la determinación de los recursos, la asignación de los mismos entre CC.AA. y la forma de gestionarlos.

4.1 La determinación de los recursos

Los recursos que cada año alimentan al FCI dependen de la inversión civil nueva de la AGE. Esta variable es una proporción tendencialmente decreciente de los gastos no financieros de esa administración, aunque esta pauta pueda ser enmascarada por su acusado comportamiento cíclico¹³. Son dos los procesos que explican esa caída: la descentralización y la externalización de actividades.

La AGE se configura progresivamente como hacienda de transferencias: pensiones y atención al desempleo, aportación de recursos a otras administraciones. Adicionalmente, existen algunas políticas de promoción económica de carácter sectorial, con frecuencia financiadas con fondos europeos de carácter finalista e instrumentadas por medio de subvenciones a unidades económicas, y las políticas de infraestructuras e innovación. La base de cálculo del FCI gira de esta forma casi en exclusiva sobre las inversiones en infraestructuras.

Por otro lado, la inversión pública se externaliza progresivamente fuera del ámbito presupuestario consolidado. En los últimos diez años el sector público empresarial y fundacional ha supuesto en torno a la mitad o más de la inversión del sector público, con una clara tendencia al ascenso¹⁴. De esta forma la base de cálculo del FCI se estrecha progresivamente, conforme va ganando importancia la atribución de la actividad inversora pública al sector empresarial.

Nuestra propuesta es que el volumen de fondos a disposición de las comunidades beneficiarias se incremente sustancialmente, en la línea sugerida por

¹³Fernández Llera y Delgado (2008) estiman la evolución del FCI en relación al PIB para el período 1986-2008, destacando la fuerte caída hasta 2002 y la estabilización posterior. Puede verse también Atienza, Hierro y Patiño (2008). En los últimos cuatro años el descenso ha sido muy marcado.

¹⁴En 2002 se situaba en el 47%; en 2013 superan el 61% del total.

Herrero, Martínez Vázquez y Murillo (2011), y su evolución en el tiempo dependa de una base de cálculo más amplia y con menor variabilidad cíclica que la inversión real civil nueva (Utrilla, 2011; Fernández Llera y Delgado, 2008). Nuestra propuesta es vincular el FCI a los gastos no financieros (GNF) de la AGE, consolidados, en créditos iniciales, en media móvil aritmética del ejercicio que se presupuesta y de los dos anteriores: una variable presupuestaria, de base muy amplia y menor variabilidad cíclica, escasamente afectada por la externalización de actividades de inversión¹⁵.

El porcentaje mínimo admisible sería el 1% de los GNF. Situaría al FCI en los niveles máximos alcanzados en sus dos décadas largas de existencia reformada (desde 1990). Su aplicación al período 1990-2013 con esta base produce un 28% adicional de recursos¹⁶, con una amortiguación considerable de la variabilidad media anual (de un 5.9 a un 2.8%) y del componente cíclico. No obstante, si el objetivo fuese compensar la caída de los fondos europeos de desarrollo regional que tendrá lugar a partir del ejercicio 2013 el porcentaje de los GNF de la AGE a integrar en el FCI debería aumentar al 2%¹⁷. En relación con la media del período 1990-2013 los recursos aumentarían un 156%, hasta los 3049 millones de euros. En el gráfico 8 comparamos estas propuestas, con los datos del ejercicio de 2010, con las de Fernández Llera y Delgado (2008)¹⁸.

(Insertar Gráfico 8)

4.2 La distribución de los recursos

La asignación de recursos entre comunidades mejoraría con criterios explícitos de selección de las beneficiarias y con una revisión a fondo de las variables distributivas para garantizar que reflejan adecuadamente la necesidad o coste de la inversión pública. No parece, en cambio, que exista un problema de excesiva variabilidad anual de los fondos recibidos por cada comunidad ni que exista un impacto severo por la pérdida de la condición de beneficiaria (Utrilla, 2009). La media anual de variación es de solo 1.05%, y en ninguna autonomía supera el 2%. Solo en dos de las 100 observaciones (10 ejercicios, 10 comunidades) se supera el 3%. El uso de medias móviles de cinco o diez años para la consideración de algunas variables y el carácter estructural de otras (superficie, dispersión) contribuye decisivamente a esa estabilidad.

¹⁵ Utilizar otras variables presupuestarias como los GNF relevantes a efectos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria no aportaría mayor estabilidad o protección a los recursos del Fondo frente a ajustes y en cambio complicaría la determinación de la base de cálculo.

¹⁶ La media en euros de 2011 del FCI entre 1990 y 2013 es de 1190 millones de euros; con la nueva base pasaríamos a una media de 1524 millones.

¹⁷ Si la caída del volumen de recursos a disposición de las comunidades beneficiarias fuese del 50% ese sería el nivel necesario.

¹⁸ Proponen un 0.5% del PIB y una fórmula más conservadora del 0.25% del PIB, con un escenario de transición hasta 2013. Hemos hecho el cálculo para 2010 con el PIB real de ese año y los dos anteriores (también una media móvil aritmética) suponiendo que se habían alcanzado los objetivos del 0.5 y del 0.25% del PIB.

Es posible actualizar y mejorar el funcionamiento del sistema, con dos cambios de fondo. En primer lugar, recoger expresamente en la ley el criterio de selección de CC.AA. beneficiarias. Proponemos utilizar como criterio diferencial la renta por habitante media española (Fernández Llera y Delgado, 2008), siendo beneficiarias las regiones que se encuentren por debajo de la misma. Produciría un resultado aceptable en términos políticos, manteniendo el grueso de las comunidades beneficiarias actuales¹⁹, es más adecuado al papel del FCI (corrector de las desigualdades internas) y está al margen de las vicisitudes de la ampliación de la UE (que provocará nuevos efectos estadísticos). Se utilizaría la media de los últimos tres años disponibles, usando el Valor Añadido Bruto a coste de factores por habitante, para el conjunto del período de programación²⁰.

En segundo lugar y en lo que se refiere a los criterios de selección de variables de reparto, conviene hacer efectivas las previsiones de la ley vigente y proceder a su revisión, aplazada demasiado tiempo²¹. Las variables geográficas contempladas (dispersión, superficie, insularidad) son a priori relevantes (Herrero, Martínez Vázquez y Murillo, 2011) y aparecen como variables de reparto del fondo de garantía del sistema de financiación autonómico (Ley 22/2009, de 18 de diciembre), aunque con pesos diferentes²². Pero sus ponderaciones son al menos discutibles; y es posible que otras variables también merezcan ser tenidas en cuenta.

La variable población podría ser mejorada sensiblemente como indicador de necesidad si tomamos en consideración los cambios ocurridos en las competencias autonómicas con la incorporación generalizada de la educación, la sanidad o los servicios sociales. La ponderación del sistema de financiación autonómica acordado en 2009 (De la Fuente, 2010) otorga implícitamente un peso en las competencias autonómicas de un 21.13% a la educación, de un 8.76% a los servicios sociales, de un

¹⁹ Ya hemos visto que en la actualidad obligaría a excluir a Cantabria del conjunto de comunidades beneficiarias por haber superado el 100% de la media española de renta por habitante; y dejando muy cerca de ese nivel a Castilla y León.

²⁰ Si usamos el período de programación de siete años como en los fondos europeos 2014-2020, calcularíamos el VAB a coste de los factores por habitante para cada región en relación con la media española para el año de inicio (últimos tres años disponibles en 2013). Las comunidades seleccionadas recibirían fondos a lo largo de todo el período con independencia de como variase su posición relativa en esos siete años. Es sugerente la propuesta, que bebe en la literatura sobre indicadores sociales (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009), de utilizar índices más complejos, con componentes de calidad de vida, distribución de la renta o medioambientales. Ogando et al. (2010) construyen dos indicadores, a partir de un número elevado de variables ponderadas, que reflejan características demográficas, laborales, de nivel económico, de estructura productiva, de dotación de infraestructuras o de esfuerzo en I+D+i. No obstante, cada indicador produce una ordenación diferente de las comunidades autónomas, alertando de la dificultad de completar la tarea con consenso técnico y, a fortiori, político. Mantener como referencia la inversa de la renta por habitante es un segundo óptimo razonable, con resultados al menos tan convincentes.

²¹ El artículo 16.4 de la Ley 7/2001 prevé la revisión cada cinco años.

²² Un 1.8% para la superficie, un 0.6% para la dispersión y un 0.6% para la insularidad, que también incluye a Baleares (aunque casi un 80% se asigna a Canarias). Podría aducirse que el coste diferencial asociado a estos factores es diferente para las inversiones que para el funcionamiento de los servicios. Pero realmente no lo sabemos.

39.1% a la sanidad²³ y de un 30.9% a las restantes funciones, y utiliza agregados poblacionales específicos en cada caso.

La expulsión de población vía emigración y el desempleo implican, normalmente, incapacidad para utilizar los factores disponibles. Pero el carácter de saldos de las variables paro relativo y saldo migratorio relativo debilita su pertinencia. En el caso del desempleo, la diferencia entre ocupados y activos depende de factores demográficos (la población en edad de trabajar) y socioculturales (la propensión a la actividad), además de económicos, ya que un desempleo elevado inhibe esa propensión. Una comunidad puede mostrar un paro relativo inferior porque su población manifiesta una menor propensión a la actividad o una estructura de edades diferentes, siendo compatible con una proporción de ocupados sobre el conjunto de la población menos favorable. La tasa de ocupación es un indicador mejor de la eficiencia en la utilización de la base humana productiva de un territorio.

A su vez, el saldo migratorio combina movimientos interregionales (salidas y entradas de personas en el territorio) e internacionales que afectan a personas de diferente edad y relación con la actividad. Un saldo migratorio positivo, que no da lugar a más recursos, puede deberse a la salida de población joven, potencialmente activa, más que compensada con el retorno de antiguos emigrantes, ya en edad de jubilación. Sin embargo, una salida similar de jóvenes, no compensada, si otorga derecho a más recursos del FCI. No parece muy razonable. La variable penaliza también a las regiones que pierden población a consecuencia de un decrecimiento vegetativo frente a aquellas que lo hacen por una emigración neta positiva. Tampoco es sensato que se asignen recursos por un saldo migratorio positivo y no se detraigan por un saldo migratorio negativo. En suma, la falta de simetría, la discriminación entre los diversos componentes de la dinámica demográfica y la desconsideración de la composición de los flujos migratorios retiran significatividad a esta variable.

Por su parte, Fernández Llera y Delgado (2008) defienden una variable distributiva representativa de “necesidades de inversión”, la inversa del stock de capital público neto nominal de infraestructuras, por habitante. Es una propuesta interesante y sugerente: si el nivel de infraestructuras de cada territorio es una limitación para los procesos de crecimiento y por ello el FCI potencia la capacidad de formación pública de capital, tenerlo en cuenta tiene sentido. Sin embargo, el FCI es una transferencia de capital para el desarrollo y no de nivelación (Herrero, Martínez Vázquez y Murillo, 2011), en donde encajaría mejor esta sugerencia. Además, su propuesta se limita a algunos tipos de infraestructuras, dejando fuera a todas las relacionadas con las funciones básicas de las comunidades autónomas (servicios de sanidad, educación, servicios sociales) así como algunas áreas con relación directa con los procesos de crecimiento (investigación, innovación y desarrollo). Además, recoge en su variable

²³ Sería el resultado de retirar del conjunto de la población a los beneficiarios de las mutuas sanitarias de empleados públicos y ponderar el resultado por el gasto sanitario por habitante asociado a cada tramo de edad (GTS, 2005).

capital público de titularidad estatal (las grandes infraestructuras viarias, portuarias, aeroportuarias o hidráulicas) o de las corporaciones locales (infraestructuras urbanas). De existir, los déficits no pueden ser cubiertos por la acción del FCI y, por lo tanto, no debieran tenerse en cuenta para su distribución. Para considerar esta variable de distribución tendríamos que construir un índice de stock de capital público nominal neto del conjunto de las infraestructuras autonómicas, hoy inexistente.

Nuestra propuesta consiste en mantener la distinción entre la fase asignativa, convenientemente modificada, y la redistributiva, sin cambios de fondo²⁴. Para la primera fase seleccionamos seis variables (Población equivalente, Superficie, Dispersión, Insularidad, Tasa de Ocupación, Esfuerzo inversor), con las siguientes especificaciones:

- La variable población es un indicador adecuado de la necesidad relativa de inversión, a igualdad de circunstancias, máxime teniendo en cuenta que la administración autonómica está centrada en los servicios básicos a las personas. Pero conviene calcular la población “equivalente”, aplicando los factores de corrección previstos en el modelo de financiación autonómica.
- Las tres variables geográficas (superficie, dispersión, insularidad) definen el flujo de servicios asociado en cada región a una unidad de gasto de inversión, de nuevo siguiendo al modelo de financiación autonómico vigente. Sería necesario, en el futuro proceder a realizar un estudio sobre los factores que determinan la necesidad de recursos para la inversión por igualdad de servicios para las comunidades autónomas²⁵.
- La tasa de ocupación relativa, razón para cada comunidad entre los ocupados equivalentes a tiempo completo y la población, en relación con la media de las comunidades beneficiarias, sustituiría a los criterios Paro relativo y Saldo Migratorio relativo.
- Por último, con el Esfuerzo Inversor Autónomo (EIA), queremos medir la contribución de cada comunidad a la formación de capital, para hacer operativo el principio de adicionalidad, evitando la sustitución de los fondos propios con fondos de transferencias. Si definimos los gastos de capital autónomos de la Comunidad i (GKA) como la diferencia entre gastos de capital e ingresos de capital ($GKA_i = GK_i - IK_i$), el EIA de la comunidad i será de la siguiente forma:

$$EIA_i = \frac{GKA_i}{GK_i}$$

Para la ponderación de estas variables (ver gráfico 7) hemos partido de los valores que el modelo de financiación autonómica 2009 otorga a las denominadas

²⁴El factor multiplicativo 3.62 no tiene una justificación teórica. Por tanto, una apuesta por un grado mayor o menor de redistribución conllevaría una modificación del factor. En un margen razonable, entre 3 y 4 por ejemplo, sería defendible.

²⁵Introducimos aquí la insularidad, que únicamente afecta a la comunidad canaria, por homogeneidad con el tratamiento de las otras dos variables geográficas.

geográficas, notablemente inferiores a las actuales. Para la Tasa de Ocupación hemos estado por reducir también la ponderación de las variables que sustituye, situándola en el 2%, en línea con las anteriores. Hemos conferido a la nueva variable (Esfuerzo inversor) un peso similar, 5% al de las restantes variables asignativas distintas de la población. Para ésta, la ponderación del 90% refuerza ligeramente su papel en el modelo.

(Insertar tabla 6)

4.3 El uso y gestión de los recursos

El modelo de gestión del FCI, que establece en la práctica un elevado nivel de libertad para las decisiones de las comunidades beneficiarias, favorece la aparición de rasgos positivos, como el alto grado de ejecución y la transparencia. Sin embargo, no es posible identificar modelos de desarrollo detrás de los proyectos de inversión ni el Fondo posee la visibilidad que merecería como instrumento de solidaridad para el desarrollo: acaba fundido en el magma general de los recursos autonómicos. Las propuestas de reforma deben ser capaces de reducir esos problemas sin afectar a las fortalezas del modelo.

En primer lugar, es obligatorio definir una estrategia de desarrollo. Debemos cambiar el carácter anual del FCI para incardinarlo en una programación plurianual que debería ser coincidente con la establecida para los fondos comunitarios de desarrollo regional. Ese horizonte permitiría a las CC.AA. utilizar los recursos atribuidos en acciones de mayor alcance, directamente ligadas a colmar déficit que constituyen impedimentos para el desarrollo. Además, el uso de los recursos transferidos a las comunidades beneficiarias ha de insertarse en una estrategia definida para ese período. Primero, mediante la adopción de criterios globales para el conjunto de las comunidades beneficiarias por parte del Senado, partiendo de un documento de referencia elaborado por el ejecutivo, aunque previamente discutido con las Comunidades Autónomas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

En segundo lugar, cada comunidad elaborará, sobre esa base, un documento que recoja su estrategia de desarrollo, con sus programas operativos y su calendario. Estos documentos serán validados en el CPFF. Los programas operativos han de ser objeto de seguimiento y evaluación. De forma previa a su validación por el CPFF sufrirán una evaluación externa independiente. Han de contemplar además objetivos cuantificados que permitan efectuar un juicio objetivo sobre su nivel de cumplimiento, en el modo y los plazos previstos. El informe intermedio debería dar lugar a una sesión evaluadora del CPFF y el informe final, además, tramitado en el Senado. Es útil además la consideración específica que sobre los “grandes proyectos” efectúa el reglamento comunitario (R 1083/2006 del Consejo, artículos 39 a 41). Se trata de acciones de cierta

envergadura (el reglamento establece el umbral en los 10 millones de euros) que incorporan por tanto un sistema específico de evaluación, incluyendo un análisis coste-beneficio. Este mecanismo debería ser incentivado, para garantizar la eficacia y visibilidad en el uso del FCI.

Finalmente, hay que rediseñar el uso del FCI. La escisión del FCI entre un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario inicia una deriva peligrosa, pues conduce un instrumento de desarrollo hacia la financiación ordinaria de las actividades de las comunidades autónomas. Las propuestas (véase Fernández Llera y Delgado, 2008) para ampliar el Fondo Complementario con el objeto de financiar nuevas demandas sociales, el gasto de mantenimiento, reposición y conservación de infraestructuras ya existentes o la atención de los requerimientos derivados de la Estrategia de Lisboa caminan en una dirección equivocada, aunque bien intencionada. El FCI debe financiar gastos destinados a aumentar el stock de capital público, so pena de confundirse con otros instrumentos de la financiación autonómica. Proponemos por lo tanto eliminar el Fondo Complementario. Cuestión diferente es tratar de evitar la concentración a todas luces excesiva del FCI en proyectos de infraestructura para ampliar con claridad la elegibilidad a ciertas actividades de capitalización blanda (formación, I+D+I).

5. CONCLUSIONES

La persistencia de las diferencias regionales en renta por habitante en una etapa en que se reducirán los aportes de fondos europeos de desarrollo regional, proseguirá la consolidación fiscal autonómica y aumentará la tensión sobre las finanzas públicas, justifican la apertura de un debate sobre el FCI. Hemos comprobado que las transferencias de capital generan un efecto positivo sobre el gasto de capital de las comunidades receptoras y reducen su déficit, sobre todo en los últimos años; además, las receptoras de FCI muestran unas relaciones más estables entre estas variables.

Los problemas a resolver son de naturaleza variada. Los recursos globales que integran el FCI son hoy escasos y volátiles. El FCI ha perdido con el paso del tiempo importancia como fuente de financiación de las inversiones. El acusado perfil de descenso de los últimos cinco años lo conduce hacia la irrelevancia. La asignación de recursos entre comunidades beneficiarias es claramente mejorable. Finalmente, los procedimientos de gestión previstos son en general correctos; pero han sido seguidos solo parcialmente: no hay concertación ni cooperación, las comunidades usan libremente el FCI sin subordinarlo a una estrategia de desarrollo y la concentración en infraestructuras físicas es excesiva.

Nuestra propuesta de reforma del FCI tiene como objetivo que recupere un papel relevante como instrumento de política regional. Para ello sería necesario establecer una nueva variable de referencia, presupuestaria, de base muy amplia y menor variabilidad cíclica, escasamente afectada por la externalización de actividades de inversión: los

gastos no financieros (GNF) que aparecen en los PGE. En segundo lugar, elevar considerablemente su dotación. Con el 1% de los GNF se recuperarían los valores medios del período 1990-2010. Con el 2% las regiones beneficiarias sustituirían los fondos europeos que perderán en el próximo período de programación.

Por su parte, la asignación de recursos entre comunidades mejoraría con criterios explícitos de selección de las beneficiarias y con una revisión a fondo de las variables distributivas para garantizar que reflejan adecuadamente la necesidad o coste de la inversión pública; mantenemos sin variaciones significativas la fase redistributiva. Las comunidades beneficiarias serían aquellas que tuviesen una renta por habitante inferior a la media española. En lo referido a los criterios de reparto, en este trabajo seleccionamos seis variables distributivas (población equivalente, superficie, dispersión, insularidad, tasa de ocupación, esfuerzo inversor). A la población le aplicamos los factores de ponderación del último modelo de financiación autonómica para calcular la “población equivalente”. Superficie, dispersión e insularidad tendrían los factores de ponderación previstos en el modelo de financiación vigente. Finalmente, el esfuerzo inversor autónomo que definimos en el texto pretende llevar a la práctica el principio de adicionalidad.

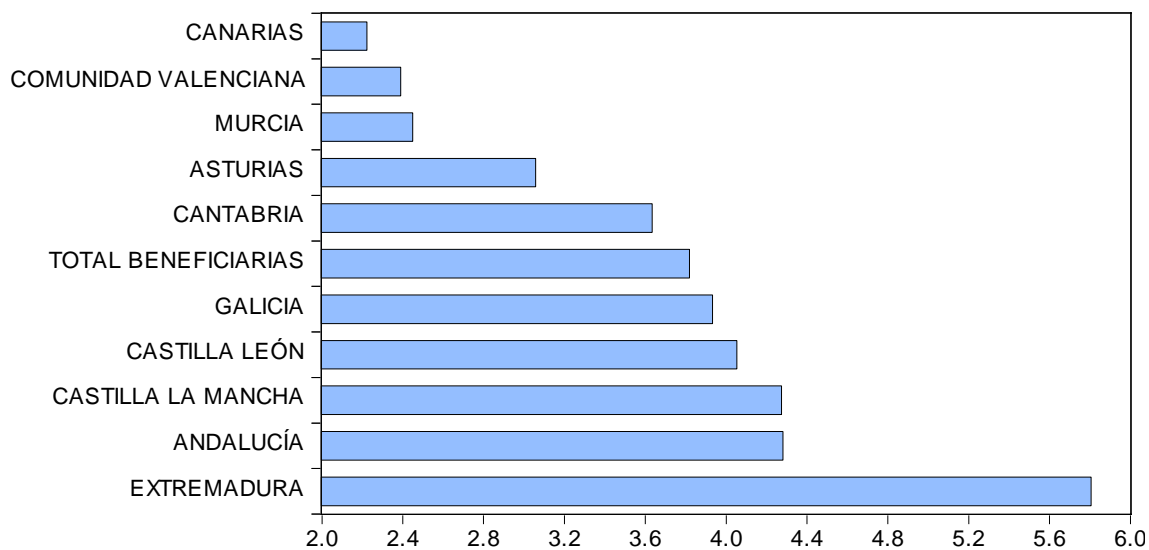
La reforma debería mejorar la eficiencia en la utilización del FCI insertándolo en una estrategia plurianual y concertada de desarrollo; introduciendo la técnica de evaluación para los grandes proyectos; y ampliando su campo de aplicación para integrar la formación de capital humano y la I+D+i.

REFERENCIAS

- [1] Álvarez, S., Aparicio, A. y González, A. (2006) “Financiación autonómica y solidaridad interregional. La relación entre los fondos europeos y el Fondo de Compensación Interterritorial”, Papeles de Economía Española nº 107, 231-242.
- [2] Atienza, P., Hierro, L.A. y Patiño, D. (2008): “Evaluando los instrumentos de solidaridad interterritorial en el ámbito de la financiación autonómica”, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, nº 54, 115-138.
- [3] Barberán, R. y Uriel, E. (2008): “La inversión pública estatal en las balanzas fiscales regionales”, Papeles de Economía Española, nº 118, 27-48.
- [4] Borrell, J. y Zabalza, A. (1990): “El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial: un instrumento de política regional”, Presupuesto y Gasto Público, nº 2, 229-247.
- [5] Cubel, M., y De Gispert, C. (2008), “La Reforma del FCI ante las nuevas perspectivas financieras de la UE”, Mimeo, Instituto d’Economia de Barcelona
- [6] De la Fuente, A. (2008): “Inversión en infraestructuras, crecimiento y convergencia regional”, Papeles de Economía Española, nº 118, 15-26.
- [7] De la Fuente, A. (2010): “El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009”, Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, 195(4), 91-138.
- [8] De la Fuente, A. y Gundín, M. (2007): "La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales." Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, nº182, 163-99.
- [9] Dimitrescu, E. I. y Hurlin, C. (2012): “Testing for Granger Non-causality in Heterogeneous Panels”, Economic Modeling, nº29, 1450-1460.
- [10] Fernández Leiceaga, X. y Lago Peñas, S. (2013): “Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades Autónomas: Una propuesta alternativa”, Revista de Economía Aplicada, en prensa.
- [11] Fernández Llera, R. y Delgado, F.J. (2006): “¿El necesario impulso a los fondos de compensación interterritorial?”, Análisis Local, 65, 61-71.
- [12] Fernández Llera, R. y Delgado, F.J. (2008): “Solidaridad, inversión pública y fondos de compensación interterritorial”, Presupuesto y Gasto Público, nº53, 7-26.
- [13] Fernández Llera, R. y Delgado, F.J. (2010): “Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial”, Estudios de Economía Aplicada, Vol. 28 (1), 123-150.
- [14] Herrero, A., Martínez-Vázquez, J. y Murillo, E. (2011); “Las transferencias de capital y la nivelación interterritorial”, en Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (Dir.): *Las transferencias intergubernamentales en España. Análisis y propuesta de reforma*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- [15] Hierro, L.A. (1994) “La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial: los costes y los beneficios de la solidaridad”, Revista de Estudios Andaluces nº 20, 1-20
- [16] INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (I.E.F.) (1992): *El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio*, Madrid.
- [17] Lago-Peñas, S. (2006): “Capital Grants and Regional Policy Investment in Spain: Fungibility of Aid or Crowding-in Effect?”, Applied Economics, nº 38, 1737-1747

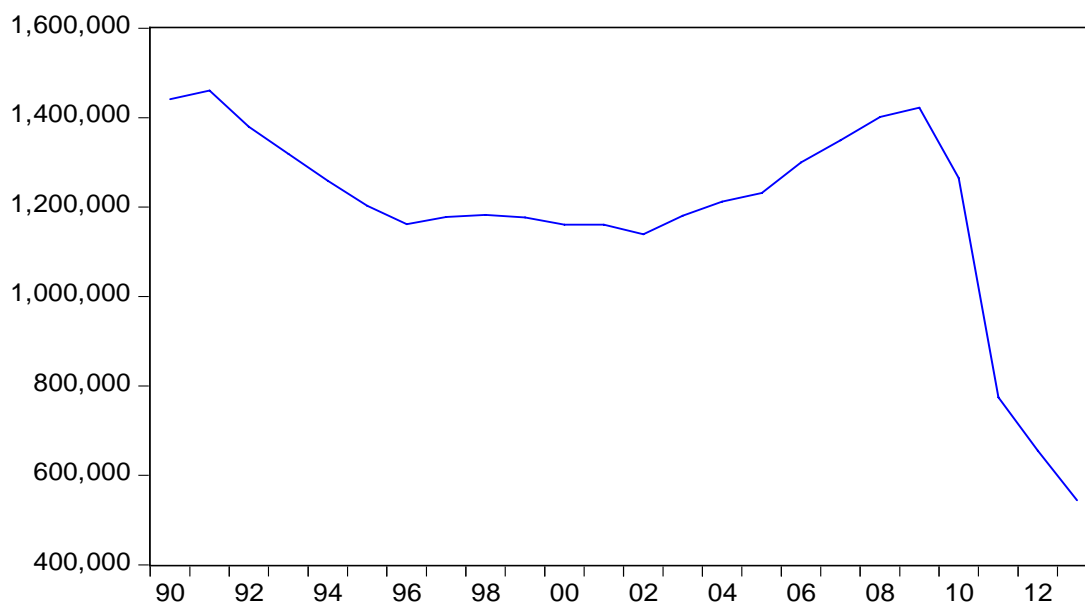
- [18] López Martín, M.C., De los Ríos, A. (2007): “Financiación de los gastos de capital: posicionamiento de las Comunidades Autónomas ante los nuevos escenarios”, Revista de Estudios Regionales, nº 79, 129-156.
- [19] Mas, M., Pérez, F. y Uriel, E. (2007) *El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial (1964-2005): nueva metodología*. Fundación BBVA.
- [20] Mas, M. (2010): “Los Fondos FEDER (2000-2006) y la acumulación de capital público en las Comunidades Autónomas españolas”. Papeles de Economía Española, nº 123, 86-99.
- [21] Mas, M. y Cucarella, V. (2009): *Series históricas de Capital Público en España y su distribución territorial (1900-2005)*, Fundación BBVA.
- [22] Melguizo, A. (1988): “El Fondo de Compensación Interterritorial”, Papeles de Economía Española, nº 35, 354-376.
- [23] MINISTERIO DE HACIENDA, *La Programación Regional y sus instrumentos. Informe anual*, diversos años (consulta electrónica)
- [24] Ogando, O., Rodríguez, B., Zarzosa, P. y Moyano, P. (2010): “El FCI como instrumento de solidaridad interterritorial: una propuesta de reforma”, Estudios de Economía Aplicada, Vol. 28(1), 165-192.
- [25] REGLAMENTO (CE) N o 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) n o 1260/1999, (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25)
- [26] Stiglitz, J., Sen, A, y Fitoussi, J.P. (2009): *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. Disponible en: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/>.
- [27] Utrilla, A. (2004) “Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma”, Presupuesto y Gasto Público, nº36, 125-152.
- [28] Utrilla, A. (2007): “Política regional e inversiones del Estado”, en Lago Peñas, S. (Dir.): *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- [29] Utrilla, A. (2009) “Fondos de desarrollo regional y solidaridad interterritorial”, Revista de Estudios Regionales, Vol. VIII, 97-128.
- [30] Utrilla, A. (2011); “Las transferencias condicionadas: reforma del FCI, convenios de inversión y contratos-programa”, en Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (Dir.): *Las transferencias intergubernamentales en España. Análisis y propuesta de reforma*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

GRÁFICO 1. FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO REGIONAL SOBRE FCI. 2006-2013.



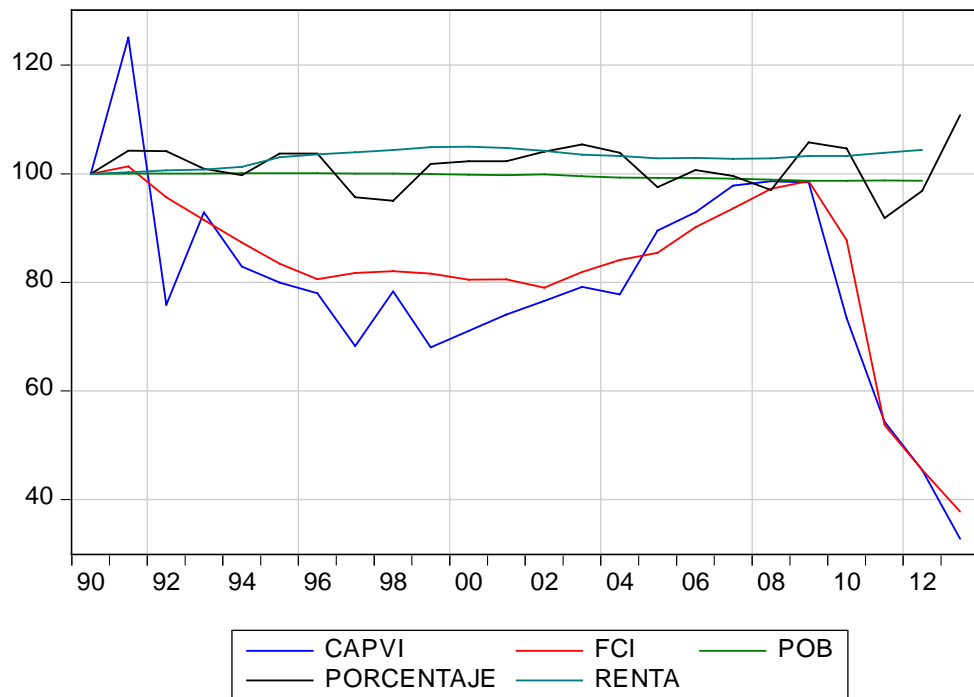
Notas: Cifras en euros corrientes. Elaboración propia a partir de Informes FCI (Mº de Hacienda y Administraciones Públicas) y Ogando et al. (2010)

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL FCI, 1990-2013.



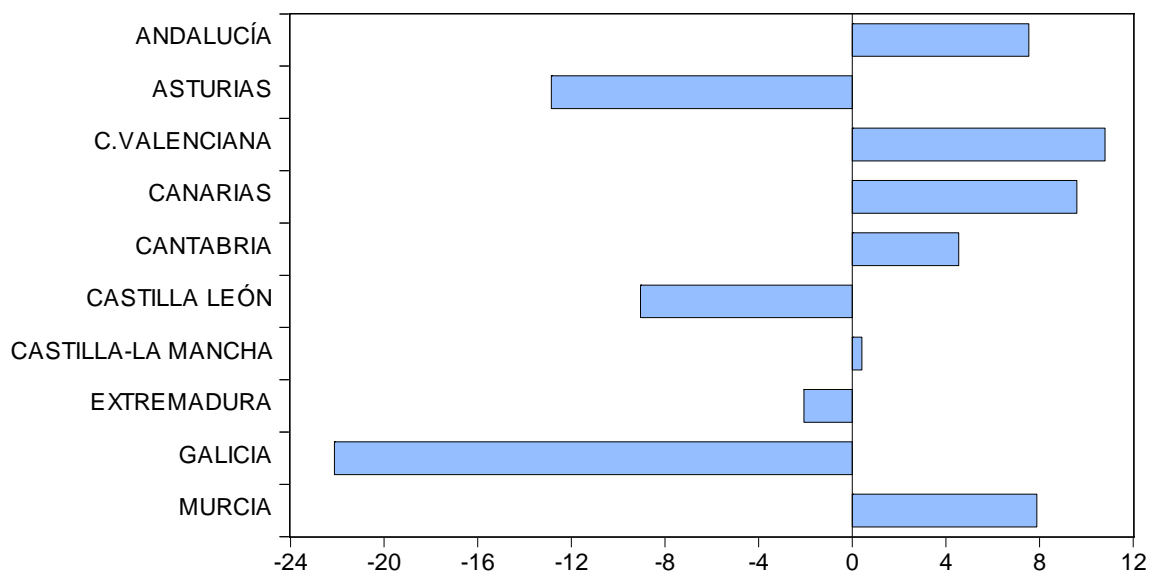
Notas: Cifras en miles de euros de 2011 computadas a partir del IPC general en valores medios anuales. Elaboración propia a partir de Informes FCI (Mº de Hacienda y Administraciones Públicas)

GRÁFICO 3. DINÁMICA DE LOS DETERMINANTES DEL VOLUMEN GLOBAL DEL FCI EN EL PERÍODO 1990-2013.



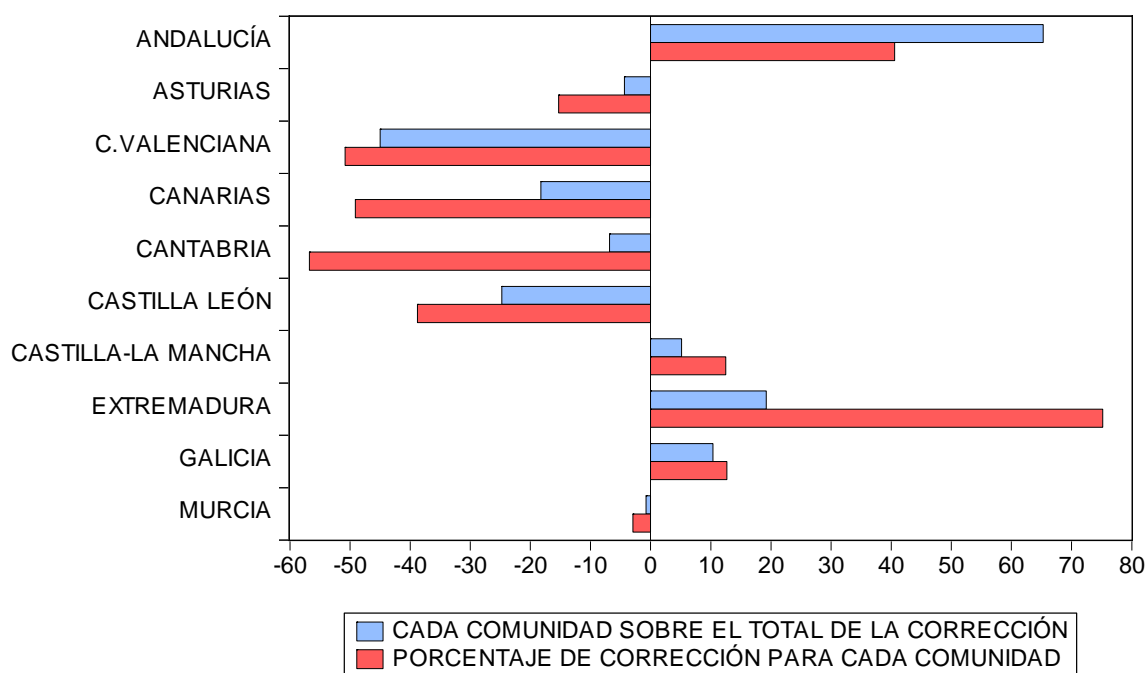
NOTAS: Valores para 1990=100. Elaboración propia a partir de liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. e Informes FCI (Mº de Hacienda y Administraciones Públicas).

GRÁFICO 4. GANADORES Y PERDEDORES CON LAS VARIABLES DISTRIBUTIVAS DISTINTAS DE LA POBLACIÓN.



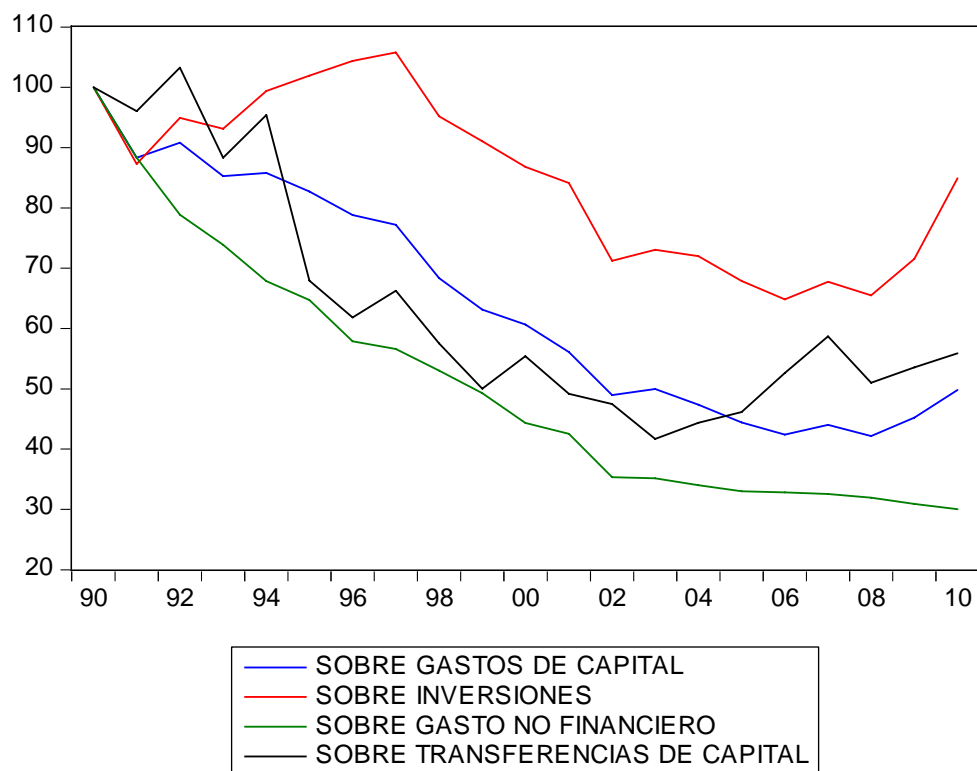
Notas: Porcentaje sobre la asignación a cada comunidad. Elaboración propia a partir de Informes FCI, FCI (Mº de Hacienda y Administraciones Públicas) y Contabilidad Regional de España, INE, diversos años.

GRÁFICO 5. CORRECCIÓN DE LA DOTACIÓN POR LA RENTA



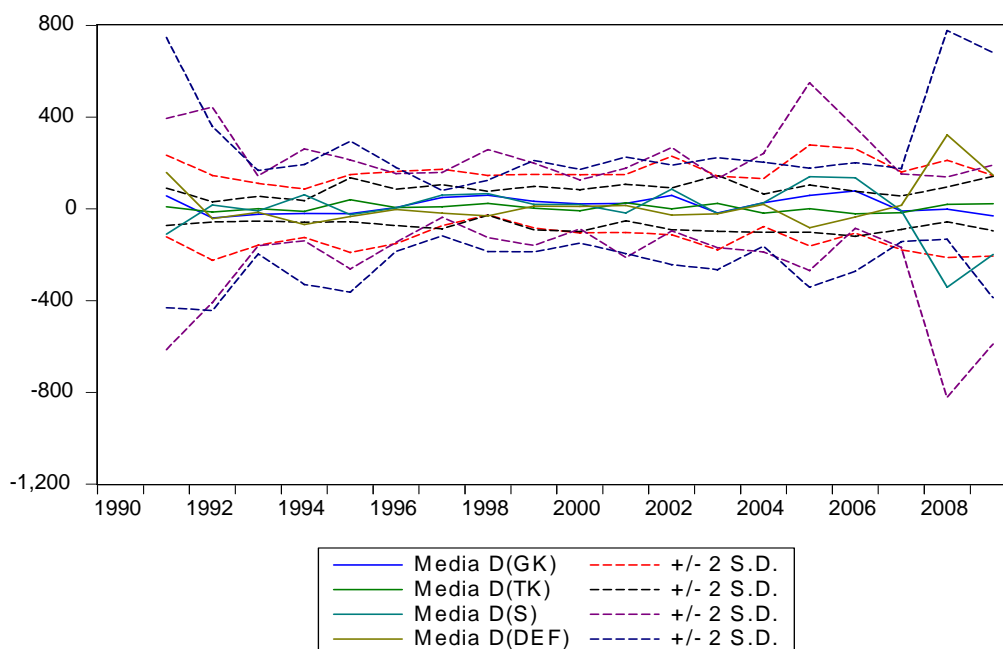
Notas: Elaboración propia a partir de Contabilidad Regional de España, INE, diversos años; e Informes FCI (Mº de Hacienda y Administraciones Públicas), diversos años.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL FCI SOBRE VARIAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES RECEPTORAS.



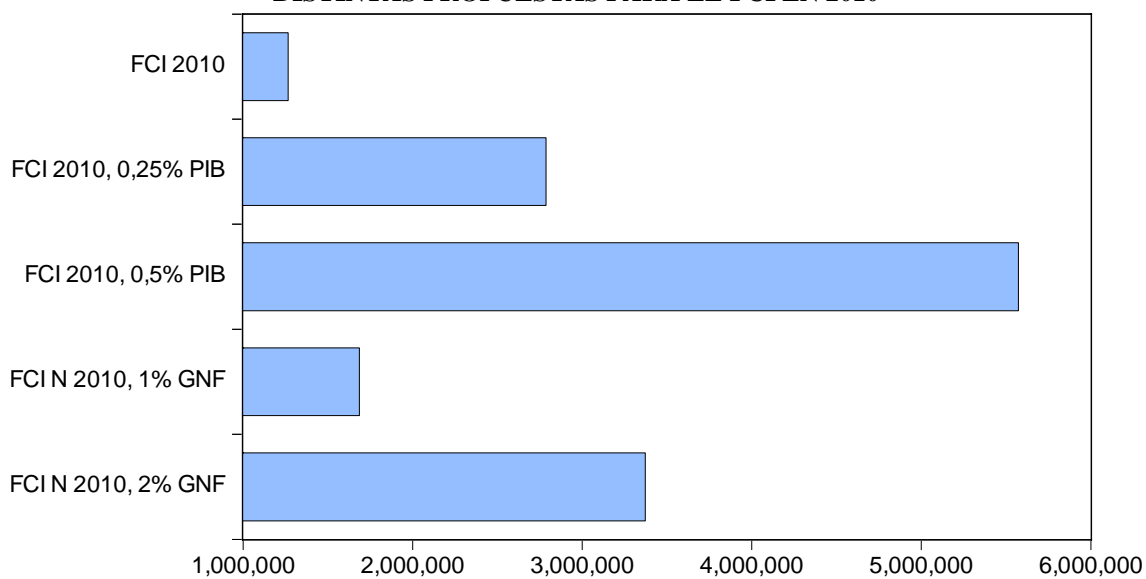
Notas: Valores de 1990= 100. Elaboración propia a partir de liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. e Informes FCI (Mº de Hacienda y Administraciones Públicas).

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LAS PRIMERAS DIFERENCIAS DE LAS VARIABLES GK, TK, S, Y DEF



Notas: En todos los aparecen casos se representan las primeras diferencias de las variables. Elaboración propia a partir de las liquidaciones presupuestarias de las CC.AA. (M^o de Hacienda y Administraciones Públicas).

GRÁFICO 8. COMPARACIÓN EN LOS RESULTADOS DE DISTINTAS PROPUESTAS PARA EL FCI EN 2010



Notas: Cifras expresadas en millones de euros de 2011. Elaboración propia

TABLA 1. ESTIMACIÓN DE LA ECUACIÓN [1]

CAPVI	0.56*** (5.03)
POB	2.74 (0.99)
PORCENTAJE	0.68 (1.71)
RENTA	-0.55 (0.44)
R ²	0.797
Durbin-Watson	1.95
Observaciones	23

Notas: Estimación por MCO. Estadísticos-t en paréntesis. ***indica significatividad estadística al 1% .

TABLA 2: APORTACIÓN DE LAS VARIABLES DISTRIBUTIVAS AL RESULTADO DE CADA COMUNIDAD, 2000-2010. VALORES EN PORCENTAJE

	Población	Saldo Migratorio	Paro	Superficie	Dispersión	Total	Sin población
ANDALUCÍA	94.10	0.90	1.41	2.37	1.30	100	5.90
ASTURIAS	76.25	3.42	0.68	1.60	18.04	100	23.75
CANARIAS	95.90	0.00	1.04	0.87	2.19	100	4.10
CANTABRIA	91.48	0.00	0.84	1.92	5.76	100	8.52
CASTILLA-LA MANCHA	87.86	0.00	0.74	8.38	3.03	100	12.14
CASTILLA Y LEÓN	79.58	6.12	0.71	6.41	7.18	100	20.42
C.VALENCIANA	96.95	0.00	0.95	1.14	0.96	100	3.05
EXTREMADURA	85.70	4.21	1.21	7.07	1.82	100	14.30
GALICIA	68.14	2.17	0.68	1.57	27.43	100	31.86
MURCIA	94.40	0.00	0.89	1.91	2.80	100	5.60
TOTAL BENEFICIARIAS	87.5	1.6	1	3	6.9	100	12.5

FUENTE: Elaboración propia a partir de informes del FCI (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

TABLA 3: DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FCI POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2002-2011. CIFRAS EN PORCENTAJE

	AND	AST	CANA	CANT	CLM	CYL	CVAL	EXT	GAL	MUR	TOTAL
1. AUTOPISTAS, AUTOVÍAS Y CARRETERAS	24	39	0	18	35	65	47	36	38	54	33
2. FERROCARRILES	0	0	0	0	0	0	2	3	0	0	0
3. PUERTOS	0	1	0	0	0	0	0	0	5	1	1
4. OTROS MEDIOS DE TRANSPORTE	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1
5. TELECOMUNICACIONES	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
6. AYUDAS A EMPRESAS	4	0	0	0	0	0	0	8	4	0	3
7. DESARROLLO LOCAL	8	0	0	0	0	0	0	1	3	0	4
8. ZONAS INDUSTRIALES Y ARTESANALES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9. AYUDAS A INVERSIONES TURÍSTICAS	5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
10. VALORIZACIÓN RECURSOS CULTURA	1	8	0	0	0	0	0	0	2	0	1
11. AGRICULTURA GANADERÍA Y PESCA	5	0	0	0	2	23	0	0	10	6	5
12. AGUA	4	0	0	18	5	1	23	0	5	22	6
13. ENERGÍA	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
14. PROTECCIÓN Y MEJORA DEL MEDIO	11	1	1	57	0	5	1	0	14	0	8
15. I+D+I	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
16. EDUCACIÓN	13	1	4	7	21	3	2	0	8	12	9
17. SANIDAD	10	4	62	0	19	3	20	0	1	4	11
18. VIVIENDA	13	21	0	0	2	0	0	35	3	1	9
19. OTRAS MATERIAS	0	23	34	0	18	0	4	16	0	0	6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
DESVIACIÓN TÍPICA	7	11	16	14	10	15	12	11	9	13	8

FUENTE: Elaboración propia a partir de informes del FCI (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

TABLA 4: RESULTADOS DE LOS TESTS DE CAUSALIDAD DE GRANGER Y DIMITRESCU-HURLIN (DH).

Hipótesis nula	Todas las CC.AA. (Test de Granger)	Todas las CC.AA. (Test de homogeneidad causal de DH)	Receptoras FCI (Test de Granger)	No receptoras FCI (Test de Granger)
TK no causa a GK	0.06*	0.13	<0.001***	0.62
TK no causa a S	0.82	0.75	0.08*	0.91
TK no causa a DEF	0.36	0.25	0.86	0.17
GK no causa a TK	0.41	0.26	0.47	0.46
GK no causa a S	0.11	0.001***	<0.001***	0.03**
GK no causa a DEF	<0.001***	0.009***	<0.001***	0.41
S no causa a TK	0.48	0.70	0.57	0.16
S no causa a GK	<0.001***	<0.001***	<0.001***	0.02**
S no causa a DEF	<0.001***	0.011**	<0.001***	0.39
DEF no causa a TK	0.11	0.17	0.25	0.11
DEF no causa a GK	<0.001***	<0.001***	<0.001***	0.02**
DEF no causa a S	0.13	<0.001***	<0.001***	0.02**
Observaciones	323	340	190	133

Notas: En la tabla se proporcionan los p-valores correspondientes. Para el test clásico de Granger se utilizan dos retardos. Para el DH un retardo. ***, **, * indica significatividad al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

TABLA 5: ESTIMACIÓN DE MODELOS VAR PARA GASTOS DE CAPITAL (GK), AHORRO (S) Y DÉFICIT (DEF). PRINCIPALES RESULTADOS

	TODAS			RECEPTORAS			NO RECEPTORAS		
	GK	S	DEF	GK	S	DEF	GK	S	DEF
GK ₁	0.64*** (6.35)	0.24 (1.36)	0.41** (2.38)	0.64*** (6.12)	0.15 (1.25)	0.49*** (3.26)	0.63** (2.40)	0.53 (0.98)	0.09 (0.18)
S ₁	0.31*** (3.04)	0.63*** (3.62)	-0.32* (1.87)	0.22** (1.90)	0.71*** (5.25)	-0.49*** (2.88)	0.35 (1.34)	0.35 (0.65)	-0.005 (0.01)
DEF ₁	0.18* (1.74)	0.05 (0.26)	0.13 (0.77)	-0.008 (0.07)	-0.03 (0.26)	0.03 (0.16)	0.24 (0.89)	-0.17 (0.31)	0.41 (0.81)
TK	0.38*** (3.88)	-0.16 (0.94)	-0.46*** (2.76)	0.44*** (4.36)	0.01 (0.10)	-0.58*** (3.99)	0.52** (2.04)	-0.75 (1.42)	0.27 (0.55)
R ²	0.93	0.83	0.66	0.92	0.90	0.74	0.95	0.84	0.67
Observaciones	340	340	340	200	200	200	140	140	140

Notas: Entre paréntesis aparecen los estadísticos-t ***, **, * indica significatividad al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

TABLA 6: LAS VARIABLES DISTRIBUTIVAS Y SU PONDERACIÓN: LA PROPUESTA

POBLACIÓN EQUIVALENTE	90
SUPERFICIE	1.8
DISPERSIÓN	0.6
INSULARIDAD	0.6
TASA DE OCUPACIÓN	2
ESFUERZO FISCAL	5
TOTAL	100

FUENTE: Elaboración propia