



Fondos Regionales de Compensación

Experiencia Extranjera

Autor

Gabriela Dazarola Leichtle
Email: gdazarola@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3189

Resumen

Existen diversas iniciativas tanto a nivel nacional como internacional para fortalecer la cohesión económica de sus territorios, reduciendo las disparidades existentes entre las regiones de un determinado país o, en el caso de organismos internacionales como la Unión Europea (UE), reducir las diferencias entre sus Estados miembros.

Con dicho objetivo, surgen algunos instrumentos de asignación de recursos especialmente para las zonas más pobres, zonas rurales, o regiones que padecen desventajas naturales o demográficas importantes.

En el caso de la UE, existen los fondos estructurales o de cohesión. Esta es en una de las políticas de la Unión más significativas en términos cuantitativos, que a través de distintos fondos busca reducir las diferencias existentes entre sus Estados miembros. En el caso específico del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), su objetivo es contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y mejorar el nivel de vida en las regiones menos favorecidas.

Apuntando hacia un mismo objetivo, existe en España el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y en Colombia el Fondo de Compensación Regional (FCR).

Para la distribución de recursos de inversión hay un fuerte predominio de los objetivos perseguidos y tipo de inversión, especialmente en el caso de la UE, cuya inversión se enfoca en la producción de bienes y servicios, de manera que se contribuya a la formación bruta de capital y empleo.

En lo que respecta a su gestión, en términos generales, a través de determinados mecanismos se establecen los territorios beneficiados, para posteriormente en base a una serie de indicadores (PIB, empleo, insularidad, innovación, vivienda, entre otros) establecer la cuantía del reparto. En algunos casos se determina un cofinanciamiento en la inversión, dependiendo del grado de desarrollo de la región beneficiada.

En el caso de la Unión Europea, se encuentra un mayor desarrollo de indicadores, así como de mecanismos de evaluación, los que en el caso de Colombia y España se observan más incipientes.

Nº SUP: 135294

Introducción

En el marco de establecer parámetros estables a través de una norma para la política sobre zonas rezagadas del país, se ha solicitado a la Biblioteca del Congreso Nacional un informe que describa las principales características de fondos de compensación territorial existentes en la experiencia extranjera, con especial atención en los mecanismos desarrollados en la Unión Europea (UE).

En el siguiente informe se desarrollan las características principales de los fondos estructurales y de inversión de la UE, con especial énfasis en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) por tratarse de un fondo destinado a apoyar a las regiones de un desarrollo más lento. El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) de España y el Fondo de Compensación Regional (FCR) de Colombia tienen un objetivo similar y además también están orientados a corregir desequilibrios económicos interterritoriales con el fin de mejorar los niveles de vida de los habitantes de los distintos territorios.

La información se centra en destacar los mecanismos existentes para determinar los territorios favorecidos con este tipo de recursos, los indicadores que son utilizados para determinar la cuantía de la asignación a cada región, así como destacar algunas herramientas de gestión de los fondos, evaluación o propuestas de mejoramiento existentes.

Como fuente de información se han utilizado especialmente páginas web oficiales de la Unión Europea, reglamentos de la UE, así como las normas que regulan tanto en España como en Colombia este tipo de instrumentos, además de algunos artículos sobre la materia.

I. Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

En el caso de la Unión Europea, la política de cohesión es la principal política de inversión. Beneficia de esta forma a todas las regiones y ciudades de la Unión para favorecer el crecimiento económico, la creación de empleo, la competitividad empresarial, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

Con el Acta Única Europea de 1986, la cohesión económica y social pasó a ser una competencia de la Comunidad Europea. En 2008, el Tratado de Lisboa introdujo una tercera dimensión de la cohesión de la Unión: la cohesión territorial¹. De esta forma, fortalecer su cohesión económica, social y territorial es uno de los objetivos principales, dedicando una parte significativa de sus actividades y de su presupuesto a reducir las disparidades entre las regiones, con especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.

¹ Ficha Temática Unión Europea. La Cohesión económica, social y territorial. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/93/la-cohesion-economica-social-y-territorial> (julio, 2022)

La Unión apoya la consecución de estos objetivos mediante la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. En la siguiente tabla 1 se enumeran los fondos existentes y sus principales características:

Tabla 1. Fondos Estructurales Unión Europea

Fondo	Año de creación	Características generales
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	1975	Contribuye a corregir los múltiples desequilibrios regionales de la UE. Apoya a las regiones cuyo desarrollo va más lento, además de la conversión de las regiones industriales en declive.
Fondo de Cohesión	1994	Ofrece una contribución económica a los proyectos relacionados con el medio ambiente y con las redes transeuropeas en el ámbito de la infraestructura de transportes.
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)	2014	Apoya el desarrollo rural y la mejora de la infraestructura agrícola.
REACT-UE	2020	Complemento para los programas de cohesión 2014-2020 y se suma a las asignaciones para la cohesión para el período 2021-2027. REACT-UE apoya a los sectores más importantes para lograr una recuperación sólida tras la crisis de la COVID-19.
Fondo Social Europeo	2021	Principal instrumento de la Unión para el apoyo de medidas encaminadas a prevenir y combatir el desempleo, desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración social en el mercado de trabajo.
Fondo de Transición Justa (FTJ)	2021	Apoya los territorios más afectados por la transición a la neutralidad climática y para evitar el aumento de las disparidades regionales. Para alcanzar su objetivo, el FTJ apoya inversiones en ámbitos como la conectividad digital, las tecnologías energéticas limpias, la reducción de emisiones, la rehabilitación de zonas industriales, el reciclaje, entre otros.

Fuente: elaboración propia en base a información consultada UE

Desde 1988 la política de cohesión de la Unión ha registrado un gran aumento de su presupuesto y se ha convertido, junto con la política agrícola común, en una de las políticas de la Unión más significativas en términos cuantitativos. En mayo de 2018, la Comisión Europea propuso nuevos reglamentos para la política de cohesión a partir de 2020. Uno de los principales objetivos de esta reforma fue simplificar los procedimientos y aumentar la eficacia de las inversiones de la Unión.

De acuerdo con esta política, el principio fundamental en el que se basa la asignación es que los recursos se destinen a los países y regiones más pobres. Sin embargo, como en períodos anteriores, en el marco financiero plurianual 2021-2027, las regiones más ricas no están excluidas de la recepción de fondos de cohesión. Según la Comisión, esto se debe a que muchos de los grandes retos (como la globalización y la transición a una economía hipocarbónica) cada vez afectan más a numerosas regiones de la UE, incluso las más desarrolladas (Tribunal de Cuentas UE, 2019: 11)

En términos generales, “todas las regiones de la UE están cubiertas por dos de los tres objetivos principales de la política de cohesión (convergencia, competitividad regional y empleo, y cooperación

territorial europea). No obstante, la mayor parte de los fondos se destina donde más se necesita: a las regiones con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE”.²

1. Criterios de asignación fondos estructurales UE

De acuerdo al reglamento que establece disposiciones comunes relativas a los fondos estructurales, los once objetivos temáticos utilizados en la política de cohesión 2014-2020 se sustituyeron por cinco objetivos políticos para el FEDER, el FSE +, el Fondo de Cohesión y el FEMP. A continuación se mencionan estos objetivos, ya que también determinan la distribución y tipo de apoyos e inversiones que se destinan a través de los distintos fondos³:

1. Europa más competitiva e inteligente: transformación económica innovadora;
2. Europa más verde y baja en carbono;
3. Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en el ámbito de las TIC;
4. Europa más social: aplicación del pilar europeo de derechos sociales;
5. Europa más próxima a sus ciudadanos: desarrollo sostenible e integrado de las zonas urbanas, rurales y costeras mediante iniciativas locales.

Para el período de programación 2000-2006 se estableció una nueva metodología de asignación de fondos⁴, y el enfoque general se ha mantenido constante desde entonces. El criterio que ha tenido mayor efecto en la cuantía de los fondos recibidos por los Estados miembros y las regiones sigue siendo la riqueza relativa. También se aplican otros criterios en el proceso de asignación, que reflejan prioridades políticas, pero tienen mucho menos peso. En anteriores períodos de programación se han aplicado criterios relativos al mercado laboral y a la educación. Para el período 2021-2027, la Comisión propone como criterios adicionales los flujos migratorios y las emisiones de gases de efecto invernadero. Dado que la fiabilidad de los datos y la aceptación por parte de los Estados miembros es fundamental, la Comisión utiliza los datos de Eurostat como base para sus asignaciones (Tribunal de Cuentas UE, 2019: 11).

II. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Conocidas las características de los distintos fondos estructurales de la UE, a continuación se desarrollan con mayor detalle los aspectos relacionados con el FEDER, que aborda los múltiples desequilibrios regionales de la UE, apoyando a las regiones cuyo desarrollo va más lento.

El FEDER es uno de los principales instrumentos financieros de la política de cohesión europea. “Su objetivo es contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y mejorar el nivel de vida en las regiones menos favorecidas. Se presta especial atención a las regiones que sufren desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones más

² Política Cohesión Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/is-my-region-covered/2007-2013/

³ Artículo 5, Reglamento Fondos Estructurales UE 2021/1060. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=ES> (julio, 2022)

⁴ Denominada «método de Berlín» por haberse acordado en la cumbre de Berlín de 1999

septentrionales, que tienen una escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y montañosas”⁵.

Su base jurídica se establece en los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 176 del TFUE dispone que el FEDER está destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión. Puede lograr su objetivo a través del apoyo al desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y a la transformación de las regiones industriales en declive.

1. Criterios de distribución

De acuerdo al Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión⁶, se establecen los objetivos específicos y el alcance de la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en relación con el objetivo de inversión en empleo y crecimiento y el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg).

Para asignar financiación a los objetivos del FEDER se utilizan distintos procedimientos. En el primer objetivo (inversión en empleo y crecimiento) un criterio importante es la riqueza relativa de las regiones⁷. La Comisión propone la siguiente categorización para el período 2021-2027: i. Regiones menos desarrolladas, donde el PIB per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE. ii. Regiones en transición, en las que el PIB per cápita se sitúa entre el 75 % y el 100 % de la media de la UE. iii. Regiones más desarrolladas, en las que el PIB per cápita es superior a la media de la UE.

Los criterios utilizados en la asignación de las regiones menos desarrolladas, de acuerdo al Tribunal de Cuentas de la UE (2019: 15), se determina en tres pasos:

1. La diferencia entre el PIB per cápita de la región y el de la media de la UE (la brecha de prosperidad) se multiplica por la población de la región.
2. A la cifra resultante se aplica un coeficiente, que refleja la riqueza relativa del Estado miembro en el que se encuentra la región. Por consiguiente, una región pobre de un país pobre recibe más que una región igualmente pobre en un país menos pobre.
3. Las regiones pueden beneficiarse de primas adicionales relativas a factores socioeconómicos y medioambientales: el desempleo, y específicamente el desempleo juvenil, el nivel educativo, las emisiones de gases de efecto invernadero y la migración.

En relación con las regiones en transición, la Comisión propuso que, para el período 2021-2027, las regiones en transición sean aquellas en las que el PIB per cápita se sitúa entre el 75 % y el 100 % de la media de la UE. En el período 2014-2020, el equivalente era entre el 75 % y el 90 % de la media de la

⁵ Ficha Temática UE. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder-> (julio, 2022)

⁶ Reglamento UE 2021/1058, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&from=ES> (julio, 2022)

⁷ La Comisión mide la riqueza a través del producto interior bruto (PIB) y la renta nacional bruta (RNB), con o sin ajustes, para reflejar el poder adquisitivo. Por renta nacional bruta se entiende la razón entre la renta nacional bruta per cápita de un Estado miembro, medida en niveles de poder adquisitivo y calculada sobre la base de las cifras de la Unión correspondientes al período comprendido entre 2015 y 2017, y la media de la renta nacional bruta per cápita en niveles de poder adquisitivo de los veintisiete Estados miembros para ese mismo período de referencia

UE. Las regiones de la categoría entre el 90 % y el 100 % anteriormente se clasificaban como más desarrolladas. Este cambio amplía considerablemente la población abarcada por esta categoría, de menos del 15 % a más del 25 % de la población de la UE. El efecto de pasar de un estatus de «más desarrollada» a «en transición» es que la región en cuestión tiende a recibir más financiación del ámbito de cohesión. La Comisión justifica este cambio por la persistencia de dificultades estructurales para las regiones de renta media, que están siendo progresivamente alcanzadas por regiones menos prósperas pero de rápido desarrollo, a la vez que aumenta su distancia de las regiones más desarrolladas (Tribunal de Cuentas UE, 2019: 17).

2. Gestión de los Fondos

Los pormenores de la asignación y la utilización futura de los fondos del FEDER se fijan en acuerdos de asociación, que son documentos estratégicos elaborados por cada Estado miembro con la participación de socios regionales y sociales.

Cada país, en colaboración con la Comisión Europea, elabora un acuerdo que establece la manera en que se utilizarán los fondos durante un periodo determinado de financiación. Los acuerdos de asociación desembocan en una serie de programas de inversión que canalizan la financiación a las diferentes regiones y proyectos en los ámbitos de actuación correspondientes⁸.

Para el período de programación 2021-2027, se han asignado al FEDER alrededor de 200.360 millones de euros (incluidos 8 000 millones de euros para la cooperación territorial europea y 1.930 millones de euros de dotaciones especiales para las regiones ultraperiféricas). Las regiones menos desarrolladas se beneficiarán de porcentajes de cofinanciación de hasta el 85 % del coste de los proyectos. Los porcentajes de cofinanciación para las regiones en transición y las regiones más desarrolladas serán de hasta el 60 % y el 40 %, respectivamente.

De acuerdo al Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, en lo que respecta al FEDER, su apoyo se debe centrar en las inversiones productivas, entendidas como “inversión en capital fijo o activos inmateriales de una empresa con vistas a la producción de bienes y servicios, de manera que se contribuya a la formación bruta de capital y al empleo”.

3. Indicadores comunes de realización y de resultados para el FEDER

En los distintos reglamentos que regulan detalladamente los fondos estructurales de la Unión Europea se entregan algunos indicadores comunes para su realización y revisión de resultados, los que se organizan en torno a los 5 objetivos políticos.

El sistema de indicadores consiste en una serie de valores numéricos vinculados a las distintas actuaciones cofinanciadas que permite:

- Medir la ejecución y los objetivos logrados.
- Conocer los recursos económicos empleados.

⁸ *Partnership agreements on the European structural and investment funds.* Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreements-european-structural-and-investment-funds_es (julio, 2022)

- Combinando las dos anteriores, establecer una relación coste-beneficio.

Para medir la ejecución y el logro de estos objetivos se establecen dos tipos de indicadores:

- **Indicadores de productividad:** miden la realización de una actuación
- **Indicadores de resultado:** miden los logros conseguidos.

Para cada programa operativo se establece un sistema de indicadores acorde a sus características. En el análisis de dicho sistema de indicadores hay que distinguir tres aspectos distintos: la definición de los indicadores que serán utilizados, su autorización para cada actuación que se realice y el seguimiento de la evolución de dichos indicadores.

En el caso del FEDER, los 5 objetivos políticos se subdividen en objetivos específicos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1058, determinando indicadores de realización y de resultados. En la Tabla 3, se presenta un ejemplo de indicadores utilizados.

Tabla 3. Ejemplo de Indicadores de realización y resultados

Objetivo Político	Objetivo Específico	Realización	Resultados
Una Europa más verde, baja en carbono en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible (OP 2)	El fomento de la eficiencia energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero	RCO 18: Viviendas con rendimiento energético mejorado RCO 19: Edificios públicos con rendimiento energético mejorado RCO 20: Redes de calefacción y refrigeración urbanas recién construidas o mejoradas RCO 104: Número de unidades de cogeneración de alta eficiencia RCO 123: Viviendas que se benefician de calderas y sistemas de calefacción alimentados por gas natural en sustitución de instalaciones de combustibles fósiles	RCR 26: Consumo anual primario de energía (del cual: viviendas, edificios públicos, empresas, otros) (2) RCR 29: Emisiones de gases de efecto invernadero estimadas RCR 105: Emisiones de gases de efecto invernadero estimadas en calderas y sistemas de calefacción que han sustituido los combustibles fósiles por gas
	El fomento de las energías renovables de conformidad con la Directiva (UE) 2018/2001, incluidos los criterios de sostenibilidad que se establecen en ella	RCO 22: Capacidad de producción adicional de energía renovable (de la cual: electricidad, térmica) RCO 97: Comunidades de energía renovable apoyadas	RCR 31: Energía renovable total producida (de la cual: electricidad, térmica) RCR 32: Capacidad operativa adicional instalada para energía renovable*

Fuente: Reglamento (UE) 2021/1058. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&from=EN> (julio, 2022)

OP: Objetivos Políticos

RCO: Indicador común de realización de REGIO/ RCR: Indicador común de resultados de REGIO.

III. España. Fondo de Compensación Interterritorial

El artículo 2 de la Constitución Española reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las distintas nacionalidades y regiones y la solidaridad entre todas ellas. Asimismo, el artículo 158.2 establece que “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas (CCAA) y provincias, en su caso.”⁹

Para hacer efectivo el principio de solidaridad, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) recoge en su artículo 16, aspectos generales del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), así como las reglas básicas que rigen dicho Fondo, estableciendo que será una Ley ordinaria la que contenga su normativa específica. De esta forma, es la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, que actualmente lo regula¹⁰.

De acuerdo a las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 sobre el Fondo de Compensación Interterritorial, se introdujeron dos modificaciones importantes al Fondo, estas son:

- Incorporar las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla como territorios que se beneficien de dicho Fondo.
- Permitir que un máximo del 25% del fondo se pudiese destinar a la financiación de gastos de funcionamiento asociado a inversiones financiadas por el propio fondo. Esto dio lugar a su desglose en dos fondos, uno de Compensación y otro Complementario.

1. Ámbito territorial del Fondo

La Ley de Presupuestos Generales del Estado especifica qué Comunidades serán beneficiarias del Fondo atendiendo a su menor desarrollo, es decir, aquellas cuya renta por habitante es inferior al 75% de la media comunitaria, lo que coincide con los territorios incluidos por la Unión Europea dentro de las regiones beneficiarias de los Fondos Estructurales.

El Fondo de Compensación y el Fondo Complementario se destinan a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario. Concretamente, el Fondo Complementario, a solicitud de los territorios beneficiarios del mismo, puede destinarse a financiar gastos necesarios para poner en marcha o en funcionamiento las inversiones financiadas con cargo al Fondo de Compensación

⁹ Ministerio de Política Territorial. Fondo de Compensación Territorial. Disponible en: https://www.mptfp.gob.es/porta/politica-territorial/autonomica/info_basica/4asecorelcol/fci/fci_func.html (julio, 2022)

¹⁰ Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-24963> (julio, 2022)

o a este Fondo, durante un periodo máximo de dos años. A este respecto, el cómputo de los años se inicia en el momento en el que concluye la ejecución del proyecto.

Actualmente, las CCAA beneficiarias son: Andalucía, Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Canarias, el Principado de Asturias, la Región de Murcia, Cantabria y las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla (de acuerdo con la disposición adicional única de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre).

2. Cálculo de los recursos destinados al Fondo

El Fondo de Compensación no puede ser inferior al 22,5 % de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos Autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil.

El Fondo Complementario se dota anualmente para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio con una cantidad equivalente al 33,33% de su respectivo Fondo de Compensación.

3. Criterios de reparto del Fondo

El Fondo de Compensación se reparte de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 22/2001, reguladora de los Fondos de Compensación, y se distribuye entre las Comunidades Autónomas receptoras en base a unos criterios o variables establecidos en el artículo 16 de la LOFCA.

La asignación de los recursos del FCI entre CCAA se lleva a cabo mediante un procedimiento que incluye dos fases. Una primera transfiere recursos desde el Estado hacia las CCAA mediante cinco variables distributivas entre las que la población ocupa un lugar prioritario y que son las siguientes (ponderación entre paréntesis):

- a. Población de derecho relativa de cada comunidad autónoma con relación a la del conjunto de las CCAA beneficiarias del FCI (87,5%).
- b. Saldo migratorio¹¹: media del saldo migratorio interno de cada comunidad autónoma más la media de la emigración exterior correspondiente a los últimos diez años, computándose solamente aquellas que resulten negativas y tomando valor cero las de aquellas CCAA cuya media sea positiva (1,6%).
- c. Número de desempleados: cociente entre el número de desempleados y el número de activos existentes en cada comunidad autónoma ponderado por la relación entre el número de activos de cada comunidad autónoma y el número total de activos del conjunto de las CCAA beneficiarias del FCI (1%).
- d. Superficie de cada territorio (3%).
- e. Dispersión de la población: número de entidades singulares ¹²por kilómetro cuadrado de cada comunidad autónoma ponderado por la relación entre la superficie de la misma y la superficie total del conjunto de las CCAA beneficiarias del FCI (6,9%)

¹¹ Saldo migratorio: diferencia entre las emigraciones y las inmigraciones de un territorio

¹² Entidad singular de población: se denomina desde un punto de vista estadístico, a cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.

En una segunda fase, el resultado obtenido se corrige en función de la inversa de la renta por habitante de cada territorio y del hecho insular. En la redistribución entre las CCAA beneficiarias de las más ricas a las más pobres, la variable clave es la inversa renta per cápita de cada territorio donde se incorpora un parámetro que limita el efecto de esa redistribución interna. Se aplica una fórmula específica para su cálculo, en la que se corrige el peso relativo de la población de la comunidad, en relación al valor añadido bruto, es decir la capacidad de generación de renta por comunidad autónoma. De esta forma a mayor valor añadido bruto, la participación en el fondo de compensación disminuye.

Otro elemento corrector en esta fase es el factor de insularidad que incrementa en un 63,1% la cantidad que le corresponda a Canarias, incremento que se resta proporcionalmente del resto de las CCAA beneficiarias.

4. Destino de los fondos del FCI

Según se señala en algunos estudios (Pedraja, 2016: 83), los fondos, tanto el FCI y como el Fondo Complementario, se destinan a la financiación de gastos de inversión en un sentido amplio (tanto inversiones reales como transferencias de capital) que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario.

El Estado y las CCAA, de común acuerdo y según la distribución de competencias en cada momento, determinan los proyectos en los que se materializarán las inversiones del FCI. Los proyectos pueden ser locales, comarcales, provinciales y regionales y abarcan una notable diversidad, desde obras públicas y regadíos, hasta vivienda y transportes y comunicaciones.

5. Control de gasto

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

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

6. Críticas al sistema

Es importante recoger la opinión expresada por Ogando (2010: 175) sobre la existencia de un consenso más o menos generalizado en la literatura sobre la necesidad de reformar el funcionamiento del FCI tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. Las líneas principales de esta reforma son básicamente tres:

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

Al respecto, vale la pena destacar que en relación con los criterios de elegibilidad, “en la actualidad desde distintos ámbitos se reivindica la necesidad de desarrollar nuevos indicadores para implementar el objetivo de la cohesión territorial, debido a que el PIB por habitante no es una medida adecuada para valorar el nivel de bienestar de una Comunidad. Para medir adecuadamente el bienestar, es preciso considerar que se trata de una noción multidimensional, que incluye múltiples aspectos, entre los cuales no se deben ignorar los medioambientales” (Ogando, 2010: 175).

Se destacan así un conjunto de indicadores, como: las características demográficas y de asentamiento de la población (variaciones en la población, la dispersión de la misma y la forma en la que se distribuye en el territorio, junto a características estructurales como el envejecimiento). La situación y características del mercado laboral (tasas de actividad, empleo y paro, junto a otros aspectos estructurales como la precariedad del empleo, el peso de los desempleados de larga duración o el nivel educativo de los ocupados). El nivel económico y la estructura productiva, es decir, el PIB per cápita, la significación relativa de cada uno de los sectores en el crecimiento económico y otras características del tejido productivo, como el peso de las microempresas. Las infraestructuras disponibles (infraestructuras modernas que implican una diferencia en los niveles y en el potencial de desarrollo de los territorios), entre otros.

IV. Colombia. Fondo de Compensación Regional (FCR)

En el marco del Sistema General de Regalías (SGR)¹³, se crearon los Fondos de Desarrollo Regional (FDR) y de Compensación Regional (FCR) con el fin de financiar proyectos de inversión orientados al desarrollo y a la convergencia regional.

A pesar de ser dos fondos, por tratarse de un fondo cuyo destino son las localidades de menor desarrollo, se hará referencia solamente a las características del FCR, que tiene como objetivo principal, “financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, acordados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, de acuerdo con los criterios señalados en el inciso noveno del artículo 361 de la Constitución y artículo 34 de la Ley 1530 de 2012¹⁴”, es decir, según el llamado NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)¹⁵, población y desempleo de los territorios y con prioridad de las zonas costeras, fronterizas y de periferia.

¹³ Conforme con lo dispuesto por el artículo 360 de la Constitución Política, la presente ley tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

¹⁴ Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47474> (julio, 2022)

¹⁵ NBI: se compone de 5 indicadores simples, entre los que se encuentran viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios públicos inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten al colegio.

Este Fondo tendrá una duración de 30 años, después de los cuales sus recursos se destinarán al FDR. Su población objetivo son los departamentos (reciben el 60% del Fondo) y los municipios (reciben el 40% del Fondo).

1. Distribución del Fondo

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se distribuyen entre los departamentos, para cada año, atendiendo los criterios que se señalan a continuación, los cuales tienen un destino según criterios de pobreza departamental y pobreza municipal.

Unos de los indicadores principales es el NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), que se compone de 5 indicadores simples, entre los que se encuentran viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios públicos inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten al colegio. En la Tabla 5, se presentan las principales características del FCR.

Tabla 5. Características del Fondo de Compensación Regional (FCR)

	FCR Impacto Regional	FCR Impacto Local
Prioridad del Fondo	Proyectos de impacto regional	Proyectos de impacto local en las entidades territoriales más pobres del país
Participación en el total del Fondo	60%	40%
A quiénes va dirigido	Departamentos sin Bogotá (Receptores por criterios de: pobreza departamental, pobreza municipal, o con un monto mínimo a recibir si no cumple ninguno de los dos anteriores)	Municipios más pobres del país: * Pobreza según NBI * Municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría Proyectos con enfoque diferencial: * Hasta 8% de los recursos del Fondo para financiar proyectos de impacto local a comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras * Hasta 8% de los recursos del Fondo para financiar proyectos de impacto local a comunidades indígenas
¿Cómo se define cuánto les corresponde?	*40% según participación del departamento en la población total del país *50% según el NBI departamental dividido entre el NBI nacional *10% según la tasa de desempleo del departamento dividida entre la tasa de desempleo nacional	*Cupos municipales en proporción a la población total de cada municipio beneficiario *30% será para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país *10% restante solo podrán financiarse proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos del 30% de que trata este numeral y que tengan un NBI inferior o igual al 35%, de acuerdo con criterios de población y pobreza que defina el reglamento.

Fuente: Departamento de Planificación Nacional de Colombia

2. Destino de los Fondos

Con los recursos del Sistema General de Regalías se pueden financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión pueden incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, no pueden financiarse gastos permanentes (artículo 22).

Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con el principio de Buen Gobierno y con las siguientes características (artículo 23):

1. Pertinencia, entendida como la oportunidad y conveniencia de formular proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales.
2. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.
3. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.
4. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.
5. Articulación con planes y políticas nacionales de las entidades territoriales, de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas y del pueblo Rom o Gitano de Colombia.

3. Evaluación de los fondos

El Departamento de Planificación Nacional de Colombia (DPN), realizó un estudio del impacto del Fondo de Desarrollo Regional y El Fondo de Compensación Regional. El objetivo del estudio fue levantar la línea de base y definir los lineamientos generales a través de los cuales será posible determinar si los Fondos del Sistema General de Regalías generan inversiones, capacidades productivas e institucionales y cambios en los niveles de pobreza y competitividad en los municipios, para contribuir a un crecimiento sostenible y convergente en los territorios. (DPN, 2014)

En vista de que se trata de dos Fondos que financian inversiones de cualquier sector y que tienen como objetivo común el logro del desarrollo de los territorios y de la convergencia regional, se partió por identificar que existen 3 dimensiones de análisis, que se mejoran en las entidades territoriales luego de la materialización de estas inversiones: la reducción de la pobreza, el aumento de la competitividad y el buen gobierno.

Dado que hay dos tipos de beneficiarios, por un lado entidades territoriales (municipios, departamentos, regiones y subregiones) y, por otro, los beneficiarios de los proyectos de los Fondos, se identificaron dos niveles de análisis:

- macroeconómico, en el que se espera que las inversiones agregadas de estos Fondos generen cambios en las variables asociadas a pobreza, competitividad y buen gobierno a nivel territorial y que las entidades más atrasadas den un salto a una categoría de mayor desarrollo y,
- microeconómico, en el que se espera que los beneficiarios de cada uno de los proyectos mejoren sus condiciones de vida, con cambios en pobreza, competitividad y buen gobierno también.

Sobre los resultados del estudio, se distinguen múltiples hallazgos relacionados con la realidad colombiana, sin embargo por su extensión, se hará solamente una breve referencia a las recomendaciones que surgieron de la evaluación:

1. Propiciar, en los procesos inherentes al funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)¹⁶, una mayor participación ciudadana: el Departamento de Planificación Nacional de Colombia como actor central en esos espacios debe liderar la búsqueda de esa mayor participación. Las regiones más “excluidas” deberían tener un mayor peso efectivo en los OCAD regionales.
2. Dar pautas más precisas sobre lo que deberían ser los proyectos regionales. Se proponen dos criterios: a) la interrelación de municipios o departamentos vecinos en la reducción de la pobreza o mejora de la competitividad, donde el proyecto en sí mismo sirva para jalonar al conjunto de municipios, y b) el logro de economías de escala que beneficien claramente a un conjunto de municipios.
3. Incorporar en el sistema de seguimiento actual de los proyectos la propuesta de tableros de control presentada que contiene un set de indicadores territoriales que permiten dar cuenta del avance en el logro de los objetivos superiores de los Fondos (competitividad, pobreza y buen gobierno); la dinámica de los proyectos financiados con estos recursos y, la percepción que se tiene en los municipios sobre el desempeño de los OCAD en distintos aspectos (participación, pertinencia de las aprobaciones, transparencia, etc.), a través de la réplica de los talleres y consultas regulares como los realizados en este levantamiento de línea de base. El seguimiento debe estar abierto al público, por lo tanto en él deben inscribirse las auditorías visibles.

Referencias

Departamento Nacional de Planificación, Colombia (2014). Levantamiento de la Línea de Base de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional que permita una Futura Identificación y Evaluación de sus Impactos. Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/Evaluaciones/Informe%20Final%20Linea%20Base%20FONDOS%20SGR.pdf> (julio, 2022)

OGANDO Canabal, Olga; RODRÍGUEZ Prado, Beatriz; ZARZOSA Espina, Pilar; MOYANO Pesquera, Pedro. El FCI como instrumento de solidaridad interterritorial: una propuesta de reforma. Estudios de

¹⁶ El Órgano Colegiado de Administración y Decisión (**OCAD**) evalúa, viabiliza, aprueba y prioriza los programas y proyectos que serán financiados con recursos del Sistema General de Regalías. Está conformado por tres vértices: Gobierno Nacional, Departamental y Universidades.(Colombia)

Economía Aplicada, vol. 28, núm. 1, 2010, pp. 165-191. Disponible: <https://www.redalyc.org/pdf/301/30120313008.pdf> (julio, 2022)

PEDRAJA Chaparro, Francisco (2016), La Necesaria Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Disponible en: <https://www.unex.es/conoce-la-uex/centros/eia/archivos/iag/2016/2016-04-la-necesaria-reforma-del-fondo-de.pdf> (julio, 2022)

Tribunal de Cuentas Europeo (2019). Análisis rápido de casos Asignación de fondos de la política de cohesión a los Estados miembros para el período 2021-2027 (marzo, 2019). Disponible en: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RCR_COHESION/RCR_COHESION_ES.pdf (julio, 2022)

Normas

Reglamento Fondos Estructurales UE 2021/1060. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=ES> (julio, 2022)

Reglamento UE 2021/1058, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058&from=ES> (julio, 2022)

Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47474> (julio, 2022)

Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-24963> (julio, 2022)

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)