

LA DESCENTRALIZACIÓN EN  
COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN  
ESPAÑA

*Helmuth Yesid Arias Gómez*

Documentos de Trabajo No. 26  
2009



## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

*Helmuth Yesid Arias Gómez\**

Este trabajo pretende estudiar los temas de lo que se conoce en España como “la discusión de la financiación autonómica”, o en Colombia como “descentralización fiscal” analizando el sistema general de participaciones (SGP), y busca privilegiar el enfoque económico-fiscal de un problema de actualidad en España y Colombia.

Se debe señalar que no es posible transmitir instituciones ni esquemas automáticamente, ni hacer una comparación punto por punto, debido a la diversidad de los procesos. Sin embargo, el análisis de los dos sistemas proporciona elementos para extraer algunas conclusiones en ambos casos.

La estructura del artículo se desarrolla en cuatro partes. La primera hace una presentación de los principales temas abordados a lo largo de la discusión; la segunda, examina el proceso de descentralización en Colombia desde la óptica financiera en el marco del funcionamiento del SGP; la tercera, presenta una descripción general del modelo de financiación autonómico español, centrándose en el esquema de la última reforma vigente de 2002; y la cuarta, recoge algunas ideas del tipo de Estado que se está construyendo a partir del papel asignado a las regiones en el caso colombiano y español, abordando el tema de la gobernanza territorial.

### CONTEXTUALIZACIÓN

La descentralización puede parecer limitada en los regímenes centralistas y con tradición presidencialista fuerte, ya que el Estado central quiere aparecer como gestor del desarrollo de las regiones porque considera políticamente muy costoso ceder esta competencia a los entes subnacionales y porque puede ser muy rentable la explotación política del desarrollo regional.

El rol visible de un Estado eficientemente regionalizado en la vida cotidiana de los ciudadanos no conviene a una estructura tenazmente centralizada. De hecho, un proceso cabal de descentralización contribuye a que los

---

\* Magíster en Ciencias Económicas, profesor de la Universidad Externado de Colombia. Deseo agradecer el acompañamiento del profesor Farinós como tutor y las opiniones de los profesores Miguel Roig Alonso y Francisco Pérez, académicos de reconocido prestigio. En caso de subsistir alguna imprecisión, la responsabilidad es del autor. Proyecto desarrollado en la Universidad de Valencia – España, con la tutoría del profesor Joaquín Farinós i Dasí en desarrollo del programa Beca para la Formación Especializada de Jóvenes Investigadores de Países en Vías de Desarrollo de la Universidad de Valencia, 2008.

ciudadanos identifiquen y reconozcan a las instituciones regionales como agentes importantes en la vida local y actores principales de la expansión de la oferta de bienes públicos.

En estos procesos de descentralización prevalece el principio de subsidiariedad en el sentido de que un nivel de administración superior se abstiene de realizar aquello que eficazmente puede llevar a cabo una administración más reducida.

Vale la pena decir que este proceso de reconocimiento ciudadano debe ser simétrico. En efecto, con la premisa del “*no free lunch*”, los ciudadanos deben incrementar su contribución a los fiscos regionales para financiar la expansión del gasto que les beneficia directamente.

Por lo tanto, un proceso virtuoso de descentralización fortalece el reconocimiento ciudadano del Gobierno local y ese mismo reconocimiento incita un mayor compromiso tributario, en términos estrictamente teóricos.

En el proceso español fue necesario adecuarse a las diferencias de sus regiones, lo que conllevó a la adopción de un proceso autonómico a diferentes velocidades en la concesión de competencias y a un reconocimiento a la afirmación propia de las comunidades con tradición nacionalista. En este sentido, uno de los aspectos importantes de la descentralización económica de España es que el esquema de autonomías fue un instrumento de articulación política del país.

Ahora bien, en materia de descentralización un aspecto clave es el tema de descentralización tributaria. A su vez, diferentes analistas consideran que la naturaleza de los impuestos cedidos y la capacidad normativa de los niveles subnacionales sobre la tributación cedida, determina el grado de cesión del poder tributario a las regiones.

Una mayor capacidad normativa en materia tributaria, podría generar un proceso de competencia con el objeto de retener los factores de producción en las regiones que ofrezcan mejores condiciones.

Sin embargo, en materia de descentralización de tributos y más concretamente de territorialización de tributos nacionales, el mayor obstáculo para el recaudo y la equidad lo constituye la desigual estructura económica de las regiones. Desde ese punto de vista, acometer una política tributaria territorial siempre será difícil en las regiones con desigualdades agudas.

Cualquier iniciativa en esta materia pasa por el problema de concentrar la renta fiscal adicional en las regiones dinámicas. De hecho, estos esfuerzos de territorialización de tributos en estas condiciones no aportan solidaridad interregional al esquema, sino que, al contrario, acrecientan la renta tributaria de las regiones ricas.

En este sentido, una política de competitividad fiscal que promueva una estructura de impuestos homogénea basada en la territorialización de los impuestos, tendría problemas de inequidad. Aun, una política tributaria verdaderamente descentralizadora que otorgue facultades normativas en materia de tributos a las regiones y localidades enfrenta este mismo obstáculo.

El centralismo colombiano en materia de impuestos ha propiciado una estructura tributaria regional y local bastante débil con tributos muy poco dinámicos y reducidos, que en últimas conduce a una alta dependencia de las transferencias. La experiencia española, si bien es objeto de críticas, propuso un esquema de mayor participación regional en impuestos como el IVA y ha establecido un tramo autonómico con algún grado de facultad normativa en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

En un plano más general, España es un país que muchos identifican como casi federal y esta característica se puede atribuir tanto a la creencia en las bondades del sistema de decisiones cercanas al ciudadano, como a la necesidad derivada de su heterogeneidad regional. De hecho Dubois (2005, 20) pone a España a la par con otros casos europeos, donde la identidad histórica ha promovido el desarrollo de la región como entidad política (Córcega en Francia, Flandes en Bélgica o Escocia en el Reino Unido).

Muy por el contrario, Colombia tiende a ser un país muy centralizado en sus decisiones, característica que ha sido reforzada recientemente por el surgimiento de una institución presidencial, que reclama para sí una mayor concentración de poder en todos los ámbitos, con una ambición política casi ilimitada, pero con amplio respaldo popular y político.

Esta observación es más evidente si se compara con otros procesos de regionalización como el español y con casos abiertamente federales como el caso alemán, austriaco o suizo, donde las regiones tienen una fuerza política propia verdaderamente decisoria.

A pesar de que la Constitución Española (CE) define el modelo de Estado como unitario, el desarrollo de su vida política y autonómica, ha conducido a esquemas de corte muy federal. Por el contrario, Colombia posee una arraigada tradición centralista. Obviamente, esta diferencia se puede explicar por las tradiciones históricas, por la dependencia de las transferencias del nivel central y por la plena e incuestionable pertenencia de las regiones a un Estado nacional. Por esta última razón y por las fallidas experiencias del siglo XIX, se puede explicar el esquema centralizado colombiano. Adicionalmente, dada la cohesión del país, no fue necesario utilizar los esquemas federales como un recurso de articulación política interna.

Una tesis en sentido contrario, que presenta a Colombia con un esquema muy descentralizado, simplifica el problema a términos puramente

financieros y presenta al país como un caso bastante descentralizado en América Latina, con el argumento de que cerca del 50% de los ingresos corrientes de la nación (ICN) se transfieren a los niveles subnacionales (Porras, 2006).

El predominio del tema financiero dentro de la discusión colombiana de descentralización, se ha derivado de su correlación con la estabilidad macroeconómica y con la situación fiscal del país.

En efecto, la posición fiscal del país sufrió un deterioro que coincidió con la puesta en marcha de la nueva institucionalidad, emanada de la Constitución de 1991, a lo que siguió una lenta corrección reciente del déficit del Gobierno nacional central (GNC) a partir del año 2003 (en 2007 el déficit convencional del GNC cerró en el -3,2% del PIB y el superávit primario fue equivalente al 1,2% del PIB).

De manera que el tema de la necesidad de un ajuste fiscal, siempre ha puesto la discusión en términos de una negociación de recursos para los entes subnacionales, que relega a un segundo plano el problema del modelo de Estado en construcción y el problema de la afirmación del hecho regional.

Otro problema ligado al proceso colombiano, es que no se ha dado una solución definitiva a la fórmula financiera de evolución del SGP. Es muy posible que al acercarse el fin del periodo de transición de cada Acto Legislativo el Gobierno se movilice para extender por más tiempo la fórmula de evolución financiera que aplica puntos adicionales a la inflación causada.

Por conveniencia macroeconómica no se aceptará la revinculación constitucional a los ICN, ni las regiones aceptarán fórmulas muy mezquinas como las planteadas por los gobiernos de turno. Lo mejor es definir una fórmula que distribuya adecuadamente los riesgos del funcionamiento del sistema y que busque un equilibrio entre estabilidad macroeconómica y desarrollo regional.

Además, puede ser la ocasión propicia para adelantar un debate a fondo sobre la profundización del proceso de descentralización, que conceda autonomía tributaria, con el manejo de tramos regionales de los impuestos nacionales, con la creación de fondos de nivelación interterritorial, con más autonomía política, más capacidad de autogestión del desarrollo regional y mayor capacidad institucional de los departamentos.

Obviamente, al abogar por un mayor otorgamiento de competencias a las regiones y –haciendo un planteamiento más osado– por el traspaso a los niveles subnacionales de la recaudación de impuestos más dinámicos, o la recaudación compartida de impuestos del nivel nacional, se pasa por enormes escollos en los planos institucional y técnico, y constituye un riesgo si no se sabe conducir adecuadamente el proceso.

Lo anterior conduce a una afirmación incuestionable, en el sentido de que la profundización de la descentralización pasa por un enorme esfuerzo de fortalecimiento institucional de los niveles subnacionales y por una depuración de las élites políticas regionales y locales. No es posible profundizar la descentralización sin haber ofrecido previamente herramientas de desarrollo institucional y técnico a las regiones.

Ahora bien, tanto en el caso colombiano como en el español existe una marcada dependencia de las regiones con respecto a las transferencias del Estado central.

Siguiendo cálculos de García (2008, 11), en 2005 el Fondo de Suficiencia representó el 33,2% de la financiación autonómica y la participación en el IVA representó el 20,2% de la misma. El fortalecimiento de la autonomía financiera es una condición básica para la autonomía política y la profundización de la descentralización. Los esfuerzos en este sentido tienen un buen panorama de desarrollo en términos de incorporación de tributos propios, traslado de gestión tributaria y de capacidad normativa en la materia. En Colombia, por su parte, los recursos del SGP representaron el 50,3% de los ingresos corrientes de los departamentos durante 2007.

Sin embargo, pensar en aumentar la autonomía fiscal de las regiones, incrementaría la presión fiscal y obligaría a las autoridades a afrontar un costo político que pocas veces están dispuestas a asumir. Deberían buscar hechos imponderables que fortalecieran la hacienda regional, minimizando el costo en términos de actividad productiva.

Así mismo, se debe entender el principio de corresponsabilidad fiscal en forma simétrica en el sentido de que los niveles subnacionales deben participar de los esfuerzos de austeridad, responsabilidad fiscal y de control del endeudamiento, a la vez que deben recurrir a una política tributaria que se guie por el principio de suficiencia.

En el plano político, en el caso español, la integración en “una sola Nación” de gentes que en su discurrir diario se expresan en sus idiomas locales y que se identifican férreamente con sus ancestros regionales y con tradiciones nacionales diversas, es una labor titánica que supera el “voluntarismo político” de un país que hace lo posible por integrar a sus gentes (Sánchez C., 2008), y que pone a prueba la capacidad negociadora de los Gobiernos centrales de cualquier signo político, más si alguno de ellos defiende la asimilación a una “única” España.

Pero así mismo, la profundización de una descentralización consensuada, permite la afirmación de los reclamos por más autonomía de las comunidades con importante presencia de fuerzas nacionalistas, restándoles

legitimidad y daría razones a aquellos que amenazan con una escisión del país.

Esto es lo interesante del proceso autonómico español que pretende mantener con consensos políticos lo que el franquismo alcanzó a fuerza de una represión despiadada. Sin embargo, la dificultad consiste en determinar el límite del proceso y de las ambiciones competenciales de las comunidades con fuerzas nacionalistas poderosas. Normalmente en el discurrir político español las soluciones de consenso a los problemas autonómicos culminan con soluciones del estilo “café para todos”, es decir, acuerdos que tratan de satisfacer al mayor número de interlocutores posible.

De hecho, a principios de la década se logró un proceso de homogeneización de competencias que amplió a su vez las aspiraciones competenciales de regiones como País Vasco y Cataluña, cuyos partidos nacionalistas tienen fuerza política regional. El paso siguiente, naturalmente, es que el resto de comunidades tratan de igualar sus pretensiones a las de las autonomías avanzadas.

El análisis del proceso de configuración del Estado autonómico en España es interesante, ya que la negociación autonómica y la forma como se abordó el problema regional, fue una de las facetas más complejas del retorno de España a la democracia y de la construcción institucional que siguió a la proclamación de la CE de 1978.

Por esta razón, el proceso de regionalización hizo parte también del proceso de conformación de las CA, con el interés de las apenas incipientes administraciones autonómicas de aparecer ante los ciudadanos como entidades con competencias efectivas.

Quizás la complejidad del problema autonómico y de las susceptibilidades nacionalistas determinaron que la Constitución de 1978 no cerrara en definitiva la organización autonómica, a sabiendas de que iba a ser una negociación política difícil y de que requería consensos amplios entre las más diversas fuerzas.

Ahora bien, en materia de financiación de competencias del esquema colombiano del SGP, la financiación está asegurada a través del sistema de transferencias, sin embargo no existe un mecanismo explícito de nivelación interterritorial. Existe implícitamente un instrumento de asignación a las regiones más atrasadas, en las ponderaciones de criterios de asignación de recursos como pobreza, población por atender y déficit de coberturas.

Sin embargo, el sistema carece de un fondo específico de solidaridad que ejerza un papel de nivelación interterritorial desde las regiones más ricas a las más pobres. Este tipo de fondos ganan importancia en los procesos de regionalización, cuando se parte de asimetrías tan visibles entre departamen-

tos y cuando se percibe que esta circunstancia entorpece el desarrollo de un modelo regional equilibrado.

En ese contexto, las metodologías de balanzas fiscales desarrolladas en España ofrecen elementos para evaluar los beneficios o costos netos que cada región recibe del sistema, a partir de la imputación de lo que se recibe por la participación en la estructura de distribución regional del gasto y lo que se aporta por tributación. Su apropiada lectura y evaluación, puede conducir a la corrección de ciertos sesgos que en la práctica profundizan la inequidad territorial,

En el plano de la gobernanza, conviene aludir al proceso de regionalización que ocurre en Europa, promovido desde las instituciones comunitarias de Bruselas. Se parte de la premisa de que la ejecución de las políticas comunitarias es mejor, si se aplica con un enfoque regional y local en respuesta a las demandas de los ciudadanos a nivel micro.

El desarrollo de las estructuras de la gobernanza territorial en Europa ha llegado a un punto tal que algunos países, que no habían desarrollado esquemas regionales domésticos, modificaron la estructura del Estado para incluir un nivel regional, a efectos de acoger una política europea más dirigida a ser implementada en los niveles sub nacionales.

En Colombia, aún existen ciertos temores por ampliar de manera definitiva los esquemas de descentralización, en algunos casos con algún grado de justificación. Sin embargo, para minimizar los riesgos en los procesos de regionalización, una condición previa es el fortalecimiento técnico e institucional de las regiones, para que tomen en sus manos el proceso de desarrollo regional y superen la dependencia de un centralismo asfixiante.

#### UN ENRARECIMIENTO DEL CONTEXTO MACROECONÓMICO DE CORTO PLAZO

Ahora bien, el deterioro de la situación económica en España y los temores por los efectos de crisis financiera internacional sobre Colombia, son temas que afectan directamente los asuntos regionales en ambos países.

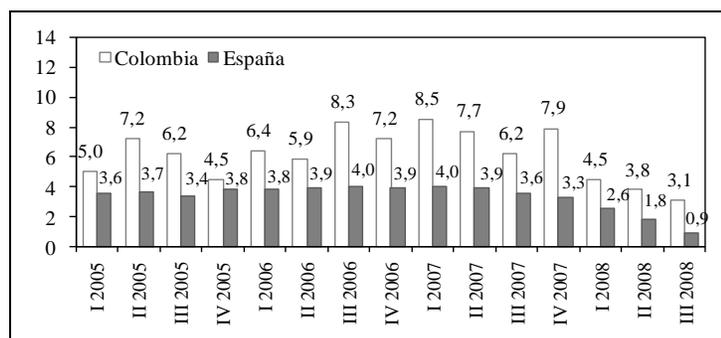
En España, en los primeros meses de 2008 se anunciaron menores recursos que los esperados para la financiación autonómica, por cuenta de la caída de los ingresos tributarios. Colombia por su parte, redefine las estrategias de financiamiento internacional, buscando nuevas fuentes y nuevos países para obtener recursos que le permitan financiar el déficit fiscal y de cuenta corriente.

El deterioro de las condiciones económicas ha sido reciente y vertiginoso. Sorprende observar como la información macroeconómica y fiscal previa a la crisis reportó tasas de crecimiento elevadas y con mejores indicadores del mercado laboral, hasta 2007.

En cambio, no se puede decir lo mismo para 2008. España ha entrado en un ciclo de desaceleración económica veloz y la situación es incierta para 2009. En Colombia también se prevé una moderación en el ritmo de crecimiento para 2008.

En común, se prevé que las dos economías se vean afectadas en mayor o menor medida por la crisis financiera norteamericana e internacional, ante la presencia de desajustes en la cuenta corriente de ambos países y ante la mayor sequía de financiamiento externo en las actuales circunstancias.

Gráfica 1  
Colombia y España: actividad económica en el corto plazo  
Crecimiento interanual del PIB trimestral



Fuente: INE y DANE.

Observando los datos trimestrales, Colombia y España han coincidido en un largo ciclo de expansión económica desde la década pasada. En el primer caso esta situación estuvo muy vinculada a la magnífica situación en los mercados internacionales de *commodities* y a un persistente incremento en los flujos de inversión, mientras que en el segundo caso, la expansión de la construcción y el auge de las actividades especulativas fortalecieron la demanda interna. El último retroceso económico de Colombia data del año 1999 en el cual la economía se contrajo al registrar un -4,2, mientras que en ciclo español el último retroceso ocurrió en 1993 (-1,2).

En la coyuntura actual ambas economías registran un enfriamiento que representa un ajuste en ciclos expansivos, de por sí, bastante largos. Según datos de la Contabilidad Nacional trimestral, el debilitamiento de la actividad económica en el corto plazo ocurre también a ambos lados del Atlántico.

En el caso español la expectativa es mucho más preocupante, en consideración a las previsiones de la Unión Europea que auguran una recesión en España para 2009. El crecimiento interanual del primero, segundo y tercer trimestre de 2008 ha registrado un crecimiento moderado del 2,6%, 1,8% y

0,9% respectivamente, como consecuencia del debilitamiento de los componentes de la demanda nacional.

El ritmo de crecimiento colombiano también se prevé que disminuya en 2008, pero no existe una expectativa de debilitamiento severo de la actividad económica en el futuro próximo. El dinamismo de la actividad económica colombiana se ha enfriado, lo que se confirma al observar tasas del 4,5%, 3,8% y 3,1% durante el primero, segundo y tercer trimestre.

Este comportamiento del país latinoamericano en el segundo trimestre, se explica por los menores ritmos de actividad sectorial en la industria, el transporte y el sector agrícola. La construcción de edificaciones tuvo un dinamismo importante, que sin embargo fue neutralizado por una fuerte caída en las obras civiles. El único sector que registró un crecimiento superior a la tendencia de los trimestres anteriores fue el sector financiero.

En definitiva, el deterioro económico de España ha sido muy vertiginoso particularmente durante 2008, lo que se confirma con la continua actualización de los datos económicos que se presentan al público. Un dato igual de preocupante dependerá del nivel de gravedad que alcancen las pérdidas patrimoniales de los agentes financieros españoles, como consecuencia de la desvalorización de los activos de pésima calidad adquiridos durante los años anteriores. Colombia se podrá ver afectada por la escasez de financiamiento externo en un mercado internacional completamente volátil e incierto y por un debilitamiento del mercado interno.

Para concluir, se prevé que el deterioro de la actividad económica afecte especialmente el sistema de financiación autonómico en España y puede preverse una disminución importante de las fuentes derivadas de los impuestos cedidos y de las participaciones en los impuestos estatales.

En Colombia, la fórmula del SGP puede garantizar cierta estabilidad del financiamiento de los sectores sociales en caso de debilitamiento de la actividad económica. Sin embargo, se debe prever, también, una reducción de los ingresos de carácter tributario para las regiones y municipios del país.

## LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

Mapa 1  
Colombia, división política



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

Mapa 2  
Colombia panorama departamental 2006 – PIB per cápita  
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi y DANE- Cuentas Departamentales - Elaboración Propia

## DESEMPEÑO MACROECONÓMICO Y DESCENTRALIZACIÓN

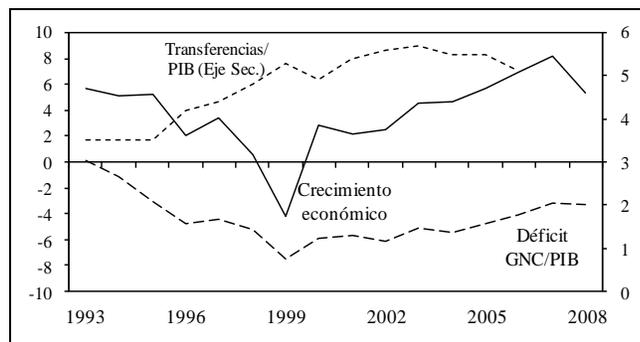
El esquema institucional colombiano es muy centralizado a nivel de decisiones, no obstante se advierte que los recursos destinados al sistema de transferencias son considerables, si se tiene en cuenta que durante los primeros años de la década se ubicaron por encima del 5% del PIB y en 2007 representaron el 4,8%.

La centralización del proceso colombiano se acentúa aún más poniendo como referencia el proceso autonómico español, si se tiene en cuenta que España después de la dictadura despertó con un ímpetu de tendencia federalista, aunque nominalmente desarrollado en una organización política del tipo de Estado unitario.

Colombia, en 1991, cambió su constitución rígidamente centralista de 1886 y pactó una carta magna que sentó en la mesa a diversas fuerzas políticas y sociales y que fue desarrollada por sucesivas leyes en el Congreso de la República. En materia de descentralización, se reconoció a los niveles subnacionales una concesión de poderes puramente administrativos y se erigió un esquema de gasto social regional, casi por completo, dependiente del sistema de transferencias del Gobierno central.

### Gráfica 2

Colombia: desempeño macroeconómico. Déficit GNC vs. crecimiento económico



Fuente: DANE, CONFIS, y Lozano, Ramos y Rincón (2007).

En materia de descentralización fiscal, la Constitución de 1991 vinculó el situado fiscal y las participaciones municipales a los ICN, lo que puso en aprietos a los Gobiernos nacionales posteriores que tuvieron que financiar el nuevo esquema de gasto nacido de la nueva carta política.

Como es natural, los ICN tienen un carácter procíclico dada la estrecha asociación entre el recaudo tributario y el comportamiento de la economía. Este último detalle y la dependencia del sistema de participaciones con respecto a los ICN explican por qué al bajonazo económico de 1999

siguió una reducción de las transferencias con respecto al PIB en el año siguiente (del 5,3% al 4,9%). Este fenómeno propio de la coyuntura dotó a ese Gobierno de argumentos para proponer, en aras de la estabilidad macroeconómica, la desvinculación del sistema de transferencias de los ICN, cosa que consiguió con el Acto Legislativo 01/2001.

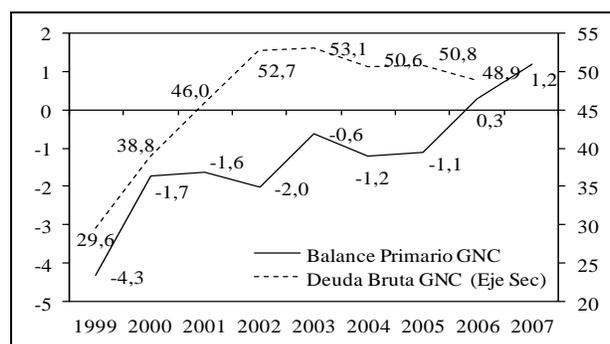
Por las razones antes expuestas, las discusiones sobre descentralización en Colombia, en el marco del SGP, tienen un claro componente fiscal desconociendo, la mayoría de veces, la integralidad del problema y la necesidad de ampliar el esquema de autonomía de los niveles subnacionales con el objeto de propiciar su propia dinámica económica.

En ese orden de ideas y bajo la mirada atenta de las calificadoras internacionales de riesgo, las sucesivas reformas al SGP se han enmarcado en un agudizamiento del déficit del GNC desde los primeros años de la década pasada, que tendió a reducirse a principios de la presente década y que mantuvo una trayectoria de ajuste coincidiendo con una buena coyuntura económica y tributaria en 2006 y 2007. En el último año la economía creció a un ritmo sorprendente del 7,5%, al tiempo que el déficit del Gobierno central representó el 3,2% del PIB.

Como se puede observar, en términos generales, el déficit del GNC tiene un comportamiento procíclico que tiende a profundizarse en periodos de deterioro en la actividad económica y muestra cierta corrección coincidiendo con la recuperación económica.

Gráfica 3

Colombia: trayectoria reciente. Deuda bruta GNC y balance primario GNC



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la República

Muy de la mano se ha discutido el problema en torno al rápido crecimiento de la deuda pública, particularmente la del GNC, y se han generado dudas sobre su sostenibilidad, especialmente por la veloz evolución de la deuda interna, en razón al incremento del gasto público y a la desaparición de la

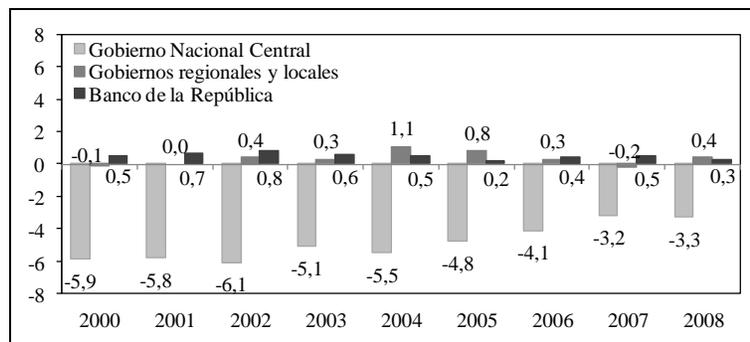
financiación monetaria del Banco Central (estrictamente limitada en la nueva constitución).

Según datos de la Contraloría General de la República, sólo después de 2003 se logró estabilizar el crecimiento de la deuda bruta del Gobierno central como porcentaje del PIB a niveles cercanos al 50%. En 2003 se alcanzó el nivel máximo de 53,1% y a partir de allí el indicador inició una tendencia decreciente, gracias a la corrección del resultado primario. En 2006 la deuda bruta del Gobierno nacional representó el 48,9% del PIB.

La trayectoria más moderada de la deuda bruta se alcanzó gracias a la reducción de la variable que crea deuda, es decir, el déficit primario del Gobierno, el cual se redujo de -4,3% del PIB en 1999 al -1,1% en 2005. Durante 2006 y 2007 se generó un superávit equivalente al 0,3% y 1,2%, respectivamente. Por su parte, el marco fiscal de mediano plazo prevé que el año 2008 finalizará con un superávit primario en las cuentas del Gobierno equivalente al 0,5% del PIB.

Gráfica 4

Colombia: descomposición del balance fiscal del sector público consolidado, % PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - CONFIS

Ahora bien, ampliando el análisis al sector público consolidado, el resultado fiscal describe una tendencia de ajuste desde el inicio de la presente década. En 2002, el déficit fue elevado (3,6% del PIB) y después alcanzó un equilibrio en 2005. Luego, el conjunto del sector público volvió a déficit equivalentes al 0,8% durante 2006 y 2007, como consecuencia de una moderación en el resultado positivo del sector descentralizado. Para 2008, el marco fiscal de mediano plazo prevé un déficit de 1,4% para todo el sector público.

El comportamiento fiscal del sector público consolidado, se explica por resultados positivos en la mayoría de los subsectores del sector descentralizado y las entidades del sector público financiero. Sin embargo, los

sucesivos resultados superavitarios del resto de subsectores han contrastado con el considerable déficit que arrojó el GNC (ver gráfica 4).

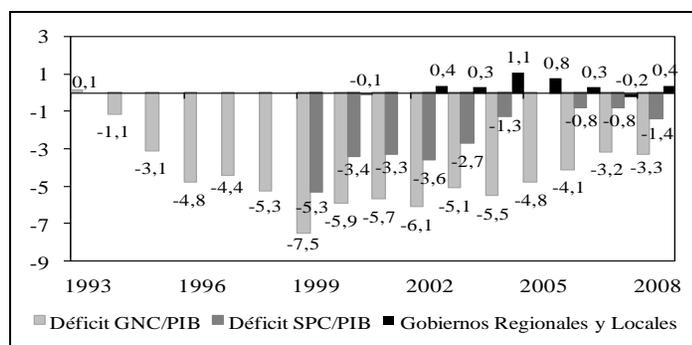
Según datos del CONFIS para el año 2007, el balance deficitario del sector público consolidado se explica por el resultado del Gobierno nacional (-3,2%) y del resto de subsectores. Sus resultados se describen a continuación: seguridad social 1,8%, empresas del nivel nacional (Ecopetrol, FAEP y sector eléctrico) 0,3%, empresas del nivel local (EPM, EMCALI) 0,2% y gobiernos regionales y locales -0,2%.

Por su parte el Banco de la República generó un superávit equivalente al 0,5%, FOGAFIN arrojó un resultado positivo del 0,1% y, finalmente, los costos de la reestructuración financiera ascendieron al -0,3% del PIB.

La metodología del CONFIS presenta en un solo resultado a los Gobiernos regionales y locales. El balance fiscal de estas entidades desde el año 2000 refleja un comportamiento superavitario durante la mayoría de los años, excluyendo 2000 y 2007. En este último año, el gasto asociado al ciclo político por la celebración de elecciones regionales explica un déficit equivalente al 0,2% del PIB. Por lo demás, para el año 2008, el marco fiscal de mediano plazo prevé un superávit del 0,4% de los Gobiernos regionales y locales.

Gráfica 5

Colombia: balances fiscales sector publico consolidado, Gobierno nacional y Gobiernos regionales y locales (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - CONFIS

La tendencia al ajuste exhibida desde 2002 por las entidades territoriales, se puede atribuir al arsenal de leyes que, por iniciativa del Gobierno central, tuvo como propósito conjurar la crisis fiscal de los fiscos territoriales al cierre de la década anterior. Las materias en cuestión abarcaron la contención del gasto, el endeudamiento territorial, el fondeo de los pasivos pensionales, el saneamiento contable, etc.

En efecto, los departamentos y municipios se sujetaron a mecanismos de ley que limitaron la expansión del gasto territorial y que los incluían en esfuerzos de ajuste fiscal globales para el sector público.

En este sentido, la Ley 617/00 estableció para departamentos y municipios límites a los gastos de funcionamiento en proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Así mismo, la Ley 819/03 de Responsabilidad Fiscal incluyó a los departamentos, distritos y municipios en las metas de obtención de superávit primario. Adicionalmente, estableció para dichos Gobiernos subnacionales la presentación en cada vigencia de un marco fiscal de mediano plazo, que detallara un plan financiero y metas de superávit primario<sup>1</sup>.

En conclusión, se puede decir que las entidades territoriales fueron incluidas en un esfuerzo general de ajuste fiscal de todas las entidades del sector público y sometidas a normas específicas de control del gasto y del endeudamiento. Estas medidas tuvieron un efecto evidente que se reflejó en los indicadores fiscales y provocaron que los resultados superavitarios de los Gobiernos regionales y locales contribuyeran al ajuste del resultado del sector público consolidado.

Cuadro 1  
Etapas de la descentralización fiscal en Colombia

	Etapa	Detalles
Inicio 1968-1982	Creación de la participación en el IVA (Ley 33/68)	Se cede progresivamente a los departamentos una participación del impuesto sobre las ventas. De éste concepto cada departamento debe distribuir a municipios el 50% de lo que le corresponde según población
	Creación situado fiscal (Ley 46/71)	Establece que el presupuesto general de la nación debe apropiar un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación para departamentos, intendencias y comisarías, destinados a educación primaria y salud pública
Municipalización 1983-1990	Incremento de la participación en el IVA (Ley 12/86)	Se incrementa la participación del impuesto a las ventas de departamentos, intendencias y comisarías hasta el 50% del producto del impuesto en 1992
	Reforma a los impuestos locales (Ley 14/83)	Decreta la actualización de los avalúos catastrales. Establece los rangos de la tarifa del impuesto de Industria y Comercio, para que cada Concejo Municipal la defina.
	Creación del esquema de cofinanciación	Establece las tarifas de los impuestos de circulación y tránsito y timbre sobre vehículos. Reglamenta la aplicación del monopolio rentístico de los licores o la aplicación de impuestos a su consumo por parte de las Asambleas Departamentales. Establece las tarifas del impuesto al

<sup>1</sup> La citada ley de Responsabilidad fiscal requería también: la presentación de las decisiones fiscales base de las metas de superávit primario, los resultados de la vigencia anterior, una estimación del costo fiscal de las exenciones, la presentación de los pasivos exigibles y contingentes y el costo fiscal de las ordenanzas o acuerdos de la vigencia anterior.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

		consumo de licores de forma uniforme e impide que los departamentos las fijen o incrementen por su cuenta. Establece la tarifa al consumo de cigarrillos nacionales y extranjeros. Establece la tarifa del impuesto “global” a la gasolina en favor de los departamentos
Constitución 1991-1998	Criterios para distribución de transferencias (Ley 60/93)	Modificadas por Ley 715/01 y por AL 01/01 (ver discusión en esta sección del documento)
	Organización del sistema nacional de cofinanciación; Ley de regalías (Ley 141/94)	Creación del Fondo Nacional de Regalías con los recursos no asignados a municipios y departamentos productores
	Ajuste fiscal (Ley 617/00)	Gastos de funcionamiento se deben financiar con ingresos corrientes de libre destinación. Establece límites a los gastos de las Asambleas y Contralorías departamentales. Establece límites a los gastos de los Concejos, Contralorías y Personerías Municipales. Si departamentos o municipios incumplen se debe aplicar un plan de saneamiento. Establece parámetros para la remuneración de los Diputados y los Honorarios de Concejales. Permite a la Nación otorgar garantías para créditos con banca nacional de entidades territoriales comprometidas en planes de ajuste
	Ajuste fiscal (Ley 549/99)	Creación del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales como instrumento de provisión de los pasivos pensionales de los territorios
	Ajuste fiscal (Ley 550/99)	Ley de reestructuración de pasivos de empresas privadas y entidades territoriales
Fortalecimiento fiscal	Fortalecimiento de los ingresos territoriales (Ley 788/02)	Establece sobretasa a la gasolina en 18,5% para distritos y municipios, 6,5% para departamentos y 25% Bogotá. Para impuesto de registro departamental habilita sistemas mixtos de recaudo con cámaras de comercio, oficinas de registro y municipios
	Fortalecimiento de los ingresos territoriales (Ley 863/03)	Retención del 20% de los ingresos por estampillas para el fondo de pensiones de la entidad destinataria
	Responsabilidad fiscal (Ley 819/03)	Establece la presentación de un MFMP con programación financiera y metas de superávit primario
Profundización 1998-2007	(Estabilidad macroeconómica) reforma al sistema general de participaciones (AL 01/01, AL 04; Ley 715/91; AL 04/07; Ley 1176/07)	(ver discusión en esta sección del documento)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación – DDTS. Citado en: Porras (2006).

### ALGUNOS ASPECTOS DE LA REALIDAD REGIONAL

Colombia es eminentemente un país de regiones con características socioculturales diversas, pero con una cohesión política incuestionable. En cuanto al lenguaje, aparte de los dialectos indígenas y autóctonos conservados en los

resguardos indígenas y en el archipiélago de San Andrés y Providencia respectivamente, el idioma castellano es hablado oficialmente en todo el país.

En 1936 se establecieron las intendencias y comisarías junto a los departamentos como parte de la división política. Y en 1991, con la reforma de la carta política, el primer nivel subnacional quedó conformado solamente por departamentos<sup>2</sup>. Actualmente está compuesta por 32 departamentos y Bogotá, la ciudad más importante como Distrito Capital.

En aspectos de desarrollo regional, la estructura de departamentos es bastante desigual. Siguiendo la descripción de Porras (2006, 421), existe una gran disparidad en el desarrollo, reflejado en niveles de escolaridad, infraestructura, cobertura de servicios públicos, desarrollo institucional y acumulación de capital humano muy desiguales.

Como es un país de regiones, se ha generado un proceso de desarrollo en torno a importantes zonas urbanas como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla y en las zonas petrolíferas de los llanos orientales y la refinera del Magdalena Medio. En los primeros casos, el desarrollo de actividades industriales, administrativas o portuarias tiene una tradición más antigua, mientras que en el segundo caso los yacimientos petrolíferos son más recientes y su gestión para generar un impacto definitivo en el entorno social y económico ha sido más bien precaria.

La generación de riqueza se ha concentrado en regiones bien definidas, al tiempo que recientemente se ha elevado la tendencia a la tercerización de las economías. En regiones con una vocación turística como San Andrés y Providencia y Bolívar, la tercerización explota sus ventajas naturales y su ubicación. En la región andina predominan las actividades primarias, secundarias y terciarias, contando con el importante efecto social del cultivo del café y el descubrimiento de una vocación turística inexplorada en los departamentos del antiguo Caldas (Caldas, Risaralda y Quindío).

En este orden de ideas, es útil analizar una medida estándar de la riqueza: el PIB per cápita. El indicador muestra que el ranking es encabezado por Casanare, departamento que junto con Arauca y Meta representan los principales productores de petróleo del país y tienen una escasa población, circunstancias que impulsan su indicador a los primeros lugares.

Pero básicamente el orden del indicador exhibe a Casanare, Bogotá, Santander, Arauca, Antioquia, San Andrés, Meta y Valle en los primeros lugares, con resultados entre 40 millones y 9 millones de pesos per cápita. En el otro extremo, Sucre, Putumayo, Chocó y Vaupés registran cifras entre 2,8 millones y 3,6 millones de pesos per cápita.

---

<sup>2</sup> El artículo 309 de la Constitución Política erigió como departamentos las antiguas Intendencias y Comisarias.

A su vez, estas disparidades regionales se reflejan en el grado de desarrollo institucional, en el potencial tributario y la capacidad fiscal. La escasa dinámica económica de algunas regiones hace estéril cualquier esfuerzo tributario, y la dependencia con respecto a las transferencias en un esquema administrativo muy centralizado no permite un impulso definitivo a un desarrollo regional más equilibrado.

El DNP (2006, 22) estimó que en 2006 seis departamentos, Bogotá y otras 41 ciudades concentraron más del 80% del recaudo tributario territorial.

#### Cuadro 2

Departamentos de Colombia recaudo tributos propios 2005-2007 (millones de pesos corrientes)

	2005	2006	2007	%
Cerveza	906.436	993.065	1.203.838	30,9%
Consumo de licores	847.727	847.657	834.390	21,4%
Registro y anotación	310.548	391.097	443.998	11,4%
Cigarrillos y tabaco	300.253	321.645	330.016	8,5%
Estampillas	226.796	304.887	420.665	10,8%
Vehículos automotores	290.993	274.449	319.444	8,2%
Sobretasa a la gasolina	274.346	266.665	276.803	7,1%
Otros <sup>1</sup>	56.114	56.114	64.999	1,7%
<b>Total</b>	<b>3.221.475</b>	<b>3.455.578</b>	<b>3.894.153</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> Otros impuestos departamentales son: juegos de apuestas permanentes, derechos de explotación lotería, ganadores sorteos ordinarios y extraordinarios, impuestos loterías foráneas, degüello de ganado, contribución 5% sobre contratos y rifas.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF. Informe sobre viabilidad fiscal de los Departamentos. Varios años.

Sin embargo, una mayor descentralización tributaria puede ser inefectiva cuando se trata de bases tributarias poco dinámicas, porque el recaudo refleja las disparidades económicas. Además, la participación en el recaudo tributario puede ser entendida por la estructura central como una pérdida de poder. Además, la dependencia de recursos centrales puede representar una posición cómoda para las regiones porque facilita recursos sin costo político, y simplemente entra a jugar un proceso de presión política.

En los departamentos de Colombia, a pesar de la tendencia ascendente del recaudo, es muy escaso el margen de maniobra para elevar los ingresos tributarios de los impuestos departamentales, ya que se trata de gravámenes, la mayoría indirectos como: el registro de transacciones comerciales, vehículos y la aplicación de estampillas con destinaciones específicas, los juegos y loterías y la aplicación de tasas a los actos públicos y trámites ante las dependencias de los Departamentos, entre otros.

Con respecto al destino de los recaudos algunos ya tienen destinaciones específicas, lo que los hace muy inflexibles para ser redireccionados a inversión o a otros fines diferentes.

Desde una perspectiva de competitividad, es poco lo que pueden hacer los departamentos, desde el punto de vista de la tributación, en materia de facilidades e incentivos tributarios para la ubicación de industrias entre regiones por la naturaleza misma de los impuestos a cargo de las Administraciones Departamentales.

Cuadro 3  
Colombia: estructura de ingresos 2005-2007 (millones de pesos corrientes)

	2005	2006	2007	Ingresos corrientes (%)
Ingresos	12.714.500	14.933.032	17.346.016	
Ingresos corrientes	9.664.522	10.888.710	11.842.505	
Ingresos tributarios	3.083.341	3.455.578	3.894.153	32,9%
Ingresos no tributarios	577.019	632.212	792.351	6,7%
Ingresos por transferencias	6.004.162	6.800.920	7.156.012	
Nacional	ND	6.164.545	6.396.784	
SGP	ND	5.823.197	5.961.631	50,3%
Educación	ND	4.755.294	4.977.480	
Salud	ND	1.065.383	980.800	
Propósito General	ND	2.520	3.352	
Otras (IVA nuevos dept., Fosyga, ETESA)	ND	341.348	435.154	3,7%
Departamentales (incluye cuota auditaje)	ND	10.640	11.911	0,1%
Participaciones (beneficencia y lotería, IVA licores)	ND	625.735	747.311	6,3%
Gastos	11.865.365	13.741.796	16.206.012	
Gastos corrientes	7.944.000	8.797.692	9.652.432	
Funcionamiento	2.245.231	2.396.439	2.411.289	
Intereses y comisiones	164.105	143.856	159.835	
Operativos de inversión social	5.534.664	6.257.397	6.839.976	
Déficit o ahorro corriente	1.720.522	2.091.018	2.190.072	
Ingresos de capital	3.049.978	4.044.322	5.503.505	
Gastos de capital	3.921.364	4.944.103	6.553.580	
Déficit o superávit de capital	-871.387	-899.781	-1.050.067	
Déficit o superávit total	849.135	1.191.236	1.140.004	

Nota: la metodología del Ministerio de Hacienda incluye en los ingresos de capital las regalías por explotación de recursos naturales y, en los ingresos corrientes, las transferencias; ND: el informe 2006 no desglosa en detalle los ingresos por transferencias.

Fuente: Ministerio de Hacienda y crédito Público DAF. Informes sobre viabilidad fiscal de los Departamentos 2005, 2006, 2007.

Por su parte los impuestos nacionales, que salvo algunas excepciones como la Ley Paez<sup>3</sup>, se aplican homogéneamente en todo el territorio nacional, no brindan mayores ventajas para asentarse en algún lugar en especial. Desde

<sup>3</sup> Se refiere a una serie de incentivos tributarios en impuestos nacionales, con el fin de promover la inversión productiva en una zona afectada por inundaciones naturales.

este punto de vista, es más factible ofrecer ventajas tributarias para la tributación municipal.

Para mejorar las cosas, es recomendable reforzar la capacidad institucional de las regiones y promover su desarrollo técnico para que asuman mayores competencias, siguiendo la pauta de otros países. En este sentido, una de las dimensiones que potencialmente se pueden profundizar en el proceso de descentralización, es el recaudo compartido de impuestos entre el nivel central y los niveles subestatales o la asignación de tramos en los impuestos nacionales, que estén acompañadas de facultades normativas a las regiones. De lo contrario, las regiones seguirán dependiendo de las dádivas del Gobierno central y se entorpecerá un proceso de desarrollo propio.

Por la problemática expuesta, la dependencia de los Gobiernos departamentales con respecto a los recursos del SGP continúa siendo considerable. Consultando los resultados de la metodología del Ministerio de Hacienda (2007, 50), se puede afirmar que en 2007 el SGP representó el 50,3% de los ingresos de los departamentos, mientras que los ingresos tributarios apenas representaron el 32,9% de los ingresos corrientes.

#### EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL SEGÚN EL SGP

Con las reformas políticas territoriales se intentó fortalecer a los Gobiernos regionales y conceder a los municipios mayor capacidad para la prestación de servicios sociales básicos e infraestructuras. Las medidas en el campo estrictamente fiscal y el fortalecimiento de los instrumentos de tributación regional, se complementaron con avances en el plano político como la elección popular, primero de alcaldes y luego de gobernadores, y la asignación de competencias en la gestión de los sectores sociales. Sin embargo, como se verá más adelante, el esquema en una perspectiva general aún se mueve con criterios muy centralistas.

En los años 80 y posteriormente con la Constitución de 1991 se intentó abrir un mayor espacio a las entidades territoriales para otorgarles mayor protagonismo en cuestiones políticas y fiscales. Se siguió el criterio según el cual la descentralización distribuye el poder político y, a la vez, se aproxima a la necesidad local en materia de servicios sociales.

A partir de la Constitución de 1991 se redefinió el papel de los departamentos en los procesos de prestación de servicios de salud y educación, y se incluyó la elección popular de gobernadores.

En el plano fiscal, sólo a partir de 2001 se puede hablar propiamente de SGP. En efecto, con el Acto Legislativo 01 se integró en un solo concepto la financiación de las competencias a cargo de los departamentos y municipios que, hasta ese entonces, estaba representada por el “situado fiscal” y las

“participaciones municipales”.

El situado consistía en una asignación presupuestal, creada por la Ley 46/71, para financiar los gastos de funcionamiento de la educación primaria y salud pública de los departamentos. A su vez, lo que se conocía como participación municipal en el impuesto a las ventas, se transformó posteriormente en un porcentaje de los ICN.

Así las cosas, durante el periodo reciente se han manejado en una sola bolsa los recursos para financiar las necesidades sociales de las entidades territoriales, confiando su ejecución a los “municipios certificados”, es decir con mayor capacidad de gestión, y directamente a los departamentos, en el caso de los “municipios no certificados”.

De manera que en todos los sectores contemplados, los departamentos y municipios intervienen en el mecanismo de operación y ejecución, de una forma más o menos coordinada. De hecho, las leyes que regulan la materia son muy precisas en delimitar las funciones de uno y otro nivel.

La evaluación del proceso de descentralización fiscal colombiano y particularmente el esquema del SGP es importante porque constituye el esquema central de la descentralización del gasto y prácticamente en la única fuente de financiación de los sectores sociales en vastas zonas del país.

De modo que del diseño de los esquemas de descentralización y de su operación institucional depende una política eficiente de lucha contra la pobreza y de promoción del equilibrio regional. Además, si la descentralización no se gestiona adecuadamente en las regiones y no se generan dinámicas de desarrollo local, el resultado final es el afianzamiento de un esquema perverso de dependencia del nivel central.

A decir verdad, la fase de profundización de la descentralización ha respondido más a urgencias de programación macroeconómica de los Gobiernos de turno que a una intención de profundizar el proceso. Aunque se debería destacar la iniciativa de la Ley 1176/07 por separar en una bolsa aparte los recursos destinados al agua potable y el saneamiento básico, ha permitido una mayor aproximación de la distribución de los recursos en concordancia con la realidad del sector.

**Cuadro 4**  
Trasferencias territoriales (% PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total transferencias	4,8	5,3	4,9	5,4	5,6	5,7	5,5	5,5	5,1	4,8 <sup>1</sup>
Educación	2,7	3,0	3,0	3,0	3,2	3,2	3,1	3,1	2,9	-
Salud	1,1	1,3	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	-
Otros programas	0,9	1,1	0,9	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	-
Propósito general	-	-	-	-	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	-
Asignaciones especiales	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-

Fuente: Lozano y Ramos con base en información MHCP y DANE; <sup>1</sup> 2007 fuente CONFIS.

## Reformas y escenarios financieros

Como se puede observar en el cuadro 4, los recursos del SGP, representan una fuente fundamental para la financiación de los servicios sociales en las regiones de Colombia.

A continuación se hará un recuento de la evolución del sistema de transferencias a las entidades territoriales, partiendo de la Constitución de 1991, y se construirán algunos escenarios financieros plurianuales, para captar el impacto macroeconómico del sistema de transferencias y su efecto sobre la financiación de los servicios sociales en las entidades territoriales.

### *La Constitución Política de Colombia*

Los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 (reformados en dos ocasiones mediante la aprobación de los actos legislativos correspondientes) especificaban la forma en que evolucionarían tanto el situado fiscal y la participación de los municipios en los ICN.

El artículo 356 en su texto constitucional original, estableció que el situado fiscal debía evolucionar cada año de forma tal que en algún momento alcanzara un porcentaje de los ICN que fuera suficiente para atender debidamente los servicios para los que fue destinado.

A su vez la Ley 60/93 en su artículo 10, determinó que el situado fiscal debería representar el 24,5% de los ICN en 1996.

Por su parte el artículo 357 en su texto constitucional original, estableció que la participación de los municipios en los ICN experimentaría un crecimiento anual desde un 14% en 1993 a un 22% como mínimo en 2002.

### *El Acto Legislativo 01/2001*

El Gobierno de la época siempre mostro su preocupación por el hecho de tener un sistema fiscal de descentralización atado a los ICN. En palabras de los funcionarios oficiales esta situación generaba un esquema de gasto público muy inflexible y rígido, en el cual era difícil emprender un proceso de ajuste fiscal con gastos que constitucional y legalmente estaban predeterminados.

#### Cuadro 5

Formula de evolución del SGP según Acto Legislativo 01/2001

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Inflación						
Adicionales	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5

Fuentes: Acto Legislativo 01/2001.

De esta manera a instancias del Gobierno, se presentó y se aprobó el Acto Legislativo 01/2001, en cuya vigencia se estableció un crecimiento real definido por porcentajes adicionales a la inflación causada, partiendo de un valor de 10,96 billones en 2001; de modo que entre 2002 y 2005 el crecimiento real del SGP se definió en el 2% y entre 2006 y 2008 del 2,5%.

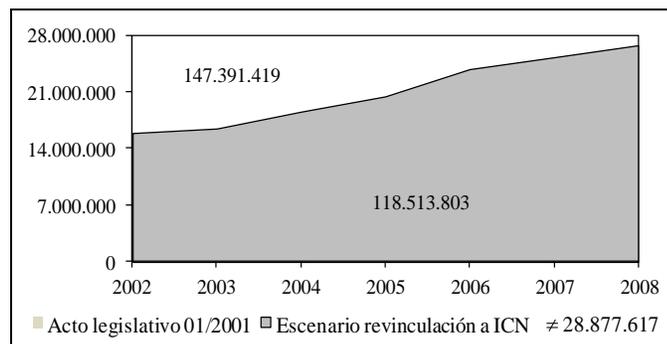
En ese entonces la discusión política se contextualizó en un ambiente económico enrarecido por el bajonazo económico de 1999 (-4,2%). Este retroceso afectó el monto de los recursos transferidos, por cuanto implicó una reducción drástica de los ingresos tributarios del Gobierno. Como se puede observar en el cuadro 4 las transferencias como porcentaje del PIB pasaron de representar el 5,3% en 1999 al 4,9% en 2000.

Con el Acto Legislativo 01/2001 se desvinculó la evolución de las participaciones de los ICN y se unificó en una sola bolsa denominada SGP, lo que antes se manejaba como situado fiscal y participaciones municipales.

El Acto Legislativo 01/2001 contribuyó a aliviar la situación fiscal del Gobierno en dos sentidos. En primer lugar, al desvincular las transferencias de los ICN, le dio más flexibilidad presupuestal al Gobierno nacional, ya que le permitió retener los recursos generados en reformas tributarias y los mayores ingresos por eficiencia en el recaudo. En segundo lugar, se moderó el crecimiento de las transferencias, al evitarse un escenario de vinculación automática con respecto a los ICN.

Gráfica 6

Diferencia entre escenarios Acto Legislativo 01/2001 – periodo 2002-2008  
(millones de pesos constantes 2007)



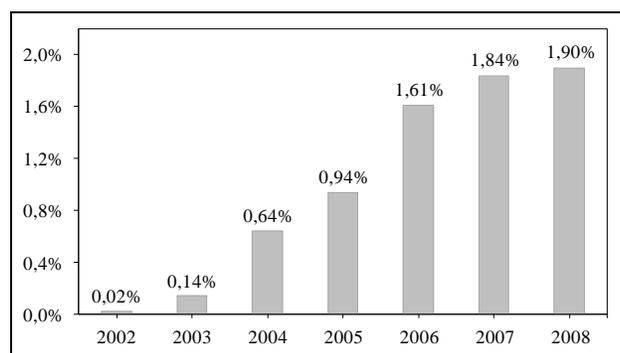
Se parte de una base de 10,69 billones en 2001 según Acto Legislativo 01/2001. Fuente: Elaboración propia basada en documentos CONPES.

El ejercicio de escenarios evidencia la importancia que representó la aprobación de la reforma de 2001 para la consolidación de la posición fiscal del Gobierno. El ahorro fiscal alcanzado al entrar en funcionamiento el sistema reformado, equivalió a 28,9 billones de pesos constantes entre 2002 y 2008.

Esta primera reforma, a pesar de haber contado con la oposición férrea de los sindicatos y particularmente la de los maestros, le permitió al Gobierno un mayor margen para el manejo macroeconómico y evitó una mayor presión sobre los indicadores de deuda del país.

Gráfica 7

Comparación Acto Legislativo 01/2001 vs. vinculación a ICN  
Ahorro fiscal (% PIB)



Fuente: cálculos propios basados en el ejercicio de escenarios. Los datos del PIB tomados de DANE.

Los datos del gráfico 7 deducidos del ejercicio propio de escenarios financieros estiman el ahorro fiscal en una magnitud de 7,1 puntos del PIB. Por su parte, Lozano, Ramos y Rincón (2007) calculan que el ahorro fiscal generado durante la primera parte del periodo de transición (2002-2005), equivalió al 1,8% del PIB y durante la segunda parte (2006-2008) al 4,2% del PIB. De modo que estiman que, en total, el ahorro fiscal durante el periodo de transición fue del 6% del PIB.

#### *El Acto Legislativo 04/2007*

El artículo 357 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01/2001 establecía que una vez finalizado el periodo de transición (2008), el incremento anual de los recursos para el SGP, debía ser igual al promedio de la variación porcentual de los ICN durante los cuatro años anteriores<sup>4</sup>.

De haberse cumplido lo anterior, el Gobierno habría experimentado un retroceso en materia de ahorro fiscal, la relación deuda-PIB se habría incrementado y el déficit primario habría alcanzado el 0,7% del PIB en 2011, como se presenta en el cuadro 6.

Ante tal eventualidad en septiembre de 2006, el Gobierno presentó una propuesta de reforma constitucional que reglamentó la materia, para evi-

<sup>4</sup> Acto Legislativo 01/2001, art. 3.

tar una nueva revinculación del sistema a los ICN y que mantuvo una fórmula de crecimiento real adicional a la inflación causada.

Cuadro 6  
Implicaciones macroeconómicas- Acto Legislativo 04/2007

	2009	2010	2011
Escenario revinculación ICN			
Balance primario	-0,9	-0,8	-0,7
Deuda/PIB			52,5%
Formula de crecimiento real al 04/07			
Balance primario	0,4	0,6	0,8
Deuda/PIB			48,6%

Fuente: Lozano, Ramos y Rincón (2007).

Posteriormente, con el trámite de la reforma en el Congreso de la República, la discusión política obligó a la modificación de las fórmulas de incremento real del sistema. Y casi al final del proceso, un paro (huelga) nacional de maestros, originado precisamente en la presentación de la reforma, consiguió incluir en la fórmula, algunos puntos adicionales específicamente para el sector educativo. Así las cosas, durante la discusión de la reforma, se contemplaron tres fórmulas posibles derivadas de tres propuestas: a) la propuesta original del Gobierno, sintetizada en la exposición de motivos al proyecto de acto legislativo<sup>5</sup>; b) la revinculación del sistema a los ICN, y c) la fórmula fruto del acuerdo político que dio origen al Acto Legislativo 04/2007.

Para mayor claridad, las tres propuestas contemplaban sus propias fórmulas de evolución de los recursos del sistema, como se detalla a continuación.

Cuadro 7  
Formula de crecimiento SGP en tres escenarios del trámite del Acto Legislativo 04/2007

	2008	2009	2010	2011 ... 2016	2017 ... 2022
Exposición de motivos Gobierno <sup>1</sup>	Inflación + 2,5	Inflación + 3,5		Inflación + 2	
Revinculación ICN <sup>1</sup>	Inflación + 2,5	Promedio Δ ICN últimos 4 años			
Fórmula definitiva incluida en el Acto Legislativo 04/2007 <sup>2</sup>	Inflación + 4,0	Inflación +3,5	Inflación+3,0	Promedio Δ ICN últimos 4 años	
	Puntos educación: 1,3	Puntos educación: 1,6	Puntos educación: 1,8		

<sup>1</sup> Mantiene el final del periodo de transición hasta 2008. Incluye la regla de que crecimientos del PIB superiores al 4% se traducen en crecimientos adicionales del SGP en la misma magnitud; <sup>2</sup> contempla

<sup>5</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exposición de Motivos al Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

para 2007 el fin del periodo de transición del Acto Legislativo 01/2001. Los puntos adicionales para educación, no forman parte de la base de cálculo para el sistema en la siguiente vigencia.

Fuente: Federación Colombiana de Municipios, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El cuadro anterior describe de una manera interesante varios puntos del trámite de la reforma que culminó con la promulgación del Acto Legislativo 04/2007.

- La propuesta original que presentó el Gobierno era supremamente corta, teniendo en cuenta la necesidad de las regiones en materia de servicios sociales. Los cambios en la fórmula resultantes de la discusión política así lo demostraron.
- En ausencia de una iniciativa del Gobierno, o de haberse caído la reforma, se hubiera retornado a la regla constitucional de determinación del SGP según la variación de los ICN.
- En principio la discusión partió del vencimiento en 2008 del periodo de transición de acuerdo con el Acto Legislativo 01 (datos sombreados del cuadro 7). Sin embargo, los voceros de las regiones consiguieron que finalmente la nueva fórmula entrara a regir desde 2008. Así que, por esta modificación, el sistema ganó en éste año 1,5 puntos, mas 1,3 puntos correspondientes a educación.
- Entre la propuesta original del Gobierno y la versión del Acto Legislativo 04/2007 se ganan 1,5 puntos en 2008, 0,5 puntos en 2009, y 1 punto entre 2011 y 2016. A lo anterior, se deben sumar los puntos asignados específicamente a educación.
- Cabe también resaltar la provisionalidad de la solución adoptada, razón por la cual se debe volver a plantear la misma discusión cuando este próxima a expirar la regla provisional incluida en el Acto Legislativo. Lo acordado no constituye una solución definitiva. Antes de que concluya el actual régimen de transición en 2016, se prevé que el Gobierno vuelva a presentar una nueva reforma.

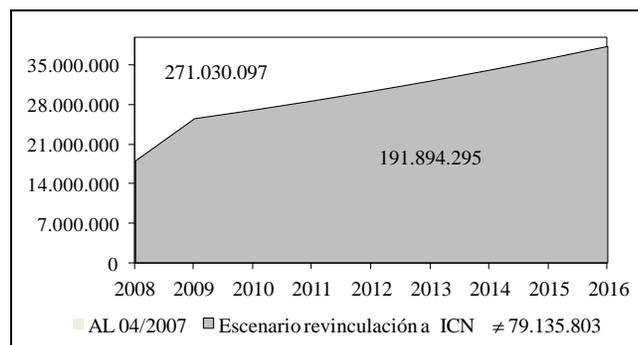
Esto implica que se reabrirá el debate sobre la descentralización. Las características de ese debate dependerán de la situación económica del momento y de la evolución de los resultados fiscales en los próximos años. Esa coyuntura podría ser aprovechada para hacer un debate a fondo y con una gran variedad de argumentos sobre el proceso de descentralización.

Pero es necesario traducir las anteriores fórmulas en flujos de recursos financieros para comprender la preocupación del Gobierno, ante el escenario de revinculación del sistema a los ICN. En efecto, las fórmulas de evolución del sistema anteriormente reseñadas, permiten construir dos escenarios, que implícitamente estiman el ahorro fiscal futuro para el Gobierno.

Los datos del presente ejercicio tienen la ventaja, con respecto a ejercicios anteriores, de utilizar unos supuestos macroeconómicos de fuentes recientes, que incorporan un ambiente más enrarecido por un repunte inflacionario. Estas perspectivas de riesgos inflacionarios futuros harían que los recursos del sistema en términos nominales evolucionen con más velocidad, de modo que analizar las cifras en pesos corrientes puede dar lugar a un espejismo. Este espejismo se corrige con el ejercicio de deflactación de las series.

Gráfica 8

Un ejercicio de proyección diferencia entre escenarios Acto Legislativo 04/2007 – 2008-2016 (millones de pesos constantes de 2007)



Fuente: Elaboración propia según Acto Legislativo 04/2007 y modificación a los art. 356 y 357 incluidos en el Acto Legislativo 01/2001. Los supuestos macroeconómicos se detallan en anexo al final. Para escenario de revinculación, el % de ICN (2001) que debe ser retomado en 2008 se tomó de Restrepo, Céspedes, y Baquero. Citados en Fedemunicipios (2007). En los ICN se aplican los descuentos de ley. Se supone un crecimiento anual del 10% en los ICN.

Se prevé que los flujos de recursos para el SGP durante los próximos años ascenderán a 191,9 billones de pesos constantes resultantes de la fórmula aprobada en el Acto Legislativo 04/2007. Esta fórmula representa un sacrificio fiscal, si se compara con la propuesta inicial del Gobierno incluida en la exposición de motivos, pero que es mucho más manejable en términos macroeconómicos comparada con los resultados del escenario de revinculación a ICN.

A la luz de las cifras, éste último escenario era verdaderamente preocupante. Con un supuesto de crecimiento nominal de los ICN del 10% durante los próximos años, los recursos del sistema hubieran ascendido a aproximadamente 271 billones constantes de 2007, que hubieran repercutido en un crecimiento poco sostenible de la deuda pública y que hubieran obligado a modificar la programación plurianual del Gobierno. De hecho, los planes alternativos de los funcionarios gubernamentales, contemplaban un

importante recorte en el gasto público y un nuevo paquete tributario, en caso de haberse caído la reforma.

En resumidas, el Acto Legislativo 04/2007 se centró en puntos específicos como se detalla:

- Definió la aplicación de la nueva fórmula propuesta a partir de 2008, es decir, anticipó en un año el inicio de la nueva regla.
- En las discusiones tempranas en el Congreso, se logró incrementar los porcentajes reales de evolución del SGP, incluyendo un punto adicional destinado a educación.
- Durante el trámite legislativo en séptimo debate, este punto porcentual adicional, fue complementado con recursos adicionales para educación así: para 2008 y 2009 0,3 puntos, para 2010 0,6 puntos, para el periodo 2011 a 2016 0,8%. Esta modificación en la fórmula respondió al paro (huelga) de maestros organizado para la época.
- Destinó un porcentaje del 17% de los recursos de propósito general, a municipios con población menor a 25.000 habitantes.
- Para evitar que los nuevos resultados de población arrojados por el censo de 2005 afectaran algunas regiones, se estableció que el sistema orientaría los recursos necesarios para evitar recortes por este factor.
- Convirtió en regla permanente, aquella que establece que si la economía crece por encima del 4%, el SGP para las entidades territoriales se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes asumidos anteriormente por la nación.
- Definió una bolsa de recursos independiente para servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, independiente de la asignación a propósito general.
- Flexibilizó el porcentaje de recursos asignados para cada sector al alcanzar coberturas universales, de modo que puedan reorientarse a otros sectores.

#### EL ESQUEMA DE COMPETENCIAS

La modificación del artículo 356 presente en el Acto Legislativo 01/2001 plantea un principio de sentido común: “no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. En Colombia a diferencia del proceso español, siempre prevaleció un principio de homogeneidad competencial entre los departamentos y si se quiere también entre los municipios, a través de la definición de competencias uniformes en la prestación de los servicios sociales. Esto se puede también aplicar al periodo previo a la reforma constitucional de 1991.

El tema de las competencias ha sido tocado en las diferentes reformas

y reglamentaciones en la materia, siendo las mas recientes: Ley 60/93, Ley 715/01 y Ley 1176/07.

Cuadro 8  
Colombia – SGP – Competencias legales y responsable ejecutor

	Competencia	Responsable <sup>1</sup>	Criterios de asignación	
Asignaciones especiales 4%	Resguardos indígenas 0,52%	Municipios con resguardos indígenas	Población indígena	
	Municipios ribereños Rio Magdalena 0,08%	Municipios ribereños	Proporcional al lindero con el río	
	Alimentación escolar 0,5%	Distritos y Municipios	Matricula escolar y permanencia en el sistema educativo	
	Fonpet 2,9%	Fonpet – nación	Retenidos directamente Minhacienda	
Sectores sociales 96%	Educación preescolar primaria y secundaria 8,5%	Departamentos distritos y municipios certificados. Municipios no certificados administran mejoramiento calidad	Población atendida, población por atender, pobreza	
	Salud 24,5%		Población atendida, equidad y eficiencia administrativa	
	Agua potable saneamiento básico 5,4%	Subsidios a los usuarios, deuda en proyectos del sector, estudios, intervenciones, construcción y adquisición de equipos, etc. 85%	Distritos y municipios certificados	Déficit cobertura Población atendida y esquema solidario, esfuerzo propio, pobreza, eficiencia
		Cofinanciación planes departamentales de aguas 15%	Departamentos y distrito capital	En función de los municipios de su jurisdicción, usando los mismos criterios señalados
		Municipios con población <25.000 htes para inversión. 17%	Municipios	Población, pobreza relativa, población rural y urbana
	Propósito general 1,6%	Propósito general 83% (hasta 42% de este rubro para inversión y funcionamiento en municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría <sup>6</sup> )	Municipios, distritos y departamento de San Andrés	Pobreza relativa, población urbana y rural, eficiencia fiscal y administrativa
Crecimiento económico	Primera infancia	Municipios y distritos	Población infantil y pobreza	

<sup>6</sup> La Ley 617/00 clasifica los distritos y municipios según población y rentas. Categoría especial: aquellos con población igual o mayor a 500.001 habitantes e ingresos corrientes libre destinación (ICLD) superiores a 400.000 Salarios mínimos legales mensuales (SMLM). Primera: aquellos con rango de población entre 100.001 y 500.000 habitantes, con ICLD en el rango de 100.000 a 400.000 SMLM. Segunda: aquellos con rango de población entre 50.001 y 100.000 habitantes con ICLD en el rango entre 50.000 y 100.000 SMLV. Tercera: aquellos con rango de población entre 30.001 y 50.000 habitantes con ICLD en el rango entre 30.000 y 50.000 SMLV. Cuarta: aquellos con rango de población entre 20.001 y 30.000 habitantes con ICLD en el rango entre 25.000 y 30.000 SMLV. Quinta: aquellos con rango de población entre 10.001 y 20.000 habitantes con ICLD en el rango entre 15.000 y 25.000 SMLV. Sexta: aquellos con población inferior a 10.000 habitantes con ICLD no superior a 15.000 SMLV.

<sup>1</sup> La Carta Política de 1991 reconoció a los distritos como entidades del nivel local con régimen especial: Distrito Capital de Bogotá, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Posteriormente, en 1993 se reconoció el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla; nota: La Constitución art. 150 y 189 establece un listado de 53 competencias constitucionales del nivel central en materia de orden público, de responsabilidades con el legislativo, de administración pública del Estado y funciones en materia económica. Los artículos 300, 305, 313 y 314 asignan atribuciones a los niveles subnacionales pero “carece del alcance que le permita generar un verdadero impacto en la vida social” (Zuluaga, 2005, 191). \* Normalmente en la determinación de las ponderaciones de los criterios se aplican técnicas estadísticas de análisis. Fuente: Ley 1176/07, Ley 715/01, Acto Legislativo 04/2007 y Acto Legislativo 01/2001.

Toda la construcción institucional en materia de descentralización, derivada de la constitución y de las posteriores reformas, definió no sólo los temas financieros sino también las competencias de cada nivel de Gobierno. Mención especial merece la Ley 715/01 que definió los criterios de distribución de los recursos, atendiendo las características propias de cada sector, incluso se puede citar también la Ley 1176/07 que, entre otras cosas, establece los criterios de distribución, específicamente para el sector de agua potable y saneamiento básico.

Como se ha expresado anteriormente, en las primeras fórmulas se concedió un amplio protagonismo a los municipios como espacio más identificado con las necesidades locales y después de un tiempo, se amplió la participación de los departamentos en algunas funciones específicas del proceso.

### Educación

En el régimen anterior, antes de la Ley 29/89, la nación administraba la nómina docente de forma centralizada hasta que se delegó a los alcaldes la función del manejo del personal. Después de la promulgación de la constitución y de la Ley 60/93, se permitió a los municipios con población superior a 100.000 habitantes el manejo de los recursos educativos, y en el caso de los municipios no certificados se designó al departamento como el encargado de administrar los recursos. En adición, se concedió competencias propias a cada nivel de Gobierno para permitir la contratación de personal docente con sus propios recursos y para realizar gastos de inversión.

Como resultado de esa evolución, los departamentos entraron a jugar un rol de soporte de los municipios y, en algunos casos, a gestionar sus recursos.

Les fueron asignadas competencias específicas en materia de educación preescolar, primaria y secundaria. Entre sus competencias se incluye la gestión de la información, la concesión de la certificación a los municipios que cumplan los requisitos y para los municipios no certificados, el apoyo técnico y administrativo, la gestión directa de los recursos financieros y la

prestación del servicio educativo.

Además deben administrar la planta de personal docente y administrativo, nombrando y promoviendo a los docentes, con sujeción a la disponibilidad de recursos del sistema. Finalmente, ejercen labores de vigilancia delegadas por el nivel central y de cumplimiento de estándares en materia de calidad y de cobertura.

En este sector el país tiene desafíos fundamentales para mejorar el capital humano y para mantener insertos en su proceso de formación a los niños y jóvenes en edad de estudiar. Con este panorama, el papel de los niveles subnacionales es clave en la detección de las necesidades locales más prioritarias y explica en buena medida los avances en materia de descentralización de los últimos años.

El reto es enorme en materia financiera si se tienen en cuenta las fuentes complementarias que concurren al financiamiento del sector. Además de los recursos del SGP, se cuenta con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Fondo Nacional de Regalías y los recursos propios que las entidades territoriales puedan destinar a inversión en el sector. De modo que se asiste a un esquema cofinanciado, de cuya gestión depende la formación básica del capital humano del país.

## Salud

En la operación del sector salud, las reformas recientes le dieron más impulso al papel de los municipios en el sector. Las reformas de libre mercado, que prevalecieron en buena parte de los aspectos de la economía se aplicaron también al sector.

En efecto, con la creación un Sistema General de Seguridad Social se abrió espacio a la participación de agentes del sector privado en un sistema de mercado, en el cual los cotizantes pagaban por el derecho a servicios médicos y a medicamentos específicos, mientras que la acción del Estado se “focalizó” en el suministro de subsidios a la demanda para la población más pobre, es decir, aquella que no poseía medios para integrarse a los mecanismos de mercado.

En el “régimen contributivo” se paga, a través de las cotizaciones, el derecho a la prestación de servicios de salud y al suministro restringido de medicamentos limitados a un listado del plan obligatorio de salud (POS). En este sistema participan los trabajadores dependientes, los independientes y los jubilados. Esta parte de sistema se financia básicamente por las cotizaciones de los afiliados, cuotas moderadoras y copagos, recobros, y en algunos casos por aportes de las administraciones públicas.

En el “régimen subsidiado” se cubre a la población pobre y vulnerable que no puede pagar total o parcialmente la cotización contributiva. El pago se hace a través de una contribución subsidiada en parte o en su totalidad.

El SGP participa como fuente de financiación básicamente en el régimen subsidiado, en el cual intervienen también recursos del FOSYGA, rentas cedidas, regalías y recursos propios de los municipios y departamentos.

Para alcanzar mejores coberturas de los servicios en salud, se requiere una política económica consistente con el crecimiento de la economía, para fomentar el empleo formal y elevar el número de afiliados al régimen contributivo y, por otro lado, para ampliar la cobertura del régimen subsidiado es necesario diversificar las fuentes que actualmente financian el sector: el mismo SGP, el presupuesto general de la nación y FOSYGA, los recursos propios de las entidades territoriales y, en algunos departamentos, los recursos de regalías.

#### Agua potable y saneamiento básico

El proceso inicial de desconcentración del sector tuvo un carácter de municipalización, aunque no llegó muy lejos debido a que se mantuvieron centralizadas las decisiones en lo referente a servicios públicos domiciliarios. Este proceso incipiente de descentralización data de finales de la década del ochenta y estableció una asignación financiera en la participación en el IVA, que se debía destinar al sector en cuestión sin que se precisara el porcentaje exacto.

Una norma posterior (la Ley 60/93) definió que la asignación al sector dentro de la participación de los municipios en los ICN debía equivaler al 20%, permitiendo al nivel departamental reorientar dichos recursos a otros sectores en el momento en que se alcanzara el 70% de cobertura.

Las norma general que regula el sector se remonta a la Ley 142/94 y las directrices de la política sectorial se guiaron por un esquema orientado al mercado, en donde la operación respondía a un esquema de tarifas pagadas por los usuarios, con una estructura de subsidios interestratos y con la movilización de recursos adicionales desde el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.

De modo que los recursos del SGP complementaron diversas fuentes financieras, al punto que se estima que entre 1996 y 2006 los recursos asociados a las transferencias correspondieron al 40% del financiamiento del sector.

La función del SGP como fuente complementaria dentro del sistema es vital si se tiene en cuenta que, según información de la Superintendencia

de Servicios Públicos Domiciliarios, en la mayoría de municipios los usuarios que reciben subsidios alcanzan en 83,4% de los usuarios residenciales, en forma tal que no es suficiente con la redistribución de recursos vía subsidios inter estratos.

La Ley 715/01 estableció que de los recursos asignados a propósito general se debía asignar el 41% para financiar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, aunque los criterios de asignación territorial no se guiaban específicamente por la necesidad del sector. Los recursos se debían destinar básicamente a inversión en infraestructura del sector y al otorgamiento de subsidios a los estratos más bajos.

La reforma más reciente en términos de definición de competencias, por medio de la Ley 1176/07, se centró en la definición de la normativa del sector de agua potable y saneamiento básico. La reforma separó del sector “propósito general” las competencias específicas de agua potable y saneamiento básico, de modo que se pudieran establecer criterios de asignación de recursos y una mecánica de operación apropiados para las problemática del sector.

Antes de la reforma, en vigencia de Ley 715/01, se englobaban en la asignación para “propósito general”, los recursos específicos para este sector a través de un porcentaje de asignación del 41%. Los recursos básicamente se destinarían para la financiación de infraestructuras y el otorgamiento de subsidios a los usuarios de los servicios públicos de los estratos más bajos.

### Propósito general

El sector de propósito general está constituido por una asignación del SGP destinado a financiar gastos de inversión en los municipios del país y expresamente del departamento de San Andrés y Providencia. La asignación de los recursos se hace siguiendo las prioridades contempladas en los planes distritales y municipales de desarrollo, y se permite su destinación a gastos de funcionamiento propios de la administración, en los municipios de las categorías más pobres del país.

Anteriormente, los recursos se asignaban sin determinar una prioridad. Posteriormente, para favorecer a los municipios más pobres y con menor capacidad tributaria, el Acto Legislativo 04/2007 procedió de entrada a hacer una distribución de los recursos de propósito general y de esa forma dio una participación específica del 17% a los municipios con población inferior a 25.000 habitantes, de manera que el 83% restante pasó a representar el monto a distribuir entre la totalidad de municipios, incluyendo los del primer grupo.

Así mismo, se permite aplicar los recursos al servicio de la deuda ad-

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

quirida para el financiamiento de proyectos de inversión física y por otro lado, la ley determina unos porcentajes de este sector destinados al deporte y la recreación y la cultura.

### Primera infancia

El Acto Legislativo 04/2007 estableció en el parágrafo transitorio 2º, que los recursos del SGP correspondientes a crecimiento económico superior al 4% se debían destinar a la atención de la primera infancia, lo que supone que son recursos no recurrentes sujetos al comportamiento de la actividad económica y que por tanto se deben reforzar los mecanismos alternativos de financiamiento, tanto del orden nacional como subnacional.

La distribución de los recursos sectoriales según la Ley 1176/07 se debe realizar según determinación del CONPES y abarca acciones en materias de salud, nutrición, educación inicial, protección de riesgos y derecho a la identificación.

## EL PROCESO AUTONÓMICO ESPAÑOL

### Mapa 3

España: división política. Comunidades autónomas (CA) y ciudades de régimen autonómico



Fuente: [www.es.geocities.com](http://www.es.geocities.com)

Mapa 4  
España - PIB per cápita 2007 (miles de euros corrientes)



Fuente: [www.es.geocities.com](http://www.es.geocities.com), [www.google.es](http://www.google.es), INE- Cuentas Regionales.

España es un país bastante descentralizado, como lo reconocen varios conocedores del tema, y esta característica se puede atribuir tanto a la creencia en las bondades del sistema de interpretar las preferencias del ciudadano como a la necesidad de cohesión política planteada por su heterogeneidad regional.

De hecho como es natural, existen diferencias notorias en las tradiciones históricas y entre los niveles de PIB per cápita entre regiones, citando el caso de las más ricas como País Vasco, Madrid, Cataluña, Valencia y Navarra y las regiones más rezagadas como Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha y que por citar un ejemplo el PIB per cápita del País Vasco por poco duplica el de Extremadura. En este, los mecanismos redistributivos del proceso autonómico (fondo de suficiencia, fondo de compensación interterritorial) son claves para la nivelación interterritorial.

La integración en una sola nación de gentes que en su discurrir diario se expresan en sus lenguajes locales, que se identifican férreamente con sus ancestros regionales y con tradiciones nacionales diversas, es una labor titánica que supera el “voluntarismo político”, en un país que hace lo posible

por asimilar dentro de sí a sus gentes (Sánchez, 2008) y que pone a prueba la capacidad negociadora de los Gobiernos centrales de cualquier signo político y que generalmente finaliza con soluciones al estilo “café para todos”.

Así mismo, la profundización de una descentralización consensuada permitiría la afirmación de los reclamos por más autonomía de las comunidades con importante presencia de fuerzas nacionalistas, restándole legitimidad y razones a aquellos que amenazan con una escisión del país.

Lo interesante del proceso autonómico español es que pretende mantener con consensos políticos lo que el franquismo alcanzó a fuerza de una represión despiadada. Sin embargo, la dificultad consiste en determinar el límite del proceso, ya que las fuerzas nacionalistas no conocen límites de autonomía y, de otro lado, los problemas de la financiación regional ha acarreado roces entre regiones ricas y atrasadas en la discusión de los esquemas de solidaridad interregional.

El análisis del proceso de descentralización en España es interesante ya que la negociación autonómica y la forma como se abordó el problema regional fue una de las facetas más complejas del retorno de España a la democracia y la construcción institucional que siguió a la proclamación de la CE de 1978. Paralelamente, las regiones dentro del proceso autonómico se han legitimado frente a la localidad de sus ciudadanos y se han erigido como interlocutores válidos ante el nivel central.

Quizás la complejidad del problema autonómico y de las susceptibilidades nacionalistas determinó que la Constitución de 1978 no cerrara en definitiva la organización autonómica, a sabiendas de que iba a ser una negociación política difícil y que era una materia que requería unos consensos amplios entre las más diversas fuerzas.

Ahora bien, la plena incorporación de España a las instituciones comunitarias ha afectado fuertemente la política autonómica. De un lado, ha permitido canalizar recursos de los fondos de desarrollo comunitario (FEDER) pero también ha incorporado límites a las trayectorias de gasto y de endeudamiento para cumplir las normas de armonización macroeconómica incluidas en los pactos de estabilidad y crecimiento. De modo que a la discusión de la problemática interna sobre autonomía se añaden los límites impuestos por la “restricción europea”.

#### DESEMPEÑO MACROECONÓMICO RECIENTE Y POLÍTICA FISCAL

El modelo de crecimiento español, por lo menos en el periodo más reciente, descansó en una parte importante en actividades relacionadas con la construcción, el sector inmobiliario y el turismo. Así mismo, el abultado déficit

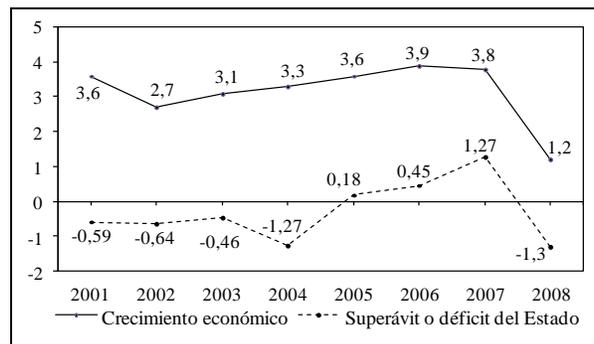
externo de la economía española refleja una alta dependencia de los flujos de financiamiento del exterior y una mayor vulnerabilidad con respecto a la inestabilidad en los flujos de capital y a las turbulencias de los mercados financieros internacionales. De manera que, siendo una economía de por sí abierta, el actual deterioro de las condiciones financieras internacionales y la ralentización del crecimiento mundial se unen a los factores internos para agudizar el ajuste a la baja de la economía.

Paralelamente, los socios europeos y otras economías desarrolladas presentan también un debilitamiento de sus indicadores de actividad económica y un deterioro de sus mercados laborales. En un contexto global, la crisis hipotecaria de Estados Unidos afectó el entorno financiero internacional y la excesiva toma de riesgo de los agentes financieros debilitó la posición patrimonial de los agentes económicos.

Por estas razones, los mercados financieros internacionales registran una mayor aversión al riesgo en un contexto de fragilidad financiera, y quienes van a verse más afectados son los países con altos déficit externos por las dificultades al encontrar financiamiento del resto del mundo.

Gráfica 9

España: desempeño macroeconómico. Crecimiento económico y resultado fiscal del Estado (% PIB)



Fuente: INE y IGAE – Ministerio de Economía y Hacienda.

Como consecuencia de lo anterior, aquel ciclo expansivo español iniciado hace más de una década acusa en la actualidad un descenso agudo y más rápido de lo previsto. De hecho España cierra en 2008 una larga etapa de expansión desde 1994, que se entiende como la maduración de un ciclo cuya desaceleración se preveía en 2006 y 2007, interpretando el debilitamiento del consumo de los hogares y de la inversión residencial.

La expansión de las actividades inmobiliarias permitió crecer a tasas relativamente altas con respecto a otros países avanzados de Europa. Entre

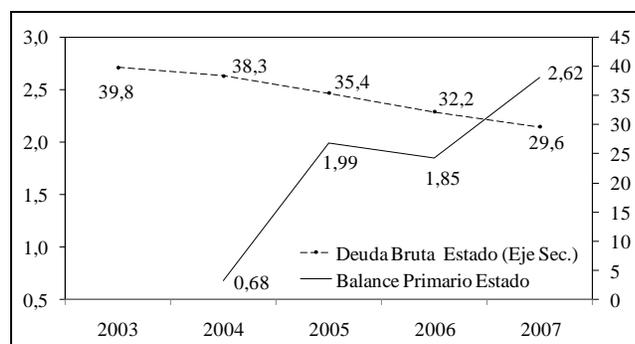
2001 y 2007 la media del crecimiento anual fue del 3,4%, jalonado por un auge importante del sector inmobiliario que tuvo un efecto muy importante en el mercado de trabajo. En 2007 el desempeño español con un crecimiento del 3,8%, fue notablemente superior al promedio de la zona del euro que alcanzó una tasa de variación superior al 2,5%.

De otro lado, las ayudas comunitarias procedentes de Bruselas constituyeron otra fuente importante de financiación que consolidaron el crecimiento de España y contribuyeron a la modernización de la economía y de la infraestructura durante los años noventa. Así mismo, los recursos comunitarios fueron determinantes a la hora de alcanzar la convergencia con los niveles de desarrollo del resto de países de Europa. De manera que, al irse reduciendo los flujos de ayuda europeos, la economía española debe sustituir esta financiación por recursos generados en el propio ámbito nacional.

El ajuste del ciclo expansivo de años pasados y la coyuntura actual, dan paso a un panorama más negativo por las señales de agotamiento del modelo basado en la construcción y las actividades especulativas. El decaimiento reciente de la actividad económica y el debilitamiento de la demanda interna se han reflejado en menores perspectivas de crecimiento para 2008, 1,2%. Al tiempo que la tasa de paro en el tercer trimestre de 2008 se elevó al 11,3%.

Gráfica 10

España: trayectoria reciente. Deuda del Estado y balance primario Estado



Fuente: IGAE. Avance de la actuación presupuestaria del Estado durante 2007.

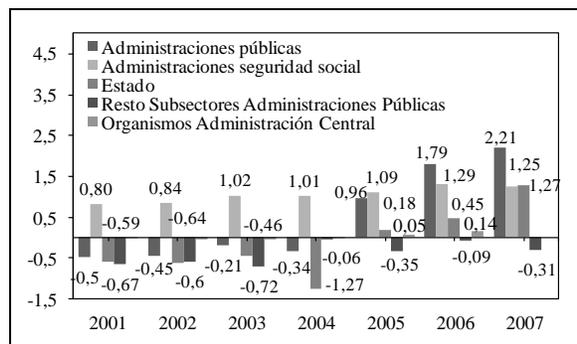
Ahora bien, en términos macro, los resultados fiscales parecen superponerse con los resultados del ciclo económico de largo plazo. Hasta ahora, el desempeño fiscal reciente de España ha sido relativamente equilibrado y en los últimos años superavitario, coincidiendo con la tendencia expansiva de la actividad económica.

Hasta 2007, la buena coyuntura fiscal del Estado se reflejó en la generación de superávit primario y en la reducción de la deuda bruta del Estado a un nivel cercano al 30% del PIB, de modo que, como es de esperar, ha contribuido a hacer la deuda pública más sostenible en el largo plazo.

Observando las cifras, el balance primario generado por el Estado fue positivo en los últimos cuatro años, afianzando un superávit que creció del 0,7% del PIB en 2004 al 2,6% en 2007. Con respecto al último año, el Banco de España (2007, 29) atribuye la consolidación del resultado primario a un leve repunte en los ingresos tributarios, explicado por una reducción del recaudo de los tributos ligados a la actividad inmobiliaria y por un repunte importante de los tributos directos, sin que al parecer hubieran influido los primeros indicios de debilitamiento de la demanda española en 2007.

Ahora bien, analizando un concepto de déficit más amplio y consultando los resultados fiscales con criterios de contabilidad nacional de la IGEA, se observa que, en forma paralela a la expansión económica, las administraciones públicas corrigieron paulinamente un leve déficit presentado desde inicios de la década y terminaron arrojando un robusto superávit en 2007.

Gráfica 11  
España: desempeño fiscal administraciones públicas  
Capacidad o necesidad de financiación (% PIB)



Fuente: elaboración propia con base en: Ministerio de Economía y Hacienda – IGAE. Avance de la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas.

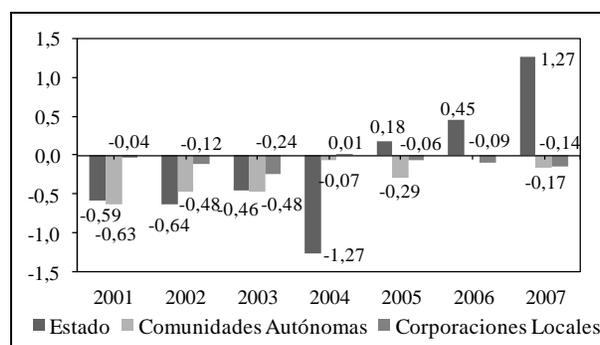
Los resultados fiscales de España, como es natural, están íntimamente relacionados con el ciclo económico, lo que explica el magnífico desempeño macroeconómico iniciado desde mediados de la década del noventa, que condujo a una corrección paulatina del balance de las Administraciones Públicas desde un déficit del 7,3% del PIB en 1995 a un superávit de 2,21% en 2007.

Sin embargo, tal como va la situación actual y de los años sucesivos, se prevé que se deteriore el resultado de las Administraciones Públicas. Por el momento, según cifras del Ministerio de Economía y Hacienda, el resultado del Estado revirtió su tendencia y acumuló un déficit del 1,24% del PIB hasta septiembre de 2008. Así mismo, el aumento del desempleo y el debilitamiento de las cotizaciones, anticipan un deterioro en el resultado de la Seguridad Social.

En suma, el frenazo de la economía española incidirá en el cambio de signo en el resultado de las Administraciones Públicas al punto que, según la Actualización Programa de Estabilidad 2008-2011, los años 2008 y 2009 cerrarán con déficit del 3,4% y 5,8% respectivamente.

Gráfica 12

España: desempeño fiscal estatal, autonómico y local  
Capacidad o necesidad de financiación (% PIB)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda – IGAE. Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas.

Pero ¿cómo juegan en este contexto las comunidades autónomas (CA)? Se puede decir que, a pesar de que no contribuyeron al superávit de las administraciones públicas, incurrieron en déficit cada vez más pequeños. Las cifras del déficit de las CA se han reducido cuantitativamente partiendo de un dato de -0,63 en 2001 a -0,17 en 2007, año en el que el Banco de España (2007, 29) resalta la importante expansión de la actividad inversora como antesala de las elecciones autonómicas y locales en el primer semestre.

A la reducción paulatina del déficit autonómico ha contribuido la incorporación de los niveles sub nacionales en los esfuerzos de estabilidad que buscan enmarcar las discusiones presupuestales con criterios de equilibrio fiscal.

En este sentido, la esencia de la Ley de Estabilidad Presupuestaria supone como condición necesaria para alcanzar los objetivos de estabilidad la inclusión de los subsectores de las administraciones públicas, en conside-

ración al alto grado de descentralización del gasto público español.

En la práctica, las normas de estabilidad presupuestaria involucran particularmente a las CA dentro de las metas de superávit o déficit permitido de las administraciones públicas con un horizonte de tiempo de tres años. De esta forma, al darle flexibilidad cíclica al resultado fiscal según las circunstancias de la economía, se persigue que todos los subsectores de las administraciones públicas asuman metas de superávit tanto global como individual<sup>7</sup>.

Estas medidas de disciplina fiscal se han implementado en un contexto de integración económica más amplio. Es así como gran parte de los buenos resultados fiscales de España se puede atribuir a su adhesión a los criterios establecidos en el marco de los acuerdos de estabilidad y convergencia de la zona del Euro. Estos compromisos obligan bajo penalizaciones al cumplimiento de los parámetros de estabilidad macroeconómica.

Finalmente, vale la pena anotar que con la integración a los mercados de Europa y a los parámetros técnicos de Bruselas, España no solo ha ampliado sus potenciales de crecimiento sino que se ha integrado en materia de política económica a una de las áreas más estables del mundo.

Sin embargo, la otra cara de la moneda es la pérdida de herramientas monetarias para incidir en la actividad económica de corto plazo, ante el panorama de estancamiento económico y el riesgo de una recesión en el futuro inmediato.

No obstante, ante la imposibilidad de utilizar la herramienta monetaria para la reactivación económica, el resultado fiscal positivo de los años anteriores ha permitido constituir un fondo que de margen a una política fiscal expansiva y que compense el ajuste excesivo que ha provenido del endurecimiento de la política monetaria en la zona euro hasta mediados de 2008.

#### EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PERFIL COMPETENCIAL

La CE define a España como un Estado unitario reconociendo el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Sin embargo, no hace alusión al mapa autonómico, ni define las competencias porque deja abiertos muchos

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica 5/01, Leyes 18/01 y 15/06. Esta última incorpora un componente cíclico a la determinación de las metas de déficit o superávit. Si la previsión del informe del Ministerio de Economía proyecta un crecimiento superior al 3% la meta fiscal debe corresponder a superávit; si el crecimiento se prevé entre el 2% y el 3% la meta fiscal será el equilibrio; y si se prevé un crecimiento inferior al 2% se permitirá la generación de un déficit a lo sumo del 1% del PIB. En este último caso el déficit se podrá distribuir ente los tres subniveles de las administraciones públicas.

aspectos para ser desarrollados por leyes orgánicas posteriores. Lo que si hace es enunciar los procedimientos por medio de los cuales los territorios se podían conformar como CA y aprobar sus estatutos de autonomía (EA).

Antes de la promulgación de la CE de 1978 el país exhibía una estructura centralizada con solo dos niveles de Gobierno: el central y el local (diputaciones provinciales y municipalidades), con competencias bastante limitadas y con una distancia enorme con respecto a las necesidades de los ciudadanos.

Después del férreo periodo de la dictadura de Franco, las demandas por el retorno a la democracia incluían la afirmación de las autonomías. En el art. 2 se define a España como un sistema unitario pero con alusión a las “nacionalidades” y regiones que la integran. Esta redacción no tenía en absoluto una voluntad soberanista, sino más bien aclaraba que el derecho a la autonomía se ejercía en el marco de la índole unitaria del Estado. Este retorno a lo particular permitió el protagonismo de las CA en la prestación de algunos servicios sociales.

A pesar de la naturaleza gradual del proceso de traspaso de competencias, la presión de algunas fuerzas nacionalistas en la negociación política permitió la inclusión en el texto constitucional de diversas excepciones que eliminaron la gradualidad en algunos casos y bajo ciertas condiciones.

Cuadro 9  
CA y modalidades de acceso a la autonomía art 143 y 151

CA	Provincias	Vía de acceso a la Autonomía	Régimen fiscal
Comunidades pluriprovinciales			
País Vasco	Álava, Guipúzcoa, Vizcaya	Disposición trans. 2a	Régimen foral
Cataluña	Barcelona, Tarragona, Lérida, Gerona	Disposición trans. 2a	Régimen común
Galicia	Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra	Disposición trans. 2a	Régimen común
Andalucía	Sevilla, Huelva, Cádiz, Córdoba, Jaén, Málaga, Granada y Almería	Art. 151	Régimen común
Com. valenciana	Valencia, Castellón, Alicante	Art. 143, Leyes orgánicas de transferencias <sup>8</sup>	Régimen común
Canarias	Palmas, Santa Cruz de Tenerife	Art. 143	Régimen común
Aragón	Zaragoza, Huesca y Teruel	Art. 143	Régimen común
Castilla - La Mancha	Albacete, Toledo, Cuenca y Guadalajara	Art. 143	Régimen común

<sup>8</sup> Art. 143, pero con competencias ampliadas desde el principio. En la misma sesión de las Cortes Españolas donde se aprueba el Estatuto, a continuación, se transfieren, sin esperar 5 años, las competencias del art. 149 de la Constitución Española –las del gobierno central, y sólo las que pueden ser transferidas o compartidas. No las aplicaron de inmediato, pese a poder hacerlo. La transferencia fue progresiva. Por otra parte hay una diferencia fundamental respecto de las de la vía rápida: 151 (históricas o mejoramiento del fuero): no pueden convocar elecciones autonómicas cuando el presidente decida, sino de acuerdo con un calendario común para todas las CA del art. 143.

Extremadura	Cáceres y Badajoz	Art. 143	Régimen común
Castilla - León	Burgos, Valladolid, Palencia, Soria, Segovia, León, Zamora, Salamanca	Art. 143	Régimen común
<b>Comunidades uniprovinciales</b>			
Navarra		Disp. adicional 1ª y disp. transitoria 4ª	Régimen foral
Murcia		Art. 143	Régimen común
Asturias		Art. 143	Régimen común
Cantabria		Art. 143	Régimen común
La Rioja		Art. 143	Régimen común
Baleares		Art. 143	Régimen común
Madrid		Art. 143	Régimen común
<b>Comunidades infraprovinciales - Ciudades autonómicas (régimen autonómico administrativo sin capacidad legislativa)</b>			
Ceuta		El sistema les asigna recursos que corresponden a CA y a régimen local	
Melilla			

Elaboración propia basada en: García Ruíz Luis (2005, 120-121). Notas: Las 17 comunidades poseen un similar estatus competencial en virtud de la homologación de los pactos autonómicos de 1992 y la descentralización de las competencias sanitarias a partir de 2002. El régimen foral consiste en la facultad de recaudar un porcentaje importante de los impuestos nacionales, incurrir en los gastos respectivos y girar al Estado central el excedente. Da origen al cupo vasco y la aportación navarra.

Desde un primer momento se fue dilucidando un proceso autonómico en el que existían dos niveles de acceso a la autonomía. El primer nivel, más alto, para las comunidades con mayor tradición y voluntad en el reclamo de la autonomía y, en segundo plano, el resto de regiones. De modo que según la velocidad de acceso a los techos competenciales las comunidades se pueden clasificar así:

- Comunidades de vía rápida o vía reforzada: en estos casos se consideraron sus antecedentes históricos, principalmente el hecho de haber celebrado su referéndum de autonomía en los tiempos de la República y, en otro caso específico, se cumplió con el requisito de la aprobación de la autonomía por parte de las tres cuartas partes de los municipios de cada provincia. Posteriormente, se llevó a cabo un procedimiento consensuado de mayor complejidad entre el Estado y la CA.
- De manera que el artículo 151 permitía acceder a mayor autonomía desde el principio y una disposición transitoria, liberaba del procedimiento agravado a las regiones que ya habían reafirmado su autonomía mediante plebiscito.
- Fue así como el acceso a la autonomía de las comunidades vasca, catalana y gallega se realizó de forma extraordinaria por un procedimiento especial, según la disposición transitoria segunda y de los art. 151 y 152. Por separado de estas dos vías, Andalucía alcanzó el máximo techo competencial cumpliendo los pasos establecidos en el art. 151.

- Las comunidades de vía lenta u ordinaria se acogieron a un procedimiento con una exigencia menor que consistió en la ratificación de la voluntad autonómica por parte de las dos terceras partes de los municipios. Por el art. 143 a este grupo de comunidades se garantizó un acceso gradual a la autonomía reconociendo al principio una serie de competencias ordinarias y comunes como el fomento al desarrollo económico, obras públicas, regulación económica, cultura y servicios sociales, pero en ese momento no se traspasó ni la educación ni la sanidad. En la segunda mitad de los noventa el proceso se retomó por el traspaso a las comunidades de vía lenta de la educación, pasando primero por la universitaria para continuar en 2002 con la transferencia de los servicios de sanidad.

La anterior clasificación tiene validez histórica en el análisis del origen del proceso. Sin embargo, los pactos autonómicos de 1992 dieron paso a un mayor traspaso de competencias para todas las CA y, en 2002, con la transferencia de los Servicios de Sanidad, se alcanzó una plena homogeneidad competencial. Así mismo, en materia de recursos, este proceso contribuyó a la integralidad y la universalidad del sistema de financiación con la integración en un solo sistema de los conceptos que se financiaban separadamente.

Ahora bien, el modelo político que se desprendió de la constitución tuvo un carácter de indefinición en el sentido que dejó abiertos los temas centrales del proceso de traspasos y del cierre del mapa autonómico. Pues este mismo carácter lo tuvo también la asignación definitiva de competencias a las CA.

Se contemplaba que al cabo de cinco años, y a condición de la reforma de sus EA, las CA podían ampliar el alcance de sus competencias, ateniéndose al art. 148 numeral 2. Se indicaba para tales efectos un procedimiento de ampliación de competencias cada cinco años, pero condicionado a su inclusión en los respectivos EA.

Ahora bien, por el lado de la geografía política, el cierre del mapa autonómico se cumplió con el acuerdo denominado “Pacto de la Moncloa” de julio de 1981, donde se definió en 17 el número de CA. Estos pactos surgieron ante la necesidad de reconocer que todas las comunidades deseaban acceder al máximo nivel competencial y, por tanto, era deseable que dicho acceso se realizara en términos homogéneos.

Se debe señalar que los “Pactos de la Moncloa” incluyeron otras materias adicionales al tema autonómico. Específicamente en esta materia, pretendieron mantener la gradualidad del acceso a la autonomía, limitar el acceso al techo competencial más alto e impedir la aparición de nuevas au-

tonomías uniprovinciales. Así mismo, decidieron que a falta de iniciativa autonómica de alguna provincia se podría aplicar la determinación de la autonomía de alguna región por medio de las Cortes, de modo que se pudiera cerrar el mapa autonómico.

No obstante, el proceso de traspaso de poder al nivel autonómico tuvo un cercano antecedente en las denominadas “pre autonomías” conferidas por el Gobierno mediante decretos leyes.

El esquema de pre autonomías fue ideado por el Gobierno de Suárez, surgido en los comicios de junio de 1977, y consistió en una interacción del Estado central con las asambleas de parlamentarios regionales formados en todas las regiones con los diputados y senadores elegidos. De esta forma, el Gobierno central concedía la pre autonomía por un decreto ley y nombraba al presidente elegido por la asamblea (Aja, 2003, 61).

Sin embargo, a la hora de la verdad, era un esquema muy precario en términos de autonomía ya que mientras no existiera una norma constitucional, la transferencia de competencias era muy escasa. No obstante, este esquema contribuyó a equilibrar la presión autonómica de los nacionalistas y a preparar el terreno al modelo definitivo.

Con esta descripción se puede afirmar que el periodo post constitucional fue un proceso gradual de construcción democrática y de definición del perfil descentralizado –federalizante– del sistema.

Fue así como se dio comienzo a la aprobación de los EA en 1979 del País Vasco y Cataluña y, de manera casi paralela, se realizaron las primeras elecciones autonómicas en la mayoría de CA. Posteriormente se aprobaron en 1981 los estatutos de Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria, en 1982 los de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla la Mancha, Canarias y Navarra, y finalmente en 1983 los de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León. Por su parte, las ciudades autonómicas de Ceuta y Melilla aprobaron sus estatutos en 1995. En años más recientes algunas CA han procedido a reformar sus estatutos.

Las últimas reformas han sido aprobadas para la comunidad valenciana y Cataluña en 2006 y para Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León en 2007.

En este sentido, las competencias básicas enunciadas por la CE (ver anexo 15), si bien constituyen un listado específico, dan la posibilidad de una delegación de competencias más amplia que puede ser asumida por las autonomías en un proceso que debe ser consignado en los EA. Este proceso esta vinculado a las particularidades de cada región, su evolución histórica y sus necesidades.

En España existen competencias que debe desarrollar el Estado cen-

tral y otras los entes regionales. Su distribución entre niveles está contemplada constitucionalmente y comprende las competencias propias (art. 148) y las que pueda delegar el Estado central (art. 150.2). Adicionalmente, por defecto, aquellas competencias que no están explícitamente atribuidas al Estado central por el art. 149 y que sean recogidas en los EA pueden ser asumidas por los órganos subnacionales.

De manera que se construyó una estructura de competencias vertical en la cual el Estado asumió responsabilidades en materia de seguridad social y prestaciones de desempleo, el nivel regional tomó a su cargo los temas de educación, sanidad, cultura, vivienda y servicios sociales, y el nivel de las corporaciones locales se encargó de los temas relacionados con infraestructura local (transporte, acueductos, urbanismo, medioambiente, etc.).

Por tanto, la asunción de competencias puede proceder por inclusión en el respectivo EA siempre y cuando no estén explícitamente asignadas al Estado central, o bien por delegación del mismo.

Cuadro 10  
Competencias materias de los EA a febrero de 2008

Agricultura y ganadería	Estadística	Obras públicas
Asis. social y serv. sociales	Finanzas	Ordenación del territorio
Asociaciones y fundaciones	Industria	Planificación y desarrollo eco.
Caza y pesca	Interior - seguridad pública	Relaciones internacionales
Comercio y consumo	Legislación civil	Sanidad
Corporaciones	Legislación mercantil	Sector público
Cultura	Legislación procesal, penal y penitenc.	Seguridad social
Educación	Medio ambiente	Trabajo
Energía	Medios de comunicación	Transportes y comunicaciones

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas. Estatutos de autonomía por materias. Febrero de 2008. Se toma la comparación de materias.

La CE confió a las CA la gestión de los servicios sociales directos, interpretando su cercanía a las preferencias de las comunidades regionales y su capacidad directa de responder a sus necesidades.

Sin embargo, el proceso de descentralización de ingresos no ha ido a la par con la de los gastos. Esta dinámica se desprende de la potestad de las CA de asumir competencias que llevan de la mano decisiones en gasto público, mientras que las decisiones sobre la financiación se reservan en una alta proporción al Estado central.

El esquema se basa en una estructura de financiación dependiente de tributos cedidos, de la participación en rentas del Estado y de fondos complementarios provenientes del nivel central, los cuales cierran las necesidades de gasto.

## EL ESQUEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN

Ya se expuso el proceso de traspaso de competencias a las CA, que supuso un largo periodo de aprendizaje y de implementación institucional. Ahora para abordar el tema de la financiación, conviene distinguir los dos regímenes fiscales característicos de España. Por sintetizar, este artículo se centrará en la financiación autonómica de las comunidades de régimen común. A continuación se explicará la diferencia entre los mencionados regímenes.

- El régimen foral de concierto (Euskadi) y convenio (Navarra) da origen a al Cupo Vasco y la Aportación Navarra. Responden a un legado histórico que reconoce a estas CA pleno poder impositivo para determinar, recaudar y gestionar la totalidad de los tributos en su territorio. Con dichos recursos financian las respectivas competencias a su cargo, que son similares a las CA de régimen común. Con respecto a sus compromisos con el Estado pagan una aportación por los gastos desplegados por la administración central y su vinculación con los mecanismos inter autonómicos de solidaridad no va más allá de un pago porcentual al Fondo de Solidaridad Interterritorial (FSI)<sup>9</sup>.
- Régimen común: aplica para el resto de comunidades y se ha regido por la Ley Orgánica de Financiación Autonómica y por planes financieros quinquenales. En estos casos funciona una hacienda regional en buen grado dependiente de las transferencias. En este esquema se deja a cargo de la hacienda del Estado central el recaudo de los tributos claves como la renta, el IVA y el impuesto a las sociedades, aunque existe una participación regional en el IVA y un tramo autonómico en el IRPF.

Las dos CA de régimen foral, dadas sus particularidades, se deben analizar independientemente y de manera extensa y detallada, labor que trasciende el alcance de esta investigación. Más bien, el análisis de la financiación autonómica de las CA de régimen común ayuda a centrar el tema en la estructura financiera del sistema y en la relevancia del tema para la política social y la estabilidad macroeconómica.

Al igual que buena parte de la organización institucional del proceso autonómico, la CE no fijó una posición definida del sistema de financiación autonómica, sino que dejó abierta la posibilidad de fijar el esquema legal a

---

<sup>9</sup> García (2008, 5) menciona que los servicios que reconocen el cupo y la aportación son la defensa, asuntos exteriores, casa real y el FCI, según los porcentajes de participación en la renta estatal en 1981: 6,24% para País vasco y 1,6% para Navarra. El límite de su facultad normativa en materia de impuestos, consiste en ejercer una presión fiscal similar a la del estado.

las discusiones políticas. Este carácter abierto remitió el proceso de organización de la financiación autonómica a la promulgación de una ley orgánica que cumpliera la función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el art. 157 de la CE.

Esta resultó ser la Ley Orgánica de Financiación de las CA de 1980 (LOFCA), con la cual se definió el esquema de financiación para las CA de régimen general<sup>10</sup>, que constaba de una serie de instrumentos financieros y tributarios, de una organización vertical de transferencias y de unas condiciones para las operaciones de endeudamiento de las CA.

La LOFCA establece la financiación de los servicios transferidos a través de varias fuentes: los tributos cedidos<sup>11</sup>, en los que las CA asumen el recaudo tributario y la participación en los tributos no cedidos, con lo que se pretendió dotarlas de mayores instrumentos para obtener sus propios ingresos. De hecho en el marco de la LOFCA se procedió a ceder una serie de tributos cuyo recaudo fue descontado de la estructura de transferencias desde el Estado.

Sin embargo en opinión de Sevilla (2001, 29), la cesión fue muy limitada porque se redujo básicamente a los tributos patrimoniales, situación que no permitió que los tributos cedidos tuvieran un papel central en la hacienda autonómica, constituyéndola en una bastante dependiente de las transferencias.

En materia de recaudo de tributos, la LOFCA limitó de manera importante el poder tributario de las CA al definir que no podían imponer tributos sobre hechos imponible ya gravados por el Estado y, de otro lado, podían establecer tributos sobre materias ya gravadas por corporaciones locales, procurando que los ingresos de dichas corporaciones no se vieran mermados, ni se afectara su crecimiento futuro. En este contexto, desarrollar una tributación propia es bastante difícil y requiere de mucha recursividad por parte de las CA para identificar hechos imponible libres que no estén sujetos a gravámenes.

La LOFCA estableció que las CA podían disponer de un porcentaje del

---

<sup>10</sup> En las CA de régimen general se incluyen 15 comunidades. Los regímenes forales, por una antigua tradición histórica en las dos restantes CA, tienen el atributo especial de hacer su propio recaudo de impuestos mediante la figura del Cupo Vasco y del Convenio Navarro.

<sup>11</sup> Los tributos que la LOFCA permite transferir son: impuesto sobre el patrimonio neto (eliminado en 2008), impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre sucesiones y donaciones, la imposición general sobre las ventas en su fase minorista, los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista (salvo los recaudados mediante monopolios fiscales) y las tasas y demás exacciones sobre el juego. Posteriormente, en la cesión de impuestos, se incluyó hasta un 30% del IRPF, lo que obligó a una reforma de la LOFCA para su inclusión.

recaudo del Estado de los impuestos no cedidos y, así mismo, enumeró los criterios que se podía tomar como base para estimar el monto de la participación de cada CA en los ingresos del Estado.

En materia de descentralización tributaria, la LOFCA planteó un modelo de administraciones separadas, según el cual cada una de las administraciones central y autonómica se responsabilizó de los tributos a su cargo y, de esta forma, surgieron las administraciones de impuestos autonómicas.

Sin embargo, este mayor traspaso de tributos no implicó necesariamente una nivelación de las disparidades regionales. Este esquema de financiamiento con impuestos cedidos, especialmente el tramo autonómico del IRPF y la participación del IVA, es bastante favorable para las autonomías dinámicas económicas y con bases industriales y productivas fuertes, quienes podrán ser autosuficientes sin mucha dependencia de las transferencias centrales. Por el contrario, en aquellas comunidades con escasa base tributaria, el Gobierno central debe complementar sus necesidades mediante el fondo de suficiencia.

Sin embargo, existe un margen que pueden usar las CA para el ejercicio de su autonomía financiera consistente en su capacidad para fijar tributos propios o establecer recargo sobre los tributos cedidos o en la parte susceptible de recargo del IRPF. Sin embargo, la realidad parece evidenciar que las principales fuentes de financiación de las comunidades de régimen común son la participación en las rentas del Estado y los fondos redistributivos.

La LOFCA definió una serie de tributos para ser cedidos a las CA, pero prohibió la cesión de algún tipo de impuestos como la renta global de las personas físicas (limitación modificada posteriormente), sobre el beneficio de las sociedades, sobre la producción o las ventas (excepción hecha de los impuestos a las ventas en la fase minoristas), sobre el tráfico exterior y aquellos que se recaudan a través de monopolios fiscales (Víboras y Adame, 2003, 28).

Precisamente se pretendió basar el modelo en un principio de responsabilidad, de modo que las CA incrementaran el recaudo de sus recursos propios y establecieran una restricción fiscal que pusiera cota al crecimiento de los recursos de gasto del sistema. Así mismo, se buscaba que las comunidades más ricas pudieran financiar casi por entero su estructura de gasto, a través de los tributos cedidos y compartidos<sup>12</sup> pagados por los ciudadanos en

---

<sup>12</sup> En los tributos compartidos ambas administraciones –nacional y regional– puedan utilizar una misma estructura básica de impuestos, disponiendo cada gobierno de facultades normativas suficientes para ejercer su autonomía financiera. Esto sin descartar que en el caso de las regiones con menor capacidad tributaria, se pueda seguir haciendo uso de transferencias

sus territorios, de modo que el esquema de transferencias tuviera una función de nivelación inter autonómica de los servicios sociales.

En síntesis, el futuro próximo de la financiación autonómica se centrará en aumentar la corresponsabilidad fiscal, avanzar en el esquema de solidaridad y mantener la tendencia del endeudamiento en una senda sostenible.

#### Periodos de la financiación autonómica post constitucional

En términos generales, el proceso de descentralización tributaria se llevó a cabo en varios periodos (León-Alfonso, 2007, 161):

- El periodo transitorio, la aplicación inicial del sistema 1979-1986
- El acuerdo quinquenal 1987-1991
- El acuerdo quinquenal 1992-1996
- El acuerdo quinquenal 1997-2001
- El nuevo modelo de financiación 2002

Sobre los períodos de financiación autonómica se debe decir que se habla del período transitorio porque se estructuró con fuentes de financiación provisionales hasta que se definió un esquema más permanente. Además, se debe agregar que la característica típica fue la de aplicación del criterio del costo efectivo.

Debido a que al comienzo de la implementación del sistema de financiación existía cierto tipo de incertidumbre, la LOFCA estableció que mientras no se culminara el proceso de traslados de competencias, se debía calcular la financiación según el criterio del “costo efectivo”, según el cual el Estado y las CA definían la cuantía de los traspasos de acuerdo al costo que representaban para el Estado, y se procedía a incluir dichos montos en los presupuestos generales.

Sin embargo, este esquema partió del supuesto de que todas las regiones tenían una dotación homogénea de servicios sociales básicos. Este supuesto equivocado y sus consecuencias, han marcado contradicciones entre CA, por la interpretación del principio de solidaridad dentro del sistema

Algunos analistas coinciden en que este criterio del costo efectivo no fue del todo acertado, particularmente en términos de equidad territorial, si se tiene en cuenta que la posición inicial de las CA, con el advenimiento del nuevo esquema autonómico, no era la misma en términos de coberturas y calidad de los servicios sociales. De manera que si se aplicaba por inercia la

---

centrales para mantener un criterio de nivelación.

metodología del costo efectivo, lo que se implementaba era un esquema que perpetuaba las desigualdades regionales.

Pérez (2002, 56) considera que este esquema tendió a mantener la inercia del gasto existente, pero no ponderó las desigualdades en las dotaciones de servicios sociales existentes al inicio del sistema. Al tiempo que se forjó un sistema dependiente de las transferencias del Estado, al ser insuficiente la cuantía de los impuestos cedidos.

A pesar de las limitaciones, el periodo inicial inauguró un nuevo modelo autonómico y puso en marcha un sistema que en términos generales funcionó mientras se buscaron fórmulas para estabilizar el sistema de financiación.

En la práctica, el modelo no respondió estrictamente al principio de necesidades, sino que han intervenido otros dos principios. En primer lugar ninguna comunidad debe sentir menoscabo con respecto a los recursos que recibía en el pasado, lo que perpetuó una dinámica que reconocía un gasto elevado a las comunidades que poseían gastos más elevados con respecto a sus propias necesidades y en segundo lugar, se limitó el crecimiento de los recursos para las regiones cuyos indicadores de necesidades sugerían una mayor atención por parte del sistema.

De modo que, al determinarse las cuantías del gasto correspondientes a la prestación de los servicios, lo que seguía era determinar la forma de financiarlos a través de tributos cedidos, de participaciones o con recursos transferidos. Siguiendo este modelo, las transferencias fueron una forma de nivelar la situación en aquellas comunidades que no poseían suficiente dinamismo para llevar a cabo una recaudación elevada de rentas propias.

De este modo el modelo suponía que conforme fuera el mayor gasto inicial, mayor el monto de las transferencias. De hecho las sucesivas reformas al modelo de descentralización han reforzado las asimetrías entre comunidades, en concordancia con la situación de partida.

Esta realidad ha puesto de presente que desde el punto de partida no existía una prestación homogénea, que respondiera a principios que respondieran a las necesidades propias de cada comunidad. De hecho en las sucesivas revisiones del modelo de financiación se acordó que la población debía ser la variable a seguir para la asignación de recursos.

Una vez concluido el período transitorio, siguió una sucesión de acuerdos quinquenales que implicaban una revisión periódica del modelo de financiación, que condujeron a un sistema de financiación más diversificado y, en algunos aspectos, con algún grado de autonomía financiera.

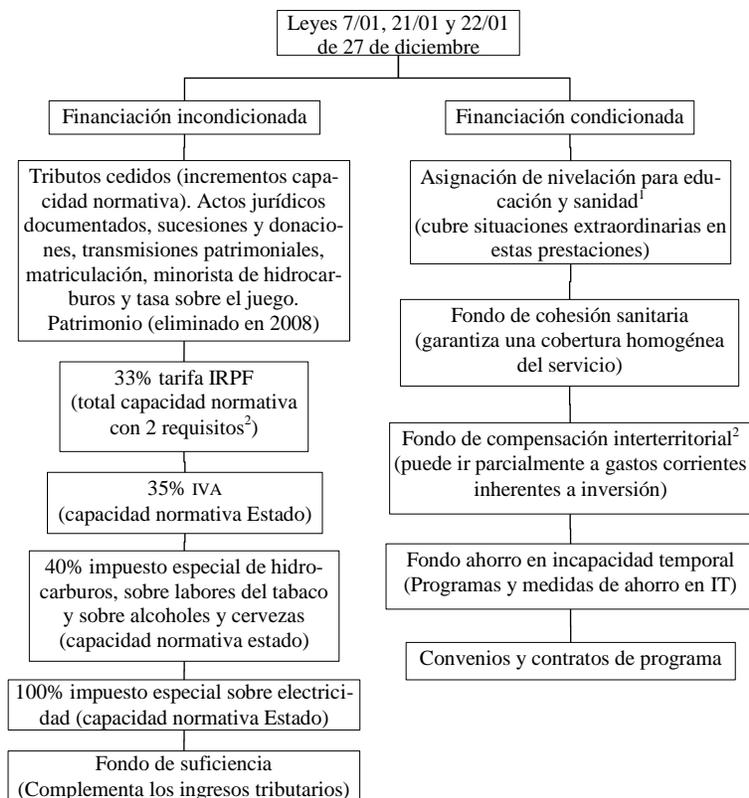
Este periodo permitió dar un perfil más definitivo a los modelos de financiación sin aplicar el criterio del costo efectivo, pero manteniendo una

estructura de financiación que no cambió demasiado con respecto al esquema anterior.

En este período se introdujo una fórmula con criterios de necesidad regional para la distribución entre CA, donde se incluyeron criterios de población, esfuerzo fiscal (en relación al recaudo del IRPF), el inverso de la renta per cápita, unidades administrativas (número de provincias e islas al momento del traspaso de competencias), insularidad y superficie. Posteriormente, en el modelo del quinquenio 1992-1996 se incluyó la dispersión geográfica (ver anexo 14). La ponderación de los criterios dependía de que las regiones tuvieran el traspaso de educación. Posteriormente, con las revisiones quinquenales del sistema de financiación lo que variaba era, básicamente, la ponderación de dichos criterios en el modelo general.

En este periodo, se consolidó en la práctica la constante de la dependencia con respecto a la hacienda central, principalmente en forma de participaciones en los ingresos del Estado que se constituyó en el principal instrumento financiero.

#### El nuevo sistema de financiación autonómica 2002



<sup>1</sup> Asignación especial de nivelación: para cubrir los servicios públicos esenciales con niveles de prestación insuficiente; <sup>2</sup> Que sea progresiva y tenga los mismos tramos de la estatal; <sup>3</sup> Para financiar los gastos de inversión con propósitos de convergencia económica regional. Fuente: Cantarero (2002).

El sistema de financiación se compone de un conjunto de mecanismos de ingresos de tipo tributario y de mecanismos redistributivos con propósitos del cierre de la financiación, que permiten dotar de recursos el conjunto de competencias asumidas por las autonomías. En los primeros, se incluyen tributos propios, cedidos y participados, y en el segundo, se incluye el fondo de suficiencia.

El sistema parte de un valor garantizado de las necesidades de gasto derivadas de las competencias asumidas por las autonomías y determina la financiación mediante una serie de tributos cedidos y participaciones en tributos del Estado y, en los casos en los que los recursos de naturaleza tributaria no son suficientes, el sistema se cierra con el fondo de suficiencia que opera como un mecanismo de ajuste para garantizar la financiación plena del sistema.

La clasificación de Cantarero del esquema anterior, incluye dentro de las transferencias no condicionadas del Estado central los impuestos cedidos, las comisiones por servicios y las transferencias no condicionadas, en forma de participación en los ingresos del Estado.

Un punto importante del proceso autonómico es la descentralización de los tributos. En la práctica, el modelo tributario depende de la identificación del ciudadano con el sistema de tributos que paga a cambio de una serie de bienes públicos recibidos.

En este sentido un sistema de incentivos perverso induciría a expandir el gasto regional y exigir más recursos provenientes del Estado, sin que implique una mayor recaudación regional de impuestos para financiarlos.

En el análisis de la enorme estructura de gasto de las CA, la cesta de tributos cedidos constituye un arsenal de herramientas tributarias considerable, sin embargo, las transferencias han jugado un papel mucho más importante. De hecho, las sucesivas cesiones han contribuido a aumentar la corresponsabilidad fiscal gracias a una mayor concesión de competencias normativas

Si bien, la territorialización de los impuestos puede incrementar el monto de los recursos de las CA, algunos autores consideran que no contribuye al avance de la descentralización porque esta figura no proporciona los instrumentos propios ni las facultades normativas en la materia. Sevilla (2001, 48) considera que este tipo de figura simplemente adjudica a la hacienda autonómica los ingresos obtenidos por impuestos de carácter nacional y es, de alguna manera, impreciso decir que la territorialización

corresponde a la descentralización.

Las diferentes lecturas identifican en la carta magna y en la LOFCA un sistema mixto que contempló una financiación por intermedio de tributos cedidos, compartidos con la hacienda central y de transferencias a través del fondo de suficiencia. Una forma resumida de describir las fuentes de financiación del sistema podría ser la siguiente:

- Tributos cedidos en exclusiva con capacidad normativa y tasas: existe un conjunto de tributos tradicionales con tasas cedidas íntegramente a las CA que poseen amplias facultades normativas y cuyo recaudo representó alrededor de un 12% del sistema de financiación durante 2005. En este grupo se incluyeron los siguientes impuestos: patrimonio (eliminado en 2008), transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones y los impuestos sobre el juego, correspondiendo a tributos derivados de la riqueza y algunos impuestos indirectos.

- Tributos compartidos con la administración central: la LOFCA estableció que las CA dispondrían de un porcentaje de participación en la recaudación de impuestos estatales no cedidos. En estos tributos las CA poseen capacidad normativa sobre el tramo autonómico de los mismos, como es el caso del IRPF, cuyo tramo autonómico se incrementó al 33%, a condición de la aplicación de criterios de progresividad tributaria.

- Recaudación territorializada de impuestos indirectos (tributos cedidos sin capacidad normativa): corresponde a la porción territorializada de los impuestos especiales sobre el consumo de bienes y se refiere al recaudo generado por el impuesto en cada CA. Estos tributos se pueden considerar como tributos cedidos por ausencia total de la capacidad normativa. En esta categoría se incluyen el IVA (35%), impuesto sobre la cerveza (40%), impuestos especiales sobre vino, y bebidas fermentadas, impuesto sobre productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas (40%), impuesto sobre labores del tabaco (40%), impuestos a la electricidad (100%), impuesto sobre determinados medios de transporte (100%) e impuesto sobre los hidrocarburos (40%). Adicionalmente, se procedió a ceder el recaudo del nuevo impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos (100%).

- El fondo de suficiencia: el modelo de financiación incluye el fondo de suficiencia para el cierre de la financiación autonómica, calculado como la diferencia entre la necesidad de financiación de cada CA y el monto de los recursos de naturaleza tributaria incluidos en el sistema de financiación. Funge como un elemento de solidaridad del sistema, al favorecer a las CA con menor capacidad tributaria, si se tiene en cuenta que las transferencias

más cuantiosas se dirigen a las comunidades más atrasadas. A partir de 2002 se unificó en un canal de transferencias la financiación de una serie de conceptos de servicios transferidos (en lo sucesivo ya no hace diferencia entre la financiación de competencias comunes de educación, de sanidad o de servicios sociales).

· El fondo de compensación interterritorial (FCI): la característica del FCI es la de proporcionar financiamiento restringido a comunidades de menor renta, principalmente para gastos de inversión, recursos que la LOFCA determina provenientes de los presupuestos generales del Estado. Si bien, la filosofía del fondo es la financiación de la inversión en regiones rezagadas, las últimas reformas especifican que se puede financiar hasta una cuarta parte de los gastos corrientes que se desprendan de la expansión de las inversiones.

#### Estructura de financiación autonómica comunidades de régimen común

Cuadro 11

Distribución de la financiación por fuentes de ingreso en cada comunidad (2005 criterio normativo)

	And	Ara	Ast	Bal	Can	Cant	CasL	CasM	Cat	Ext	Gal	Rio	Mad	Mur	Val	Total
Tributos y tasas ced.*	18,7	12,8	11,0	13,3	10,9	8,8	9,4	6,9	15,7	5,5	8,3	9,5	20,3	7,9	14,4	12,2
IRPF*	14,8	22,3	19,6	28,1	16,6	18,6	16,1	13,9	30,3	9,7	14,7	19,2	40,8	17,7	22,4	22,4
IVA	18,0	19,7	19,5	49,4	0,0	18,9	17,2	15,9	23,6	13,6	17,5	17,4	27,1	19,9	22,4	20,2
Bebidas alcohólicas	0,4	0,5	0,44	0,7	0,4	0,5	0,4	0,3	0,5	0,2	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4
Productos intermedios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cerveza	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Labores del tabaco	2,7	2,4	2,2	6,9	0,0	2,2	2,0	2,4	3,4	2,0	1,8	1,9	2,6	3,3	3,7	2,7
Hidrocarburos	4,3	5,8	3,8	6,9	0,0	4,5	6,2	7,1	5,1	4,0	4,3	4,5	4,0	6,5	5,5	4,7
Electricidad	0,8	1,1	1,5	1,2	0,8	1,1	0,8	1,0	1,2	0,5	1,1	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0
Matriculación	1,7	1,2	1,2	2,6	0,0	1,3	1,1	1,3	2,3	0,9	1,2	1,2	4,2	2,2	2,4	2,0
Venta min. Hidrocar.	0,9	1,2	0,8	1,2	0,0	0,9	1,3	1,5	1,1	0,8	0,9	1,0	0,8	1,4	1,1	1,0
Fondo de suficiencia	47,7	32,9	38,6	-12,0	71,1	42,9	44,8	49,6	16,7	62,3	49,4	44,0	-1,4	39,5	26,4	33,2
Garan. asis. Sanitaria	0,0	0,0	1,5	1,5	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* Criterio normativo; And: Andalucía, Ara: Aragón, Ast: Asturias, Bal: Baleares, Can: Canarias, Cant: Cantabria, CasL: Castilla-León, CasM: Castilla-La Mancha, Cat: Cataluña, Ext: Extremadura, Gal: Galicia, Rio: La Rioja, Mad: Madrid, Mur: Murcia, y Val: Comunidad valenciana.

Fuente: García (2008, 11).

La estructura de financiación es importante para evaluar el alcance real de la descentralización de los ingresos y poner sobre la mesa el tema de la responsabilidad autonómica, si se tiene en cuenta que el proceso de cesión de impuestos puede dotar a las autonomías de una mayor capacidad financiera.

Los datos para el año 2005 que aparecen en el cuadro elaborado por García, indican que el fondo de solidaridad, como mecanismo redistributivo del sistema, jugó un papel apreciable en la financiación de las competencias

autonómicas, ya que representó el 32,2% del conjunto de fuentes del sistema. O lo que es igual, se podría afirmar que la capacidad del sistema de generar recursos a través de los esquemas tributarios asciende a un porcentaje cercano al 66,5% del total de recursos. La dependencia de las transferencias es algo en lo que también coinciden otros autores como Castells (2003, 8) que considera que son porcentajes de dependencia superiores a los de países de similar condición a España.

Sin embargo, al analizar los casos de las CA específicamente, el análisis conduce a conclusiones muy dicentes ya que existen grados de dependencia diversos. Por ejemplo, en Extremadura este rubro representó el 62,3% de las fuentes que se reciben del sistema, en Castilla la Mancha casi el 50%, en Galicia el 49,4% y en Andalucía el 47,7%.

Al otro lado del espectro se encuentra Madrid y Baleares, cuyos ingresos por impuestos cedidos excedieron sus necesidades de gasto competencial y por lo tanto, estos recursos se giraron a la administración general del Estado, lo que hace pensar en cierta autosuficiencia en la financiación de sus competencias.

Para el caso de Cataluña y Comunidad valenciana, el cuadro muestra que, a pesar de ser comunidades con elevado dinamismo económico y con alta capacidad de generar recaudos, generan altas demandas de gasto por las competencias ejercidas.

Como se puede observar en el mismo cuadro, y centrando la atención en el componente tributario del sistema, la participación del tramo autonómico del IRPF asciende al 22,4%. Si se observa por casos particulares, esta fuente tiene un peso importante en las comunidades con bases económicas considerables como Madrid (40,8%), Cataluña (30,3%) y Comunidad valenciana (22,4%), además de Baleares (28,1%) y Aragón (22,3%).

Una tercera fuente importante de financiación correspondió a la participación territorial del IVA, cuya participación general para todas las comunidades fue de 20,2% y, como en el caso anterior, se cumple que esta fuente tiene un peso importante en la financiación de las comunidades con una estructura económica más amplia: Madrid (27%), Cataluña (23,6%), Comunidad valenciana (22,4%) y, como caso a destacar, Baleares (49,4%).

La cuarta fuente de financiación del sistema correspondió a los tributos y tasas cedidas a las CA y representó el 12,2% del total de la financiación. Este conjunto de tributos representó un importante peso en comunidades dentro las fuentes del sistema como Madrid (20,3%), Cataluña (15,7%), Comunidad valenciana (14,4%), Baleares (13,3%) y Aragón (12,8%).

El resto de fuentes del sistema, como son alcohol y bebidas alcohólicas, productos intermedios, cerveza, labores del tabaco, hidrocarburos,

electricidad, matriculación, venta minorista de hidrocarburos y los recursos de la garantía de asistencia sanitaria, participaron en una proporción del 12,1% de total de recursos.

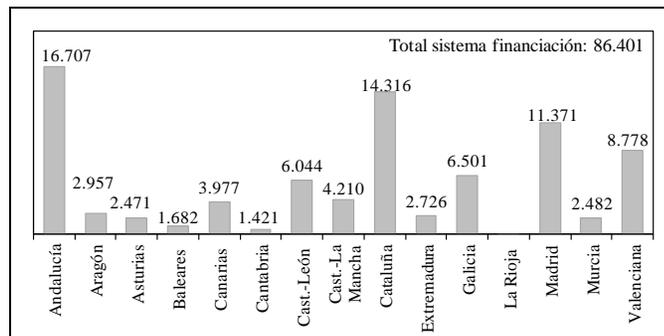
En términos generales, con referencia a los tributos cedidos, el recaudo por impuestos directos como patrimonio (eliminado en 2008), sucesiones, donaciones e IRPF, sobrepasa al obtenido por impuestos indirectos (juegos, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados).

De este modo, el esquema regional es bastante dependiente de las transferencias, y las discusiones se han centrado en las distribución entre autonomías, mas no en medidas de austeridad en el gasto o de mayor recaudación.

Cuando ocurre este tipo de problemas, el sistema tiene un diseño deficiente y asimétrico, porque las regiones generan necesidades de gasto desbordadas que no pueden ser financiadas por los mecanismos del sistema y terminan por incrementar el endeudamiento regional y por presionar el resultado fiscal a nivel macroeconómico.

Gráfica 13

Distribución regional del sistema de financiación autonómico de régimen común 2005 (criterio normativo)



Fuente: García (2008).

Según los datos de García, la cuantificación de los recursos del sistema de financiación ascendió a 86.400,7 millones de euros. Al observar la asignación por CA de los recursos del sistema de financiación se percibe que la mayor cuantía relativa correspondió, en su orden, a Andalucía (19,3%), Cataluña (16,6%), Madrid (13,2%) y Comunidad valenciana (10,2%), por mencionar los más casos más relevantes.

La discusión sobre la reforma al modelo de financiación

El Gobierno actual de Rodríguez Zapatero ha lanzado una propuesta para

reformar el sistema de financiación autonómica<sup>13</sup>. Las bases de la reforma propuesta se detallan a continuación.

- Suficiencia global para la financiación de todas las competencias trasladadas.
- Garantía de financiación de todos los servicios a los ciudadanos y equidad en su prestación, sin importar el lugar de residencia.
- Recursos adicionales. De acuerdo a la disponibilidad macroeconómica y presupuestaria, el Gobierno aportara recursos adicionales al sistema para mejorar la capacidad de financiación de las CA en materia de educación, salud y servicios sociales.
- Ajuste dinámico, *statu quo* y esfuerzo fiscal. En el modelo de financiación, se incorporarán mecanismos de revisión anual automática según las condiciones y necesidades. Además, se incorporará una revisión quinquenal de los elementos estructurales del sistema.
- Variables de distribución y población ajustada. Se plantea revisar las ponderaciones actuales de las variables dentro del modelo, de modo que se dará más peso al componente de población.
- Se buscará ponderar las variables de distribución del modelo –específicamente la población– puesto que los recursos del sistema en algunas CA han decrecido como consecuencia de factores poblacionales, por tanto, se hacen necesarios mecanismos que ajusten mejor el sistema de acuerdo a la evolución demográfica<sup>14</sup>.
- Autonomía y corresponsabilidad. Se propone incrementar al 50% la participación de las CA en el IRPF (actualmente de 33%), el IVA (actualmente en 35%) y los impuestos especiales, con el detalle adicional de incrementar su capacidad normativa.
- Lealtad institucional
- Mejora de la gestión que permita ajustar el sistema de entregas a cuenta.
- Adaptación del modelo de financiación a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

---

<sup>13</sup> Ministerio de Economía y Hacienda. Nota de prensa, 17 de julio de 2008.

<sup>14</sup> Ministerio de Economía y Hacienda. Actualización del Programa de Estabilidad. España. 2007-2010. El Presidente Rodríguez Zapatero ha reconocido la necesidad de concederle más peso al criterio de población en la distribución autonómica. Para hacer alusión a un desarrollo muy reciente, en diciembre de 2008 el Gobierno puso a consideración de las CC.AA. un documento de propuesta de reforma al sistema de financiación que contempla un incremento de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal, incrementando la cesión de impuestos de la siguiente forma: IFPF hasta 50%, IVA 50% e impuestos especiales 58%.

En este sentido, Castells (2003, 11) había propuesto anteriormente algunas pautas a seguir en una reforma del sistema:

- El modelo debe ser estable y en esto juega un papel importante no tener que revisarlo cada cinco años. Sus líneas básicas deben estar bien definidas y, a la vez, debe ser flexible en función del cambio en las condiciones fiscales y autonómicas. Este principio de estabilidad rigió a partir del modelo de financiación de 2002 que eliminó la revisión quinquenal y estableció un periodo indefinido para la vigencia del modelo (para estos efectos fue necesario modificar la norma de revisión quinquenal definida en la LOFCA).
- Cuando se habla del monto global de la financiación autonómica y de la distribución entre las partes, la discusión se pone en el plano de la negociación política. A juicio de Castells en el esquema vigente las decisiones de ingresos y gastos dependen mucho del nivel central. Se opera como juez y parte y por ello se requieren reglas de juego que determinen los recursos del sistema de forma más neutral.
- Se debe procurar la reducción del porcentaje de dependencia de las transferencias, a través del fortalecimiento de la estructura de los impuestos propios y del aumento en los porcentajes de aquellos compartidos.
- Las CA deben tener responsabilidad en las materias propiamente tributarias y en la administración de los impuestos, bien a través de la administración directa con una liquidación al Estado central, o a través de una recaudación compartida.
- Las subvenciones de nivelación constituyen el elemento clave para nivelar la oferta de bienes públicos en las CA pobres más atrasadas con respecto a las ricas y, su condición de variable de cierre, les da un carácter definitivo en materia redistributiva. Existe menos consenso en los criterios de distribución de los fondos (población, población en edad anciana, etc.).
- Aproximación gradual de los ingresos por habitante con los regímenes forales. Las diferencias en los ingresos por habitante entre el régimen foral y el resto no está justificado por un mayor nivel de necesidad ni por un mayor esfuerzo fiscal. Entonces, es necesario incluir a las comunidades forales al mecanismo de solidaridad representando en los fondos de nivelación, respetando en todo momento las diferencias entre los dos regímenes.

#### La evolución del endeudamiento autonómico

Una fuente de financiación para el sistema autonómico también lo constituyen los recursos de deuda, los cuales se han regido por lo dispuesto en la LOFCA. Esta ley limitó las operaciones de crédito de largo plazo a gastos de

inversión, así como determinó que la proyección del servicio de la deuda no podía exceder el 25% de los ingresos corrientes de la CA.

La gestión de la deuda pública de las autonomías debe seguir los mismos criterios de manejo, solvencia y sostenibilidad que se recomiendan para la gestión macroeconómica del endeudamiento. Se debe agregar también la influencia de los compromisos derivados de la integración en la Comunidad Europea, y las exigencias de la política de convergencia derivadas del tratado de Maastrich y posteriormente el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997<sup>15</sup>. La ratificación de los compromisos comunitarios limita la utilización del déficit como instrumento de política económica. Según esto, los Estados se comprometen a perseguir a mediano plazo, objetivos presupuestarios próximos al equilibrio o de superávit. Así mismo, en caso de debilitamiento de la actividad económica se estableció un límite de déficit equivalente al 3% del PIB.

Cuadro 12

España administraciones públicas pasivos en circulación y deuda según el protocolo de déficit excesivo (% PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Administración central	56,3	55,2	53,5	52,2	49,6	45,9	43,0	39,4	37,0	33,9	30,9	27,7
CA	6,5	6,8	6,7	6,5	6,3	6,4	6,4	6,3	6,2	6,3	5,9	5,7
Corporaciones locales	4,0	3,6	3,6	3,4	3,1	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,8
Administra. seguridad social	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	-
Total	67,4	66,1	64,1	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2

Fuente: Banco de España. Boletín Estadístico

El tema es bastante complejo, si se considera que estos compromisos de disciplina fiscal coinciden con la crisis del estado de bienestar, el crecimiento permanente de las necesidades de gasto autonómico y el manejo de la política fiscal. En adición, se debe considerar que el autonómico representa el segundo subsector con mayor deuda de las administraciones públicas.

Como ya se mencionó, España mejoró mucho su posición fiscal, por lo menos hasta 2007, lo que se ha reflejado en la generación de superávit tanto en el conjunto de las administraciones públicas como en el Estado en particular. Así mismo, este buen comportamiento fiscal reciente, ha contribuido a reducir la relación deuda PIB a un nivel del 36,2%.

<sup>15</sup> El tratado de Maastrich del 7 de febrero de 1992 estableció un límite del 60% del PIB al endeudamiento y del 3% al déficit conjunto de las administraciones públicas estatales, regionales y locales y el Pacto de estabilidad y crecimiento que plantea la consecución a mediano plazo de situaciones superavitarias cercanas al equilibrio, de manera que en crisis cíclicas el déficit no se eleve más allá del 3%.

El comportamiento fiscal de las CA da cuenta de una persistente generación de pequeños déficit como porcentaje del PIB, que sin embargo, describen una tendencia hacia el ajuste, inclusive con un resultado de equilibrio en 2006 (ver anexo 13). Como consecuencia, la reducción lenta del déficit autonómico ha contribuido también a moderar la carga de la deuda como porcentaje del PIB. Las CA constituyen el segundo subsector más endeudado de las administraciones públicas, pero muestra una mejora paulatina del indicador de deuda, al cerrar en 2007 en un porcentaje del 5,7% del PIB nacional.

Cuadro 13  
España – CA (con Euskadi y Navarra)  
Indicador deuda – PIB autonómico

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	7,4	7,0	6,4	5,8	5,4	5,0
Aragón	4,8	4,6	4,4	4,1	3,9	3,6
Asturias	5,2	5,2	4,5	4,1	3,5	3,3
Baleares	3,5	4,4	4,5	7,1	6,9	6,9
Canarias	3,1	3,5	3,4	3,9	4,0	3,7
Cantabria	3,2	3,8	3,6	3,6	3,2	3,3
Castilla-León	3,4	3,4	3,2	3,7	3,4	3,2
Castilla-La Mancha	3,2	3,0	3,7	4,3	4,6	5,1
Cataluña	7,9	7,4	7,8	8,1	7,6	7,5
Extremadura	6,5	6,0	5,6	5,2	4,9	4,5
Galicia	8,5	8,0	7,6	7,3	6,8	6,9
La Rioja	3,1	3,1	3,1	2,9	2,6	3,6
Madrid	6,7	6,5	6,0	6,3	5,9	5,5
Murcia	3,8	3,5	3,5	2,9	2,7	2,4
Navarra	5,2	4,8	4,5	4,2	3,9	3,5
País Vasco	3,0	3,1	2,7	2,0	1,5	1,0
Valenciana	10,0	10,5	11,4	11,5	11,3	11,3
Total	6,4	6,3	6,2	6,3	5,9	5,7

Fuente: cálculos propios con base en Ministerio de Administraciones Públicas e INE-Contabilidad Regional de España.

Si se quiere analizar el comportamiento autonómico individual se puede apreciar que existen algunas comunidades donde la razón deuda PIB es bastante elevada, aunque registran una moderación en el último año. Las comunidades que exhiben un indicador más elevado resultan ser la Comunidad valenciana (11,3%), Cataluña (7,5%), Baleares y Galicia (6,9%), destacando a Baleares que ha registrado un crecimiento acelerado de la carga de la deuda, de tal modo que en cinco años su indicador prácticamente se duplicó.

El sistema autonómico que transfiere competencias contempladas en los EA sin la respectiva respuesta de la financiación del Estado central conduce al incremento del endeudamiento. Además, sin las limitaciones

adecuadas, el instrumento de endeudamiento implica un riesgo porque las administraciones autonómicas pueden obtener recursos para financiar su gasto sin afrontar inmediatamente el costo político de la aplicación de los tributos.

Sin embargo, como ya se ha dicho, “la restricción europea” y las normas de prudencia financiera han obligado a enmarcar las políticas presupuestales y de endeudamiento autonómicas en objetivos de estabilidad fiscal. En este sentido la ley condiciona las operaciones de endeudamiento de las CA a la autorización del Estado, en el caso que se incumplan las metas de resultado fiscal autonómico (Ley Orgánica 5/01).

El problema del endeudamiento territorial pone en escena la necesidad de darle más dinámica a la descentralización de los tributos para que esta fuente gane participación en la estructura del financiamiento. Sin embargo, observando las cifras, las CA han hecho un esfuerzo por reducir el endeudamiento de manera que la carga de la deuda autonómica con respecto al PIB se ha ido reduciendo hasta el 5,7% del PIB nacional.

Estos esfuerzos de moderación del endeudamiento ocurren en el marco de disposiciones rigurosas que facultan al Gobierno para negar la autorización a las operaciones de crédito de las CA que incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria en el marco de la normativa comunitaria. Así mismo, se contempla que si España llegara a incumplir lo pactado en el Pacto de estabilidad y crecimiento, dicha sanción sería imputable a la administración regional en su respectiva medida (Víboras y Adame, 2003, 54).

### LOS MODELOS DE ESTADO Y LA ESTRUCTURA DE GOBERNANZA

Después de haber analizado algunos aspectos financieros del federalismo fiscal en Colombia y España, se concluye que, en buena medida, el papel otorgado a las regiones y su grado de autonomía política, financiera y fiscal dependen de la organización política y del modelo de Estado imperante en cada país. Por esta razón como herramienta de análisis, en este aparte se conjugan las características de cada sistema político, las características de la organización regional y el tema de la gobernanza territorial.

En el trascurso de la discusión se pretende demostrar que existe una tendencia en Europa por reconocer y afirmar el hecho regional. En este sentido el caso de España es un claro ejemplo, bien por su vocación autonómica y por el proceso de consolidación de la democracia política, o bien por inscribirse en una tendencia más general aplicada en el caso comunitario.

Por el contrario, la organización financiera, tributaria y de gestión en Colombia sigue siendo muy centralista como consecuencia del afán concen-

trador de la estructura central, por un lado, y por el insuficiente desarrollo institucional y los evidentes casos de ineficiencia y despilfarro en algunas regiones específicas, que terminan torpedeando la profundización del proceso de descentralización; en cualquier caso necesario para impulsar un desarrollo regional equilibrado.

El problema autonómico en España o la descentralización en Colombia definen aspectos claves de su vida política. En el primer caso el diseño del mapa autonómico y el esquema institucional de las autonomías, fue un punto clave en el retorno a la democracia. En el segundo caso, la profundización de la descentralización representa aún, la posibilidad de superar el centralismo, que en algunos aspectos inhibe el desarrollo regional.

Pero la afirmación del hecho regional en el plano económico, fiscal y político pasa por una profunda transformación institucional de las regiones y de la forma de ejercer la política. Es posible afirmar que sin esta condición sería imposible conceder poderes adicionales a las regiones.

Pero esta realidad responde al legado del pasado, según Auriol (2006, 62):

De esa fragilidad del ego regional también se deriva la poca vigencia de la gobernabilidad regional, la falta de elites formadas y capaces, y la generalización del caudillismo y la corrupción. En este entorno inadecuado institucional se implementaría el proceso de descentralización y de afirmación de Gobiernos regionales capaces de desarrollar planes económicos y atraer inversiones.

En los apartes anteriores se hizo un recuento de los aspectos puramente financieros y fiscales que han acompañado los procesos de concesión de músculo financiero a las regiones para su desarrollo. De allí se concluye que el problema financiero, si bien es la clave del buen funcionamiento del sistema, no constituye la única dimensión del proceso.

Esta sección pretende retomar las conclusiones de los modelos de financiación y la desconcentración de competencias, para abordar los temas de organización política y construcción de Estado, como una forma de contextualizar los temas eminentemente financieros.

Para empezar, es necesario tener en cuenta que los procesos de descentralización siempre entrañan la pregunta sobre su significado político, sus objetivos y los logros en materia de gobernabilidad y desarrollo. En el caso de España, es clave el debate sobre las identidades regionales y el fortalecimiento autonómico, debido a la creencia de que una mayor autonomía conduce al surgimiento de expresiones culturales y da mas espacio para la participación popular.

De hecho, como se ha podido notar, el ejercicio político en España

tiene una naturaleza eminentemente de consenso, de modo que el Gobierno de turno ha de hacer gala de una enorme capacidad de negociación. Los procesos fiscales de España, particularmente los presupuestarios y tributarios, pasan por una discusión política en las cortes, de manera que la búsqueda de consensos políticos hace más poderosos a los grupos políticos provenientes de las autonomías con sentimientos nacionalistas más arraigados.

En Colombia la integridad y la cohesión nacional es un hecho consumado, de modo que los intereses regionales, en muchos casos, gravitan en torno a aspectos financieros, considerando que los grandes presupuestos de inversión en infraestructuras y en otros sectores se manejan desde el nivel central. Por su parte, la financiación de los servicios sociales básicos regionales, se rigen en esencia por el esquema del SGP y los escenarios propicios para la defensa de los intereses regionales son las discusiones en torno a su reforma.

En los esquemas muy centralizados la identificación del ciudadano con su región es débil, ya que su identificación principal es con el ámbito más general del orden nacional, y esto es importante para efectos tributarios, ya que si el ciudadano percibe que la oferta de bienes públicos de los niveles regionales y locales es débil, menor será su incentivo por contribuir a los fis-cos subnacionales.

En cualquier caso, la definición de la relación entre el centro, por un lado, y los niveles subnacionales, por otro, está determinada por la tradición propia de construcción del Estado. Pero siempre una política de desarrollo regional, conlleva a la afirmación de la región como actor político y económico, en un proceso paulatino que combina la concesión de la autonomía económica con el fortalecimiento del espacio político, reconociendo el papel clave de las regiones como agente político frente a los ciudadanos.

El fortalecimiento de las regiones es multidimensional y, como se verá más adelante, adopta formas distintas de país a país. De otro lado, la regionalización ha incentivado una revitalización de la democracia política para darles participación en la vida pública a los actores existentes.

Estas afirmaciones son muy útiles en el plano económico y particularmente tributario, al presentar a las regiones y municipios como aquellos que desarrollan las inversiones básicas y quienes, por consiguiente, forman parte de un esquema tributario que se revierte en forma de oferta de bienes públicos muy completos. Por este motivo, el enfoque territorial en Europa ha estado en boga durante la construcción de la unión política y económica hasta el grado de integración que se ha alcanzado hoy en día.

Europa ha rescatado la visión de la gobernanza territorial para mejorar la ejecución de sus políticas comunitarias y ha descubierto, en la mayoría

de los casos, que la mejor forma de hacerlo es a través de un proceso de regionalización dentro de los Estados miembros de la comunidad. Lo anterior, independientemente del grado de avance en los procesos de regionalización, descentralización o devolución de poder que se haya alcanzado de país a país.

Esto se refleja en que los actores de los órdenes subnacionales son con frecuencia los principales protagonistas en las etapas de implementación de las políticas de la unión europea, con la orientación de un principio de subsidiariedad que pone en el centro del escenario a los niveles subnacionales como agentes directos de la ejecución de las políticas públicas con financiación comunitaria. En este sentido, la devolución de poderes a las regiones contribuye a asignar una participación más vertical de las responsabilidades políticas y de competencias.

En algunos países como Alemania (modelo federal) y, en menor medida, en España las regiones tienen una fuerza propia gracias al esquema de cesión de competencias, a la autonomía financiera y a la capacidad regional de decisión. Y no solo en estos dos países, en Europa en general la regionalización ha sido un tema importante en la definición de los poderes políticos y administrativos de los Estados.

Al otro lado del Atlántico en América Latina, el proceso de descentralización acompañó la serie de reformas al estilo “libre mercado” que estuvieron en boga en la década de los noventa, siendo en sí mismas un problema complejo por la diversidad de intereses en juego. Esto es así, considerando que en países con dotaciones privilegiadas de recursos naturales, el mayor otorgamiento de poder a los niveles subnacionales pudo intensificar la pugna entre los centros de poder y los niveles subnacionales para controlar las rentas que se generan.

Como lo describe Auriol (2006, 62), en el “nuevo continente” a diferencia de la mayoría de países de Europa, la tendencia de las tradiciones políticas es hacia un sistema político centralizado con un figura presidencial fuerte, manteniendo los esquemas administrativos que evocan la herencia española colonial. Con la consolidación de los Estados durante el siglo XIX, el papel de las regiones no fue especialmente fortalecido por el temor a la desintegración nacional, lo que explica la debilidad del hecho regional en la mayoría de países de América Latina y la preponderancia de las instituciones centralistas en el continente (en el caso español durante la dictadura de Franco, la motivación era la misma).

En la teoría neoliberal la descentralización es deseable porque reduce el tamaño del Estado, minimiza su impacto en la economía y aumenta la autonomía de la sociedad civil. La fuerza de la competencia genera interacción

entre las regiones en un proceso ventajoso, porque da origen a instituciones que funcionan bien y establece reglas mejores y más estables.

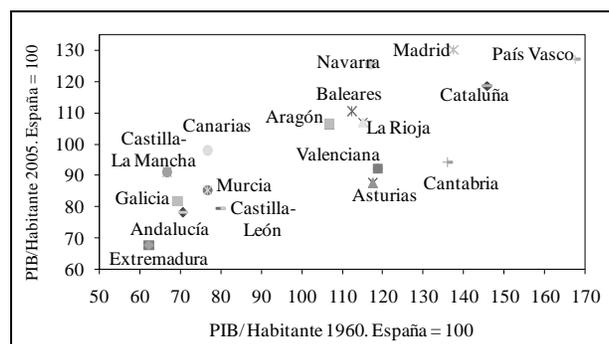
Según esta visión, las regiones se desarrollaran por la fuerza de la competencia y el resultado final de este proceso es el surgimiento de regiones más dinámicas, dentro de un esquema competitivo que atrae a los mejores factores de producción hacia las zonas donde se propicien mejores condiciones.

Sin embargo, esto no es necesariamente cierto cuando se parten de situaciones de asimetría regional en las dotaciones iniciales. En la práctica, tanto en el caso de Colombia como de España el esquema real de desarrollo del federalismo fiscal ha conducido a que las regiones más avanzadas concentren los recursos y las regiones más pobres continúen siendo más dependientes de la hacienda central.

Esto es muy claro en el plano tributario, ya que los esfuerzos de cesión de impuestos o de manejo autonómico de algunos tramos de impuestos estatales, comprueban que el grueso de la recaudación se concentra en las regiones dinámicas con amplias bases tributarias, reproduciendo el esquema de inequidad territorial.

Gráfica 14

España: PIB per cápita. Evolución de la posición relativa



Fuente: Elaboración Propia basada en INE.

Pero parece ser un denominador común que en todas partes se generan de entrada disparidades entre regiones, asimetrías que se pueden medir en términos de población, tamaño, riqueza, estatus institucional y cultura. El problema consiste en que la evolución económica de los esquemas institucionales construidos agraven la situación, bien por aumentar la dependencia o bien por parar los motores de la economía.

Un ejercicio sencillo de comparación, expone la posición relativa que tenía el PIB per cápita en cada CA en 1960 y en 1995. Analizando algunos

casos, se observa un estancamiento relativo de Extremadura en una posición rezagada y un adelanto en la posición relativa de Canarias y Castilla la Mancha. En otro cuadrante, es claro el retroceso mostrado por la Comunidad valenciana, Asturias y Cantabria que en un periodo de 45 años se ubicaron por debajo de la media española. Por el lado de las comunidades más avanzadas, los datos indican que se mantuvieron por encima de la media española, pero su PIB per cápita perdió en magnitud con respecto a la media española (ver gráfica 14).

En este punto, es donde se rescata el papel del Estado central como propiciador de mecanismos de solidaridad, que distribuyan las rentas y los recursos de las regiones desarrolladas a las más pobres con propósitos de nivelación territorial. Estos mecanismos institucionales operan en España a través del fondo de suficiencia y del FCI, como una forma de propiciar la movilidad del capital público hacia las regiones rezagadas.

Sin embargo, en el proceso de desarrollo regional no basta con movilizar el capital público, sino propiciar la movilidad del capital privado. Cuando se profundiza la descentralización, el capital puede sacar ventaja de la dispersión del poder propiciada por la regionalización, ya que la competencia entre espacios regionales por atraer factores de producción conduce a una reducción de las tarifas impositivas de los impuestos gestionados por las regiones.

Desde el punto de vista del capital, este puede aprovechar la realidad de la dispersión del poder político, ya que esta situación les permite negociar con niveles subnacionales y, frente a la negociación, pueden afirmarse más poderosamente con el riesgo, en algunos casos de crear poderes monopólicos y de influir excesivamente en los ámbitos políticos locales.

En este sentido Auriol (2006, 55) hace una reflexión muy pertinente acerca de la importancia del papel del capital público que puede ser gestionado a través del proceso de descentralización, para llenar los vacíos de los esquemas de movilidad de capital nacional o incluso internacional.

Esta reflexión parte de constatar que, a pesar de la contribución de la movilidad del capital a las regiones, se corre el riesgo de que no tenga la intención de hallar un arraigo porque las empresas, así como se instalaron, pueden salir de la región si encuentran incentivos mejores en otros lugares. Esto puede ocurrir si se considera que el interés del capital por mantener el empleo y el dinamismo en las regiones de influencia es nula, cuando desaparecen los incentivos puramente económicos. Esto es muy evidente en Colombia, si se analizan muchos casos de las regiones en las que ha existido un enclave de explotación petrolera.

Esto puede conducir a ciclos indeseables en la actividad y el empleo

de las regiones. En este caso, se puede descubrir que un modelo de Estado puede ejercer un papel que llene los vacíos en materia de infraestructura y un modelo de descentralización puede promover el capital humano de las regiones, ante la visión poco localista y más bien economicista del capital privado. Todo esto con el propósito de minimizar los efectos de la deslocalización del capital y de potenciar los factores que puedan atraerlo y retenerlo a largo plazo.

Por estas razones, regiones fuertes con competencias amplias, recursos suficientes, con fortaleza tributaria propia y con un desarrollo institucional avanzado pueden ejercer una influencia mucho mayor para defender los intereses regionales de largo plazo, ante los intereses puramente coyunturales del capital privado. Esto es muy típico en las regiones más desarrolladas y organizadas de Europa.

Por otro lado, el desafío clave para las regiones en general, en el contexto de la descentralización, es desarrollar su capacidad de atacar el problema de pobreza, atraso y asimetrías regionales.

De toda la discusión anterior se desprende que los acuerdos institucionales que perfilan la organización política de los Estados determinan los esquemas de gobernanza territorial. De otro lado, la misma organización política y su proceso de conformación ayudan a comprender por qué razón se ha conferido más o menos autonomía a los niveles subnacionales, en el marco de procesos paralelos ocurridos en Europa y América Latina.

En lo que sigue se presentarán varios modelos de Estado, citando los trabajos de algunos académicos europeos y, con esta base, se procederá a identificar las características de los esquemas de gobernanza territorial, de la mano del análisis del proyecto ESPON<sup>16</sup> de la Unión Europea. Posteriormente, para cerrar el análisis, se aplicarán dichas categorías al caso particular de España y Colombia.

#### MODELOS DE ESTADO Y TIPOS DE REGIONALIZACIÓN

La estructura del Estado debe ser analizada pues el proceso de regionalización está determinado por la estructura política nacional. De modo que las regiones se pueden definir, no solamente por sus características económicas y culturales propias, sino también por su relación con los Estados a los que pertenecen.

El proyecto ESPON<sup>17</sup> identifica cuatro tipos de Estado según el grado

---

<sup>16</sup> European Spatial Planning Observation Network

<sup>17</sup> ESPON. "Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level", Annex Report, pp. 21-24.

de autonomía otorgado a las regiones por la constitución y las leyes orgánicas del Estado.

- Modelo centralizado: en este caso el nivel regional y sus autoridades pueden existir, pero se encuentran subordinados al Estado central. Desde este punto de vista, los Gobiernos regionales pueden ser entendidos como ramas del Gobierno nacional.
- En los esquemas muy centralizados las regiones tienen un papel administrativo según competencias otorgadas por el parlamento nacional y con grandes atribuciones del poder central en el sentido de revocar a las autoridades subnacionales. El tema competencial se desarrolla en aspectos puramente administrativos, ya que el nivel central retiene las principales competencias y simplemente desconcentra los temas que directamente afectan los servicios directos y las infraestructuras locales.
- Modelo descentralizado: en estos casos ya ha ocurrido algún grado de descentralización y devolución de competencias y poderes a los niveles subnacionales. Sin embargo, este modelo se desarrolla principalmente a través del fortalecimiento de las autoridades locales (municipios).
- Modelo regionalizado: en este caso las regiones detentan un verdadero grado de autonomía y dejan de ser meramente agentes subsidiarios de las políticas del Estado central. Normalmente se otorgan a las regiones poderes legislativos y, en ocasiones, estatus constitucional a sus Gobiernos regionales.
- Modelo compuesto: la metodología en cuestión, identifica en esta categoría solamente el caso de España en donde, de forma particular, coinciden un Estado unitario con una organización casi federal. Una de las características de sus CA es que tienen grados de poder y competencias similares a las de los Estados federales.
- Modelo federal: compuesto por una federación de regiones reconocidas por su constitución, donde cohabitan dos niveles de instituciones políticas conformados por la federación y los Estados federados. Es así como en este tipo de organización política, además de las estructuras del poder federal, se ha organizado también otro nivel, el de los Estados federados, que detenta un Gobierno regional, parlamento regional y tribunales superiores. De modo que los ciudadanos están sujetos a la legislación emanada del nivel federal y obedecen también las leyes emitidas por los parlamentos estatales en otras materias.

Los esquemas federalistas reconocen varios centros de poder y se permite que estos emitan leyes o normas asimiladas a las mismas y el pun-

to de convergencia de todo el sistema lo representa la constitución, cuya supremacía la garantiza un tribunal constitucional.

En los países federales, existen diferentes formas de gestionar la relación tributaria de la federación con los entes federados. La participación en los fondos estatales incondicionados y la cesión de impuestos es la principal fuente de ingresos de los entes federados. La cesión de impuestos puede tener un carácter total o parcial, con o sin facultades de regular el tributo y con atribuciones o no en la gestión tributaria.

Para Auriol (2006, 58) las características de los típicos Estados federales de Europa incluyen una soberanía compartida por los Estados miembros y la Federación, con amplias competencias otorgadas a los Estados federados. Además en algunos casos, el poder deliberativo de las regiones se manifiesta en la existencia de una cámara nacional especial expresión de las regiones (como el Bundesrat alemán).

#### LOS MODELOS DE REGIONALIZACIÓN Y LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Ahora bien, una vez identificada la importancia de las regiones en la vida política de los países y en el desarrollo de los esquemas de la democracia política, el problema a abordar es la forma como ocurre el proceso de regionalización.

De hecho, la concesión de poder a las regiones no ha sido la misma en todos los casos. Con respecto al proceso de regionalización, el proyecto ESPON (ob cit., 25) también establece una clasificación para tales efectos:

- Regionalización administrativa: se constituyen autoridades regionales que están subordinadas al Gobierno central con objetivos de promoción del desarrollo regional.
- Regionalización a través de autoridades existentes: se usa el esquema de autoridades locales existentes, quienes originalmente fueron creadas para propósitos diferentes. En este caso la regionalización es voluntaria y se desenvuelve “desde abajo” en el sentido de que son las autoridades locales las que lideran el proceso.
- Descentralización regional: ocurre por la creación o sustitución de autoridades regionales nuevas, muy bien diferenciadas de las autoridades locales.
- Autonomía regional: es considerado el modelo más avanzado en materia de autonomía o autogobierno, sin que llegue a ser un sistema federal. Incluye sistema electoral basado en sufragio universal, poderes legislativos en el nivel regional o competencias de autoridad reconocidas constitucionalmente para las regiones.

- Regionalización a través de autoridades federales: esta clasificación se refiere solamente a los Estados federales, en los cuales el proceso de regionalización se lleva a cabo a través de lander, cantones y regiones.

#### APLICACIÓN A ESPAÑA Y COLOMBIA

A partir de las categorías anteriores, la metodología ESPON de la Unión Europea ha aplicado una clasificación de los países europeos para evaluar los esquemas de gobernanza territorial en el viejo continente.

Como aclara Dubois (2005, 2), la metodología pretende aplicar un enfoque de gobernanza “multinivel” en el sentido que involucra diferentes partes interesadas en cada nivel de autoridad y un enfoque “multisectorial” de la formulación de política, coordinando los intereses de varias políticas sectoriales en el espacio de un territorio particular.

Se privilegia este enfoque cuando el rango de sectores involucrados en la políticas regionales es amplio, desde la agricultura al medio ambiente, energía y turismo, de manera que muchos temas requieren un enfoque multi-sectorial como es el caso de los temas ambientales que tienen que ser coordinados con los temas de transporte, energía, desarrollo de la minería, agricultura, provisión de servicios públicos, etc.

Este análisis es muy interesante dado que incluye países con diferentes antecedentes, en una Europa “a varias velocidades”, con diferentes formas de ver el problema regional y con organizaciones institucionales verticales diversas. Uno de los casos incluidos es obviamente el de España. Para efectos del análisis, la metodología considera tres categorías: el sistema político del Estado, los poderes espaciales de planificación y el papel del los Gobiernos subnacionales con los Estados.

Los temas abordados se guiarán por los siguientes parámetros:

Cuadro 14  
Indicadores de gobernanza territorial de dimensión multinivel

Sistema político del Estado	Modelos de Estado	Estados unitarios	Centralizado
			Descentralizado
			Regionalizado
			Compuesto
			Estados federales
Garantías constitucionales para niveles regionales y locales	Cámaras territoriales nacionales	Niveles subnacionales con el Estado	Local
			Regional
			Cada región tiene su constitución
Papel de los Niveles subnacionales con el Estado	Cámaras territoriales nacionales	Niveles subnacionales con el Estado	Con una cámara pero no representativa de los territoriales
			Con una cámara parcialmente territorial
			Con una cámara totalmente territorial

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

	Con una conferencia de mandatarios sin autoridad para alcanzar decisiones
Reuniones gubernamentales regulares a nivel multinivel	Con una conferencia de mandatarios con autoridad para alcanzar decisiones vinculantes
	Formas innovadoras de contratos permanentes a nivel territorial
	Dependiente
Dependencia financiera local del Gobierno central	Independiente
	Muy independiente
	Autoridades locales relativamente sin poder
Devolución al primer nivel de autoridades locales	Devolución esperada o en proceso
	Poderes sustanciales han sido localizados a las autoridades locales

Fuente: Esquema parcial tomado de: ESPON (ob cit., 10).

La metodología original incluye más aspectos, pero para el análisis particular que nos ocupa, se tomarán solo algunos de los aspectos allí incluidos que tengan alguna relación con el objetivo de la presente investigación.

Por lo demás, no se debe perder de vista que cualquier esquema de financiación del gasto regional y local depende de la definición de Estado que se haya consensuado, de la organización política y de la índole federal o unitaria de la estructura estatal. Así que las categorías que ofrece el análisis de gobernanza territorial, contribuyen a comprender con más claridad el modelo de financiación autonómica español y el sistema de participaciones colombiano.

### Caso España

En el proceso español la regionalización hizo parte de la construcción de un Estado democrático, después de haber experimentado una fuerte centralización del poder. Desde el principio, las características del proceso de regionalización en España fueron perfiladas por el deseo de algunas comunidades históricas de adquirir autonomía y de decidir muchos aspectos de la vida diaria de los ciudadanos.

España ha reconocido la autonomía de nacionalidades y regiones como principio del Estado y, como ya se ha analizado en extensión, ha distribuido ampliamente competencias y recursos a los entes subnacionales. En el plano jurídico, los EA no pueden ser modificados sin la voluntad expresa de la CA a través de sus órganos de representación. Además, existe un tribunal constitucional que dirime los conflictos.

España no es nominalmente un Estado federal sino unitario, sin embargo, en algunos aspectos técnicos de sus autonomías funciona como una federación y posee un grado de pluralidad territorial parecido. Comparte con los Estados federales la mayor parte de sus rasgos, principalmente que ha

concedido autonomía política, ya que las CA tienen facultades ejecutivas y legislativas dentro del esquema de sus poderes.

El proyecto ESPON aplicó a España las características de su metodología:

Cuadro 15

España – estructura de gobernanza multinivel

Modelo de Estado	Unitario compuesto
Garantías constitucionales para niveles regionales y locales	Regional y local
Cámaras territoriales nacionales	Cámara parcialmente territorial
Reuniones gubernamentales regulares a nivel multinivel	Conferencia de presidentes sin autoridad para alcanzar decisiones vinculantes
Dependencia financiera local del Gobierno central	Levemente independiente
Devolución al primer nivel de autoridades locales	Autoridades locales relativamente sin poder

Fuente: Esquema parcial tomado de: ESPON (ob cit., 93).

Caso Colombia

Para el caso colombiano existen pautas y características que permitirían identificar la forma que ha adoptado el proceso de gobernanza a nivel local y en lo que sigue, se hace un intento por enfocar el problema colombiano dentro de estos parámetros. Y como lo reconoce la misma metodología, no se busca definir un modelo perfecto a seguir ni se pretende finalmente transferir un modelo de un lugar a otro.

Pues bien, las instituciones y los mecanismos descritos en el proceso de descentralización se compaginan muy bien con una tradición centralista en Colombia que data de mucho tiempo. Durante más de cien años rigió una constitución muy conservadora y centralista: la Constitución de 1886.

Siguiendo a Kalmanovitz (2003) estas estructuras centralistas de Colombia fueron incapaces de generar durante más de cien años consensos políticos negociados que hubieran evitado las constantes guerras intestinas del país durante finales del siglo XIX y mediados del siglo XX. De manera que la inestabilidad social y política resultante de los intentos de federalización durante el siglo XIX creó un ambiente propicio para el reforzamiento de las ideas centralistas que se erigieron en la duradera Constitución de 1886.

Antes de la promulgación de dicha constitución, se habían implementado experiencias federales. El recuento de Zuluaga Gil (2005, 187) detalla los problemas surgidos durante el periodo de la “Patria Boba” entre 1810 y 1816, por la incapacidad de las provincias confederadas de construir un proyecto nacional que les permitiera afrontar la recién alcanzada emancipación

de España.

Otro experimento federalista en los años previos a la constitución de 1886, consistió en un efímero intento por instaurar un proyecto federal en lo que se denominó “Estados Unidos de Colombia” entre 1863 y 1886. Sin embargo este período fue caracterizado por una organización institucional y política caótica, con fricciones entre los Estados miembros de la federación y entre éstos y el Estado central.

Las deficiencias en la consolidación de una idea federal en Colombia son evidentes, si se evalúan según el esquema de Weingast que identifica las características de los regímenes federales que propician el desarrollo económico:

- Existe una jerarquía de gobiernos con un área delineada de autoridad para cada cual.
- El Gobierno subnacional obtiene autoridad primaria sobre la economía local.
- El Gobierno nacional tiene autoridad para vigilar el desarrollo de un mercado común interno.
- Tanto el Gobierno nacional como el local obtienen restricciones presupuestarias fuertes.
- La autoridad política está asignada en forma institucional e impide que el Gobierno nacional atropelle a los Gobiernos subnacionales (Weingast; citado en Kalmanovitz, 2003, 5).

En ese orden de ideas, un esquema federalista ideal propicia un Gobierno federal que vela por la preservación del mercado interno, que está suficientemente financiado, que no se excede en el financiamiento monetario o en la emisión de deuda. Así mismo, erige restricciones presupuestales en todos los niveles de la administración pública para poner cortapisas a los afanes de gasto de los gobiernos de turno.

Después de casi doscientos años de emancipación, la historia ha dejado en Colombia huellas de un esquema político muy centralizado. En el plano económico, existen polos de desarrollo regional que, si bien responden a iniciativas empresariales locales, carecen de fuerza para afirmar una posición frente a la fuerza del centralismo (al estilo Cataluña o País Vasco) y en los cuadros políticos regionales no existe una voluntad por afirmar el hecho regional, por no decir que políticamente son casi apéndices de un presidencialismo muy típico de la cultura política colombiana, más en tiempos recientes.

Un proceso de municipalización de la vida del país ocurrió en los

años ochenta, principalmente en materia política. La participación popular en la elección de los mandatarios regionales y locales (elección popular de alcaldes 1986 y de gobernadores 1994), le quitó de las manos a los niveles centrales la designación de las cabezas visibles de los niveles subnacionales y dio un paso adelante en materia de desconcentración de decisiones.

Sin embargo, en un ambiente sin suficiente cultura política, y en contextos en los que el Estado es un gran empleador, las elecciones se mueven en un laberinto de intereses clientelistas que más bien frenan la profundización de la descentralización y obstruyen el desarrollo institucional de las regiones.

Zuluaga (2005, 187) hace un análisis basado en criterios puramente jurídicos y coincide en señalar las características típicamente centralistas que rigen algunos aspectos del ordenamiento jurídico colombiano. En los términos del art. 1 de la Constitución se reconoce a Colombia como una “república unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” y más adelante se establece que esta autonomía se refiere a la administración de asuntos regionales y en temas de planeación económica.

Para empezar, la Constitución de 1991 en el art. 150 reconoce que los órganos de carácter nacional son los únicos que tienen la facultad legislativa, y buena parte de los procesos reglamentarios que desarrollan las leyes se hacen por incoativa del nivel central. Más bien, los órganos del nivel subnacional solo tienen la facultad de ejercer funciones de carácter administrativo.

En este sentido, los órganos de representación regional y local (asambleas departamentales y concejos municipales) también tienen funciones limitadas y puramente administrativas y no pueden ejercer funciones por fuera de la ley (arts. 299 y 312). Y se debe tener en cuenta además que la potestad reglamentaria de las leyes la posee el Presidente de la República con lo cual se deduce que, no solo la determinación de las leyes que afectan a los niveles subnacionales están centralizadas, sino también la reglamentación que de ellas se haga.

Y en efecto, se puede hablar de descentralización simplemente administrativa, en los casos en que el ordenamiento jurídico reconoce que las entidades subnacionales tienen autoridades administrativas, generalmente elegidas popularmente. Así mismo, se puede hablar de descentralización política, si la competencia legislativa puede ser ejercida concurrentemente por el Estado central y por las entidades territoriales.

En materia de tributación regional y local, tampoco existe un espacio muy amplio. La capacidad de establecer tributos esta sujeta a lo que determine el legislador (arts. 300 y 314), por tanto no existe facultad autónoma de los órganos territoriales para crear tributos.

Adicionalmente, como la Nación puede poseer más herramientas de control tributario, se reserva la recaudación de los tributos más importantes y dinámicos. Sin embargo, esta actitud no permite el desarrollo de una capacidad institucional propia, que de hecho debe ser desarrollada para el recaudo de los tributos propios.

Los regímenes forales del País Vasco y Navarra o las discusiones por implementar un sistema de administración impositiva mixta en Cataluña, demuestran que las regiones pueden tener una participación más activa en la recaudación tributaria. Además, la descentralización tributaria sin facultades normativas en los impuestos más importantes del país, se traduce en un esquema muy precario para las haciendas regionales y locales.

En materia de gasto, en el mismo SGP el margen para las entidades territoriales es bastante escaso. Para poner un ejemplo, la ley 715/01 determina que no se pueden hacer contrataciones de nómina con recursos diferentes a los del sistema, a menos que por medio de estudios financieros se garanticen los recursos suficientes de largo plazo para que la cohorte de estudiantes de educación básica sea atendida.

En este punto se debe hacer eco de lo expresado por Wiesner en el sentido de que un verdadero proceso de descentralización pasa por el fortalecimiento de la tributación territorial, hasta el punto que “si en un país como un todo, la proporción de los ingresos tributarios locales no crece, o lo hace a un menor ritmo que los ingresos tributarios nacionales, difícilmente se podría argumentar que allí este teniendo lugar un proceso de descentralización. Aún si las transferencias están creciendo rápidamente” (Wiesner, 2002, 8).

Esta afirmación va en la misma dirección que las conclusiones de Zuluaga, cuando sostiene que el concepto de autonomía de los niveles subnacionales es bastante limitado y que sus funciones se restringen, en buena medida, a ser meros agentes de las instancias centrales

A pesar de las malas experiencias federales de los inicios de la vida política del país, los temores por abrirle paso a una estructura político-económica más volcada a las regiones y entidades locales no tienen justificación. En este sentido, una enseñanza importante en la política territorial europea es que la región no se considera como competidora del Estado central, sino como un socio posible del desarrollo, siendo válida esta afirmación tanto en los Estados federales y en los unitarios.

La política territorial en Europa se ha guiado por principios de subsidiariedad y proporcionalidad, confiando parte de la capacidad de decisión a niveles subnacionales, en cuanto perciben de cerca la necesidad del ciudadano. En Colombia, la descentralización ha sido un aspecto puramente funcional, en muchos aspectos predeterminado por el nivel central.

Además, los niveles centrales deben ser conscientes de que, en caso de no promover un desarrollo armónico de las regiones, las más atrasadas seguirán demandando recursos del Estado central para cumplir con criterios de suficiencia financiera y, al fin de cuentas, seguirán dependiendo demasiado del presupuesto general de la Nación. Así que un modelo centralizado y de desarrollo regional asimétrico, tendrá un impacto negativo importante en la gestión macroeconómica y fiscal y en la precariedad del desarrollo regional.

Cuadro 16  
Colombia – estructura de gobernanza multinivel

Modelo de Estado	República unitaria
Garantías constitucionales para niveles regionales y locales	República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales en términos puramente administrativos
Cámaras territoriales nacionales	Cámara de Representantes elegida por circunscripción departamental
Reuniones gubernamentales regulares a nivel multinivel	La Federación Nacional de Departamentos opera como un organismo consultivo de los departamentos ante el Gobierno y el legislativo. La Federación Colombiana de Municipios tiene un carácter gremial con vocería ante Gobierno y Congreso.
Dependencia financiera local del Gobierno central	Dependencia casi completa en el tema de educación, salud, agua potable, saneamiento básico y propósito general.
Devolución al primer nivel de autoridades locales	Autoridades regionales y locales con funciones puramente administrativas

Fuente: elaboración propia con base en las categorías de: Proyecto ESPON (ob cit.).

## ANEXOS

Anexo 1  
Panorama macroeconómico de Colombia

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crecimiento <sup>1</sup>	-4,2	2,9	2,2	2,5	4,6	4,7	5,7	6,9	7,5	3,9Pr
Inflación <sup>2</sup>	9,2	8,8	7,7	7,0	6,5	5,5	4,9	4,5	5,7	7,7
Desempleo <sup>3</sup>			13,5	15,6	12,3	12,1	10,4	11,8	9,9	10,8
Balance fiscal SPC/PIB <sup>4</sup>	-5,4	-3,4	-3,3	-3,6	-2,7	-1,2	0,0	-0,8	-0,8	-1,4
Balance fiscal GNC/PIB <sup>4</sup>	-7,5	-5,9	-5,8	-6,1	-5,1	-5,5	-4,8	-4,1	-3,2	-3,3
Deuda interna GNC/PIB <sup>4</sup>	19,7	24,4	26,3	30,3	29,8	30,6	33,9	31,9	30,8	-24,6*
Deuda externa GNC/PIB <sup>4</sup>	14,9	18,3	22,1	25,4	25,1	20,7	16,7	16,4	13,3	9,7*

Fuente: <sup>1</sup> DANE: para 2008 proyección Fedesarrollo; <sup>2</sup> DANE: variación anual de diciembre; <sup>3</sup> DANE: gran encuesta integrada de hogares, 13 áreas metropolitanas. Dato de diciembre de cada año. El dato de 2008 corresponde a la tasa de noviembre; <sup>4</sup> CONFIS – Ministerio de Hacienda y Crédito Público: el dato de 2008 es proyección del MFMP. \* El dato de 2008 hasta junio.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

### Anexo 2

#### Panorama macroeconómico España

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crecimiento <sup>1</sup>	4,7	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8	1,2
Inflación <sup>2</sup>	2,9	4,0	2,7	4,0	2,6	3,2	3,7	2,7	4,2	1,4
Desempleo <sup>3</sup>	15,9	13,4		11,6	11,3	10,5	8,7	8,3	8,6	11,3
Déficit Estado <sup>4</sup>	-	-	-0,59	-0,64	-0,46	-1,27	0,18	0,45	1,27	-1,24 <sup>5</sup>
Déficit admón. públicas <sup>4</sup>	-1,2	-0,9	-0,50	-0,45	-0,21	-0,34	0,96	2,02	2,21	-3,4 <sup>6</sup>
Deuda admón. públicas <sup>7</sup>	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2	39,5 <sup>6</sup>

Fuente: <sup>1</sup> INE: para 2008 proyección Programa de Estabilidad 2008-2011. Se proyecta un crecimiento del -1,6% para 2009; <sup>2</sup> INE; <sup>3</sup> INE: encuesta de población activa. Corresponde al último trimestre de cada año. 2008 II trimestre; <sup>4</sup> IGAE - Ministerio de Economía y Hacienda: criterio contabilidad nacional. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiamiento; <sup>5</sup> Déficit hasta septiembre de 2008; <sup>6</sup> Actualización Programa de Estabilidad 2008-2011; <sup>7</sup> Banco de España: Boletín Estadístico.

### Anexo 3

#### España Balance primario vs. Deuda pública

#### Administraciones públicas y Estado % PIB

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deuda bruta A.P. <sup>1</sup>	64,6	63,1	61,1	57,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2	39,5
Saldo primario A.P. <sup>2</sup>	0,99	2,07	2,24	2,39	2,24	2,14	1,69	2,75	3,43	-3,8	1,9
Saldo primario Estado. <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	0,68	1,99	1,85	2,62	-
Deuda del Estado <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	39,8	38,3	35,4	32,2	29,6	-

Fuente: <sup>1</sup> IGAE y Ministerio de Economía y Hacienda. Actualización Programa de Estabilidad 2008-2010. IGAE. <sup>2</sup> Banco de España e IGAE.

### Anexo 4

#### Supuestos macro - Estimación de escenarios

	Crecimiento económico	Inflación	Ingresos corrientes nación****
2004	4,7	5,5	
2005	5,7	4,85	CONFIS
2006	7,0	4,48	CONFIS
2007	8,2	5,69	CONFIS
2008Pr	4,0*	4,90**	MFMP
2009Pr	3,5 - 3,8*	4,00**	MFMP
2010	3,5 - 3,8***	3,80**	
2011	3,5 - 3,8***	3,80***	
2012	3,5 - 3,8***	3,80***	
2013	3,5 - 3,8***	3,80***	
2014	3,5 - 3,8***	3,80***	
2015	3,5 - 3,8***	3,80***	
2016	3,5 - 3,8***	3,80***	

Pr: proyección, para la inflación se toman datos del pronóstico de BanRepública; \* Fedesarrollo (2008); allí sólo se cita la proyección de crecimiento hasta 2009. En adelante se replica la proyección; \*\* Banco de la República "Informe sobre inflación", marzo de 2009. Pronóstico del modelo central; \*\*\* Hacia adelante se replica el último dato del respectivo pronóstico; \*\*\*\* Para los datos de ICN se descuentan los ingresos que por ley no se incluyen para el cálculo de participaciones.

Anexo 5

Evolución ICN 2004-2009 (miles de millones de pesos corrientes)

	2005 <sup>1</sup>	2006 <sup>2</sup>	2007 <sup>2</sup>	2008 <sup>3</sup>	2009 <sup>3</sup>
Ingresos corrientes GNC	42.517	51.532	58.249	66.855	74.528
Ingresos tributarios	42.288	51.278	57.866	66.608	74.265
Administrados por la DIAN Internos	32.258	38.259	43.828	50.997	56.798
Renta	17.349	21.025	24.010	24.411	29.167
IVA interno	11.412	13.288	14.897	19.533	21.498
GMF	2.401	2.672	2.672	3.373	3.677
Timbre	634	751	760	635	393
Patrimonio	463	523	1.171	3.045	2.064
Administrados por la DIAN externos	8.839	11.768	12.740	14.286	16.096
Gravamen arancelario	2.823	3.493	4.260	4.557	5.134
IVA externo	6.016	8.275	8.481	9.729	10.962
Impuesto a la gasolina	1.143	1.187	1.212	1.255	1.297
Resto tributarios	48	64	86	70	73
Ingresos no tributarios	229	254	383	247	263

Fuentes: <sup>1</sup> CONFIS: Cierre fiscal 2006, 12 abril de 2007; <sup>2</sup> CONFIS: Cierre fiscal 2007, 18 de abril de 2008; <sup>3</sup> MinHacienda: Marco fiscal de mediano plazo, 2008.

Anexo 6

Escenario de revinculación a ICN. Porcentaje vigente en 2001, a retomar hipotéticamente en 2009 (millones de pesos corrientes)

	2008
ICN base de calculo con descuentos de ley	23.715.511
Situado fiscal definitivo	5.576.190
Participación definitiva de los municipios	4.046.288
Suma de transferencias a entes territoriales	9.622.478
Transferencias/ICN base de calculo	40,57%

Fuente: cálculos de D. Restrepo; E. Céspedes y F. Baquero. Citado en Fedemunicipios (2007).

Anexo 7

Balance fiscal sector público consolidado (% PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>4</sup>	2009 <sup>4</sup>
GNC	-5,9	-5,8	-6,1	-5,1	-5,5	-4,8	-4,1	-3,2	-3,3	-3,0
Sector descentralizado	2,1	1,9	2,3	2,5	4,1	4,5	3,1	2,0	1,8	1,3
Seguridad social	0,3	0,6	1,2	0,7	1,6	2,1	1,2	1,8	1,3	1,1
Empresas del nivel nacional <sup>1</sup>	1,9	1,1	0,5	1,2	0,8	1,3	1,3	0,3	-0,1	0,1
Empresas del nivel local	0	0,3	0,2	0,2	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1
Gobiernos regionales y locales	-0,1	0,0	0,4	0,3	1,1	0,8	0,3	-0,2	0,4	0,1
Balance cuasifiscal Banco República	0,5	0,7	0,8	0,6	0,5	0,2	0,4	0,5	0,3	0,4
Balance de FOGAFIN <sup>2</sup>	0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Costos reestructuración financiera <sup>1</sup>	-0,4	-0,7	-0,6	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2
Sector público consolidado	-3,4	-3,3	-3,6	-2,7	-1,2	0,0	-0,8	-0,8	-1,4	-1,4

Nota: no se incluye la discrepancia estadística; <sup>1</sup> Ecopetrol, FAEP, Sector eléctrico; <sup>2</sup> Fondo de Garantía de Instituciones Financieras; <sup>3</sup> Pago de intereses capitalización de la banca pública, Liquidación Caja Agraria, Ley de vivienda; <sup>4</sup> 2008 y 2009 según el plan financiero del marco fiscal de mediano plazo 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – CONFIS.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

### Anexo 8

#### Colombia - Balance primario vs. deuda pública (% PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Balance primario GNC	-2,4	-2,4	-4,3	-1,7	-1,6	-2,0	-0,6	-1,2	-1,1	0,3	1,2	0,5
Deuda bruta GNC <sup>1</sup>	17,8	22,2	29,6	38,8	46,0	52,7	53,1	50,6	50,8	48,9	-	-
Balance primario SPNF	-	-	1,2	1,5	1,4	1,0	2,5	3,3	3,7	3,8	3,7	2,6
Deuda neta SPNF	20,1	23,2	33,3	37,7	39,2	47,9	44,1	38,2	33,6	31,0	27,1	24,8

<sup>1</sup> Contraloría General de la República; nota: el sector público no financiero no incluye el resultado del Banco de la República, ni FOGAFIN, ni la reestructuración del sector financiero.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco fiscal de mediano plazo.

### Anexo 9

#### Desglose de la presión fiscal GNC (% PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
GNC									
Ingresos tributarios	11,6	13,1	13,6	13,8	14,4	14,8	16,0	16,2	16,8
Renta	4,4	5,3	5,3	5,2	6,0	6,1	6,6	6,7	6,2
IVA interno	3,5	3,7	3,7	3,9	3,9	4,0	4,1	4,2	4,9
GMF	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
Timbre	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Patrimonio	-	-	-	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,8
Gravamen arancelario	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2
IVA externo	1,5	1,6	1,6	1,8	1,9	2,1	2,6	2,4	2,5
Impuesto a la gasolina	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Resto ingresos tributarios	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Nota: la metodología CONFIS estima el resultado fiscal de los Gobiernos regionales y locales con base en las operaciones por debajo de la línea. Por esta razón no es posible tomar esta fuente para la estimación de la presión fiscal regional; \* Proyección.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – CONFIS.

### Anexo 10

#### Colombia: departamentos y Bogotá indicador deuda – PIB

	2002	2003	2004	2005	2006
Amazonas	3,0%	3,0%	2,6%	2,2%	1,7%
Antioquia	0,9%	0,7%	0,2%	0,2%	0,2%
Arauca	1,1%	0,8%	0,5%	0,9%	3,0%
Atlántico	1,0%	0,9%	0,6%	0,7%	0,5%
Bogotá D. C.	1,4%	1,4%	1,3%	1,6%	1,4%
Bolívar	0,9%	0,8%	0,7%	0,4%	0,2%
Boyacá	0,3%	0,2%	0,1%	0,7%	0,7%
Caldas	0,5%	0,4%	0,7%	0,5%	0,5%
Caquetá	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,6%
Casanare	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Cauca	1,9%	1,4%	1,1%	0,8%	0,6%
Cesar	0,5%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Chocó	2,6%	6,8%	5,5%	5,1%	0,1%
Córdoba	1,0%	0,8%	0,4%	0,5%	0,3%
Cundinamarca	2,4%	2,1%	1,7%	1,6%	1,1%
Guañía	1,0%	0,7%	0,5%	0,3%	0,2%
Guaviare	0,4%	0,9%	0,7%	0,9%	0,5%
Huila	1,1%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%

*Helmuth Yesid Arias Gómez*

La Guajira	1,6%	0,5%	0,1%	0,0%	0,0%
Magdalena	1,8%	1,7%	1,5%	1,2%	1,0%
Meta	0,8%	0,7%	1,0%	0,5%	0,6%
Nariño	2,6%	2,2%	1,0%	0,8%	0,6%
Norte de Santander	0,4%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Putumayo	4,6%	1,3%	0,6%	0,6%	0,5%
Quindío	0,5%	0,5%	0,3%	0,1%	0,4%
Risaralda	1,0%	0,6%	0,3%	0,1%	0,2%
San Andrés y Providencia	10,1%	9,8%	7,5%	6,3%	5,1%
Santander	1,7%	1,4%	1,1%	0,9%	0,9%
Sucre	0,3%	0,4%	0,2%	0,6%	0,6%
Tolima	1,3%	1,2%	1,0%	0,5%	0,2%
Valle	2,3%	1,9%	1,3%	1,2%	0,9%
Vaupés	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Vichada	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Total	1,4%	1,2%	0,9%	0,9%	0,8%

Fuente: Contraloría General de la República y DANE. Cálculos propios.

**Anexo 11**

España: Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación administraciones públicas (% PIB)

Subsectores	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (P)	2007 (A)	2008 (Pr)
Administración central	-0,63	-0,69	-0,51	-1,30	0,23	0,59	1,27	-
Estado	-0,59	-0,64	-0,46	-1,27	0,18	0,45	1,27	-
Organismos administración central	-0,04	-0,05	-0,05	-0,02	0,05	0,14	-	-
CA	-0,63	-0,48	-0,48	-0,07	-0,29	0,0	-0,17	-
Corporaciones locales	-0,04	-0,12	-0,24	0,01	-0,06	-0,09	-0,14	-
Administraciones de seguridad social	0,80	0,84	1,02	1,01	1,09	1,29	1,25	-
Administraciones públicas	-0,50	-0,45	-0,21	-0,34	0,96	2,20	2,21	-3,4

Nota: La capacidad de financiación corresponde al superávit en términos de contabilidad nacional. (P) provisional, (A) avance, (Pr) proyección. Ministerio de Economía y Hacienda. Programa de Estabilidad 2008-2011.

Fuente: intervención general de la administración del Estado. Avance actuación administraciones públicas. Varias versiones.

**Anexo 12**

España: Distribución institucional de la presión fiscal (ingresos fiscales % PIB)

Subsectores	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (P)	2007 (A)
Administración central	15,88	12,74	12,16	12,01	12,61	13,16	13,85
Estado	15,60	12,46	11,88	11,72	12,33	12,89	13,61
Organismos de la administración central	0,28	0,28	0,28	0,29	0,28	0,27	0,24
Administraciones de seguridad social	11,61	11,59	11,66	11,70	11,69	11,75	11,78
CA	2,51	6,25	6,89	7,44	7,85	8,09	7,98
Corporaciones locales	2,98	2,94	2,84	3,04	3,13	3,17	3,17
Administraciones públicas	32,98	33,53	33,55	34,20	35,28	36,16	36,78
Recursos pagados instituciones de la UE	0,50	0,38	0,37	0,29	0,34	0,33	0,33
Total	33,48	33,91	33,92	34,50	35,62	36,49	37,11

Nota: a las instituciones de la UE se paga principalmente impuestos sobre la producción y las importaciones; (P) provisional; (A) avance.

Fuente: Intervención general de la administración del Estado.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

### Anexo 13

#### Situación fiscal de la zona del euro (% PIB)

	Superávit o déficit de las administraciones públicas			Deuda bruta administraciones públicas		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Zona euro	-2,5	-1,5	-0,8	70,3	68,6	66,7
Bélgica	-2,3	-0,4	-0,3	92,2	88,2	84,6
Alemania	-3,4	-1,6	0,0	67,8	67,5	65,0
Irlanda	1,2	2,9	0,5	27,4	25,1	25,1
Grecia	-5,1	-2,5	-2,7	98,0	95,3	93,4
España	1,0	1,8	2,2 <sup>1</sup>	43,0	39,7	34,6 <sup>1</sup>
Francia	-2,9	-2,5	-2,4	66,7	64,2	64,2
Italia	-4,2	-4,4	-2,4	106,2	106,8	105,0
Luxemburgo	-0,1	0,7	1,0	6,2	6,6	6,9
Países Bajos	-0,3	0,6	-0,4	52,3	47,9	46,8
Austria	-1,6	-1,4	-0,7	63,4	61,7	59,9
Portugal	-6,1	-3,9	-3,0	63,7	64,8	64,4
Eslovenia	-1,5	-1,2	-0,6	27,4	27,1	25,6
Finlandia	2,7	3,8	4,5	41,4	39,2	35,3

Nota: las cifras para el 2007 incluidas en los programas de estabilidad se basan en estimaciones y, por tanto, pueden diferir de los datos definitivos; <sup>1</sup> Datos recientes de España para 2007 actualizado según: IGEA- Avance de la actuación presupuestaria del Estado durante 2007.

Fuente: Comisión Europea (para los años 2005-2006; en el caso de Bélgica también para el 2007), programas de estabilidad actualizados (para el 2007) y cálculos del BCE. Citado en: Banco de España (2005).

### Anexo 14

#### Variables utilizadas en los modelos de financiación (%)

	Período 87-91		Período 92-96		Sistema Ley 21/01		
	Competencias comunes	Competencias educación	Ca Art. 143	Ca Art. 151	Competencias comunes	Sanidad	Servicios sociales
Población total	59,0	84,4	64,0	94,0	94,0		
Población protegida				1,5		75,0	
Población > 65 años						24,5	100
Insularidad	0,7	3,1	0,4	1,5	0,6	0,5	
Superficie	16,0	15,0	16,6	3,5	4,2		
Unidades administrativas	24,3		17,0	0,4			
Término constante		-2,5					
Dispersión			2,0	0,6	1,2		
			Variables redistributivas				
Riqueza relativa	4,2	0,4	2,7	2,7			
Esfuerzo fiscal	5,0	1,7	1,82	1,82			
			Fondos específicos*				
Renta relativa						Reparto fondo de €150,25 millones	
Densidad de población						Reparto fondo de €48,08 millones	

Nota: la capacidad de financiación corresponde al superávit en términos de contabilidad nacional; (P) provisional; (A) avance; (Pr) proyección. Ministerio de Economía y Hacienda, Programa de estabilidad 2007-2010.

Fuente: Intervención general de la administración del Estado. Avance actuación administraciones públicas, varias versiones.

Anexo 15

Competencias de las CA. Definidas inicialmente por la CE de 1978

Organización de sus instituciones de autogobierno	Ferias interiores
Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local	El fomento del desarrollo económico de la CA dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional
Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda	La artesanía
Las obras públicas de interés de la CA en su propio territorio	Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la CA
Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CA y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable	Patrimonio monumental de interés de la CA
Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales	El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la CA
La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía	Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial
Los montes y aprovechamientos forestales	Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio
La gestión en materia de protección del medio ambiente	Asistencia social
Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la CA; las aguas minerales y termales	Sanidad e higiene
La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial	La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones

Fuente: CE Art. 148.

Anexo 16

Opinión de los españoles sobre el hecho plurinacional 2005 (1996). En % de las respuestas

	Cataluña	País Vasco	Galicia	Andalucía	Valencia
Fórmulas alternativas de organización del Estado					
Un Estado como en la actualidad	23,5 (35,5)	25,7 (25,6)	63,5 (51,8)	63,4 (47,4)	54,8 (54,6)
CA con mayor autonomía	48,0 (29,0)	33,7 (32,9)	22,9 (16,1)	17,3 (19,4)	26,2 (16,2)
Reconocimiento naciones independientes	20,7 (20,9)	29,2 (31,2)	2,8 (4,6)	1,4 (2,8)	2,9 (5,4)
Qué término prefiere utilizar para referirse a la CA					
Una región	40,4 (59,3)	43,6 (50,0)	74,6 (73,9)	85,8 (85,4)	86,9 (86,2)
Una nación	44,7 (34,1)	38,2 (39,5)	17,0 (16,4)	6,9 (7,9)	4,5 (7,9)
Qué significa España para usted					
Mi país	34,1 (38,7)	28,9 (20,5)	51,2 (51,8)	74,3 (67,1)	59,8 (62,9)
Un Estado del que soy ciudadano	11,2 (12,0)	5,2 (9,8)	17,8 (23,5)	12,1 (14,0)	18,9 (20,4)
Un Estado formado por varias nacionalidades y regiones	30,5 (33,6)	35,1 (21,0)	14,4 (11,0)	2,3 (6,2)	7,1 (8,6)
Un Estado ajeno del que mi país no forma parte	5,3 (2,8)	13,0 (12,4)	0,7 (1,4)	- (0,3)	0,3 (0,7)
Con cuál de las siguientes frases se identifica					
Únicamente español	7,7 (12,9)	5,6 (5,3)	3,8 (4,8)	3,0 (5,0)	14,4 (19,4)
Más español que catalán, vasco, etc.	8,2 (11,5)	5,9 (4,0)	9,6 (7,8)	9,6 (10,1)	18,3 (14,8)
Tan español como catalán, vasco, etc.	44,8 (36,5)	33,2 (36,3)	60,6 (43,7)	68,6 (68,0)	55,9 (53,5)

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

Más catalán, vasco, etc.	23,4 (25,7)	21,5 (29,8)	21,9 (35,7)	15,0 (12,7)	7,8 (9,8)
Únicamente catalán, vasco, etc.	14,3 (11,0)	24,3 (20,7)	2,8 (7,0)	1,0 (3,2)	1,5 (1,3)

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro Autonómico, 2005 y (1996).

### GLOSARIO

AGE (España): Administración general del Estado

Balanza fiscal (España): en una CA es el neteo del monto recibido en forma de inversiones y gastos del Gobierno central versus la cuantía de su contribución en impuestos estatales. Normalmente las regiones más avanzadas incurren en déficit y las atrasadas arrojan superávit.

Banco de la República (Colombia): Banco Central Colombiano

CA Comunidades autónomas (España): cada una de las 17 conglomerados que reúnen varias provincias (en el caso de las pluri provinciales). Es regido por un presidente y es el máximo nivel administrativo a nivel territorial.

CA de vía rápida: comunidades que accedieron al máximo techo competencial, en virtud del art. 151 de la Constitución, a las cuales se les reconoció su autonomía por su fuerte identificación territorial, ligística e histórica y/o por haber consumado su voluntad autonómica por referéndum.

CA de vía lenta: comunidades conformadas con base en el art. 143 que consisten en un conjunto de provincias limítrofes unidas por ciertas identidades propias, las cuales, transcurridos cinco años pueden expandir su ámbito competencial.

CE de 1978. (España): Constitución española. Aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 y sancionada por S.M. El Rey ante las cortes el 27 de diciembre de 1978. A menos que se diga lo contrario la referencia siempre alude a dicho texto.

CONFIS (Colombia): Consejo nacional de política fiscal. Cuerpo técnico que asesora al Ministerio de Hacienda en temas fiscales y elabora, en conjunto con el Banco de la República, las estadísticas fiscales del país.

Consejo de política fiscal y financiera (España). Cuerpo técnico de asesoría al Gobierno en materia fiscal y financiera.

DAF: Dirección de apoyo fiscal (Colombia). Dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público encargada de fijar las pautas de la política fiscal regional y local, del apoyo técnico y el seguimiento a la gestión de los departamentos y municipios.

DANE (Colombia). Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

DDTS (Colombia) Dirección Desarrollo Territorial Sostenible. Dependencia del DNP encargada de los temas territoriales.

DNP (Colombia): Departamento Nacional de Planeación

DIAN (Colombia): Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

EA Estatuto de autonomía (España): “norma institucional básica española de una CA, reconocida por la CE de 1978 en su artículo 147 y cuya aprobación se lleva a cabo mediante Ley Orgánica, tipo de norma que requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del congreso de los diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto. En él se recogen, al menos, la denominación de la comunidad, la delimitación territorial, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas, las competencias asumidas y, si procede, los principios del régimen lingüístico” (Wikipedia).

FAEP (Colombia): Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera.

- Fedesarrollo (Colombia): Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. La entidad privada más reputada en materia de investigación económica.
- Fondo de suficiencia (España): Corresponde a la transferencia central a las comunidades cuya recaudación por impuestos cedidos es insuficiente con respecto al costo de la prestación de los servicios sociales.
- Fondo de compensación interterritorial (España): Fondo con cargo a los presupuestos del Estado con destino a gastos de inversión en las regiones más atrasadas.
- Fondo de solidaridad interterritorial (FSI) (España): Fondo creado por el art. 18.2 de la Constitución con el objeto de financiar gastos de inversión, según criterios de distribución establecidos por las cortes generales entre las CA y las provincias. Su propósito es la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad
- FOPEP (Colombia): Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
- FOSYGA (Colombia): Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud.
- GMF (Colombia): Gravamen a los movimientos financieros. Gravamen introducido durante la crisis financiera en 1998, inicialmente con un horizonte de tiempo transitorio, pero declarado permanente posteriormente.
- ICN (Colombia): ingresos corrientes de la Nación
- IGAE (España): Intervención general de la administración del Estado. Adscrita a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, encargada del control interno, gestión financiera, contabilidad pública, la formación de cuentas económicas del sector público, etc.
- Impuestos cedidos no sujetos a liquidación por el Estado (España): son recaudados y gestionados directamente por las CA mientras que aquellos sujetos a liquidación por el Estado son transferidos en cada ejercicio desde la AGE a las CA mediante entregas a cuenta
- INE (España) Instituto Nacional de Estadística.
- IRPF (España): Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Incorpora un tramo autónomo con cierto grado de autonomía normativa.
- ITAE (España): Ingresos tributarios ajustados estructuralmente
- LOFCA (España): Ley Orgánica 8/80 de financiación de las CA. Especifica las fuentes de financiación de las CA.
- Municipios certificados (Colombia): Aquellos con población mayor a 100.000 habitantes o municipios con suficiente capacidad técnica, administrativa y financiera para gestionar directamente los recursos del SGP, según certificación concedida por los respectivos departamentos
- PIE (España): Participaciones en los ingresos del Estado. Transferencias incondicionadas del estado central que pretendían garantizar a los entes territoriales los recursos suficientes para financiar su gasto. Fueron la principal fuente de ingresos antes del nuevo modelo de financiación de 2002.
- Ponencia general (España): Grupo de 7 miembros representantes de los principales grupos parlamentarios quienes fijaron la estructura y las líneas generales de la Constitución de 1978.
- Régimen foral (España): Derecho alcanzado por País Vasco y Navarra para efectos de hacer su propia recaudación de impuestos, atender sus propias necesidades sociales y girar el excedente al Estado Central.
- Reglas de modulación (España): Normas que se establecieron para evitar ahondar las diferencias territoriales como consecuencia de las reformas en los modelos de financiación, para tales efectos se incluyeron topes máximos de crecimiento y cláusulas de garantía.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

- SGP (Colombia): Sistema General de Participaciones. Sistema de recursos que reúne lo que antes se denominaba Situado Fiscal (para departamentos) y Participaciones Municipales en los ICN. Nace con el Acto Legislativo 01/2002.
- SPNF (Sector Público Consolidado) (Colombia): En la compilación del balance fiscal, el SPC consolida el resultado del GNC, el sector descentralizado, el balance fiscal del Banco de la República, el de FOGAFIN y los costos de la reestructuración financiera.
- Situado Fiscal (Colombia): Apropiación presupuestal creada por Ley 46 de 1971, para transferir recursos fiscales a los departamentos en función de los ICN para la financiación sectorial de salud y educación entre los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, y, cuando existían, las intendencias y comisarías.
- TC (España): Tribunal constitucional.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Adame, F. *El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen general*, Granada, Comares, 1998.
2. Aja, E. *El estado autonómico*, Madrid, Alianza, 2003.
3. Argullol, E. *Federalismo y autonomía*, Barcelona, Ariel, 2004.
4. Auriol, C. “Regiones y descentralización en Europa y América Latina”, D. Restrepo, ed., *Historias de descentralización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
5. Balaguer, F. “La Financiación de las comunidades autónomas y la constitucionalización del estado autonómico”, J. M. Vidal y M. A. García, eds., *El Estado autonómico: Integración, solidaridad, diversidad*, vol. I, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
6. Banco de España. “Informe anual”, Madrid, 2007.
7. Cantarero, D. “Estimación del sistema actual de financiación autonómica: el caso de la integración de las competencias sanitarias”, *El nuevo modelo de financiación autonómica*, Madrid, IEF, 2002.
8. Castells A. “El sistema de financiación autonómica. situación actual y perspectivas de reforma”, *El debate sobre el sistema de financiación autonómica*, Granada, Editorial Comares, 2003.
9. CONFIS. “Cierre fiscal anual varios años”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, [www.minhacienda.gov.co].
10. Departamento Nacional de Planeación. *Desempeño fiscal de departamentos y municipios*, Bogotá, 2006.
11. Departamento Nacional de Planeación. *Evaluación del sistema general de participaciones*, Bogotá, Dirección de Desarrollo Territorial, varios años.
12. Dubois, A. “Scenarios Baseline on Issues of Territorial Governance”, Nordic Centre for Spatial Development, 2005
13. Estupiñán A., L. “Organización del territorio en Colombia. Hacia el fortalecimiento del nivel intermedio de Gobierno”, J. L. García R. y E. Girón R., eds., *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2005.
14. Farinós J.; P. Mauro y M. Jody. “Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Anex Report D”, *European Spatial Planning Observation Network*, Valencia, Universidad de Valencia.
15. Fedemunicipios. “Reforma al SGP”, 2007, [www.fcm.org.co].
16. Fedesarrollo. *Tendencia Económica* 77, 2008.

17. García R., J. L. “De la España liberal a la España de las autonomías”, J. L. García R. y E. Girón R., eds., *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2005.
18. García, M. A. “Comentarios a la liquidación del sistema de financiación autonómico en el ejercicio 2005”, *Documento IEF* 8, 2008.
19. Girón R., E. *La financiación autonómica en el sistema constitucional español*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2003.
20. Guerra R., M. “Las operaciones de crédito en las comunidades autónomas”, *Debate sobre el sistema de financiación autonómica*, Andalucía, Parlamento de Andalucía, 2003.
21. Intervención General de la Administración del Estado. Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas, varios años.
22. Kalmanovitz, S. “La idea federal en Colombia durante el siglo XIX”, Bogotá, Banco de la República, 2003, [www.banrep.gov.co].
23. Kalmanovitz, S. *Economía y nación. Una breve historia económica de Colombia*, Bogotá, Norma, 2003.
24. León-Alfonso, S. “The Political Economy of Fiscal Decentralization”, *Bringing Politics to Study of Intergovernmental Transfers*, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, 2007.
25. Lozano, I.; J. Ramos y H. Rincón. “Implicaciones fiscales y sectoriales de la reforma a las transferencias territoriales en Colombia”, *Borradores de Economía* 437, 2007.
26. Martín R., L., ed. “El futuro de las autonomías territoriales, Comunidades autónomas: balance y perspectivas”, Torrelavega, Universidad de Cantabria, 1991.
27. Medina G., M. “Algunas consideraciones sobre la eventual reforma del sistema de financiación”, M. J. Terol B., eds., *El estado autonómico in Fieri*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
28. Ministerio de Economía y Hacienda. “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas”, Madrid, 1994.
29. Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF. “Informe sobre la viabilidad fiscal de los departamentos”, Bogotá, 2007.
30. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”.
31. Olcina C., J. y J. Farinós. *L’organització del territori espanyol: antecedents històrics i situació actual, geografia regional d’Espanya*, Valencia, Universitat de València, 2002.
32. Parlamento de Andalucía. *El debate sobre el sistema de financiación autonómico*, Granada, Comares, 2003.
33. Pérez G., F. “La financiación del estado autonómico”, A Cucó; J. Romero y J. Farinós, eds., *La organización territorial del Estado. España en Europa un análisis comparado*, Valencia, Universitat de Valencia, 2002.
34. Porras, O. “La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas”, D. Restrepo, ed., *Historias de descentralización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
35. Porras, O. “La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas”, D. Restrepo, ed., *Historias de descentralización*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006.
36. Portero, J. A. “El estado de las autonomías en tiempos de reformas”, M. J. Terol, ed., *El estado autonómico in fieri*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
37. Romero, J. “Autonomía política y nacionalismos”, *Revista Pasajes* 26, 2008.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA Y LAS AUTONOMÍAS EN ESPAÑA

38. Salinas, J., ed. *El nuevo modelo de financiación autonómica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2002.
39. Sánchez C., I. “Sobre la necesidad de regular políticamente el conflicto nacional”, *Revista Pasajes* 26, 2008.
40. Sevilla S., J. *Las claves de la financiación autonómica*, Barcelona, Crítica, 2001.
41. Víboras, J. A. y F. Adame. “Análisis y balance de los modelos de financiación autonómica”, *El debate sobre el sistema de financiación autonómico*, Granada, Parlamento de Andalucía y Editorial Comares, 2003.
42. Vidal P., C. “Principio de solidaridad y financiación autonómica”, M. J. Terol, ed., *El estado autonómico in fieri*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
43. Vidal, J. M. y M. A. García. *El estado autonómico: integración solidaridad, diversidad*, vol. I, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
44. Wiesner D., E. “Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial”, *Archivos de Economía* 174, 2002.
45. Zuluaga, R. “¿Autonomía o desconcentración? El Laberinto de las entidades territoriales en Colombia”, J. L. García y E. Girón, eds., *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2005.



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
1	Juan Santiago Correa	Urbanismo y transporte: el tranvía de Medellín (1919-1950)	2002
2	Álvaro H. Chaves C. y Helmuth Y. Arias G.	Cálculo de la tasa interna de retornos educativos en Colombia	2002
3	Fernando Bernal C.	Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción	2003
4	Sandra L. Guerrero S.	Evaluación de la racionalidad del plan de descontaminación del río Bogotá a partir del análisis de costo mínimo y tasa retributiva	2003
5	Humberto Bernal Castro y Byron Ortega	¿Se ha desarrollado el mercado secundario de acciones colombiano durante el período 1988-2002?	2004
6	Liliana Chicaíza	Valoración de primas de reaseguro para enfermedades catastróficas utilizando el modelo de Black-Scholes	2005
7	Rosaura Arrieta, Aura García y Elsa Doria	Movilidad social en el asentamiento subnormal de Ranchos del Inat 2004	2005
8	Álvaro H. Chaves C.	Evolución de la productividad multifactorial, ciclos y comportamiento de la actividad económica en Cundinamarca	2005
9	Liliana López C. y Fabio F. Moscoso	La eficiencia portuaria colombiana en el contexto latinoamericano y sus efectos en el proceso de negociación con Estados Unidos	2005
10	Andrés F. Giraldo P.	La neutralidad del dinero y la dicotomía clásica en la macroeconomía	2005
11	Diego Baracaldo, Paola Garzón y Hernando Vásquez	Crecimiento económico y flujos de inversión extranjera directa	2005
12	Mauricio Pérez Salazar	Mill on Slavery, Property Rights and Paternalism	2006

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
13	Fabio F. Moscoso y Hernando E. Vásquez	Determinantes del comercio intraindustrial en el grupo de los tres	2006
14	Álvaro H. Chaves C.	Desestacionalización de la producción industrial con la metodología X-12 ARIMA	2006
15	Omar Fernando Arias	El proceso de fluctuación dinámica de la economía colombiana: reconsideraciones teóricas sobre un fenómeno empírico	2006
16	Homero Cuevas	La empresa y los empresarios en la teoría económica	2007
17	Álvaro H. Chaves C.	Ventajas comparativas del sector agropecuario colombiano en el marco de los recientes acuerdos comerciales	2007
18	William Lizarazo M.	La controversia del capital y las comunidades científicas	2007
19	Mario García y Edna Carolina Sastoque	Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de Santander	2007
20	José Gil-Díaz	Ministerio de Finanzas: funciones, organización y reforma	2007
21	Mauricio Pérez Salazar	Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana desde la vigencia de la carta política de 1991 hasta 2003	2007
22	Mauricio Rubio y Daniel Vaughan	Análisis de series de tiempo del secuestro en Colombia	2007
23	Luis Felipe Camacho	Reflexiones de economía política: la justicia social en la obra de León Walras	2008
24	Óscar A. Alfonso R.	Economía institucional de la intervención urbanística estatal	2008
25	Mauricio Rubio	Palomas y Sankis. Prostitución adolescente en República Dominicana	2008

DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
26	Helmuth Yesid Arias Gómez	La descentralización en Colombia y las autonomías en España	2009