

Apuntes del CENES

ISSN 0120-3053

Vol. XXVIII - No. 48

Págs. 243 - 284

Diciembre 2009

# La descentralización en Colombia y las autonomías en España\*

HELMUTH YESID ARIAS GÓMEZ\*\*

Fecha de recepción: 17 de octubre de 2009

Fecha de aprobación: 12 de noviembre de 2009

---

\* Extracto del Proyecto de investigación de cuatro capítulos, realizado en la Universidad de Valencia – España con la tutoría del Profesor Joaquín Farinós i Dasi, en desarrollo del programa Beca para la Formación Especializada de Jóvenes Investigadores de Países en Vías de Desarrollo de la Universidad de Valencia. 2008.

\*\* Egresado Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Máster en Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia. Catedrático Universidad Externado de Colombia. Becario del programa. Deseo agradecer el acompañamiento del profesor Farinós como tutor y las opiniones de los profesores Miguel Roig Alonso y Francisco Pérez, todos ellos académicos de reconocido prestigio. Sin embargo, en caso de subsistir alguna imprecisión, la responsabilidad es del autor del artículo.

**RESUMEN:**

Este artículo pretende hacer un paralelo entre algunos aspectos de los sistemas de regionalización en Colombia y España, particularmente en los aspectos fiscales. En el caso colombiano se construyen algunos escenarios financieros que tratan de estimar el efecto fiscal de las recientes reformas al SGP y se resalta el carácter fuertemente centralista del proceso de regionalización colombiano. Con relación a España se describen los mecanismos institucionales que rigen el sistema de financiación autonómico, su naturaleza cuasi federal y particularmente, el papel del proceso autonómico en el retorno de España a la democracia.

**Palabras clave:** descentralización, reformas al SGP, resultados fiscales, comunidades autónomas, sistema de financiación autonómico, impuestos regionales, regionalización, proceso autonómico.

**ABSTRACT:**

The purpose of this article is to make a comparison between the process of regionalization in Colombia and Spain, focusing on the fiscal aspects of them. Regarding the first country, the author makes some financial scenarios in order to quantify the effect of recent reforms to SGP and stresses the huge centralized nature of colombian process. Analyzing the second country, it tries to describe the institutional mechanism that rule the spanish system of regionalization, his quasi federal nature and his relationship with the political process and particularly, the role of autonomic process in the Spanish return to democracy.

**Key words:** decentralization, reforms to SGP, fiscal results, autonomic communities, autonomic financial system, regional taxes, autonomic process.

## 1. Introducción

El presente artículo pretende moverse en 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. Se pretende privilegiar el enfoque económico-fiscal de un problema de considerable actualidad en España y Colombia. Consta de tres partes, siendo redactada la primera al estilo de sumario ejecutivo. La segunda parte aborda el proceso de descentralización en Colombia, desde la óptica financiera en el marco del funcionamiento del SGP. La tercera presenta una descripción muy general del modelo de financiación autonómico español, centrándose en el esquema resultante de la última reforma vigente a partir de 2002.

## 2. Federalismo fiscal y descentralización

En materia de descentralización un aspecto clave es el tema de la distribución de las rentas tributarias entre niveles. 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. Pero definitivamente, en materia de descentralización de tributos y más concretamente de territorialización de tributos nacionales, la gran limitante en materia recaudatoria y de equidad, la constituye la desigual estructura económica de las regiones. Desde ese punto de vista, acometer una política tributaria territorial siempre será problemática en esquemas con desigualdades regionales 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, tienden a acrecentar la renta tributaria de las regiones ricas.

**Cuadro 1.** Colombia: Distribución de Rentas Tributarias. %P/B

<b>Impuestos Nacionales</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Impuestos a la Renta	4,75	5,34	5,53	5,85	5,73	5,57	4,75
IVA	3,67	3,68	3,63	3,69	3,95	3,94	3,67
Impuestos Actividad Externa	2,54	2,52	2,77	3,20	3,09	2,96	2,54
Otros 1/	1,28	1,12	1,07	1,05	1,18	1,54	1,28
<b>Total</b>	<b>12,23</b>	<b>12,66</b>	<b>12,99</b>	<b>13,78</b>	<b>13,95</b>	<b>14,01</b>	<b>12,23</b>
<b>Impuestos Departamentales</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Cerveza	0,20	0,23	0,27	0,26	0,30	0,27	N.D
Consumo de Licores	0,20	0,22	0,25	0,22	0,21	0,20	N.D
Registro y Anotación	0,07	0,08	0,09	0,10	0,11	0,10	N.D
Cigarrillos y Tabaco	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	N.D
Estampillas	0,04	0,05	0,07	0,08	0,10	0,09	N.D
Vehículos Automotores	0,06	0,07	0,09	0,07	0,08	0,06	N.D
Sobretasa a la Gasolina	0,06	0,07	0,08	0,07	0,07	0,06	N.D
Otros 2/	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	N.D
<b>Total</b>	<b>0,72</b>	<b>0,81</b>	<b>0,96</b>	<b>0,90</b>	<b>0,97</b>	<b>0,85</b>	<b>N.D</b>

Fuente: Cálculos propios con base en DAF, DIAN y DANE.

1/ GMF, Timbre, Patrimonio, Otros.

2/ Degüello de Ganado, Juegos de Apuestas, Loterías Foráneas, etc.

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 autónomo, con algún grado de facultad normativa, en

el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

Ahora bien, analizando la información tributaria y fiscal, las disparidades regionales se reflejan en el grado de desarrollo institucional, en el potencial tributario y la capacidad fiscal. La escasa dinámica económica de algunos departamentos 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 estimó que en 2006 seis departamentos, Bogotá y otras 41 ciudades concentraron más del 80% del recaudo tributario territorial<sup>1</sup>.

Sin embargo, una mayor descentralización tributaria puede ser inefectiva cuando se trata de bases tributarias poco dinámicas, por que el recaudo refleja las disparidades económicas. Además, la participación en la recaudación tributaria puede ser entendida por la estructura central como una pérdida de poder. Además, puede representar un posición cómoda para las regiones en cuanto que facilita recursos sin coste político, y simplemente entra a jugar un simple 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 tramites ante las dependencias de los departamentos, entre otros.

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

Por la problemática anteriormente 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, 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<sup>2</sup>.

### **3. Desempeño macroeconómico, consistencia fiscal y descentralización**

Colombia en 1991 cambió su Constitución rígidamente centralista que databa 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 administrativa y se erigió un esquema de gasto social regional en buena medida muy dependiente del sistema de transferencias del Gobierno Central

<sup>1</sup> DNP. Desempeño Fiscal de Departamentos y Municipios. Bogotá. 2006. P. 22.

<sup>2</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF. Informe sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos. 2007. Bogotá. P. 50.

Durante los primeros años de la década, los montos transferidos a los entes territoriales colombianos se ubicaron por encima del 5% del P/B y en 2007 representaron el 4,8%<sup>3</sup>.

Las discusiones sobre descentralización en Colombia, en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP), tienen un marcado componente fiscal desconociendo, la mayoría de las 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 Gobierno Nacional Central (GNC) desde los primeros años de la década pasada, que tendió a reducirse a principios de la presente, que siguió con una buena coyuntura económica y tributaria en 2006 y 2007 y ha continuado con un deterioro en 2008 y 2009. En el último año la economía se ralentizó, al tiempo que el déficit del Gobierno Central creció hasta el 3,1% del P/B .

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 la

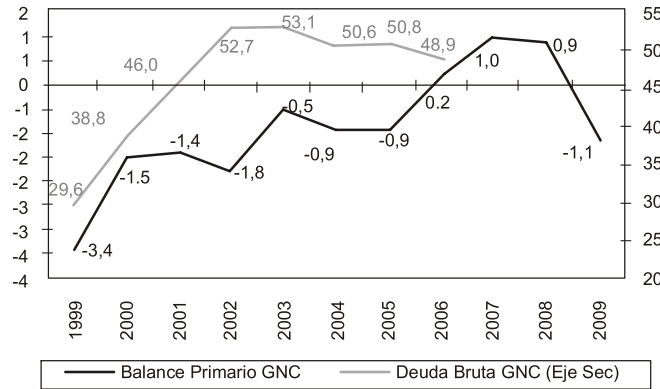
sostenibilidad de la misma, especialmente por la veloz evolución de la deuda interna, factor atribuido al incremento del gasto público y a la desaparición de la financiación monetaria del Banco Central (estrictamente limitada en la nueva Constitución).

La trayectoria de la deuda bruta está marcada por la variable que crea deuda, es decir, el déficit primario del Gobierno, el cual se redujo de -3,4 % del P/B en 1999 a -0,9% en 2005. En el periodo 2006 a 2008 se generaron moderados superávits, aunque el saldo primario se ha deteriorado recientemente con déficit equivalentes a 1,1% del P/B en 2009 y un déficit previsto de 1,2% para 2010.

Ahora bien, ampliando el análisis a la globalidad del Sector Público Consolidado, el déficit convencional describe una tendencia de ajuste desde el inicio de la presente década. En 2003, el déficit fue elevado (2,7% del P/B) y después se alcanzó un equilibrio en el 2005. Seguidamente el conjunto del sector público volvió a arrojar déficit equivalentes al 0,8% durante 2006 y 2007, como consecuencia de una moderación en el resultado positivo del sector descentralizado. Para 2007 y 2008 el resultado fue deficitario en -0,2 y -0,1 respectivamente, mientras que para 2009 el déficit se profundizó hasta el 2,7% del P/B.

<sup>3</sup> Lozano I, Ramos, J, Rincón H. Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia. Borradores de Economía. Banco de la República. P 7.

**Gráfico 1.** Colombia: deuda bruta GNC y balance primario GNC

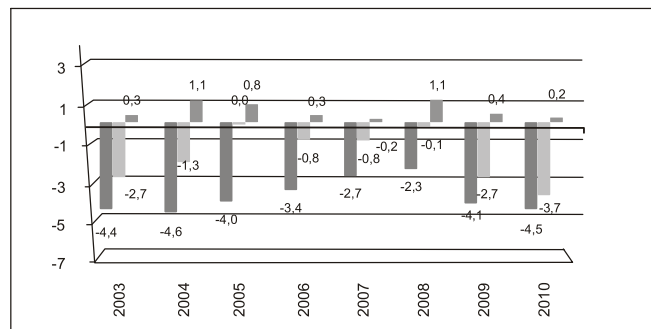


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la República

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 el año 2007.

En este último año, el gasto asociado al ciclo político por la celebración de elecciones regionales, es uno de los factores que explica un déficit equivalente al 0,2% del P/B. Por lo demás, para los años 2008 y 2009, se retomaron los resultados de superávit.

**Gráfico 2.** Colombia: balances fiscales sector público consolidado, gobierno nacional y gobiernos regionales y locales. (% P/B)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - CONFIS

Analizar la consistencia macroeconómica es importante, ya que el predominio del tema financiero dentro de la discusión colombiana de descentralización, se ha derivado de su correlación con la estabilidad macro y con la situación fiscal del país. 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 aspecto del proceso colombiano, es que las soluciones plasmadas en los diferentes Actos Legislativos son fórmulas transitorias. Entonces es natural 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.

En tales casos es normal que por conveniencia macroeconómica, el gobierno de turno no acepte 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 no sea transitoria, que distribuya adecuadamente los riesgos del funcionamiento del sistema y que busque un equilibrio entre estabilidad y desarrollo regional.

Dichas coyunturas son las ocasiones

propicias 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.

#### 4. Colombia: SGP, reformas y escenarios financieros

- **El Acto Legislativo 01**

El gobierno siempre mostró su preocupación por el hecho de tener un sistema fiscal de descentralización atado a los ingresos corrientes de la nación. En palabras de los funcionarios oficiales esta situación generaba un esquema de gasto público muy inflexible y rígido, de manera que era difícil emprender un proceso de ajuste fiscal con gastos que constitucional y legalmente estaban predeterminados.

De manera que a iniciativa del gobierno se presentó y aprobó el conocido AL 01 de 2001, en cuya vigencia se estableció un crecimiento real definido por unos porcentajes adicionales a la inflación causada, partiendo de un valor de 10,96 billones en 2001.

En aquel entonces la discusión política se contextualizó en un ambiente económico enrarecido por el bajonazo



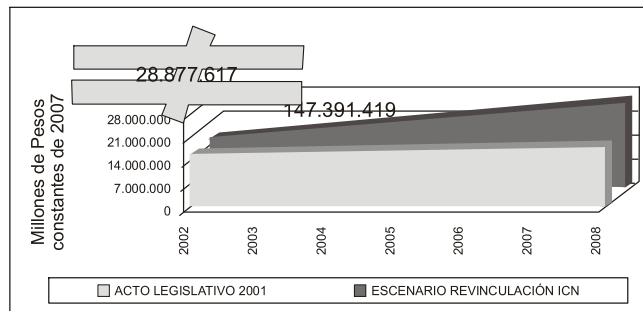
económico de 1999 (-4,2%). Este retroceso afectó el monto de los recursos transferidos, por cuanto implicó una reducción drástica de los ingresos tributarios del gobierno, como puede observarse en el cuadro 2 que demuestra que las transferencias como porcentaje del P/B pasaron de representar el 5,3% en 1999 al 4,9% en 2000.

Con el Acto Legislativo 001 de 2001 se desvinculó la evolución de las participaciones de los ingresos corrientes de la nación (ICN) y se unificó en una sola bolsa denominada Sistema General de Participaciones (SGP), lo que antes se manejaba como Situado Fiscal y Participaciones Municipales.

La fuerte desaceleración de la actividad económica en los dos últimos años ha tenido un efecto definitivo sobre el deterioro de los indicadores fiscales, particularmente en el resultado del GNC. Si se observan los datos más recientes, el deterioro de los indicadores fiscales de los últimos años responde también al desplome de los ingresos tributarios.

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 con base en la entrada en funcionamiento del sistema reformado, equivalió a 28,9 billones de pesos constantes entre 2002 y 2008.

**Gráfico 3.** Diferencia entre escenarios A.L. 01/01. Periodo 2002-2008 (millones de pesos constantes 2007)



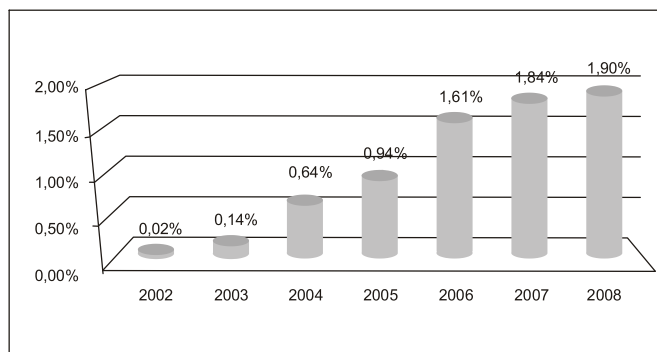
Esta primera reforma, a pesar de haber contado con la oposición férrea de los sindicatos y particularmente el de los maestros, le permitió al gobierno un

mayor margen para el manejo macroeconómico y evitó una mayor presión sobre los indicadores de deuda del país.

Lozano y Ramos<sup>4</sup> calculan que el ahorro fiscal generado durante la primera parte del periodo de transición (2002-2005), equivalió a 1,8% del P/B y durante la segunda parte (2006-2008) a 4,2% del P/B. De modo que estiman que, en total, el ahorro fiscal derivado del A.L. 01 durante el periodo de transición fue de 6% del P/B.

Esta reforma fue crucial desde el punto del vista del equilibrio macroeconómico. A la senda de ajuste fiscal observada desde el año en el intermedio de la década contribuyó de manera definitiva la nueva fórmula de evolución del Sistema de Transferencias. Igualmente contribuyó a estabilizar el comportamiento de la deuda pública.

**Gráfico 4.** Acto legislativo 01 2001 vs Escenario vinculación a ICN  
Ahorro fiscal (% P/B)



Fuente: Cálculos Propios basados en el ejercicio de escenarios.  
Los datos del P/B tomados del DANE.

En efecto, el Acto Legislativo 01 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.

En concordancia con los resultados anteriormente expuestos de Lozano y Rincón, los datos del gráfico 5, deducidos del ejercicio propio de escenarios financieros, estiman el ahorro fiscal durante el periodo de vigencia del

<sup>4</sup> Lozano I, Ramos, J, Rincón H. Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia. Borradores de Economía. Banco de la República.

A.L. 01, en una magnitud de 7,1 puntos del P/B.

• **El Acto Legislativo 04 de 2007**

El artículo 357 de la Constitución Política, modificado por el AL 01 de 2001 establecía que una vez finalizado el periodo de transición (año 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>5</sup>.

De haberse cumplido lo anterior, el gobierno habría experimentado un retroceso en materia de ahorro fiscal, la relación Deuda-P/B se habría incrementado y el déficit primario habría alcanzado el 0,7% del P/B en 2011.

Ante tal eventualidad en septiembre de 2006, el Gobierno presentó una propuesta de reforma constitucional que reglamentó la materia, para evitar una nueva revinculación del sistema a los ICN y que mantuvo una fórmula de crecimiento real adicional a la inflación causada.

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.

**Cuadro 2.** Fórmula de crecimiento SGP en tres escenarios  
Trámite del al 04/ 07

	2008	2009	2010	2011	...	2016	2017	...	2022
Exposición de motivos gobierno 1/	Inflación + 2,5	Inflación + 3,5		Inflación + 2					
Revinculación ICN 1/	Inflación + 2,5	Promedio $\Delta$ ICN últimos 4 años							
Fórmula definitiva incluida en el A. L. 04 de 2007 2/	Inflación + 4,0	Inflación + 3,5	Inflación + 3,0				Promedio $\Delta$ ICN últimos 4 años		
	Puntos educación: 1,3	Puntos educación: 1,6	Puntos educación: 1,8				—		

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

1/ Mantiene el final del periodo de transición hasta 2008. Incluye la regla de que crecimientos del P/B superiores 4%, se traducen en crecimientos adicionales del SGP en la misma magnitud.

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

<sup>5</sup> Acto Legislativo 01 de 2001, artículo 3, modifica el artículo 357 C.P.

Así las cosas, durante la discusión de la reforma, se consideraron tres fórmulas posibles que contemplaban sus propias fórmulas de evolución de los recursos del sistema, de modo que el acuerdo político final fue una solución intermedia entre las otras dos fórmulas.

Cabe resaltar la provisionalidad de la solución adoptada, razón por la cual debe volverse a plantear la misma discusión cuando esté próxima a expirar la regla provisional incluida en el Acto Legislativo 01. 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.

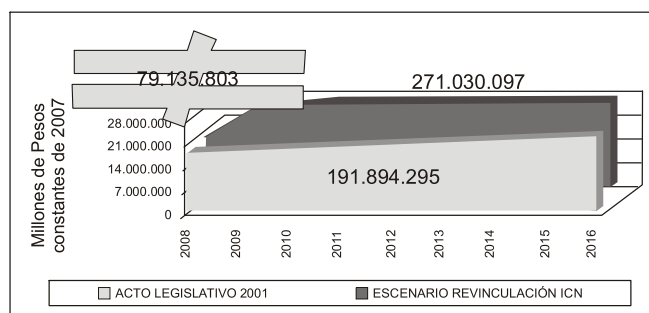
Pero es necesario traducir las anteriores fórmulas en flujos de recursos financieros para comprender la preocupación del Gobierno, ante el escenario de revinculación del sistema

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.

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 AL 04 de 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 de 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.

**Gráfico 5.** Un ejercicio de proyección  
diferencia entre escenarios A L 004/07 – 2008-2016  
(Millones de pesos constantes de 2007)



Fuente: elaboración propia según AL 04/07 y modificación a los art. 356 y 357 incluidos en el AL. 01/01.

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 D, Céspedes, E. y Baquero, F. Citados en FEDEMUNIC/PIOS. Reforma al SGP. Documento Power Point. En los ICN se aplican los descuentos de ley. Se supone un crecimiento anual del 10% en los ICN

- **El Esquema de Competencias**

**Cuadro 3.** Colombia – SGP – Competencias legales y responsable ejecutor

	COMPETENCIA		RESPONSABLE 1/	CRITERIOS DE ASIGNACION
Asignaciones especiales 4%	Resguardo Indígena 0,52%		Municipios con resguardos indígenas	Población indígena
	Mpios. Río M/lena 0,08%		Municipios ribereños	Proporcional al lindero con el río
	Alimentación escolar 0,5%		Distritos y municipios	Matrícula escolar y permanencia en el sistema educativo
	Fonpet 2,9%		Fonpet – nación	Retenidos directamente Minhacienda
Sectores sociales 96%	Educación Preescolar Primaria Secundaria 58,5%		Departamentos distritos y municipios certificados, municipios no certificados administran mejoramiento calidad	Población atendida, población por atender, pobreza
	Salud 24,5%		Municipios y departamentos	Población atendida, equidad y eficiencia administrativa

• El Esquema de Competencias

Cuadro 3. Colombia – SGP – Competencias legales y ... (continuación)

	COMPETENCIA		RESPONSABLE 1/	CRITERIOS DE ASIGNACION
Sector sociales 96%	Agua Potable Saneamiento 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.
	Propósito General 1,6%	Municipios con población < 25.000 htes para inversión 17%	Municipios	Población, pobreza relativa, población rural y urbana
		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 San Andres	Pobreza relativa, población urbana y rural, eficiencia fiscal y administrativa
Crecimiento Económico	Primera Infancia		Municipios y distritos	Población infantil y pobreza

Fuente: Ley 1176/07, Ley 715/01, AL 04/07 y AL 01/01

1/ La Carta Política del 91 reconoció a los Distritos como entidades del nivel local con régimen especial. Ellos son: el Distrito Capital de Bogotá, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Posteriormente en el año 93 se reconoció el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

NOTA: la CP 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'<sup>7</sup> \* Normalmente en la determinación de las ponderaciones de los criterios se aplican técnicas estadísticas de análisis.

<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 categoría: 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 Categoría: 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 Categoría: 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 Categoría: aquellos con rango de población entre 20.001 y 30.000 habitantes con ICLD en el rango entre 25.000 y

La modificación del artículo 356 presente en el AL 001 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 más recientes: ley 60/93, ley 715/01 y ley 1176/07.

Toda la construcción institucional en materia de descentralización, derivada de la Constitución Política 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, inclusive se puede citar también la ley 1176/07 que, entre otras cosas, estable-

ce los criterios de de distribución, específicamente para el sector de agua potable y saneamiento básico.

## 5. El Proceso autonómico español

España es un país bastante regionalizado y ésta característica se puede atribuir tanto a la creencia en las bondades del sistema con elementos de un régimen federal, como a la necesidad de cohesión política planteada por su heterogeneidad regional.

Como es natural, existen diferencias notorias en las tradiciones históricas y entre los niveles de P/B 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 por citar un ejemplo el P/B per cápita del País Vasco por poco pasa y 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.

### 5.1 Desempeño macroeconómico reciente y política fiscal

El modelo de crecimiento español, por lo menos en el periodo más reciente, des-

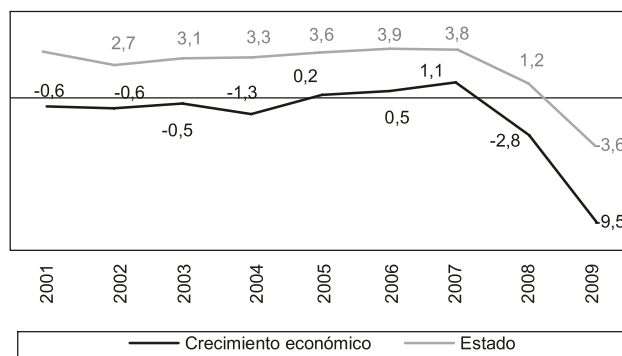
30.000 SMLV. Quinta Categoría: aquellos con rango de población entre 10.001 y 20.000 habitantes con ICLD en el rango entre 15.000 y 25.000 SMLV. Sexta Categoría: aquellos con población inferior a 10.000 habitantes con ICLD no superior a 15.000 SMLV.

<sup>7</sup> Zuluaga Gil, Ricardo. ¿Autonomía o Desconcentración? El Laberinto de las Entidades Territoriales en Colombia. En: García Ruiz J. Luis, Girón Reguera Emilia. Estudios sobre Descentralización Territorial. El caso particular de Colombia. Universidad de Cádiz. 2005. P 191.

cansó 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 de-

pendencia 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.

**Gráfico 6.** España: desempeño macroeconómico  
crecimiento económico y resultado fiscal del Estado (% PIB)



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

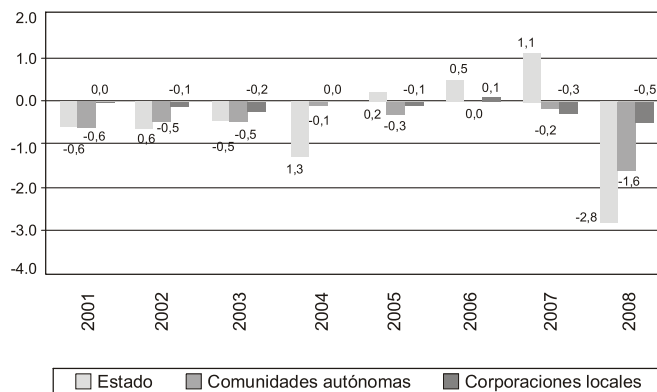
De otro lado, las ayudas comunitarias procedentes de Bruselas constituyeron otra fuente importante de financiación que apuntalaron el crecimiento de España y contribuyeron a la modernización de la economía y de la infraestructura durante los años noventa. De manera que al irse reduciendo los

flujos de ayuda europeos, la economía española debe sustituir esta financiación por recursos generados en el propio ámbito nacional.

Los resultados fiscales de España, como es natural, están íntimamente relacionados con el ciclo económico.



**Gráfico 7.** España: desempeño fiscal estatal, autonómico y local capacidad o necesidad de financiación (% P/B)



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

Por el momento, según cifras del Ministerio de Economía y Hacienda, el resultado del Estado acumuló un déficit del 2,8% del P/B en 2008 y las cifras de 2009 se han desbordado peligrosamente hasta el 9,49% del P/B.

Pero ¿cómo juegan en este contexto las Comunidades Autónomas? Se puede decir que a pesar de que no contribuyeron al superávit de las Administraciones Públicas, incurrieron en déficit cada vez más pequeños, con excepción del dato de 2008 cuando el déficit autonómico se profundizó hasta un 1,6% del P/B.

Este último resultado típicamente cíclico ocurrió a pesar de la incorporación de los niveles sub nacionales en los esfuerzos de estabilidad que pretenden enmarcar las discusiones presupuestales

dentro de 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 los objetivos fiscales, en consideración al alto grado de descentralización del gasto público español.

En la práctica, las normas de estabilidad presupuestaria involucran particularmente a las Comunidades Autónomas dentro de las metas de superávit o déficit permitido de las Administraciones Públicas con un horizonte de tiempo de 3 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>8</sup>.

## 5.2 El Desarrollo de la Constitución y el Perfil Competencial

La C.E. definió 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 sino que deja abiertos muchos aspectos para ser desarrollados por leyes orgánicas posteriores. Lo que sí hace es enunciar los procedimientos por medio de los cuales los territorios podían conformarse como comunidades autónomas y aprobar sus Estatutos de Autonomía (EE.AA.).

Antes de la promulgación de la Constitución Española 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 una 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 comunidades autónomas en la prestación de algunos servicios sociales.

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 CC.AA. Se contemplaba que al cabo de cinco años, y a condición de la reforma de sus Estatutos de Autonomía (EE.AA.), las CC.AA. podían ampliar el alcance de sus competencias, ateniéndose al artículo 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 EE.AA.<sup>9</sup>.

<sup>8</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 2% y 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 podrá distribuirse entre los tres subniveles de las Administraciones Públicas.

<sup>9</sup> Fue así como se dio comienzo a la aprobación de los estatutos de autonomía en 1979 de 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 y los de La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla la Mancha, Canarias y Navarra en 1982 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 CC.AA. 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 – León en 2007.

Con ayuda de la anterior descripción, puede afirmarse que el periodo pos constitucional fue un proceso gradual de construcción democrática y de definición del perfil descentralizado – federalizante– del sistema.

En este sentido, las competencias básicas enunciadas por la C.E., 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 EE.AA. Este proceso está vinculado a las particularidades propias de cada región, su evolución histórica y sus necesidades.

En España existen unas competencias que debe desarrollar el Estado Central y otras que deben desarrollar 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 artículo 149 y que sean recogidas en los Estatutos de Autonomía, 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 encargaron de los temas relacionados con infraestructuras locales (transporte, acueductos, urbanismo, medioambiente, etc)

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 CC.AA. 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.

### 5.3 Federalismo Fiscal y Distribución de Rentas

Para abordar el tema de la financiación, conviene distinguir los dos regímenes fiscales característicos de España: el Foral<sup>10</sup> y el Común. Por razones de brevedad, este artículo se centrará en la

<sup>10</sup> García menciona que los servicios por los cuales 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. Ver: García Miguel Ángel. Comentarios a la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el Ejercicio 2005. IEF. Documento No 8. P 5.

financiación autonómica de las comunidades de régimen común<sup>11</sup>.

Al igual que buena parte de la organización institucional del proceso autonómico, la C.E. no fijó una posición definida del sistema de financiación autonómica, sino que dejó abierta la posibilidad de fijar el esquema legal a las discusiones políticas. Este carácter abierto remitió el proceso de organización de la Financiación Autonómica a la promulgación de una ley orgánica que cumpliera una 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 Comunidades Autónomas de 1980 (LOFCA)**, con la cual se definió el esquema de financiación para las CC.AA. de régimen general<sup>12</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 CC.AA.

La LOFCA estableció la financiación de los servicios transferidos a través de varias fuentes: los tributos cedidos<sup>13</sup>, en los que las CC.AA. asumen la recaudación tributaria 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 ley se procedió a ceder una serie de tributos cuya recaudación fue descontada de la estructura de transferencias desde el estado. Sin embargo en opinión de Sevilla<sup>14</sup>, la cesión fue muy limitada ya que 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 bastante dependiente de las transferencias.

Así mismo dispuso que las CC.AA. podían disponer de un porcentaje del recaudo del Estado de los impuestos no

<sup>11</sup> El régimen Foral de concierto (Euskadi) y convenio (Navarra) dan origen al Cupo Vasco y la Aportación Navarra. 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.

El 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 la recaudación 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.

<sup>12</sup> En las CC.AA. de régimen general se incluyen 15 Comunidades. Los regímenes forales, por una antigua tradición histórica en las restantes dos CA, tienen el atributo especial de hacer su propia recaudación de impuestos mediante la figura del Concierto Vasco y el convenio Navarro.

<sup>13</sup> Los tributos que la LOFCA permite transferir son el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (eliminado en 2008), el 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 poder incluirlo.

<sup>14</sup> Sevilla, José. Las Claves de la Financiación Autonómica. Crítica. Barcelona. 2001. P. 29.

cedidos y, así mismo, enumeró los criterios que se podía tomar como base para estimar el monto de la participación de cada CC.AA. en los Ingresos del Estado. En materia de descentralización tributaria, 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. Como es obvio, este esquema de financiamiento con impuestos cedidos, especialmente el tramo autonómico del IRPF y la participación en el 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.

Además, existe un margen que pueden usar las CC.AA. 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 CC.AA., 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 minorista), sobre el tráfico exterior y aquellos que se recaudan a través de monopolios fiscales<sup>15</sup>.

Precisamente se pretendió basar el modelo en un principio de corresponsabilidad, de modo que las CC.AA. incrementaran el recaudo de sus recursos propios y establecieran una restricción fiscal que pusiera una 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>16</sup>

<sup>15</sup> Vitoras, José Antonio y Adame, Francisco. Análisis y Balance de los Modelos de Financiación Autonómica. En: Parlamento de Andalucía. El Debate sobre el Sistema de Financiación Autonómico. Editorial Comares. Granada. 2003. P. 28.

<sup>16</sup> En los tributos compartidos ambas administraciones -nacional y regional- puedan utilizar una misma estructura básica de impuestos, disponiendo cada gobierno de unas 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 centrales para mantener un criterio de nivelación.

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

### 5.3.1 Los Inicios de la Financiación Autonómica Pos Constitucional

En términos generales, el proceso de descentralización tributaria se llevó a cabo en varios periodos<sup>17</sup>. Debido a que al comienzo de la implementación del sistema de financiación existía cierto tipo de incertidumbre, la LOFCA estableció que entre tanto no se culminara el proceso de traslados de competencias, se debía calcular la financiación según el criterio del 'Coste Efectivo', según el cual el Estado y las CC.AA. 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 del Estado.

Sin embargo, este esquema partió del supuesto que todas las regiones tenían una dotación homogénea de servicios sociales básicos. Este concepto equivocado y sus consecuencias, han marcado contradicciones entre comunidades autónomas, por la interpretación del principio de solidaridad dentro del sistema. Algunos analistas coinciden que este criterio del coste efectivo no fue del todo acertado, particularmente en términos de equidad territorial, si se

tiene en cuenta que la posición inicial de las CC.AA., 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 metodología del costo efectivo, lo que se implementaba era un esquema que perpetuaba las desigualdades regionales.

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 superiores 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 bien 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 el dinamismo económico para llevar a cabo una recaudación de rentas propias suficiente.

<sup>17</sup> 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 y el nuevo modelo de financiación 2002. Ver: Leon-Alonso Sandra. The Political Economy of Fiscal Decentralization. Institut d'Estudis Autònomicos. Barcelona. P161.

Esta realidad ha puesto de presente que desde el punto de partida no existía una prestación homogénea, que respondiera a principios que respaldaran a las necesidades propias de cada Comunidad. De hecho en las sucesivas revisiones del modelo de financiación ha existido acuerdo que la población debía constituirse como la variable a seguir para la asignación de recursos.

Durante los sucesivos modelos quinquenales, se introdujo una fórmula con criterios de necesidad regional para la distribución entre CC.AA., en 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 92-96 se incluyó la dispersión geográfica. La ponderación de los criterios dependía del hecho si las regiones tenían ya el traspaso de educación. Posteriormente, con las revisiones quinquenales del Sistema de Financiación, básicamente lo que variaba era la ponderación de dichos criterios en el modelo general.

### 5.3.2 El sistema de financiación autonómica 2001

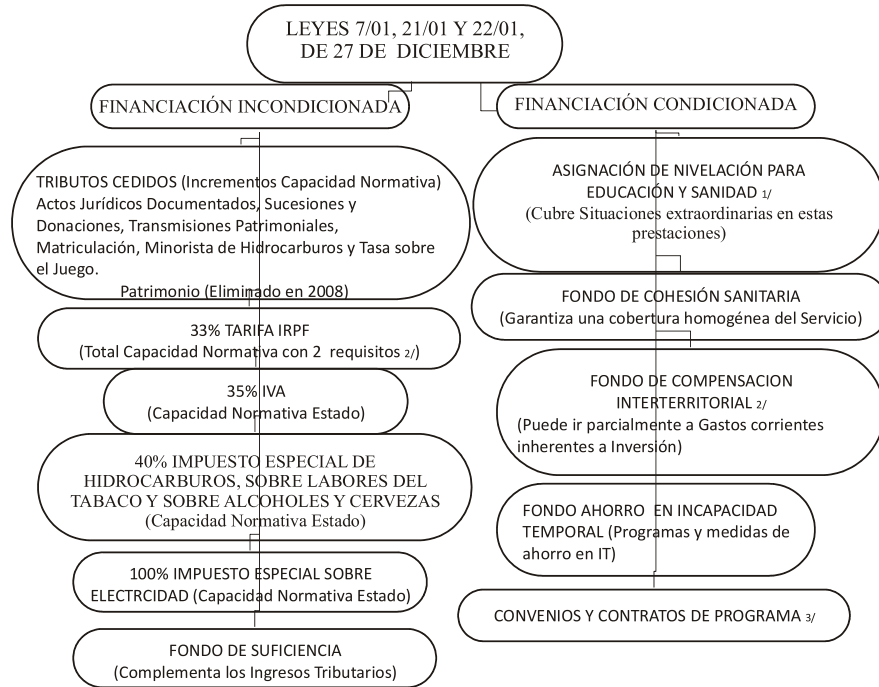
El sistema de financiación se compone de un conjunto de mecanismos de ingresos de tipo tributario y de mecanismos redistributivos con propósitos de cierre de la financiación, que permiten dotar de re-

curso 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 plasmada en el siguiente esquema, 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 de Estado. Allí se observa que 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.



Fuente: Cantarero, David. Estimación del Sistema Actual de Financiación Autonómica: El Caso de la Integración de las Competencias Sanitarias.

- 1/ Asignación Especial de Nivelación: Para cubrir los servicios públicos esenciales con niveles de prestación insuficiente
- 2/ Que sea progresiva y tenga los mismos tramos de la estatal
- 3/ Para financiar los gastos de Inversión con propósitos de convergencia económica regional.

En el análisis de la enorme estructura de gasto de las CC.AA., 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 CC.AA., algunos autores consideran que no contribuye al avance de la descentralización, en cuanto esta figura no proporciona los instrumentos propios ni facultades normativas en la materia. Sevilla<sup>18</sup> considera que este tipo de figura simplemente adjudica a la hacienda

<sup>18</sup> Sevilla, José. Op. Cit. P. 48.



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, las cuales 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 Comunidades Autónomas dispondrían de un porcentaje de participación en la recaudación de impuestos estatales

no cedidos. En estos tributos las CC.AA. 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 CC.AA. Estos tributos pueden considerarse como tributos cedidos con la característica de una ausencia total de capacidad normativa. En esta categoría se incluyen el IVA (35%), Impuesto sobre la cerveza (40%), los 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%), impuesto sobre los hidrocarburos (40%). Adicionalmente se procedió a ceder la recaudación 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 CC.AA. 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 toda clase 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 las 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.

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.

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

Cuadro 4. Distribución de la financiación por fuentes de ingreso en cada comunidad (2005 criterio normativo)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla - León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Valenciana	Total
Tributos y tasas cedidas criterio normativo	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 criterio normativo	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
Alcohol-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 minorista hidrocarburos	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
Garantía asistencia 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

Fuente: datos tomados de: García Miguel Ángel. Comentarios a la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el Ejercicio 2005. Documentos /EF. No 8/08. P. 11.

La estructura de financiación es importante para evaluar el alcance real de la descentralización de los ingresos y para poner sobre la mesa el tema de la corresponsabilidad 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 expuestos 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

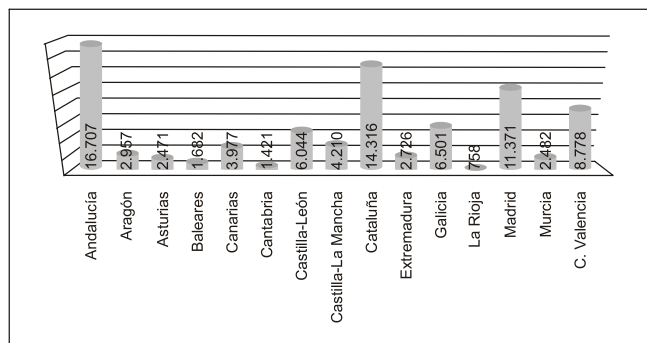
La dependencia de las transferencias es algo en lo que también coinciden diferentes autores aunque en el análisis particular, existen grados de dependencia diversos. Por ejemplo, en Extremadura este rubro representó el 62,3% de las fuentes que se reciben del sistema, en Castilla La Mancha casi el 50%, 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.

Ahora bien, centrando la atención en el componente tributario del sistema, una segunda fuente corresponde a la participación del tramo autonómico del IRPF que asciende a 22,4%. Una tercera fuente importante de financiación correspondió a la participación territorial en el IVA, cuyo porcentaje general para todas las comunidades fue de 20,2%. La cuarta fuente de financiación del sistema correspondió a los tributos y tasas cedidas a las comunidades autónomas y representó el 12,2% del total de la financiación.

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 proporción del 12,1% de total de recursos.

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

**Gráfico 8.** Distribución regional del sistema de financiación autonómico de régimen común 2005 (criterio normativo) millones de Euros



Fuente: datos tomados de: García Miguel Ángel. Comentarios a la liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el ejercicio 2005. Documentos IEF. No 8/08.

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 comunidades autónomas 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 casos más relevantes.

Para finalizar debe decirse que el gobierno actual de Rodríguez Zapatero ha lanzado una propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica<sup>19</sup>, que pretende darle más ponderación a la variable población en la distribución regional, habida cuenta de las mayores demandas de gasto derivadas del fenómeno migratorio, particularmente en algunas CC.AA.

<sup>19</sup> Los Puntos básicos de la propuesta son: Suficiencia global para la financiación de todas las competencias trasladadas, Garantía de Financiación de todos los servicios a los ciudadanos y equidad en la prestación de los mismos, sin importar el lugar de residencia, De acuerdo a la disponibilidad macroeconómica y presupuestaria, el Gobierno aportará recursos adicionales al sistema, para mejorar la capacidad de financiación de las CC.AA. en materia de educación, salud y servicios sociales; Recursos Adicionales. 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 dará más peso al componente de población; Se propone incrementar al 50% la participación de las CC.AA. en el IRPF (actualmente en el 33%), el IVA (actualmente en 35%) y los impuestos especiales, con el detalle adicional de incrementar su capacidad normativa; Adaptación del modelo de financiación a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, entre otras. Ministerio de Economía y Hacienda. Nota de Prensa. 17 de julio de 2008.

## 6. Análisis comparativo

En el trascurso de la discusión se alude a la tendencia en Europa por reconocer y afirmar el hecho regional. En este sentido el caso de España es un claro ejemplo, bien por su propia vocación autonómica y por el proceso de consolidación de la democracia política, 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 concentrador de la estructura central, por un lado, y por el insuficiente desarrollo insitucional y los evidentes casos de ineficiencia y depilfarro en algunas regiones específicas, que terminan torpedeando el proceso de profundización de la descentralización, en cualquier caso necesario para impulsar un desarrollo regional equilibrado.

Las rentas tributarias demuestran que en Colombia se corroboran los esquemas típicos de las naciones centralizadas tributariamente. El grueso de la tributación (renta e IVA) la conserva celosamente el Gobierno Nacional. Rentas más débiles y precarias son recaudadas por los gobiernos sub nacionales. En ese contexto, las transferencias corrigen los desequilibrios verticales que se desprenden del esquema de distribución tributaria.

España como país más federal ha avanzado en este sentido, confiando a las haciendas autonómicas el recaudo de algunos tramos del impuesto a la Renta de las Personas Físicas y la cesión de un porcentaje del IVA.

Sin embargo, la autonomía fiscal parece abarcar terrenos más amplios. 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<sup>20</sup>, en 2005 el Fondo de Suficiencia equivalió al 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 enorme 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 Sistema General de Participaciones (SGP) equivalieron al 50,3% de los ingresos corrientes de los departamentos durante 2007.

Ahora bien, en materia de financiación de competencias a través del esquema colombiano del SGP, no existe un mecanismo explícito de nivelación interterritorial como en España. Existe

<sup>20</sup> García Miguel Ángel. Comentarios a la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el Ejercicio 2005. Documentos IEF. No 8/08. P.11.

implícitamente un instrumento de asignación a las regiones más atrasadas, en las ponderaciones de los criterios de asignación de recursos como los criterios de 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 departamentos y cuando se percibe que esta circunstancia entorpece el desarrollo de un modelo regional equilibrado.

Se concluye que 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 desde el 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.

## 7. Conclusiones

- Desde un principio, la distribución de ingresos fiscales entre niveles en España, y más todavía en Colombia, ha resultado ser muy inequitativa, razón por la cual se han generado enormes desequilibrios verticales. De hecho, la

tributación más poderosa (renta, IVA, etc.) la han retenido las administraciones centrales, mientras las regiones y localidades administran impuestos anacrónicos y estáticos y en el caso de Colombia, con una casi nula capacidad normativa.

- España ha dado algunos pasos adicionales a favor de la autonomía financiera subnacional, al definir tramos autonómicos en el impuesto de renta a las personas físicas y la cesión de un porcentaje del IVA, entre otros ejemplos. No obstante, el problema fiscal autonómico se agrava por las crecientes necesidades de gasto originadas en la inmigración, el envejecimiento, la insularidad, la existencia de lenguas regionales, etc., todas ellas responsabilidades de gasto que corren directa y cotidianamente a cargo de los gobiernos regionales y locales.

- Como evidencia de lo anterior, la más reciente versión de la reforma al modelo de financiación autonómica de España, contempla el incremento al 50% de la participación autonómica en el IRPF (33%), el IVA (35%) y los impuestos especiales. En Colombia, por su parte, el último intento por establecer un estatuto de ingresos departamentales fracasó a principios de la presente década y el reciente intento de reforma tributaria territorial también se frustró en sus discusiones iniciales.

- A pesar de la tendencia decreciente en el déficit del Gobierno Nacional Central,

la renuencia del nivel central por aplicar un ajuste fiscal definitivo, acrecienta los argumentos para retener centralizadamente la tributación más poderosa y debilita cualquier intento por establecer un esquema de ingresos fiscales más equitativos verticalmente.

- En general, los sistemas de transferencias intentan compensar los desequilibrios originados en la asimétrica distribución de ingresos fiscales entre niveles. El SGP responde más al típico esquema de 'Participaciones en los Ingresos', con su consabida limitación asociada a su incapacidad de generar una cabal autonomía financiera en el sentido de transferir muy escasamente la autonomía normativa sobre los tributos departamentales y municipales.
- Al finalizar el periodo transitorio de la fórmula que se definió con el Acto Legislativo 04 de 2007, podrá ponerse sobre el tapete nuevamente la discusión sobre el grado de autonomía fiscal y

financiera de los departamentos y los municipios, una vez se aproxime el final de dicho periodo de transición. Es el momento propicio para abrir un debate comprensivo sobre la estructura de ingresos entre niveles, una mayor autonomía fiscal subnacional, y una ampliación en el margen normativo para que las regiones y los municipios aborden un proceso autogestionado de desarrollo regional.

- A diferencia de España y de otros casos, el sistema de transferencias de Colombia no posee explícitamente un fondo de redistribución regional desde las regiones ricas a las más pobres. En efecto, con excepción de las modulaciones implícitas en las fórmulas, que responden a los criterios de pobreza, déficit de cobertura, población por atender, etc., no existe un mecanismo coherente que cumpla una función redistributiva que reduzca los enormes desequilibrios horizontales entre regiones.

## Bibliografía

AURIOL, Claude (2006) "Regiones y Descentralización en Europa y América Latina". en: Restrepo, Darío (ED), *Historias de Descentralización*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

CANTARERO, David (2002) "Estimación del Sistema Actual de Financiación Autónoma: El Caso de la Integración de

las Competencias Sanitarias" en: *El Nuevo Modelo de Financiación Autónoma*, IEF, Madrid.

CONFIS, *Cierre Fiscal Anual*, varios años, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co).

Departamento Nacional de Planeación



(2006), *Desempeño Fiscal de Departamentos y Municipios*, Bogotá.

DUBOIS Alexandre (2005). *Scenarios baseline on "Issues of Territorial Governance"*, Working Paper, Nordic Centre for Spatial Development.

FARINÓS Joaquín, Payá Mauro y Milder, Jody, *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, Anex Report D, European Spatial Planning Observation Network, Instituto de Desarrollo Local – Universidad de Valencia.

GARCÍA, Miguel Ángel (2008), *Comentarios a la Liquidación del Sistema de Financiación Autonómico en el Ejercicio 2005*, Instituto de Estudios Fiscales, Documentos No 8.

GIRÓN Reguera, Emilia (2003), *La Financiación Autonómica en el Sistema Constitucional Español*, Universidad de Cádiz.

FEDEMUNICIPIOS (2007) *Reforma al SGP*, Documento Power Point en: [www.fcm.org.co](http://www.fcm.org.co)

*Intervención General de la Administración del Estado, Avance de la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas*, Varios años.

KALMANOVITZ Salomón, *La Idea Federal en Colombia Durante el Siglo XIX*, Banco de la República, Bogotá en [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co).

LEÓN-ALFONSO, Sandra (2007), *The Political Economy of Fiscal Decentralization. Bringing Politics to study of intergovernmental Transfers*, Barcelona, Institut d'Estudis autonòmics.

LOZANO I, Ramos, J, Rincón H (2007), *Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia*, Borradores de Economía, Banco de la República.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF (2007), *Informe sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos*, Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2006), *Exposición de Motivos al Proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*, Bogotá.

OLCINA CANTOS, J; FARINÓS, Joaquín (2002), "L'organització del territori espanyol: antecedents històrics i situació actual" En: Farinós, Joaquín, *Geografia Regional d'Espanya*, Universitat de València.

PÉREZ GARCÍA, Francisco (2002), "La Financiación del Estado Autonómico" en: Cucó, A; Romero, J; Farinós J. *La Organización Territorial del Estado. España en Europa un Análisis Comparado*, Universitat de Valencia.

PORRAS, Oswaldo (2006), "La descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas" en: Restrepo, Darío, *Historias de Descentralización*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

PORTERO, José Antonio (2005), "El estado de las Autonomías en Tiempos de Reformas" en Terol Manuel José, *El Estado Autonómico in Fieri. La Reforma a los Estatutos de Autonomía*, Junta de Andalucía, Sevilla.

SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio (2008), "Sobre la Necesidad de Regular

Políticamente el Conflicto Nacional" en *Revista Pasajes*, Universidad de Valencia, Primavera, Valencia.

SEVILLA SEGURA, José (2001), *Las Claves de la Financiación Autonómica*. Crítica. Barcelona.

SALA-I-MARTIN, Xavier (1999), C Modelos de crecimiento con I+D", capítulo 9, en *Apuntes de crecimiento económico*, quinta edición, Antoni Bosch

Editor, 78-99, Barcelona.

VIDAL, José María, GARCÍA, Miguel Ángel (2005), *El Estado Autonómico: Integración Solidaridad, Diversidad*, Volumen 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

WIESNER DURÁN Eduardo (2002), *Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial*, Archivos de Economía, Documento 174, DNP, Bogotá.

**Anexo 1. Panorama Macroeconómico de Colombia**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crecimiento 1/	-4,2	2,9	2,2	2,5	4,6	4,7	5,7	6,9	7,5	2,4	N.D
Inflación 2/	9,2	8,8	7,7	7,0	6,5	5,5	4,9	4,5	5,7	4,9	2,00
Desempleo 3/	-	-	13,70	15,54	12,09	12,07	10,33	11,79	9,89	10,61	11,30
Balance Fiscal SPC/P/B4 /	-5,4	-3,4	-3,2	-3,6	-2,7	-1,2	0,0	-0,8	-0,8	-0,1	-2,7
Balance Fiscal GNC/P/B 5/	-7,5	-5,9	-5,7	-5,3	-4,4	-4,6	-4,0	-3,4	-2,7	-2,3	-4,1
Deuda Int. GNC /P/B 6/	19,7	24,4	26,3	30,3	29,8	30,6	33,9	31,9	30,8	-	-
Deuda Ext. GNC/P/B 6/	14,9	18,3	22,1	25,4	25,1	20,7	16,7	16,4	13,3	-	-

Fuente: 1/ DANE.

2/ DANE. Variación anual de diciembre.

3/ DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares, Total Nacional. Dato de diciembre de cada año.

4/ CONFIS- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cierre Fiscal Anual.

5/ Actualización Plan Financiero Feb/10

6/ CONFIS- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Anexo 2. Panorama macroeconómico España**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crecimiento 1/	4,7	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8	1,2	-3,6
Inflación 2/	2,9	4,0	2,7	4,0	2,6	3,2	3,7	2,7	4,2	1,4	0,8
Desempleo 3/	15,9	13,4		11,6	11,3	10,5	8,7	8,3	8,6	11,3	18,8
Déficit Estado 4/	-	-	-0,59	-0,64	-0,46	-1,27	0,18	-0,51	1,28	-2,81	-9,49
Déficit Admon Públicas4/	-1,43	-1,0	-0,66	-0,48	-0,23	-0,35	0,96	2,02	1,91	-4,6 <sub>5/</sub>	-
Deuda Administraciones Públicas6/	62,3	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2	39,5	-

Fuente: 1/ INE.

2/ INE.

3/ INE. Encuesta de Población Activa. Corresponde al último trimestre de cada año.

4/ IGAE-Ministerio de Economía y Hacienda. Criterio Contabilidad Nacional. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiamiento. Criterio Contabilidad Nacional.

5/ IGAE.

6/ Banco de España. Boletín Estadístico.

## Anexo 3. Colombia - Balance fiscal sector público consolidado (% P/B)

	2008	2009	2010
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>-2,3</b>	<b>-4,1</b>	<b>-4,5</b>
<b>Sector Descentralizado</b>	<b>2,4</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>
Seguridad Social	1,1	1,0	0,9
Empresas del nivel Nal <sup>1/</sup>	0,2	0,0	-0,3
Empresas del nivel local	0,0	0,0	0,0
Gobiernos Regionales y Locales	1,1	0,4	0,2
<b>Balance Cuasifiscal Banco República</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Balance de FOGAFIN</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Costos Reestructuración Financiera<sup>2/</sup></b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>
<b>Sector Público Consolidado</b>	<b>-0,1</b>	<b>-2,7</b>	<b>-3,7</b>

Fuente: CONFIS – Cierre Fiscal Anual. Para 2009 y 2010: Actualización Plan Financiero Febrero 2010.

NOTA: no se incluye la Discrepancia Estadística.

1/ Ecopetrol, FAEP, Sector Eléctrico.

2/ Pago de Intereses capitalización de la Banca Pública, Liquidación Caja Agraria, Ley de Vivienda.

## Anexo 4. Colombia - Balance primario vs deuda pública (% P/B)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balance Primario GNC 1/	-2,1	-3,4	-1,5	-1,4	-1,8	-0,5	-0,9	-0,9	0,2	1,0	0,9	-1,1
Deuda Bruta GNC/ P/B 2/	22,2	29,6	38,8	46,0	52,7	53,1	50,6	50,8	48,9	-	-	
Balance Primario SPNF	-0,6	-1,0	1,4	1,4	1,1	2,4	3,1	3,3	3,2	3,0	3,6	N.D
Deuda Neta SPNF/P/B	20,4	26,3	33,5	34,6	41,8	38,2	32,9	28,5	26,0	22,4	24,8	

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. Junio 2009.

<sup>1/</sup> El dato 2009 Preliminar Actualización Plan Financiero Feb/10.

<sup>2/</sup> Contraloría General de la República.

**Anexo 5.** España - Balance primario vs deuda pública  
 administraciones públicas y estado % P/B

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deuda Bruta A.P. <sup>1/</sup>	63,1	61,1	57,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2	34,0	-
Saldo Primario A.P. <sup>2/</sup>	2,07	2,24	2,39	2,24	2,14	1,69	2,75	3,66	3,51	-2,5	-
Saldo Primario Estado. <sup>2/</sup>	-	-	-	-	-	0,68	1,99	1,85	2,62	-1,51	-7,95
Deuda del Estado. <sup>2/</sup>	-	-	-	-	39,8	38,3	35,4	32,2	29,6	-	-

Fuente: IGAE y Ministerio de Economía y Hacienda. Programa de Estabilidad 2007-2010. IGAE.

<sup>1/</sup>Banco de España e IGAE.

**Anexo 6.** España - Capacidad (+) o necesidad (-) de  
 financiación administraciones públicas (% PIB)

SUBSECTORES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración Central	-0,63	-0,69	-0,51	-1,30	0,23	0,7	1,1	-2,8
Estado	-0,59	-0,64	-0,46	-1,27	0,18	0,5	1,1	-2,8
Organismos Administración Central	-0,04	-0,05	-0,05	-0,02	0,05	0,2	0,0	0,0
Comunidades Autónomas	-0,63	-0,48	-0,48	-0,07	-0,3	0,0	0,2	-1,6
Corporaciones Locales	-0,04	-0,12	-0,24	0,00	-0,1	0,01	-0,3	-0,5
Administraciones de Seguridad Social	0,80	0,84	1,02	1,0	1,1	1,3	1,3	0,8
<b>Administraciones Públicas</b>	<b>-0,50</b>	<b>-0,45</b>	<b>-0,21</b>	<b>-0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>-4,1</b>

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Avance Actuación Administraciones Públicas. Varias Versiones.

NOTA: La capacidad de financiación corresponde al superávit en términos de Contabilidad Nacional.

## Anexo 7. España - Variables utilizadas en los modelos de financiación (%)

	Periodo 87-91		Periodo 92-96		Sistema Ley 21/01		
	Competencias Comunes	Competencias Educación	CA Art. 143	CA Art. 151	Competencias Comunes	Sanidad	Competencias 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		
<b>Variables Redistributivas</b>							
Riqueza Relativa	4,2	0,4	2,7	2,7			
Esfuerzo Fiscal	5,0	1,7	1,82	1,82			
<b>Fondos Especificos*</b>							
Renta Relativa					Reparto de un fondo de €150,25 millones		
Densidad de Población					Reparto de un fondo de €48,08 millones		

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado. Avance Actuación Administraciones Públicas. Varias Versiones.

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.

**Anexo 8.** Competencias de las comunidades autónomas  
definidas inicialmente por la Constitución Española de 1978

<b>Organización de sus instituciones de autogobierno</b>	<b>Ferías interiores</b>
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 Comunidad Autónoma 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 Comunidad Autónoma en su propio territorio.	Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.	Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
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 Comunidad Autónoma.
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 Comunidad Autónoma; 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: Constitución Española Art. 148.

**Anexo 9.** Competencias materias de los estatutos de autonomía  
estatutos autonómicos a febrero de 2008

<b>Agricultura y Ganadería</b>	<b>Estadística</b>	<b>Obras Públicas</b>
Asistencia Social y Servicios Sociales	Finanzas	Ordenación del Territorio
Asociaciones y Fundaciones	Industria	Planificación y Desarrollo Económico
Caza y Pesca	Interior - Seguridad Pública	Relaciones Internacionales
Comercio y Consumo	Legislación Civil	Sanidad
Corporaciones	Legislación Mercantil	Sector Público
Cultura	Legislación Procesal, Penal y Penitenciaria	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.

**Anexo 10.** 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
Comunidades Autónomas	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
Administraciones Seguridad Social	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	-
<b>TOTAL</b>	<b>67,4</b>	<b>66,1</b>	<b>64,1</b>	<b>62,3</b>	<b>59,3</b>	<b>55,5</b>	<b>52,5</b>	<b>48,7</b>	<b>46,2</b>	<b>43,0</b>	<b>39,7</b>	<b>36,2</b>

Fuente: Banco de España. Boletín Estadístico.



## Glosario

- AGE (España): Administración General del Estado
- Balanza Fiscal (España): en una CC.AA 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.
- CC.AA. Comunidades Autónomas (España): Cada una de los 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.
- CC.AA. de Vía rápida: Comunidades que accedieron al máximo techo competencial, en virtud del art. 151 de la C.P. A las cuales se les reconoció su autonomía por su fuerte identificación territorial, lingüística e histórica y/o por haber consumado su voluntad autonómica por referéndum.
- CC.AA. 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.
- C.E. de 1978. (España): La 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.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (España). Cuerpo Técnico de asesoría al Gobierno en materia Fiscal y Financiera.
- EE.AA. Estatuto de Autonomía (España): 'norma institucional básica española de una Comunidad Autónoma, reconocida por la Constitución española 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' (wikipendia, la enciclopedia libre).
- 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 (F.S.I.) (España): Fondo creado por el Art. 18.2 de la C.P. con el objeto de financiar gastos de inversión, según criterios de distribución establecidos por las Cortes generales entre las CC.AA. y las provincias. Su propósito es la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad
  - IGAE (España): Intervención General de la Administración del Estado. Adscrita al 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 Comunidades Autónomas mediante entregas a cuenta
  - INE (España) Instituto Nacional de Estadística.
  - IRPF (España): Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Incorpora un tramo autonómico con cierto grado de autonomía normativa.
  - ITAE (España): Ingresos Tributarios Ajustados estructuralmente
  - LOFCA (España): Ley Orgánica 8 de 1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas. Especifica las fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas.
  - P/E (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 del 78.
  - 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.
  - TC (España): Tribunal Constitucional.