

COLECCIÓN
INVESTIGACIÓN

LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA



Edilberto Rodríguez Araújo
Luis Eudoro Vallejo Zamudio
José Luis Cruz Vásquez
Editores

LAS FINANZAS PÚBLICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA

Edilberto Rodríguez Araújo
Luis Eudoro Vallejo Zamudio
José Luis Cruz Vásquez
Editores



Las finanzas públicas territoriales en Colombia / Territorial Public Finances in Colombia / Rodríguez Araújo, Edilberto; Vallejo Zamudio, Luis Eudoro; Cruz Vásquez, José Luis (Editores). Tunja: Editorial UPTC, 2021. 268 p.

ISBN (impreso) 978-958-660-605-9

ISBN (ePub) 978-958-660-606-6

Incluye referencias bibliográficas

1. Economía. 2. Desarrollo regional 3. Pandemia 4. Descentralización. 5. Finanzas territoriales. 6. Estructura tributaria. 7. Entidades territoriales. 8. Desempeño fiscal 9. Desigualdades. 10. Convergencia regional (Dewey 336) (Thema KFFD - Hacienda Pública, Fiscalidad)



Primera Edición, 2021

500 ejemplares (impresos)

Las finanzas públicas territoriales en Colombia
Territorial Public Finances in Colombia

ISBN 978-958-660-605-9

ISBN Digital 978-958-660-606-6

Colección de Investigación UPTC N.º 301

Proceso de arbitraje doble ciego

Recepción: 15 de abril de 2021

Aprobación: 31 de julio de 2021

© Edilberto Rodríguez Araújo, 2021

© Luis Vallejo Zamudio, 2021

© José Luis Cruz Vásquez, 2021

© Rolando Medina Miranda, 2021

© José Mauricio Gil León, 2021

© Julián Augusto Casas Herrera, 2021

© Oliver Marcel Mora Toscano, 2021

© José Miguel Cárdenas Salinas, 2021

© Jorge Iván González, 2021

© Jesús Fernando Barrios Ordóñez, 2021

© Ricardo Bonilla González, 2021

© Fabián Leonardo Romero Bolívar, 2021

© Siervo Tulio Delgado Ruiz, 2021

© Doris Castro Santiago, 2021

© Johanna Inés Cárdenas Pinzón, 2021

© Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2021

Editorial UPTC

Edificio Administrativo – Piso 4

Avenida Central del Norte No. 39-115, Tunja, Boyacá

comite.editorial@uptc.edu.co

www.uptc.edu.co

Rector UPTC

Oscar Hernán Ramírez

Comité Editorial

Enrique Vera López, Ph. D.

Zaida Zarely Ojeda Pérez, Ph. D.

Yolima Bolívar Suárez, Mg.

Carlos Mauricio Moreno Téllez, Ph. D.

Manuel Humberto Restrepo Domínguez, Ph. D.

Pilar Jovanna Holguín Tovar, Mg.

Nelsy Rocío González Gutiérrez, Ph.D.

Óscar Pulido Cortés, Ph. D.

Edgar Nelson López López, Mg.

Editora en Jefe

Lida Esperanza Riscanevo Espitia, Ph. D.

Coordinadora Editorial

Andrea María Numpaque Acosta, Mg.

Subcomité Especializado de Evaluación de Obras

Tirso Humberto Porras Porras, Mg.

Juan Alonso Neira Simijaca, Ph.D.

Luis Eudoro Vallejo Zamudio, Ph.D.

Sandra Milena Zambrano, Mg.

José Luis Cruz Vásquez, Mg.

Corrección de Estilo

Claudia Helena Amarillo Forero

Imprenta

Bíhos Editores Ltda.

Asesora CENES

Mónica Paola Leguizamón Valderrama

Libro financiado por los grupos de investigación MODEAL y OIKOS de la UPTC. Se permite la reproducción parcial o total, con la autorización expresa de los titulares del derecho de autor. Este libro es registrado en Depósito Legal, según lo establecido en la Ley 44 de 1993, el Decreto 460 de 16 de marzo de 1995, el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 358 de 2000.

Impreso y hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Libro resultado de investigación

Citar este libro / Cite this book

Rodríguez-Araújo, E., Vallejo-Zamudio, L. E. & Cruz-Vásquez, J. L. (Eds.). (2021). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia*.

Editorial UPTC.

<https://doi.org/10.19053/9789586600000>

Resumen

Desde mediados de la década del ochenta, cuando se inició el proceso de descentralización en Colombia, las relaciones entre las diferentes entidades territoriales y el Gobierno central se han caracterizado por permanentes tensiones en las que no han estado ausentes las reivindicaciones por mayor autonomía y discrecionalidad en la capacidad de gasto financiado con las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Es indudable que el reparto de competencias y la asignación de recursos adicionales a los Gobiernos subnacionales han contribuido al crecimiento económico y al desarrollo social de municipios y departamentos; sin embargo, persisten las disparidades interregionales y la inequidad horizontal en el acceso a los bienes públicos. A pesar de que los giros de la nación han aumentado, el esfuerzo fiscal de los Gobiernos territoriales no ha sido menor, lo que ha acrecentado los recursos propios y su eficiencia concomitante, en búsqueda de apuntalar el desarrollo local y regional.

El acaecimiento de un fenómeno inesperado, como ha sido la pandemia desatada por la COVID-19 en marzo de 2020, hizo que estallara no solo una crisis sanitaria, sino también una crisis económica y social, lo que supuso la adopción de estrategias para evitar su propagación y facilitar su contención y mitigación, situación que afectó las finanzas territoriales, pues se registró una caída de los recaudos tributarios y una presión sobre el gasto social que acentuó las recurrentes afugias presupuestales del país. La pospandemia encontrará las arcas vacías y enormes compromisos para revertir el deterioro de los indicadores sociales de municipios y departamentos del país.

Palabras clave: economía, desarrollo regional, pandemia, descentralización, finanzas territoriales, estructura tributaria, entidades territoriales, desempeño fiscal, desigualdades, convergencia regional.

Abstract

Since the mid-eighties, when the decentralization process began in Colombia, relations between the different territorial entities and the central government have been characterized by permanent tensions in which the demands for greater autonomy and discretion in spending capacity that is financed with transfers from the General Participation System (SGP) and the General Royalties System (SGR) have not been absent.

There is no doubt that the distribution of powers and the allocation of additional resources to subnational governments have contributed to the economic growth and social development of municipalities and states; however, interregional disparities and horizontal inequity persist in access to public goods. Notwithstanding the State payments have increased, the fiscal effort of the territorial governments has not been less, which have increased their own resources and their concomitant efficiency, in the search to underpin local and regional development.

The occurrence of an unexpected phenomenon, such as the pandemic unleashed by COVID-19 in March 2020, caused not only a health crisis to erupt, but also an economic and social crisis, which led to the implementation of strategies to avoid its spread and facilitate its containment and mitigation. This situation affected territorial finances since there was a drop in tax collection and pressure on social spending that accentuated recurring budget losses in the country. Post-pandemic will find empty state coffers and enormous commitments to reverse the deterioration of the social indicators of the country's municipalities and states.

Keywords: economy, regional development, pandemic, decentralization, territorial finance, tax structure, territorial entities, fiscal performance, inequalities, regional convergence.

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo	7
Presentación	13

PRIMERA PARTE EL CONTEXTO ECONÓMICO

Perfiles de la economía regional en Colombia (2005-2020).....	19
---	----

Edilberto Rodríguez Araújo
Rolando Medina Miranda

Respuestas de política macroeconómica en Colombia ante el choque de la COVID-19: posturas y retos.....	57
--	----

José Mauricio Gil León
Julián Augusto Casas Herrera

SEGUNDA PARTE EL CONTEXTO FISCAL

El proceso descentralizador y la descentralización fiscal en Colombia	97
---	----

Oliver Marcel Mora Toscano
José Miguel Cárdenas Salinas

Cuando el método ahoga la teoría. A propósito del marco fiscal de mediano plazo	109
---	-----

Jorge Iván González Borrero

TERCERA PARTE
LAS FINANZAS TERRITORIALES

Desempeño fiscal de las entidades territoriales 125

Jesús Fernando Barrios Ordóñez

Estructura tributaria territorial.....161

Ricardo Bonilla González

Desigualdad en los ingresos fiscales de los departamentos
colombianos. 189

Fabián Leonardo Romero Bolívar

Siervo Tulio Delgado Ruiz

El desempeño económico y el esfuerzo fiscal de algunas ciudades de
Colombia (2010-2018) 227

Doris Castro Santiago

Johanna Inés Cárdenas Pinzón

PRÓLOGO

El mensaje central del libro que aquí se presenta es que el proceso de descentralización en Colombia está en crisis y que no existe la proclamada autonomía territorial: los gobiernos locales dependen de las transferencias de la nación, que son etiquetadas, carecen de bases fiscales significativas y su autonomía de gasto está condicionada por los controles que ejerce el Ministerio de Hacienda. Además, la desigualdad territorial se profundiza en lugar de aumentar la convergencia en el desarrollo de las regiones. Todo este panorama se agrava con las crisis de la COVID-19 y la débil respuesta del Gobierno nacional, que no logra liberarse de la restricción autoimpuesta de mantener una estabilidad macroeconómica, como lo señalan José Mauricio Gil y Julián Augusto Casas.

Los trabajos de Óliver Mora y José Miguel Cárdenas, y de Fabián Leonardo Moreno y Siervo Tulio Delgado, muestran que el proceso de descentralización en Colombia estuvo inspirado en las reformas orientadas hacia el mercado adoptadas en las últimas décadas del siglo pasado, dentro de lo que se conoció como la “apertura económica”. Estas reformas suponían que la descentralización era la forma de introducir competencia entre los gobiernos locales en la provisión de bienes públicos y que por esta vía se lograría una asignación más eficiente de los recursos públicos.

Así está expresado en los discursos ideológicos que acompañaron el proceso, en particular en el Plan de Desarrollo del Gobierno César Gaviria (1990-1994). Mora y Cárdenas señalan que “La descentralización constituye una de las formas mediante las cuales se expresa la desregulación del Estado”. Se trata de que la libertad de elección del consumidor en el mercado se traslada de a la libre elección del ciudadano-consumidor del mejor proveedor de bienes públicos locales: “el poder de los ciudadanos en los procesos de votación en condiciones de información de los diferentes programas y propuestas de gobierno en la que los ciudadanos eligen entre las mejores alternativas políticas en los municipios para el suministro de bienes públicos”.

Los defensores de esta visión invocan a Tiebout, cuando a mediados del siglo pasado afirmaba que la descentralización era una “panacea teórica”, porque permitía introducir los mecanismos del mercado al proceso de la elección pública. El problema que plantea la teoría de la elección pública (*social choice*) es que en la construcción del presupuesto público no existe un mecanismo de asignación óptima de recursos. Se argumenta que el teorema de la imposibilidad de Arrow señala que, si en un espacio de toma de deci-

siones existen dos votantes y al menos tres opciones, no es posible llegar a una solución óptima. Dado que en el mundo real para la aprobación del presupuesto público existen más de cien votantes y más de cien opciones, la tarea de la optimización de los recursos públicos resulta imposible.

Es aquí donde la teoría neoclásica encuentra una barrera infranqueable: la asignación de una buena parte de los recursos de la sociedad necesariamente debe hacerse por fuera del mercado, en la medida que estos pasan por el proceso político de la negociación del presupuesto público. Y como en este caso la asignación se da por fuera del mercado, se generarían pérdidas en la eficiencia económica. La forma de minimizar estas pérdidas consistiría en que las funciones estatales que se financien con presupuesto público sean mínimas y que una parte significativa de la provisión estatal de bienes públicos se traslade a los gobiernos locales, para hacer que tales gobiernos compitan en el mercado por la provisión de dichos bienes, y que la competencia entre localidades permita la libertad de escogencia del ciudadano, quien, sobre este principio, decidiría dónde residir y hacia dónde invertir sus recursos económicos, lo cual conduciría a la combinación óptima de impuestos, bienes y servicios públicos. Se trata de la “democracia con los pies” de Tiebout.

La localidad que realice una mejor combinación de estos factores atraerá factores productivos físicos, humanos y financieros, lo que estaría replicando la lógica del mercado en la asignación de los recursos y llevaría a una situación óptima que maximizaría el bienestar de la sociedad. Ello supone que la descentralización se debe dar en un contexto de reformas orientadas hacia el mercado: privatizaciones, subsidios a la demanda, no gravar el capital, disciplina fiscal y flexibilización de los mercados de bienes, capital y trabajo, que son las reformas del Consenso de Washington, como lo indican Moreno y Delgado.

Las reformas promercado no solo introducen la competencia entre los gobiernos locales, sino que también lo hacen dentro de estos, en tanto en cuanto las instituciones del orden municipal que proveen bienes públicos también deben competir entre ellas. Para que ello se dé, dicen Moreno y Delgado, se debe pasar al subsidio a la demanda, que consiste en financiar el acceso de los usuarios a los servicios que dan las entidades, las cuales, por su parte, deben obtener los ingresos vendiendo servicios. Las instituciones deben cobrar por los servicios que prestan y competir por los clientes. De esta forma, los recursos llegarían a las instituciones a través de los usuarios, aunque el origen de estos recursos pueden ser los subsidios estatales dirigidos hacia los pobres. Quienes no sean pobres, deberán ir al mercado y comprar la provisión de los bienes sociales. Las entidades son conminadas a la venta de servicios para así aumentar sus recursos propios.

Si esta visión de la descentralización se lleva hasta su expresión más radical, se expresaría en el autofinanciamiento de la política social y su financiamiento con fuentes privadas. En este caso es el mercado el que debe proveer los bienes y servicios sociales, y en aras de la eficiencia la intervención estatal resultaría excesiva (de acuerdo con el paradigma dominante), de manera que la provisión debería ser privada.

Un corolario que se desprende del discurso de la asignación eficiente de los recursos con la descentralización es el de la convergencia del desarrollo. Esto se basa en que el mercado desplaza los factores económicos desde donde son menos productivos hacia donde lo son más, lo cual implica que con la competencia entre gobiernos locales las localidades pobres tendrán un crecimiento más rápido que las regiones ricas, lo que a largo plazo disminuiría la desigualdad regional. Según Doris Castro y Johana Inés Cárdenas, esta visión es producto de la versión neoclásica del crecimiento económico.

La visión de la descentralización hasta aquí expuesta parte del sesgo ideológico del mercado como el generador de eficiencia. Esta es la visión neoliberal, pero no es la única lectura que se debe tener del proceso. Existen otras lecturas, al menos en Colombia, las cuales muestran que la descentralización fue el espacio en el cual se negoció la aplicación de las reformas del Consenso de Washington: la clase política aceptó la reforma, porque sabía que los recursos del presupuesto nacional se agotaban con la crisis de la deuda externa, lo que reducía la bolsa de fondos para hacer clientelismo. Los acreedores del Estado aspiraban trasladar el gasto social a los gobiernos locales y liberar los recursos del presupuesto nacional para el pago de la deuda pública. Y la sociedad reclamaba un Estado más próximo al ciudadano.

En primer lugar, los acreedores del Estado promovieron la descentralización porque durante la crisis de la deuda externa del siglo pasado querían trasladar el gasto social a los gobiernos locales, de tal manera que el presupuesto nacional se concentrara en el pago de la deuda pública, como lo señalan Mora y Cárdenas. Esos acreedores fueron los que promovieron el discurso de la descentralización como el camino de la eficiencia a través de la competencia de los gobiernos locales. Basta revisar la literatura de entonces del Banco Mundial, el BID y el FMI. Y, como se sabe, su poder se trasladó a la academia y los centros de investigación, que ingenuamente –en el mejor de los casos– aceptaron un discurso atemporal de una relación lineal (euclidiana) de unas variables que no tienen en cuenta la complejidad del mundo real, como lo indicara González.

En segundo lugar, la clase política aceptó la reforma que implicaba recortar el presupuesto nacional, fuente de su apreciado clientelismo, en medio de la crisis de la deuda, pero a cambio cobró el peaje de las transferencias con la ilusión de hacer el clientelismo utilizando los recursos nacionales en

el territorio. Ese fenómeno se dio en toda América Latina, como fue el caso de las transferencias en Brasil con la nueva Constitución Política de 1988, y las coparticipaciones en Argentina con el Plan de Convertibilidad de Menem a comienzos de los noventa. Igual pasó en Colombia con el programa de ajuste económico que se hizo en el Gobierno de Belisario Betancur, el cual estuvo condicionado por la clase política por aumento de las transferencias a los gobiernos locales, en este caso al incrementar la participación de los municipios en el impuesto a las ventas (hoy IVA), con la Ley 12 de 1986.

En tercer, y último lugar, no se puede negar que la descentralización respondía a los reclamos de la sociedad para aproximar el Estado a los ciudadanos. El modelo de desarrollo antes de las reformas de la apertura económica se caracterizaba por un Estado centralista, que tomaba las decisiones desde la capital de la República, sin tener en cuenta las regiones. Desde Bogotá se nombraban a bolígrafo alcaldes, gobernadores y directores de las instituciones. Eso cambió con la descentralización, que estuvo acompañada por la elección popular de alcaldes y gobernadores.

Si bien Jesús Fernando Barrios señala como favorables la introducción de mecanismos de mercado en el proceso de descentralización, su trabajo, y el de Ricardo Bonilla, muestran que esos beneficios no se dieron en la realidad. Las desigualdades territoriales se han profundizado, lo que señala que el discurso de la convergencia sobre la base de la competencia en los gobiernos locales no se verifica en la realidad, como también lo ratifican Edilberto Rodríguez y Rolando Medina. Al contrario, aumenta la desigualdad entre las regiones (divergencia), que de acuerdo con Moreno y Delgado es el resultado de la debilidad institucional de las regiones más pobres. Por eso, Castro y Cárdenas señalan la importancia de los mecanismos de compensación fiscal, según el cual las regiones más ricas aportarían recursos adicionales a las más pobres. En Colombia, manifiestan Rodríguez y Medina, ese mecanismo funciona al revés: “la dependencia de las transferencias del Gobierno central corrobora las desigualdades interregionales y revela la escasa incidencia de estos flujos de recursos en la superación de las brechas territoriales existentes”. Los autores indican la necesidad de incluir el concepto de equidad en el reparto de los recursos, y afirman que es falso el postulado según el cual la redistribución tiene efectos negativos sobre la eficiencia.

Así como no existe convergencia, tampoco se ven las bondades de la eficiencia sobre la base de la competencia entre los gobiernos locales, como lo muestra Bonilla. La competencia supone la autonomía de los gobiernos locales, en el sentido de que estos podrían definir de forma autónoma los precios que cobran (impuestos) y los productos que ofrecen (bienes públicos). La llamada autonomía no existe. Según lo exponen Barrios y Bonilla, los gobiernos tienen una fuerte dependencia de las transferencias de la nación, recursos que están etiquetados en su destino, uso y forma como

deben ser utilizados. Esa autonomía se redujo aún más con los controles que el Ministerio de Hacienda introdujo a los gobiernos locales como resultado de la crisis de deuda territorial de la segunda mitad de la década del noventa. La deuda fue la válvula de escape que encontraron los gobernantes locales para poder tener alguna flexibilidad en el gasto. Ante la debilidad fiscal de los gobiernos locales, y su dependencia de las transferencias que vienen de la nación, Castro y Cárdenas señalan que se trata más bien de una descentralización del gasto. Pero si a ello se le suma la inflexibilidad en los gastos producida por la asignación predeterminada de las transferencias, esa afirmación resulta muy débil, aunque tiene algo de verdad.

Resulta curioso que los trabajos aquí presentados afirmen que la descentralización en teoría propicia la convergencia del desarrollo territorial y mejora la asignación de los recursos, y al mismo tiempo aseguren que en la práctica ha pasado todo lo contrario. Esta contradicción entre el discurso y los hechos debe invitar a reflexiones posteriores, para no quedarse en demostraciones estilizadas de competencia y eficiencia con argumentos lógicos elaborados de forma impecable, incluso formalizado en el lenguaje matemático. La pureza formal no puede reemplazar lo que pasa en la realidad, que es el llamado que hace González. Dicho autor señala que es reduccionista aproximarse a la realidad como si se tratara de la proyección lineal de unas variables (que él llama estado estacionario), como si la realidad no se transformara. Agrega que no se pueden hacer proyecciones lineales como las que sí incluye el Marco Fiscal de Mediano Plazo, cuando la sociedad está recibiendo un fuerte impacto como en el caso de la crisis de la COVID-19.

Sobre el tema de las regiones, se debe tener en cuenta que una cosa es una región definida por similitudes culturales, sociales, económicas e históricas, y otra cosa muy distinta es una región como una unidad político-administrativa: con gobernador (o regente), jurisdicción administrativa, presupuesto propio, recursos y competencias, como existe en algunos países. Eso no existe en Colombia, de manera que las políticas de carácter regional son muy débiles y no se pueden esperar resultados importantes. Esto es más cierto si se tiene en cuenta la debilidad de los departamentos como institución, aseguran Moreno y Delgado. La región sería un nivel intermedio entre la nación y los departamentos, como sucede en Francia. Allí, una región está conformada por un grupo de departamentos.

Pero, como lo señalan Mora y Cárdenas, lo que cambia es el régimen de acumulación. Los mercados nacionales no importan, lo que importa, de acuerdo con Rodríguez y Medina, es “la competitividad regional, y el instrumento principal se trasladará de la planificación a la gestión regional”. Se pasa del modelo de sustitución de importaciones, en el cual lo central era el mercado interno, a un modelo de desarrollo basado en la inserción de las

regiones en la economía mundial, que es el llamado modelo de apertura económica. Pero este modelo, indican Rodríguez y Medina, generó una destrucción del sector productivo y una reprimarización de la economía. González afirma que ello es producto de la dependencia de la economía colombiana del petróleo y los minerales, lo que se conoce como la enfermedad holandesa.

Para finalizar, la crisis de la COVID-19 agravó los problemas de la descentralización y, ante esto, la respuesta del Gobierno colombiano fue muy débil, como lo señalan Gil y Casas. Se requería un mayor gasto del Gobierno para incentivar la demanda agregada, el cual se debía concentrar en transferencias de ingreso a la población y apoyo a las empresas para proteger el empleo. Además, debería estar acompañado con una reforma tributaria que permitiera generar más ingresos fiscales, y una suspensión de los pagos de la deuda pública para abrir espacio fiscal. Las propuestas se pueden ampliar y deben ir más allá de los ajustes en los ingresos y los gastos públicos. Lo que la pandemia mostró es que está en crisis el modelo económico y político del país, y que se requieren reflexiones de carácter estructural como las que están recogidas en el presente libro.

Cesar Augusto Giraldo Giraldo
Universidad Nacional de Colombia

PRESENTACIÓN

Desde mediados de la década del ochenta, cuando se inició el proceso de descentralización en Colombia, las relaciones entre las diferentes entidades territoriales y el Gobierno central se han caracterizado por permanentes tensiones en las que no han estado ausentes las reivindicaciones por mayor autonomía y discrecionalidad en la capacidad de gasto financiado con las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Es indudable que el reparto de competencias y la asignación de recursos adicionales a los Gobiernos subnacionales han contribuido al crecimiento económico y al desarrollo social de municipios y departamentos; sin embargo, persisten las disparidades interregionales y la inequidad horizontal en el acceso a los bienes públicos. A pesar de que los giros de la nación han aumentado, el esfuerzo fiscal de los Gobiernos territoriales no ha sido menor, lo que ha acrecentado los recursos propios y su eficiencia concomitante, en búsqueda de apuntalar el desarrollo local y regional.

El acaecimiento de un fenómeno inesperado, como ha sido la pandemia desatada por la COVID-19 en marzo del año 2020, hizo que estallara no solo una crisis sanitaria, sino también una crisis económica y social, lo que supuso la adopción de estrategias para evitar su propagación, facilitar su contención y mitigación, situación que afectó las finanzas territoriales, pues se registró una caída de los recaudos tributarios y una presión sobre el gasto social, que acentuó las recurrentes afugias presupuestales del país.

El contenido del presente libro está agrupado en tres partes. En la primera parte, “El contexto económico”, los profesores Edilberto Rodríguez Araújo y Rolando Medina Miranda trazan un panorama del desempeño y la recomposición de la economía regional durante las últimas dos décadas, que apuntan a una mayor divergencia en el desarrollo territorial. También en esta sección está el escrito de los profesores José Mauricio Gil León y Julián Augusto Casas Herrera, quienes determinaron el impacto causado por la COVID-19 en la salud pública y el crecimiento económico, a la vez que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional y las autoridades monetarias para contrarrestar las pérdidas humanas y propiciar la reactivación económica.

En la segunda parte, “El contexto fiscal”, los profesores Oliver Marcel Mora Toscano y José Miguel Cárdenas Salinas analizan la relación entre

el proceso de descentralización, como mecanismo de desregulación del Estado, y la descentralización fiscal, y cuestionan la contradicción evidenciada en las transferencias de responsabilidades y la correspondiente transferencia de recursos. El profesor Jorge Iván González Borrero, por su parte, enjuicia la pretensión gubernamental de retornar el ritmo de crecimiento económico de la prepandemia y critica la subjetividad y rigidez del Marco Fiscal de Mediano Plazo –fuente de las políticas macroeconómicas–, que sacrifica la reflexión sobre la dinámica económica real y magnifica la “senda de crecimiento” del equilibrio de estado estacionario de la economía colombiana, que en las últimas dos décadas ha estado atada a las exportaciones de combustibles fósiles, pese al cambio de matriz energética.

En la tercera parte del libro, “Las finanzas territoriales”, se abordan las características y los factores que han incidido en las inestables cuentas financieras de las entidades territoriales. El profesor Jesús Fernando Barrio Ordóñez examina el comportamiento de las finanzas de los municipios y departamentos, tanto desde el punto de vista de su componente de los ingresos tributarios como de la composición del gasto público territorial, en el marco de la profundización de proceso de descentralización fiscal y política inaugurada en los años ochenta.

Por otra parte, el profesor Ricardo Bonilla González analiza de forma detallada la estructura político-administrativa del país y las fuentes de financiamiento, entre ellas la tributación departamental, municipal y distrital. Se detiene en los pormenores de la trayectoria, la composición y la evolución del recaudo tributario en los aciagos tiempos de la pandemia del coronavirus. Asimismo, los profesores Fabián Leonardo Romero Bolívar y Siervo Tulio Delgado Ruiz se adentran en la identificación de las disparidades interregionales y la inequidad distributiva que la ha acompañado, a partir de la implantación de la descentralización fiscal en la década del noventa –asociada a la ruinoso apertura económica–, de la cual ha resultado una creciente desigualdad en la provisión de los bienes públicos. Particular atención le confieren los autores al examen de las finanzas departamentales, en las que, a diferencia de las cuentas municipales, las transferencias intergubernamentales no han tenido mayor peso o incidencia en los recursos obtenidos.

En último término, las profesoras Doris Castro Santiago y Johanna Inés Cárdenas Pinzón examinan mediante la metodología del ILPES de los cuadrantes de desempeño, el desempeño económico y fiscal de 26 ciudades capitales principales colombianas, a fin de dar respuesta a las tendencias orientadas a la convergencia o divergencia territorial en torno al PIB y al PIB per cápita, lo que no se refleja en la reducción de la brecha fiscal existente.

El libro que se publica bajo el sello editorial de la UPTC es el resultado de un encomiable esfuerzo colectivo de los grupos de investigación Modelos

de Desarrollo de América Latina (MODEAL) y Observatorio de Coyuntura Económica Regional y Urbana (OIKOS).

Invitamos a los lectores a compartir los enjundiosos textos aquí incluidos, los que contribuirán a discernir los intrincados laberintos de las finanzas públicas territoriales en los difíciles momentos que la sociedad y la economía colombiana están afrontando.

Edilberto Rodríguez Araújo
Luis Eudoro Vallejo Zamudio
José Luis Cruz Vásquez

Editores

PRIMERA PARTE
EL CONTEXTO
ECONÓMICO

PERFILES DE LA ECONOMÍA REGIONAL EN COLOMBIA (2005-2020)

*Edilberto Rodríguez Araújo **

*Rolando Medina Miranda***

Introducción

La economía se desenvuelve en dos dimensiones: la espacial y la temporal. Durante mucho tiempo la teoría económica ignoró la primera, hasta que fue rescatada por los economistas regionales en el siglo XX.

En ese contexto, el espacio, en un sentido amplio, y el territorio, en un sentido restringido, se convierten en el sustrato de diversos procesos, que tienden hacia la concentración de la actividad económica y de la población, y requieren de intervenciones públicas específicas para atenuar las disparidades o desigualdades surgidas. Es ahí donde hacen presencia las políticas regionales de diversas vertientes teóricas, asociadas a dos grandes corrientes del pensamiento económico, la keynesiana y la neoclásica.

La persistencia de estas disparidades territoriales (intrarregionales o interregionales) se ha mantenido en América Latina y, particularmente, en Colombia. En la formulación y el diseño de las políticas de desarrollo territorial, con énfasis endógeno, es notable el aporte de instituciones continentales como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), adscrito a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por otro lado, la trayectoria económica de Colombia en el periodo 2005-2020 ha evidenciado tendencias hacia la concentración de la economía agregada y de la población en algunos territorios (regiones), así como de la estructura productiva, lo que ha conducido a la primacía de algunos sectores como resultado de la desindustrialización y la terciarización, fenómenos que se remontan a la década del setenta del siglo pasado. El cambio estructural ha acentuado las disparidades territoriales, y las políticas regionales

*Profesor Titular de la Escuela de Economía - Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). edilberto.rodriguez@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-7839-0972>

**Profesor Titular de la Escuela de Economía - Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). ricardo.medina@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0001-5121-6029>

que se han adoptado –exceptuando la descentralización– no han hecho explícita su focalización, por lo que sus efectos han sido inocuos.

El comportamiento de algunos indicadores de las finanzas públicas territoriales, tales como la generación de recursos propios y la dependencia de las transferencias del Gobierno central, corroboran las desigualdades interregionales y revelan la escasa incidencia de estos flujos de recursos en la superación de las brechas territoriales existentes.

1. Economía, desarrollo y territorio

1.1 Los fundamentos de la economía regional

La teoría económica, en cualquiera de sus dos grandes vertientes, la clásica, neoclásica y la keynesiana, soslayó la dimensión espacial³ y, por extensión, la territorial, en el análisis agregado de los procesos económicos (Asuad, 2001; Cuadrado-Roura, 2006; Cuadrado-Roura, 2014), haciendo mayor énfasis en su componente temporal. Cuervo (2006) cataloga el análisis económico dominante en los siglos XVII y XVIII como “dimensional”, lo que se subsanará en el siglo XIX.

La economía se desplaza en las coordenadas espaciotemporales, pese a que los territorios, expresión del espacio físico, del espacio geográfico, que no es económicamente neutral, son una intrincada trama en la que interactúan diversos factores sociales, culturales, políticos, institucionales, ambientales, entre otros. El espacio, y en un sentido restringido, el territorio, se mantuvieron en el olvido (Cuadrado-Roura, 2014) dentro del análisis económico convencional.

La actividad económica se inserta en la organización espacial y trae consigo diversas ventajas o beneficios, con mediación directa de factores como indivisibilidad, insustituibilidad, inmovilidad y polivalencia, y a su vez, de forma indirecta, mediante el grado de densidad y el tipo de sector económico de referencia, lo que da lugar a los encadenamientos intersectoriales (cadenas productivas o cadenas de valor).

Por ello, el foco de la atención de la economía regional se ancló en el estudio “de las relaciones e interacciones múltiples y biunívocas que se dan entre la actividad económica sobre el espacio y el que este por sí mismo produce” (Asuad, 2001, p. 140).

La economía regional, en que se considera a Johann von Thünen como pionero del análisis de la localización económica en el siglo XIX, componente

³ Moncayo (2002) escribe atinadamente: “En la llanura homogénea, sin montañas, sin costas y sin ríos del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y la acumulación del capital” (p. 8).

que le da a la economía regional su estatus científico (Capello, 2006), vuelca su análisis en la distribución espacial de los agregados económicos y articula microprocesos y macroprocesos territoriales en un horizonte temporal.

En la primera mitad del siglo XX surgirán los aportes de economistas como Hotelling, Engländer, Lösch y Hoover, precursores de la economía regional, con estudios regionales liderados por economistas norteamericanos y europeos (Arrow, Debreu, Koopmans, Myrdal, Hirschman, entre otros), que reconocieron la integración del tiempo y el espacio en los procesos económicos.

Posteriormente surgen las contribuciones teóricas más trascendentales en el estatus científico del análisis económico regional, como las de Isard, Beckman, Greenhut, Friedman, Hansen, Perroux, Aydalot, Richardson y Von Böventer, las que, como cita Cuadrado-Roura (2006, 2014), fueron fortalecidas por los estudios empíricos elaborados desde las “nuevas teorías del crecimiento” y la “nueva geografía económica”. Las políticas de desarrollo regional abrevan en los estudios teóricos y aplicados, propios de la economía regional.

Para Capello (2006) se ha dado una fertilización cruzada entre la economía regional y la ortodoxia económica alrededor de la presencia dominante del espacio en el análisis económico, lo que ha llevado a catalogar a aquella como una disciplina de la ciencia regional.

De la economía regional se desprenden dos vertientes: el enfoque del crecimiento regional y el enfoque del desarrollo regional. Mientras el primero tiene unos alcances macroeconómicos, con énfasis en el ingreso y el empleo, el segundo tiene unos fundamentos microterritoriales que ahondan en los factores y actores que conducen al desarrollo, sin soslayar la incidencia de las tendencias globalizadoras, que empujan a las regiones a competir para convertirse en ganadoras o perdedoras (Merchand, 2007).

Según Gutiérrez (2006), las once teorías del crecimiento económico regional, que enumera, no son excluyentes, sino complementarias, por lo que no existe un marco teórico único, pues existen “factores, condiciones y mecanismos del crecimiento regional” (p. 187) que explican el divergente desarrollo regional. Las teorías predominantes son la teoría neoclásica del crecimiento (TNC), la teoría del crecimiento endógeno (TCE), la teoría del multiplicador regional (TMR), las características espaciales o las variables geográficas de las economías regionales.

En contraste, otras teorías como la teoría de los polos de crecimiento (TPO) y las teorías de la causación circular y acumulativa (TCA), la teoría de la concentración y los rendimientos crecientes (TCR) o la nueva geografía regional, la teoría del desarrollo endógeno (TDE), destacan los efectos dinámicos de las economías de aglomeración, de la que se derivan las asimetrías

regionales, es decir, el crecimiento regional origina la desigualdad y la reproduce (Gutiérrez, 2006).

Capítulo aparte merece la teoría del cambio estructural (TCS), que asocia el crecimiento del producto y el ingreso regional con la diversificación de la estructura productiva, de tal manera que la expansión de la economía depende del cambio estructural sectorial, que supone la transición de la economía regional de las actividades primarias a las terciarias, pasando por las secundarias, dependiendo del mayor dinamismo de la tasa de crecimiento de los sectores de mayor capacidad de arrastre, que jalonan transformaciones territoriales y sociales.

El enfoque de la TCS está emparentado con la teoría del desarrollo endógeno (TDE), que relleva la importancia del cambio estructural y en el que el ancla del desarrollo es el territorio (local, en una escala restringida, pero regional en sentido amplio), con actores y factores, con un rol protagónico en las decisiones de los procesos económicos, políticos y sociales.

En los noventa se registró un relanzamiento de la economía regional y, en general, de la ciencia regional –después de una aparente crisis resultante de la irrelevancia de los problemas prácticos y el declive de la interdisciplinariedad (Capello, 2006)–, el cual significó la recuperación del esplendor perdido, con su practicidad y multidisciplinariedad.

A finales del siglo pasado se observa un retorno a los problemas reales que requieren políticas regionales y urbanas, particularmente en Europa bajo la égida de la Unión Europea, comprometida con la cohesión y convergencia regional (Cuadrado-Roura, 2006).

Por otro lado, el espacio económico⁴, entendido como un sistema espacial, no puede concebirse como un simple lugar, sino como un entramado en el que se dan relaciones entre actividades emisoras y actividades receptoras, en las que, a su vez, se tejen relaciones asimétricas, de jerarquización y subordinación. El análisis económico haría mayor énfasis en la región económica como un sistema abierto, con origen en los flujos económicos y lugares de destino, a lo que se agrega la diferenciación y la interacción sectorial, que hacen alusión directa a la estructura y el comportamiento de la economía regional, sin referencia a la proximidad, a la contigüidad, ni continuidad geográfica, que caracteriza a un territorio organizado como es la región.

La región económica sirve de sustrato a las actividades económicas entre las cuales se generan relaciones de interdependencia y articulación, de las que se derivan eslabonamientos intersectoriales o cadenas productivas, con

⁴ Se define como “un sistema abierto complejo de relaciones económicas entre unidades en un marco interactivo en el tiempo y en el espacio” (Asuad, 2001, p. 14).

eslabones, centros o nodos jerarquizados con un denominador común: la reproducción de relaciones económicas funcionales entre un centro o polo dominante y una periferia dominada (Cuervo, 2011).

Capello (2006), reconociendo el medio siglo de la economía regional, trae a colación la importancia de la cohesión territorial como una de las estrategias trazadas por la Unión Europea ligada a las políticas de desarrollo territorial. En América Latina esa preocupación surgió en las últimas dos décadas de la mano de la CEPAL, entidad continental que formula estrategias y políticas regionales de, por lo menos, cuatro generaciones, desde mediados del siglo pasado hasta el tiempo transcurrido del presente siglo (Buitelaar et al., 2015).

El concepto de región se deriva del territorio⁵ y de espacio, considerado en la teoría del crecimiento regional de los años cincuenta y sesenta como un espacio uniforme-abstracto, físico y continuo, como un receptor del desarrollo, asociado principalmente al espacio geográfico, que “se dividía en ‘regiones’, áreas de un tamaño físico-geográfico limitado (normalmente coincidente con las unidades administrativas) considerado internamente uniforme y, por tanto, sintetizable en un vector de características agregadas de naturaleza socio-económico-demográfica” (Capello, 2006, p. 179). En la década del setenta ya no era considerado como un simple contenedor físico, sino como un factor productivo determinante en la búsqueda de la competitividad regional.

¿Qué es una región? “Es una pregunta que, a juicio de muchos, todavía no tiene respuesta precisa”, como sostiene Boisier (1998, p. 3), pues depende de las tipologías formuladas⁶ a variables o criterios diversos (geográficos, económicos, administrativos, ambientales, político-administrativos, etc.). A su vez, el concepto de región no es unívoco ni estático, sino dinámico, no es absoluto, sino relativo. Quizá sus características principales son, según lo anota Merchand (2007), polisemia, polivalencia y multiescalaridad.

Una forma de organización territorial es la región no económica, la que, según Boisier (1988), surge desde la perspectiva de regionalidad histórica (desde abajo) o institucionalidad regional (desde arriba) como resultado de una partición o agregación de unidades subnacionales.

Los tipos de regiones no económicas más conocidos son: homogéneas, nodales, polares o funcionales, y regiones plan/programa (Asuad, 2001;

⁵ La noción de territorio se concibe como un concepto envolvente, diverso, que rebasa el plano regional/local, al involucrar otras dimensiones, por ejemplo, cultural, geográfica, político-administrativa, etc. De allí se deriva la heterogeneidad territorial.

⁶ En Colombia se conoce una decena de taxonomías, dependiendo de la entidad que utiliza una u otra clasificación, tales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Banco de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Consejo Privado de Competitividad y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), cuya tipología se utilizará en este texto.

Massiris, 2005), asociadas a decisiones y acciones para intervenir, a través de políticas públicas, dentro de unos límites espaciales, llámense territorio o región.

1.2 El desarrollo regional y las políticas de desarrollo territorial

Las primeras reflexiones sobre el desarrollo socioespacial desigual coinciden con los orígenes de las teorías del desarrollo en general (Riffo, 2013), en las que la CEPAL se distanció de los enfoques eurocéntricos dominantes, tal como lo sugiere Cuervo (2011), proponiendo una concepción sistémica, cuyo eje lo constituía la reproducción del sistema centro-periferia, derivada parcialmente de la tendencia al deterioro de los términos de intercambio en el comercio mundial.

Existe una estrecha relación entre el espacio y la sociedad; el espacio es habitado y transformado, por lo que la sociedad que se apropia del espacio genera procesos sociales conducentes al desarrollo (“construcción social de espacio o región”, a lo Boisier), tomando el espacio como dimensión de los procesos sociales o como lo sostiene Riffo (2013), “organización espacial de la sociedad” (p. 11). Esta relación es abordada desde diferentes disciplinas, comprendidas dentro de las ciencias sociales y ciencias naturales, tales como la geografía, la economía, la sociología, la biología, la ciencia política, la antropología, etc.

De aquí resultan estrategias para transformar un patrón de desarrollo regional, que se presume es desigual (CEPAL-ILPES, 2012; CEPAL, 2015), y cuya matriz decisional –que se asemeja a una cometa (Boisier, 1998), con factores, agentes y actores pertenecientes a la región–, es endógena (Boisier, 1988; Boisier, 1998).

Siguiendo a Capello (2006), “El desarrollo es, de hecho y por definición, *endógeno*” (p. 175). Esto significa que la agenda de desarrollo territorial incorpora las capacidades endógenas e invierte la lógica tradicional de arriba-abajo por la lógica emergente de abajo-arriba (Moncayo, 2002), lo que lleva a desplazar la atención del Estado-nación al Estado-región, tendencias centrífugas aceleradas por la asimétrica globalización (Cuervo, 2006).

En ese marco, Boisier (1997) utiliza la metáfora del hexágono de la cometa, para ejemplificar la dialéctica del desarrollo regional como un subproducto de un proyecto colectivo societal. Así las cosas, un marco de referencia pertinente enlazaría complementariamente elementos teóricos y metodológicos, derivados de los distintos enfoques reseñados.

Asimismo, subrayando la conexión entre crecimiento y desarrollo, Gutiérrez (2006) enfatiza que el crecimiento económico regional no es monocausal, pues está mediado por factores endógenos y exógenos, y está

asociado a cuatro componentes: precondiciones, mecanismos de propagación, factores dinamizadores y factores de refuerzo, y para potenciarlos se requiere una política de desarrollo regional o, en sentido restringido, de desarrollo económico local (ILPES, 2007), que han estado en boga desde la década del ochenta.

En América Latina, contrario a lo que se observa en la mayoría de los países desarrollados, los elevados niveles de concentración económica guardan concomitancia con altos niveles de desigualdad (Silva, 2012), lo que demanda explícitas políticas de desarrollo regional, en las que se combinen políticas nacionales de arriba hacia abajo y endógenas de desarrollo local de abajo hacia arriba.

El ILPES ha acuñado la expresión “economía de las disparidades territoriales” (2007) y ha catalogado los desequilibrios económicos territoriales como un fenómeno inevitable, que se manifiesta en la excesiva concentración o divergencia o la creciente desconcentración o convergencia, que pueden significar mayor o menor igualdad, pero no son sinónimos de malestar o bienestar colectivo. A su vez, existen varios tipos de configuración económica espaciales: primaciales y multipolares, que se ramifican en polarizados y estratificados, de los cuales depende la dinámica territorial. En esa medida, la apuesta se ha orientado a la igualdad, como garantía de acceso a los derechos fundamentales individuales y colectivos, y la equidad como igualdad de condiciones en el territorio para el aprovechamiento de las oportunidades.

Las desigualdades o disparidades territoriales o regionales derivadas de la concentración económica espacial, pueden ser consideradas o no como un problema (Cuervo, 2003; Riffo, 2011; CEPAL, 2019), que tienden a persistir, no obstante, la intervención pública sobre el territorio (Boisier, 2014). Según Silva (2012), América Latina exhibe una elevada concentración económica espacial, que caracteriza la heterogeneidad territorial, en que, como resultado de las economías de aglomeración –catalizador del crecimiento económico–, se encuentran países monopolares (primaciales), bipolares (bicefalia) y multipolares (pluricefalia), como manifestación de las profundas brechas intrarregionales (CEPAL, 2009; CEPAL, 2017).

Las disparidades económicas territoriales se sitúan en el centro de las preocupaciones de las políticas públicas volcadas sobre el desarrollo regional, con diferentes horizontes de tiempo, lo que el ILPES (2007) denomina la economía política de las disparidades económicas territoriales, entendiendo que las disparidades están atravesadas por la igualdad (“igualdad en la diferencia”, de acuerdo con el inestable equilibrio entre derechos individuales y derechos colectivos) y la equidad y sus connotaciones éticas, sociales y políticas, que se hacen más evidentes en el territorio.

De esa manera, la intervención pública se justifica más por criterios de equidad, sin menoscabo de la eficiencia (el falso dilema o conflicto, tamizado por los juicios de valor, Cuadrado-Roura, 2012) y la estabilidad macroeconómica, en el entendido de que las desigualdades territoriales generan ineficiencia y pérdidas en crecimiento económico y bienestar social (CEPAL, 2009; Silva, 2012).

Desde la segunda mitad del siglo XXI se ha dado una tendencia pendular del desarrollo territorial, en la que se combinan dos enfoques: el intrarregional (por ejemplo, la estrategia del manejo de las cuencas hidrográficas), y el interregional, en el que el desarrollo desigual, asimétrico, ocupa el centro del análisis y del debate, y cuyo mecanismo correctivo es la planificación regional (Moncayo, 2002; Gutiérrez, 2006; Bielschowsky, 2010; Riffo, 2013). En el siglo XXI prevalece el segundo enfoque, percibido como un retorno a las políticas regionales convencionales en que se combinaron políticas de estirpe keynesiana y neoclásica.

Para Moncayo (2002), el punto de inflexión, la transición de la primera a la segunda generación de políticas se registró en los decenios sesenta y setenta (desconcentración territorial y disparidades interregionales), hasta los años ochenta y noventa, mediada por los procesos de descentralización que anticiparon una tercera generación, centrada en la competitividad a diferentes escalas (micro, meso, macro y meta).

Riffo (2013) reconoce que, pese a la diversidad de marcos conceptuales, desde las perspectivas teóricas del ILPES, existe y persiste el desarrollo territorial desigual en América Latina, y destaca la relevancia de las políticas públicas en la superación de los desequilibrios socioespaciales, articuladas a la planificación del desarrollo regional.

Durante la segunda mitad del siglo XX, en especial desde la década del sesenta, se registró una evolución del pensamiento cepalino sobre las desigualdades regionales y la capacidad de la planificación regional de contribuir a corregir dichas desigualdades, que puso en el centro la endogeneidad de los procesos de desarrollo, los cuales, sin embargo, tienen límites estructurales (Riffo, 2013).

De las políticas públicas se desprenden familias de políticas territoriales (Moncayo, 2002) o ecosistema de políticas para el desarrollo territorial (CEPAL, 2019), que están asociados a la descentralización y al federalismo ensayados en América Latina en la década del noventa. Estas políticas de desarrollo económico territorial se han ido configurando de manera “espontánea, desordenada y sin coordinación”, combinando los diferentes niveles, articulando lo sectorial y lo transversal, de tal forma que “El desarrollo regional ‘desde arriba’ (políticas regionales) coexiste con el desarrollo local ‘desde abajo’ (desarrollo local) y atravesado por preocupaciones trans-

versales en lo político (descentralización), en lo ambiental (ordenamiento territorial), y en lo social (derechos, pobreza)” (ILPES, 2007, p. 10).

Son dos escalas del desarrollo cuyo tronco común es el territorio como punto de encuentro, en el que se entrecruzan las políticas sectoriales y transversales. Para el ILPES (2007), las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe, durante el periodo 1990-2005, tendieron a mantenerse inalterables (estancadas), lo cual significa para este organismo una contención de la tendencia a la convergencia previa a los años noventa. En esa dirección, el ILPES sugiere una concomitancia entre la contención de la convergencia y las denominadas reformas económicas estructurales emprendidas por los Gobiernos latinoamericanos.

Las políticas de desarrollo regional⁷ datan de los años cuarenta, con su momento de auge en los sesenta y setenta. Al comienzo tuvieron un sesgo intrarregional para luego transitar a lo interregional y simultáneamente surgieron instituciones que apalancan estas políticas (ILPES, 2007). Así las cosas, el desarrollo regional, de la mano de la planificación regional, resulta siendo “un subproducto deseable, pero no (...) una finalidad de la acción del centro” (Boisier, 1981, p. 23).

En los noventa y en el 2000, el acento principal estará ya no tanto sobre el desarrollo regional, sino sobre la competitividad regional, y el instrumento principal se trasladará de la planificación a la gestión regional (Boisier, 1996).

En el siglo XXI se amplía la gama de políticas regionales –tales como la descentralización y el ordenamiento territorial–, además de la búsqueda de la competitividad como mantra de la globalización; políticas que, a su vez, están articuladas a políticas sectoriales y transversales, de las que surgiría una familia o generación de políticas territoriales, trazadas desde el Gobierno central. Moncayo (2002) se refiere a las políticas que emergen en este siglo como un “nuevo paradigma de desarrollo territorial”.

La Agenda de Desarrollo 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) replantean el horizonte del desarrollo y redefinen la articulación entre las escalas⁸ global, nacional, regional y local, que va delineando un enfoque multiescalar del desarrollo territorial, y, concomitantemente, de planificación multinivel⁹, que está asociada a la gobernanza multiescalar (CEPAL, 2017).

⁷ El ILPES define la política regional como “el conjunto de criterios, estrategias y herramientas de intervención pública conducidas por el gobierno central o federal, con el propósito de corregir las brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional, o bien dar respuesta a problemas específicos de regiones determinadas” (2007, p. 29).

⁸ La CEPAL (2017) define la escala, en contraste con la noción cartográfica, como “el ámbito geográfico de despliegue de un determinado proceso, función o problema” (p. 11).

⁹ El concepto de nivel se diferencia de la escala, por hacer referencia a la organización jurídica-política del territorio, los niveles de gobierno, claves para la planificación, gestión y administración de los procesos de desarrollo territorial (CEPAL, 2017).

En Colombia, el DNP (Alfonso, 2019) ha privilegiado un enfoque territorial de la planeación con perspectiva regional basado en la subregionalización funcional y el sistema de ciudades, distante de los convencionales límites político administrativos. En ese plano, el énfasis de las políticas públicas de desarrollo regional se traslada de la compensación del “cierre de brechas” al aprovechamiento de las potencialidades existentes, entre ellas, la competitividad regional (López et al., 2021).

1.3 Los estudios regionales en Colombia

Uno de los referentes infaltables en la literatura sobre economía y política regional en Colombia es el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER¹⁰), fundado en 1997 y adscrito al Banco de la República, sucursal Cartagena, institución pionera en los estudios de economía regional y urbana, y temas transversales del desarrollo regional (Bonilla & Galvis, 2017), con prevalencia de ejercicios econométricos. Durante este periodo, este prestigioso centro ha publicado más de 300 documentos, a través de dos series: los Cuadernos de Historia Económica y Empresarial (CHEE) y los Documentos de Trabajo sobre Economía Regional (DTSER)¹¹.

La centralidad de las investigaciones realizadas gira alrededor de la economía del Caribe colombiano (Bonet et al., 2020). La agenda de investigación del CEER ha estado ligada a la formulación de políticas públicas orientadas a la reducción de las disparidades interregionales (Bonilla & Galvis, 2017).

Uno de los temas relevantes dentro de los estudios del CEER es el análisis de las tendencias de la convergencia regional; sin embargo, a juicio del CEER, “la mayoría de trabajos [sic], realizados con distintas metodologías y herramientas de análisis, no encuentran evidencias de que Colombia sea un caso exitoso donde las regiones más rezagadas estén creciendo más rápido que las más aventajadas”. A renglón seguido, añaden: “El mensaje es claro, aunque no muy alentador: a pesar de mejoras globales en los indicadores socioeconómicos, el rezago regional persiste en el tiempo” (Bonet & Pérez, 2020, p. XIV).

Galvis *et al.*, en su estudio sobre la ocurrencia del fenómeno de convergencia¹² o divergencia en Colombia, afirman categóricamente: “Colombia es un país con profundas desigualdades” (2020, p. 191).

¹⁰ Antes del CEER, en 1976, fue creado en la Universidad de los Andes, el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER), anteriormente denominado Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), institución formadora de planificadores regionales y urbanos, guiados por “visiones holísticas del desarrollo regional” (Universidad de los Andes, 2017).

¹¹ A marzo de 2017 se habían divulgado 42 CHEE, 253 DTSER, 25 libros de la colección de Economía Regional y ocho libros de historia económica.

¹² El análisis de esta tendencia se ha hecho en Colombia, principalmente, desde dos métodos tipo β (*beta*) y tipo σ (*sigma*) de convergencia, con resultados discrepantes (Galvis et al., 2020). Los enfoques alternativos arrojan resultados que evidencian la ausencia de convergencia económica regional en Colombia.

Por otro lado, al examinar el acervo de estudios regionales en Colombia, es inevitable mencionar el trabajo de Cárdenas *et al.* (1993), cuyo periodo de análisis fue 1950-1989 y constituye la investigación seminal en Colombia, la cual encontró evidencia de convergencia (condicional) económica regional durante el periodo 1950-1989, que se prolongó en la última década del siglo XX.

Esta hipótesis fue controvertida por Bonet & Meisel (1999), quienes tomaron como periodo de análisis 1926-1995 con tres subperiodos: 1960-1972: divergencia; 1973-1983: convergencia, y 1984-1995: aceleración de la divergencia. Bonet y Meisel (2006) corroboran este hallazgo y reafirman la persistencia de las disparidades y la inexistencia de un patrón definido de convergencia, acompañado de la polarización económica de Bogotá. Otros investigadores regionales como Branisa y Cardozo; Galvis y Meisel; Martínez; Franco y Raimond; Rocha y Vivas; y Galvis y Hahn (citados por Galvis *et al.*, 2020), coinciden en desvirtuar dicha tendencia convergente¹³.

El enfoque dominante en los estudios regionales postula que para acortar la brecha de la producción regional per cápita es menester que las regiones estancadas crezcan durante un considerable intervalo de tiempo, a un ritmo más acelerado que las regiones prósperas (es decir, se da una relación inversa entre la tasa de crecimiento del PIB per cápita y el nivel inicial de PIB), pues solo así podrán alcanzarlas. Galvis *et al.* (2020) concluyen afirmando: “Como las diferencias actuales en la producción per cápita son tan altas, es poco probable que las regiones colombianas más rezagadas logren en un horizonte próximo producciones económicas cercanas a aquellas que se observan en las regiones prósperas” (2020, p. 34).

Cuervo (2011) había advertido sobre las limitaciones metodológicas y empíricas del modelo neoclásico de crecimiento propuesto por Barro y Sala-i-Martin, subrayando que esta “lectura simplificada de los resultados obtenidos” es una “falsa pretensión de universalidad” (p. 47), que es replicada por los estudios que se han divulgado en América Latina posteriormente y adolece de una “gran precariedad explicativa” (p. 48).

2. Trayectoria de la economía departamental en Colombia

2.1 Comportamiento y tendencias de la economía departamental

Como ya se anotó, las desigualdades territoriales se evidencian tanto en el plano económico como poblacional, por un patrón de creciente concentración que, pese a la diversidad de formas de aglomeración, tiende a reforzar

¹³ Silva (2012), tomando el periodo 1990-2007, señala que existen evidencias no concluyentes de convergencia beta en Colombia solo en el periodo 2002-2007. Para este autor, en América Latina “las disparidades territoriales son un problema no muy fácil de erradicar” (p. 20).

las tendencias divergentes. Colombia es un país multipolar, con cuadrifolia urbana (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) o el denominado “triángulo de oro” (Bogotá, Medellín y Cali), localizado en el centro del país.

Como se observa en la Tabla 1, los cuatro departamentos dominantes son Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca, más Bogotá, D.C., los que durante el periodo 2005-2020 mantienen la supremacía económica y poblacional, comoquiera que durante este intervalo mantuvieron tal condición, bordeando el 63.5 % del PIB y el 48.5 % de la población colombiana¹⁴. En contraste, las antiguas intendencias y comisarías (convertidas en departamentos en 1991), que pertenecen a la Orinoquía y a la Amazonía, son territorios con baja densidad poblacional y marginalidad económica.

Tabla 1. Composición porcentual de la economía y de la población departamental

Departamento	PIB		Población	
	2005	2020	2005	2020
Amazonas	0,07	0,07	0,15	0,15
Antioquia	14,27	14,93	13,24	13,25
Arauca	0,97	0,55	0,54	0,58
Atlántico	4,27	4,45	5,05	5,40
Bogotá, D.C.	26,11	26,16	15,94	15,37
Bolívar	3,64	3,47	4,38	4,32
Boyacá	2,52	2,68	2,92	2,46
Caldas	1,81	1,60	2,25	2,02
Caquetá	0,40	0,41	0,98	0,81
Casanare	1,93	1,47	0,68	0,86
Cauca	1,59	1,77	2,95	2,96
Cesar	1,75	1,68	2,10	2,57
Chocó	0,48	0,40	1,05	1,08
Córdoba	1,99	1,70	3,42	3,63
Cundinamarca	5,77	6,09	5,31	6,43
Guainía	0,04	0,03	0,08	0,10
Guaviare	0,10	0,08	0,22	0,17
Huila	1,89	1,59	2,35	2,22
La Guajira	1,19	0,78	1,58	1,91
Magdalena	1,36	1,31	2,68	2,83
Meta	1,92	3,43	1,82	2,11
Nariño	1,51	1,51	3,59	3,23
Norte de Santander	1,55	1,56	2,90	3,21
Putumayo	0,28	0,34	0,72	0,71
Quindío	0,81	0,79	1,24	1,10
Risaralda	1,75	1,61	2,09	1,90
San Andrés y Providencia	0,15	0,13	0,16	0,12
Santander	6,47	6,31	4,56	4,52
Sucre	0,77	0,84	1,80	1,88
Tolima	2,41	2,11	3,18	2,66
Valle del Cauca	10,0	10,04	4,70	8,99
Vaupés	0,02	0,02	0,09	0,08
Vichada	0,20	0,06	0,28	0,22

¹⁴ Otros departamentos con un peso clave en la economía colombiana son los de la costa Caribe como Atlántico y Bolívar. Por otra parte, mientras Casanare experimenta un declive, Meta repunta.

Tabla 1 (cont.)

Departamento	PIB		Población	
	2005	2020	2005	2020
Total Colombia	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: autores a partir de las Cuentas Departamentales DANE. En este trabajo no se utilizaron como referente de la población las proyecciones del censo de 2005, sino las proyecciones del censo de 2018.

Es evidente, como se aprecia en la Tabla 2, que en el periodo de referencia (2005-2020), los departamentos con mayor dinamismo son los que tienen mayor peso relativo en la estructura económica del país. Los cinco departamentos mencionados exhiben tasas de crecimiento superiores a la media nacional (3.1 %), a pesar de que el año 2020 marcó un punto de quiebre por la aparición de la pandemia y la subsiguiente crisis sanitaria, económica y social. El desempeño de los nuevos departamentos ha sido muy desigual; el departamento que registró el mayor repunte fue Meta (8.3 %), seguido por el departamento de Putumayo en el periodo completo.

Tabla 2. Tasa de crecimiento del PIB departamental 2006-2020

Departamento	2005-2012	2013-2020	2005-2020
Amazonas	3,4	2,1	2,7
Antioquia	4,4	2,7	3,5
Arauca	-0,5	-0,5	-0,5
Atlántico	4,5	2,5	3,5
Bogotá, D.C.	4,4	2,1	3,2
Bolívar	4,6	1,4	3,0
Boyacá	6,0	1,6	3,8
Caldas	2,0	2,6	2,3
Caquetá	5,3	1,7	3,5
Casanare	2,9	0,2	1,5
Cauca	5,4	2,7	4,0
Cesar	6,1	0,4	3,2
Chocó	6,6	-1,9	2,3
Córdoba	3,1	1,3	2,2
Cundinamarca	5,4	2,0	3,7
Guainía	4,1	0,7	2,4
Guaviare	1,6	2,0	1,8
Huila	3,8	0,4	2,1
La Guajira	4,6	-2,8	0,9
Magdalena	4,7	1,4	3,0
Meta	16,2	0,4	8,3
Nariño	4,1	2,4	3,2
Norte de Santander	4,8	1,8	3,3
Putumayo	10,2	0,1	5,1
Quindío	5,0	1,4	3,2
Risaralda	2,8	2,4	2,6
San Andrés y Providencia	4,1	0,7	2,4
Santander	4,6	1,7	3,1
Sucre	5,5	2,2	3,8
Tolima	3,5	1,2	2,3
Valle del Cauca	4,3	2,3	3,3
Vaupés	5,7	2,1	3,9
Vichada	2,2	2,5	2,3
Promedio Colombia	4,7	1,3	3,1

Fuente: autores a partir de las Cuentas Departamentales DANE.

Las desigualdades territoriales en el nivel de ingresos han persistido en Colombia durante el periodo de análisis, tal como lo muestra la Tabla 3. La mayoría de los departamentos, exceptuando Arauca, Casanare, Guainía, La Guajira y Vaupés, elevaron su ingreso por habitante. Los cinco departamentos con mayor PIB per cápita fueron, en orden descendente: Casanare, Bogotá, Meta, Santander y Antioquia.

Los cinco departamentos situados en el otro extremo son, en orden ascendente: Vichada, Vaupés, Guainía, Chocó y La Guajira. Lo anterior significa que la relación entre el departamento puntero (Casanare) y el colero (Vaupés/Vichada), con una baja densidad poblacional, pasó de diez a seis veces, entre 2005 y 2020. La economía casanareña está basada en la explotación de recursos naturales no renovables.

Tabla 3. Comportamiento del PIB per cápita 2005-2020 (millones de pesos constantes de 2015)

Departamento	2005	2012	2020
Amazonas	6,1	7,0	7,7
Antioquia	13,0	16,0	18,4
Arauca	21,7	19,0	15,5
Atlántico	10,2	12,7	13,4
Bogotá, D.C.	19,8	24,2	27,7
Bolívar	10,0	12,7	13,1
Boyacá	10,4	15,4	17,7
Caldas	9,7	11,0	12,9
Caquetá	5,0	6,5	8,3
Casanare	33,9	35,5	27,8
Cauca	6,5	8,9	9,8
Cesar	10,0	13,8	10,7
Chocó	5,6	8,0	6,0
Córdoba	7,0	7,8	7,6
Cundinamarca	13,1	19,1	15,4
Guainía	5,9	6,9	5,7
Guaviare	5,5	5,5	7,8
Huila	9,7	11,5	11,6
La Guajira	9,1	9,6	6,7
Magdalena	6,1	7,9	7,6
Meta	12,6	30,7	26,6
Nariño	5,1	6,2	7,7
Norte de Santander	6,5	8,4	7,9
Putumayo	4,8	8,7	7,8
Quindío	7,9	10,5	11,8
Risaralda	10,1	11,7	13,8
San Andrés y Providencia	11,5	14,5	17,3
Santander	17,1	22,6	22,7
Sucre	5,2	7,1	7,3
Tolima	9,1	11,3	12,9
Valle del Cauca	12,4	15,5	18,2
Vaupés	3,5	4,7	5,3
Vichada	7,0	6,8	4,9
Promedio Colombia	10,0	12,65	12,59

Fuente: los autores, a partir de las Cuentas Departamentales DANE.

Al examinar el índice del PIB per cápita, lo que se evidencia en la Tabla 4, se encuentra cómo los departamentos aumentaron su alejamiento de la media nacional, ahondaron la brecha y acentuaron la divergencia territorial. Dentro de ese desigual espectro contrasta la situación de departamentos antípodos, como son Casanare (220,6) y Vichada (38,9).

Tabla 4. Índice del PIB per cápita

Departamento	2005	2020
Amazonas	61	61,1
Antioquia	130	146,0
Arauca	217	123,0
Atlántico	102	106,3
Bogotá, D.C.	198	219,8
Bolívar	100	104,0
Boyacá	104	140,5
Caldas	97	102,4
Caquetá	50	65,9
Casanare	339	220,6
Cauca	65	77,8
Cesar	100	84,9
Chocó	56	47,6
Córdoba	70	60,3
Cundinamarca	131	122,2
Guainía	59	45,2
Guaviare	55	61,9
Huila	97	92,1
La Guajira	91	53,2
Magdalena	61	60,3
Meta	126	211,1
Nariño	51	61,1
Norte de Santander	65	62,7
Putumayo	48	61,9
Quindío	79	93,6
Risaralda	101	109,5
San Andrés y Providencia	115	137,3
Santander	171	180,1
Sucre	5261	579
Tolima	91	102,4
Valle del Cauca	124	144,4
Vaupés	35	42,1
Vichada	70	38,9
Promedio Colombia	100,0	100,0

Fuente: autores a partir de las Cuentas Departamentales DANE.

2.2 Los cuadrantes del desempeño económico departamental

Al cruzarse las dos variables, crecimiento económico con el PIB per cápita departamental durante el periodo de análisis y los subperiodos,

según la metodología propuesta por el ILPES (2007) y la CEPAL (2009)¹⁵, resultan cuatro cuadrantes, en que se encasillan cuatro tipos de territorios (regiones y departamentos): ganadores (elevado crecimiento y PIB per cápita del año más reciente), convergentes (elevado crecimiento y bajo PIB per cápita), estancados (bajo crecimiento y bajo PIB per cápita) y declinantes (bajo crecimiento y elevado PIB per cápita). De esta combinación se deriva una clasificación de departamentos, , identificados en la tabla 5, situados en cada uno de los cuadrantes: se pueden catalogar los que se sitúan en los dos cuadrantes superiores como dinámicos y en los dos casilleros inferiores, como no dinámicos.

Tabla 5. Tendencias del crecimiento económico y del PIB per cápita departamental

Departamento	Tendencia crecimiento económico		Tendencia PIB per cápita		
	2005-2012	2013-2020	2005-2020	2012	2020
Amazonas	↓	↑	↓	↓	↓
Antioquia	↓	↑	↓	↑	↑
Arauca	↓	↓	↓	↑	↑
Atlántico	↓	↑	↑	↑	↑
Bogotá, D.C.	↓	↑	↑	↑	↑
Bolívar	↑	↑	↓	↑	↑
Boyacá	↑	↑	↑	↑	↑
Caldas	↓	↑	↓	↓	↑
Caquetá	↓	↑	↑	↓	↓
Casanare	↓	↓	↓	↑	↑
Cauca	↑	↑	↑	↓	↓
Cesar	↑	↓	↑	↑	↓
Chocó	↑	↓	↓	↓	↓
Córdoba	↓	↑	↓	↓	↓
Cundinamarca	↑	↑	↑	↑	↑
Guainía	↓	↓	↓	↓	↓
Guaviare	↓	↑	↓	↓	↓
Huila	↓	↓	↓	↓	↓
La Guajira	↑	↓	↓	↓	↓
Magdalena	↑	↑	↓	↓	↓
Meta	↑	↓	↑	↑	↑
Nariño	↓	↑	↑	↓	↓
Norte de Santander	↑	↑	↑	↓	↓
Putumayo	↑	↓	↑	↓	↓
Quindío	↑	↑	↑	↓	↓
Risaralda	↓	↑	↓	↓	↑
San Andrés y Providencia	↓	↓	↓	↑	↑
Santander	↑	↑	↑	↑	↑
Sucre	↑	↑	↑	↓	↓

¹⁵ De acuerdo con la CEPAL (2009), "El universo de las regiones de un país se ubica en un plano que permite la división en cuatro categorías: según el (mayor o menor) PIB per cápita nacional y la (mayor o menor) tasa de crecimiento del PIB per cápita en comparación con el parámetro nacional. De este modo, las regiones se ubican a la derecha (izquierda) cuando tienen un PIB per cápita superior (inferior) a la media nacional y superior (inferior) al crecimiento nacional" (p. 81).

Tabla 5 (cont.)

Tolima	↓	↓	↓	↓	↑
Valle del Cauca	↓	↑	↑	↑	↑
Vaupés	↑	↑	↑	↓	↓
Vichada	↓	↑	↓	↓	↓

Fuente: autores, a partir de las Cuentas Departamentales DANE.

Los territorios ganadores, como se observa en la Tabla 6, no muestran un perfil homogéneo de su estructura económica, dado que confluyen departamentos con una estructura productiva basada en las actividades agroindustriales, como Valle del Cauca, otros con una economía más diversificada como Santander, o con la actividad extractiva dominante como Meta.

Tabla 6. Tipología de las regiones según desempeño económico

Departamento	Tipo de región		
	2005-2012	2013- 2020	2005- 2020
Amazonas	E	C	E
Antioquia	D	G	G
Arauca	D	D	D
Atlántico	D	G	G
Bogotá, D.C.	D	G	G
Bolívar	G	G	D
Boyacá	G	G	G
Caldas	E	G	D
Caquetá	E	C	C
Casanare	D	D	D
Cauca	C	C	D
Cesar	G	E	C
Chocó	C	E	E
Córdoba	E	C	E
Cundinamarca	G	G	G
Guainía	E	E	E
Guaviare	E	C	E
Huila	E	E	E
La Guajira	C	E	E
Magdalena	C	C	E
Meta	G	D	G
Nariño	E	C	C
Norte de Santander	C	C	C
Putumayo	C	E	C
Quindío	C	C	C
Risaralda	E	G	D
San Andrés y Providencia	D	D	D
Santander	G	G	G
Sucre	C	C	C
Tolima	E	D	D
Valle del Cauca	D	G	G
Vaupés	C	C	C
Vichada	E	C	E

Convenciones: G (Ganador), C (Convergente), E (Estancado), D (Declinante).

Fuente: autores, a partir de las Cuentas Departamentales DANE.

Al abordarse el periodo 2005-2020 se encontraron ocho departamentos ganadores, nueve convergentes, nueve estancados y siete declinantes. Simultáneamente, entre los dos subperiodos se observa una movilidad hacia arriba de once departamentos, mientras que quince mantuvieron invariable su posición. Por otra parte, Cesar, Chocó, La Guajira, Meta y Putumayo se desplazaron hacia abajo.

En síntesis, tal como lo evidencia la Tabla 7, en el periodo comprendido entre 2005 y 2020 hubo avances y retrocesos; sin embargo, se registró mayor movilidad hacia arriba que hacia abajo: once se desplazaron hacia el casillero de los departamentos dinámicos, en tanto que solo cinco retrocedieron y catorce se mantuvieron en el mismo cuadrante; cuatro correspondieron a ganadores, seis a convergentes, dos a departamentos rezagados y tres declinantes. Lo anterior parece configurar un patrón de una fluida movilidad interdepartamental. Un hecho imprevisto y de impredecibles repercusiones como la pandemia derivada de la propagación del coronavirus influyó, sin duda, en el menguante desempeño económico de los departamentos.

Tabla 7. Cuadrantes del desempeño económico departamental (2005-2020)

Departamentos convergentes (C)	Departamentos ganadores (G)
Caquetá, Cauca, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Sucre, Vaupés	Antioquia, Atlántico, Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Santander, Valle del Cauca
Departamentos estancados (E)	Departamentos declinantes (D)
Amazonas, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Vichada	Arauca, Bolívar, Caldas, Casanare, Risaralda, San Andrés y Providencia, Tolima

Fuente: autores, a partir de las Cuentas Departamentales DANE.

2.3 El cambio estructural en la economía regional

2.3.1 Composición regional del producto interno bruto (PIB)

El cambio estructural es un proceso que ha sido abordado en la teoría económica desde diferentes perspectivas teóricas (Moncayo & Garza, 2005; Cuadrado-Roura, 2016), ya sea enfatizando en factores de oferta o de demanda. La terciarización de las economías, tanto de las desarrolladas como en desarrollo, se remonta a la década de los setenta, lo que dio lugar a la aparición de un fenómeno colateral: la desindustrialización y posteriormente a la terciarización (Clavijo et al., 2012).

La distribución de la actividad económica, como lo corrobora la Tabla 8, ha seguido una tendencia concentradora, alrededor de dos regiones andinas con un notable ritmo de crecimiento, Bogotá y la región Central, que acaparan el 49.0 %, seguidas muy de cerca por la región Oriental de donde proviene una quinta parte de la economía agregada. El contraste que se observa es el exiguo peso relativo que exhibe la Amazonía-Orinoquía, a la par que su bajo dinamismo económico. En 2020, la caída de la economía agregada precipitó el desplome de las economías regionales.

Tabla 8. Participación porcentual y tasa de crecimiento de las regiones en el PIB nacional

Región	2013		2020	
	Participación	Tasa de crecimiento	Participación	Tasa de crecimiento
Caribe	14,9	2,5	14,4	-10,1
Oriental	20,7	2,5	20,1	-7,2
Central	22,5	3,1	23,0	-5,5
Pacífica	13,4	3,5	13,7	-5,3
Amazonía-Orinoquía	3,0	-0,5	2,6	-8,6
Bogotá	25,5	3,8	26,2	-6,4
Total/Promedio	100,0	2,5	100,0	-7,2

Fuente: autores, a partir de las Cuentas Departamentales DANE. A precios constantes de 2015.

2.3.2 La recomposición de la estructura productiva regional

Como lo revelan algunos estudios recientes (Banco de la República, 2013; Mendoza & Campo, 2017), la estructura económica nacional y regional¹⁶ ha registrado transformaciones que ponen al sector terciario como la fuente de crecimiento principal. En efecto, durante los tres subperiodos se produjo una caída relativa de la participación de los sectores primario -sector en donde los encadenamientos productivos son determinantes (Carvajal et al., 2019)- y secundario¹⁷, mientras que el terciario se elevó de 55.1 % en el subperiodo 2005-2010 a 57.8 %. En el último subperiodo (2016-2019) este sector mantuvo su peso relativo (57.4 %).

El sector terciario ha sido jalonado por la expansión del comercio minorista y mayorista, la administración pública, actividades artísticas y afines, así como hoteles y restaurantes. Esta composición tiene su correlato en la estructura ocupacional, comoquiera que en el trimestre móvil junio - agosto de 2021, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE (2021), los servicios a la producción y al consumo, como los define Baró (2013) absorbían el 65.7 % del empleo generado en la economía nacional.

¹⁶ Cada región tiene un departamento ancla del crecimiento económico, así: Caribe (Atlántico), Oriental (Santander), Central (Antioquia), Pacífica (Valle del Cauca) y Amazonía-Orinoquía (Casanare). En este acápite se utiliza la información del periodo 2005-2019.

¹⁷ De acuerdo con la serie Ensayos sobre Economía Regional (ESER) (2013), el Banco de la República incluye el suministro de energía eléctrica y gas en el sector secundario. En contraste, el DANE lo incorpora al sector terciario.

En el periodo similar de 2020, en plena pandemia, este sector representaba el 62.7 %.

El sector de mayor peso relativo es el comercio mayorista y minorista (19.4 %), seguido por la administración pública (11.5 %). La participación del sector industrial es inferior a la actividad gubernamental (10.1 %) y refleja la desindustrialización en curso. El sector agropecuario es intensivo en mano de obra y contribuyó con el 16.6 % del empleo generado.

Ahora bien, al analizar la heterogénea estructura productiva sectorial regional¹⁸, se puede apreciar el predominio del sector terciario en las regiones, excepto en las regiones Oriental y Amazonía-Orinoquía. Los sectores emblemáticos son el comercio y la administración pública.

Bogotá ha configurado una economía de servicios con casi dos terceras partes de su PIB proveniente de estas actividades. En la Amazonía-Orinoquía, la economía gravita sobre el sector primario, rozando el 50 %. En cuatro de las seis regiones (Caribe, Oriental, Central y Pacífica), el sector secundario copa más del 20 %, mientras que en la Amazonía-Orinoquía bordea el 8 % y en Bogotá dobla esta proporción.

Las tendencias observadas en la Tabla 9 se acentúan durante el periodo de referencia, asemejándose más el perfil productivo de las regiones Caribe, Central y Pacífica, con actividades de arrastre con la industria manufacturera, el comercio y la administración pública, réplica del patrón nacional. La región Oriental tiene similitudes con las anteriores, pero se distancia en la ponderación sectorial, tendiendo a la reprimarización. La Amazonía-Orinoquía tiene como ancla productiva la minería. Como se dijo atrás, Bogotá es un caso de hiperterciarización, con sectores jalonadores como las actividades inmobiliarias, el comercio y la administración pública.

Tabla 9. Estructura sectorial del PIB regional (porcentaje)

Región/sector	2005-2010			2011-2015			2016-2019			Sectores dominantes
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	
Caribe	15,7	23,7	53,1	14,6	23,6	53,9	14,2	22,9	55,0	Comercio, administración pública
Oriental	18,7	28,4	42,8	22,9	27,3	39,3	21,7	26,6	39,6	Industria, comercio, administración pública
Central	12,8	27,3	53,0	10,7	26,8	54,5	10,1	25,9	55,3	Industria, administración pública

¹⁸ En este trabajo se toma como tipología regional la adoptada por el DANE sobre distribución del PIB regional, integrada por Caribe, Central, Oriental, Pacífica, Amazonía-Orinoquía y Bogotá. La composición es la siguiente:

Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Oriental: Boyacá, Cundinamarca, Meta, Norte de Santander, Santander.

Central: Antioquia, Caldas, Caquetá, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima.

Pacífica: Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca.

Amazonía-Orinoquía: Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada.

Tabla 9 (cont.)

Pacífica	10,1	24,5	52,8	9,7	23,7	57,8	8,8	23,2	59,1	Industria, comercio, administración pública
Amazonía-Ori-noquía	55,9	18,7	31,8	53,1	9,2	33,5	50,4	8,5	39,5	Minería, comercio, administración pública
Bogotá	0,2	17,5	69,5	0,1	16,8	72,5	0,2	15,6	73,9	Actividades inmobiliarias, comercio, administración pública
Colombia	12,1	24,3	55,1	12,2	22,7	55,7	11,4	22,0	57,4	Industria, comercio, administración pública

Fuente: autores, a partir de las Cuentas Departamentales DANE.

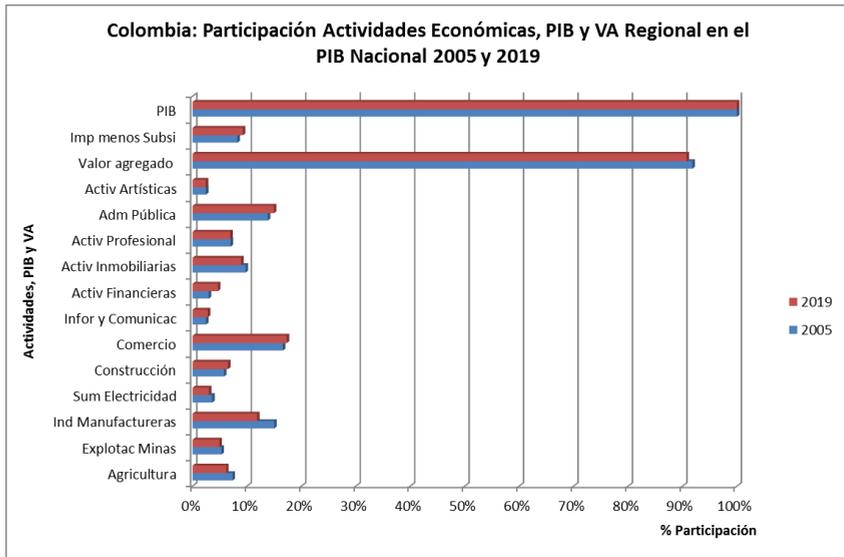


Figura 1. Colombia: participación actividades económicas, PIB y VA regional en el PIB nacional 2005 y 2019.

Fuente: autores a partir de las Cuentas Departamentales, DANE (2020).

Al examinarse la dinámica sectorial, como lo muestra la tabla 10, se encuentra que las actividades económicas que más han repuntado son, en su orden, el sector financiero, la construcción, información y comunicaciones, administración pública y comercio, creciendo por encima de la media nacional y del PIB regional.

Tabla 10. Tasa de crecimiento promedio de los sectores más dinámicos 2005-2019 (porcentaje)

Región	Agricultura	Industria	Comercio	Sector financiero	Construcción	Administración pública	PIB
Caribe	1,5	1,7	3,5	6,8	7,4	4,4	3,5
Oriental	2,7	2,3	3,6	6,8	8,3	4,1	4,4
Central	2,2	1,9	4,0	6,6	5,8	4,1	3,4
Pacífica	2,0	3,0	3,5	6,0	5,4	4,3	3,6
Amazonía-Ori-noquía	4,6	1,5	3,9	6,0	4,6	4,3	1,9
Bogotá	1,2	0,6	4,3	7,3	1,9	3,8	3,6
PIB	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9

Fuente: autores, a partir de las Cuentas Departamentales, DANE (2020).

En síntesis, en las últimas dos décadas el sector secundario se ha comprimido como resultado de la desindustrialización y el sector terciario ha transformado la estructura productiva regional en una economía de servicios, tal como se evidencia a escala nacional, donde este sector ha venido creciendo sostenidamente hasta alcanzar en el último subperiodo el 57,4 %.

A pesar de la profundización de una economía de servicios, ello podría constituirse en una ventaja para las economías regionales si avanzan hacia la integración, una economía *servoindustrial*, en palabras de Cuadrado-Roura (2016), en la que el perímetro industrial se ha tornado difuso por la externalización de algunas actividades de apoyo (Baró, 2013).

Frente a la persistencia de las desigualdades territoriales, tanto agregada como sectorial, tal como lo han planteado Galvis y Meisel (2010), que se han convertido en un “equilibrio perverso”, no se han perfilado políticas regionales explícitas (Centro de Estudios Económicos Regionales [CEER], 2007; ILPES, 2007; Meisel, 2007) o políticas públicas con enfoque espacial, dirigidas a remontar la brecha interdepartamental e interregional, puesto que han prevalecido políticas regionales neutrales sin enfoque territorial y, por lo tanto, las disparidades no han menguado.

3. Algunos indicadores de las finanzas públicas departamentales

La dinámica de las finanzas territoriales se ha movido al ritmo del proceso descentralizador, puesto en marcha a mediados de la década del ochenta (Bonet et al., 2018), el cual ha buscado, a la par del traslado de competencias funcionales, recursos para atender prioritariamente el gasto social y asegurar la equidad horizontal.

Los departamentos se apalancan desde los ingresos que obtienen de la tributación a sus actividades económicas gravables, y reducen su grado de condicionamiento a las transferencias nacionales, sometidas a las fases del ciclo económico. Durante el periodo 2000-2018 se registró una leve disminución de este coeficiente.

En el 2000, la generación de recursos propios estaba en once departamentos por encima del promedio nacional (Bogotá, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cundinamarca, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander y Tolima), mientras que en el 2018 estaba en catorce departamentos, siete se mantenían (Bogotá, Boyacá, Caldas, Nariño, Norte de Santander, Santander y Tolima), y se sumaban Chocó, Córdoba, La Guajira, Meta, Quindío, Sucre y Valle.

Las cifras de la Tabla 11 indican que un mayor esfuerzo en los recaudos no está ligado a una presunta pereza fiscal (Bonet et al., 2017), por el contrario, esto se refleja en un mayor margen de maniobra en la inversión social, derivado de la menor dependencia de los giros nacionales.

Tabla 11. Departamentos de Colombia: generación de recursos propios 2000-2018

Departamentos	2000	2005	2010	2018
Amazonas	23,54	51,69	32,77	36,25
Antioquia	60,27	69,10	63,19	51,26
Arauca	50,06	47,14	79,40	66,19
Atlántico	65,90	88,44	83,29	70,91
Bogotá, D.C	94,30	69,32	82,85	87,81
Bolívar	77,43	90,37	95,39	79,18
Boyacá	93,91	93,23	90,23	90,14
Caldas	92,14	75,26	87,93	85,72
Caqueta	86,46	97,11	88,54	79,85
Casanare	50,69	82,45	84,84	78,81
Cauca	62,75	84,70	94,81	57,76
Cesar	89,63	98,48	89,72	78,16
Choco	67,63	71,95	92,01	94,45
Córdoba	71,00	76,98	93,49	95,53
Cundinamarca	83,61	68,64	70,47	77,29
Guainía	14,21	31,67	31,16	42,28
Guaviare	58,02	55,28	50,41	51,12
Huila	78,37	88,69	92,81	74,77
La Guajira	78,77	95,77	93,01	95,37
Magdalena	91,64	99,29	92,10	62,00
Meta	75,04	98,41	93,83	91,04
Nariño	96,24	72,53	72,68	91,30
Norte de Santander	85,55	95,81	88,53	93,30
Putumayo	68,49	58,77	44,49	50,40
Quindío	52,07	77,63	70,66	81,06
Risaralda	79,40	81,56	69,39	78,78
San Andrés	59,62	45,15	35,71	18,48
Santander	86,31	79,19	87,47	90,09
Sucre	80,90	80,78	96,61	95,51
Tolima	89,70	81,64	84,29	80,71
Valle del Cauca	77,25	86,95	92,40	85,66
Vaupés	15,57	20,20	22,34	27,53
Vichada	17,37	34,34	21,66	34,57
Total Nacional	81,74	73,76	80,20	79,93

Recursos Propios = ingresos tributarios/ingresos corrientes*100.

Fuente: DNP (2020) - Operaciones efectivas de caja, años 2000-2018.

Por otro lado, una de las características de las finanzas públicas territoriales, como lo evidencia la Tabla 12, es la elevada dependencia de los giros del Gobierno central, principalmente a través del Sistema General de Participaciones (SGP). En el 2000, siete departamentos estuvieron por debajo del promedio nacional (Antioquia, Atlántico, Bogotá, Caldas, Guaviare, Quindío, San Andrés y Valle). Este panorama cambió en el 2018, cuando solo siete tuvieron niveles inferiores al promedio, engrosaron la lista los departamentos de Cundinamarca y Risaralda, y la abandonaron Caldas, Guaviare y Quindío.

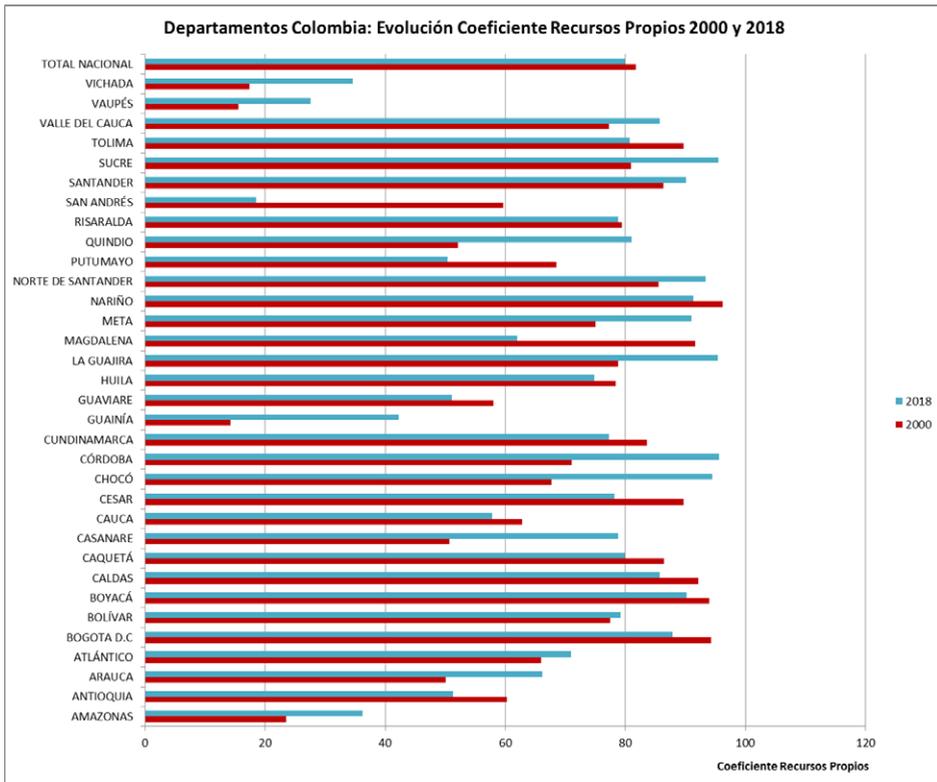


Figura 2. Departamentos Colombia: evolución coeficiente recursos propios 2000 y 2018.

Fuente: DNP (2020) - Operaciones efectivas de caja años 2000-2018.

Los territorios que se encuentran en una situación más vulnerable –gran parte de ellos situados en la periferia económica regional–, por encima del umbral del 70 %, son Amazonas, Arauca, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guainía, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo y Sucre, que equivalen al 36.4 % de los departamentos del país.

Tabla 12. Departamentos de Colombia: coeficiente de dependencia 2000-2018

Departamentos	2000	2005	2010	2018
Amazonas	71,25	77,81	73,00	71,04
Antioquia	35,58	35,63	33,75	33,17
Arauca	90,64	81,85	81,13	72,99
Atlántico	31,29	43,88	34,86	38,29
Bogotá, D.C	24,83	24,58	29,51	22,47
Bolívar	50,06	68,35	58,38	61,05
Boyacá	77,16	66,46	66,93	61,57
Caldas	46,42	58,99	50,48	50,96
Caquetá	66,69	75,38	68,12	71,29
Casanare	88,63	75,57	84,62	52,56
Cauca	66,99	76,26	78,29	82,89
Cesar	81,53	82,76	67,70	80,65
Chocó	0,00	88,40	56,76	85,72

Tabla 12 (cont.)

Córdoba	64,15	74,04	67,69	73,96
Cundinamarca	50,72	34,23	35,50	41,28
Guainía	69,46	72,80	65,89	73,95
Guaviare	46,45	70,99	64,67	64,22
Huila	68,51	59,94	63,01	65,86
La Guajira	70,24	92,64	68,94	84,39
Magdalena	57,05	64,41	72,54	69,36
Meta	69,57	73,17	80,24	60,23
Nariño	81,70	66,07	65,46	69,52
Norte de Santander	71,78	72,07	62,63	70,05
Putumayo	51,04	81,66	84,90	81,78
Quindío	45,72	60,28	49,03	53,08
Risaralda	62,32	46,95	30,51	43,62
San Andrés	31,01	43,89	27,72	25,01
Santander	51,72	56,71	46,57	52,31
Sucre	79,56	79,90	70,67	82,17
Tolima	60,00	69,48	65,28	66,01
Valle del Cauca	42,08	47,00	38,73	33,14
Vaupés	68,87	69,62	56,9	66,22
Vichada	76,10	86,12	67,46	65,56
Total Nacional	47,52	48,71	48,66	45,34

Coefficiente de Dependencia = transferencia de la nación a cada departamento/ingresos totales*100

Fuente: DNP (2020) - Operaciones efectivas de caja, años 2000-2018.

No parece existir una relación directa entre los niveles de generación de ingresos propios y la dependencia de las transferencias. Este es el caso, por ejemplo, de dos departamentos petroleros (Casanare y Meta), los que pese a haber aumentado su capacidad de generar recursos propios, gracias a su desempeño económico hasta 2010, su grado de dependencia siguió creciendo. El punto de quiebre se dio en el 2018, cuando se produjo una caída drástica de este último indicador. Paradójicamente, Chocó, departamento que había repuntado en sus ingresos propios, registró un incremento en su grado de dependencia.

Bonet *et al.* (2018) sostienen que, no obstante que persiste la dependencia de las transferencias, no es evidente una relación negativa entre el crecimiento de estas y los ingresos propios de las entidades territoriales.

Para Bonet *et al.* (2018),

Si bien las transferencias y regalías han aumentado, así como la misma dependencia de las transferencias, los hallazgos indican también que, contrario a lo que podría pensarse, el proceso descentralizador en Colombia ha estado acompañado de un crecimiento sostenido de los ingresos propios de municipios y departamentos, especialmente durante la última década. (p. 36)

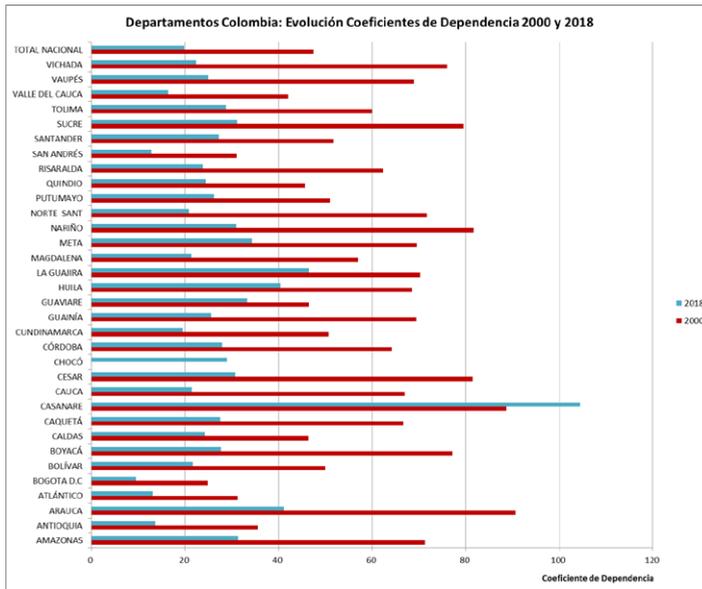


Figura 3. Departamentos Colombia: evolución coeficientes de dependencia 2000 y 2018.
Fuente: DNP (2020) - Operaciones efectivas de caja años, 2000-2018

Anexos

Anexo 1. PIB y población departamental

Departamento	PIB (miles de millones de pesos constantes de 2015)		Población		
	2005	2020	2005	2020*	2020**
Amazonas	413	609	67.726	80.682	79.020
Antioquia	73.923	122.644	5.682.310	6.845.093	6.677.930
Arauca	5.044	4.577	232.129	275.814	294.206
Atlántico	22.122	36.557	2.166.020	2.600.904	2.722.128
Bogotá, D.C.	135.215	214.905	6.840.116	8.380.801	7.743.955
Bolívar	18.886	28.541	1.879.480	2.219.139	2.180.976
Boyacá	13.069	22.046	1.255.314	1.287.032	1.242.731
Caldas	9.411	13.187	968.586	997.831	1.018.453
Caquetá	2.088	3.393	420.518	508.517	410.521
Casanare	10.004	12.098	295.276	387.828	435.195
Cauca	8.247	14.609	1.268.830	1.436.916	1.491.937
Cesar	9.076	13.836	903.423	1.089.792	1.295.387
Chocó	2.531	3.291	454.053	525.505	544.764
Córdoba	10.343	13.974	1.467.906	1.838.371	1.828.947
Cundinamarca	29.886	50.067	2.280.158	2.887.005	3.242.999
Guainía	209	287	35.230	44.844	50.636
Guaviare	523	675	95.551	119.214	86.657
Huila	9.838	12.087	1.011.405	1.225.343	1.122.622
La Guajira	6.185	6.471	681.534	1.093.671	965.718
Magdalena	7.062	10.828	1.150.064	1.326.525	1.427.026
Meta	9.877	28.255	783.285	1.053.867	1.063.454
Nariño	7.862	12.472	1.541.692	1.851.477	1.627.589
Norte de Santander	8.050	12.814	1.243.861	1.413.837	1.620.318

Anexo 1 (cont.)

Putumayo	1.492	2.822	310.132	369.332	359.127
Quindío	4.205	6.552	534.506	581.552	555.401
Risaralda	9.093	13.230	897.413	978.173	961.055
San Andrés y Providencia	813	1.101	70.554	79.693	63.692
Santander	33.528	51.882	1.957.775	2.110.580	2.280.908
Sucre	4.033	6.930	772.042	894.785	949.252
Tolima	12.491	17.361	1.369.841	1.427.427	1.339.998
Valle del Cauca	51.787	82.495	4.161.470	4.853.327	4.532.152
Vaupés	137	236	39.279	45.822	44.712
Vichada	393	552	55.872	81.048	112.958
Promedio Colombia	517.836	821.384	42.893.351	50.011.747	50.372.424

Fuente: autores, a partir de las Cuentas Departamentales, DANE (2021). * y **: corresponden a las proyecciones poblacionales del Censo de Población y Vivienda de 2005 y 2018, respectivamente.

Anexo 2. Colombia: participación actividades económicas, en PIB nacional. (En miles de millones de pesos y en porcentaje)

País	Colombia		
	2005-2010	2011-2015	2016-2019
Actividades/Periodos			
Agricultura	39.424	44.306	52.383
Explotación minas	31.352	46.973	44.069
Industrias manufactureras	85.572	95.852	102.901
Suministro electricidad	20.424	23.805	25.634
Construcción	36.439	50.072	58.799
Comercio	98.146	125.231	144.685
Información y comunicaciones	15.861	22.080	24.217
Actividades financieras	19.132	29.475	38.395
Actividades inmobiliarias	55.042	65.664	75.500
Actividades profesionales	41.341	53.592	58.230
Administración pública	78.213	100.913	123.492
Actividades artísticas	14.175	17.555	20.764
Impuesto menos subsidio	51.848	69.403	77.573
PIB NACIONAL	584.871	746.053	847.294

País	Colombia		
	2005-2010	2011-2015	2016-2019
Actividades/Periodos			
Agricultura	6,7	5,9	6,2
Explotación minas	5,4	6,3	5,2
Industrias manufactureras	14,6	12,8	12,1
Suministro electricidad	3,5	3,2	3,0
Construcción	6,2	6,7	6,9
Comercio	16,8	16,8	17,1
Información y comunicaciones	2,7	3,0	2,9
Actividades financieras	3,3	4,0	4,5
Actividades inmobiliarias	9,4	8,8	8,9
Actividades profesionales	7,1	7,2	6,9
Administración pública	13,4	13,5	14,6
Actividades artísticas	2,4	2,4	2,5
Impuesto menos subsidio	8,9	9,3	9,2
PIB NACIONAL	100	100	100

Fuente: DANE (2020)-Cuentas Nacionales.

Regiones	Region Caribe				Region Oriental				Region Central				Region Pacifica				Region Amazonia Orinoquia				Region Bogota				
	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	
Agricultura	1,1	0,9	0,9	2,2	2,0	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,2	1,0	1,0	0,3	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Explotación minas	1,3	1,3	1,3	1,4	2,8	2,3	0,9	0,7	0,5	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	1,5	1,3	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industrias manufactureras	2,1	1,8	1,6	3,4	3,0	3,0	3,9	3,4	3,2	2,2	2,1	2,2	2,1	2,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,5	0,5
Suministro electricidad	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7	1,1	0,9	0,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,5	0,5
Construcción	0,9	1,2	1,2	1,3	1,9	1,7	1,4	1,7	1,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,2	0,2	0,1	1,4	1,4	1,1	1,4	1,4	1,1	1,1	1,2
Comercio	2,7	2,6	2,6	3,0	2,9	2,9	3,9	3,8	3,9	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	0,5	0,5	0,4	4,7	4,7	4,9	4,7	4,7	4,9	4,9	5,0
Información y comunicaciones	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,6	0,7	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2
Actividades financieras	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,7	0,9	1,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	1,6	1,6	2,0	2,0	1,6	2,0	2,3	2,3
Actividades inmobiliarias	1,0	0,9	0,9	1,2	1,1	1,2	1,9	1,8	1,8	1,6	1,4	1,6	1,4	1,5	0,1	0,1	0,1	3,7	3,7	3,5	3,5	3,7	3,5	3,5	3,5
Actividades profesionales	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,2	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,3
Administración pública	2,6	2,7	2,9	2,2	2,1	2,3	2,9	2,8	3,1	2,0	2,0	2,1	2,0	2,1	0,4	0,4	0,4	3,7	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6	3,6	3,8
Actividades artísticas	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Valor agregado	14,1	13,8	13,8	17,2	18,5	18,1	21,3	20,5	20,8	12,7	12,2	12,3	12,2	12,3	3,1	2,9	2,7	23,7	23,7	22,9	22,9	23,7	22,9	22,9	23,2
Impuesto menos subsidio	1,1	1,2	1,2	2,1	2,2	2,2	1,8	1,9	1,9	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	0,1	0,1	0,1	2,5	2,5	2,7	2,7	2,5	2,7	2,7	2,7
PIB Regional	15,2	14,9	15,0	19,2	20,7	20,3	23,2	22,4	22,7	13,8	13,4	13,5	13,4	13,5	3,2	3,0	2,8	26,2	26,2	25,6	25,6	26,2	25,6	25,6	25,8
PIB NACIONAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DANE (2020)-Cuentas Nacionales.

Anexo 4. Regiones: participación actividades económicas en PIB regional (en miles de millones de pesos y en porcentaje)

Regiones	Región Caribe			Región Oriental			Región Central			Región Pacífica			Región Amazonia Orinoquía			Región Bogotá		
	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019
Actividades/Años	6.349	6.569	7.221	13.045	14.848	17.955	11.943	13.105	15.357	6.961	7.628	8.848	1.736	2.332	3.006	11	12	13
Agricultura	7.672	9.726	10.815	7.983	20.562	19.224	5.402	4.907	4.023	1.221	2.072	1.220	8.720	9.714	8.746	267	273	335
Explotación minas	12.461	13.106	13.937	19.985	22.652	25.099	22.546	25.248	26.841	13.065	15.702	16.954	492	506	526	19.782	19.824	19.563
Industrias manufactureras	3.659	4.399	4.871	4.420	5.225	5.795	6.249	7.055	7.346	2.640	2.940	3.191	173	265	289	3.543	3.988	4.142
Suministro electricidad	5.002	8.761	10.327	7.467	14.168	14.706	8.282	12.458	15.665	4.026	5.140	6.438	972	1.316	1.166	8.251	8.259	10.590
Construcción	15.705	19.114	22.307	17.292	21.546	24.555	22.533	28.422	32.655	13.537	16.433	19.029	2.686	3.361	3.763	27.471	36.695	42.377
Comercio	1.879	2.588	2.771	2.455	3.242	3.590	3.721	4.893	5.318	1.890	2.463	2.587	105	128	131	6.515	9.044	9.819
Información y comunicaciones	1.867	2.909	3.590	1.687	2.609	3.281	4.227	6.380	8.205	2.132	3.039	3.886	193	298	340	9.322	14.745	19.092
Actividades financieras	5.685	6.596	7.412	6.884	8.376	9.884	11.333	13.377	15.470	9.345	10.732	12.484	562	677	759	21.618	26.032	29.494
Actividades inmobiliarias	5.354	6.763	7.030	5.367	7.043	7.276	10.160	13.316	15.053	6.748	8.512	9.282	157	211	221	13.790	17.829	19.367
Actividades profesionales	15.149	20.007	24.308	12.778	15.767	19.460	16.795	21.022	25.906	11.576	14.700	17.969	2.141	2.790	3.390	21.696	26.663	32.457
Administración pública	1.707	2.031	2.397	1.615	2.030	2.188	3.056	3.758	4.652	1.654	2.038	2.452	103	130	145	6.100	7.608	8.931
Actividades artísticas	6.519	8.805	9.896	11.999	16.290	18.326	10.531	14.093	15.796	6.456	8.925	10.202	525	722	818	14.688	20.193	22.536
Impuesto menos subsidio	89.101	111.379	26.858	12.130	54.274	71.664	135.448	167.169	92.227	80.830	100.055	114.469	18.708	22.693	23.335	53.321	91.122	18.776

Regiones	Región Caribe				Región Oriental				Región Central				Región Pacífica				Región Amazonia Orinoquia				Región Bogotá				
	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	2005-2010	2011-2015	2016-2019	
Actividades/Años	71	5,9	5,7	11,6	9,6	10,5	8,8	7,8	8,0	7,7	9,3	10,3	12,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agricultura	8,6	8,7	8,5	7,1	13,3	11,2	4,0	2,9	2,1	1,5	2,1	1,1	46,6	42,8	37,5	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Explotación minas	14,0	11,8	11,0	17,8	14,7	14,6	16,6	15,1	14,0	16,2	15,7	14,8	2,6	2,2	2,3	12,9	10,4	8,9	10,4	8,9	10,4	8,9	10,4	8,9	8,9
Industrias manufactureras	4,1	3,9	3,8	3,9	3,4	3,4	4,6	4,2	3,8	3,3	2,9	2,8	0,9	1,2	1,2	2,3	2,1	1,9	2,3	2,1	1,9	2,3	2,1	1,9	1,9
Suministro electricidad	5,6	7,9	8,1	6,7	9,2	8,6	6,1	7,5	8,1	5,0	5,1	5,6	5,2	5,8	5,0	5,4	4,3	4,8	5,2	5,8	5,0	5,4	4,3	4,8	4,8
Construcción	17,6	17,2	17,6	15,4	14,0	14,3	16,6	17,0	17,0	16,7	16,4	16,6	14,4	14,8	16,1	17,9	19,2	19,4	14,4	14,8	16,1	17,9	19,2	19,2	19,4
Comercio	2,1	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,7	2,9	2,8	2,3	2,5	2,3	0,6	0,6	0,6	4,2	4,7	4,5	0,6	0,6	0,6	4,2	4,7	4,7	4,5
Información y comunicaciones	2,1	2,6	2,8	1,5	1,7	1,9	3,1	3,8	4,3	2,6	3,0	3,4	1,0	1,3	1,5	6,1	7,7	8,7	1,0	1,3	1,5	6,1	7,7	8,7	8,7
Actividades financieras	6,4	5,9	5,8	6,1	5,4	5,8	8,4	8,0	8,0	11,6	10,7	10,9	3,0	3,0	3,3	14,1	13,6	13,5	3,0	3,0	3,3	14,1	13,6	13,6	13,5
Actividades inmobiliarias	6,0	6,1	5,5	4,8	4,6	4,2	7,5	8,0	7,8	8,3	8,5	8,1	0,8	0,9	0,9	9,0	9,3	8,9	0,8	0,9	0,9	9,0	9,3	8,9	8,9
Actividades profesionales	17,0	18,0	19,2	11,4	10,2	11,3	12,4	12,6	13,5	14,3	14,7	15,7	11,4	12,3	14,5	14,2	14,0	14,8	11,4	12,3	14,5	14,2	14,0	14,0	14,8
Administración pública	1,9	1,8	1,9	1,4	1,3	1,3	2,3	2,2	2,4	2,0	2,0	2,1	0,6	0,6	0,6	4,0	4,1	4,1	0,6	0,6	0,6	4,0	4,0	4,0	4,1
Actividades artísticas	7,3	7,9	7,8	10,7	10,6	10,7	7,8	8,4	8,2	8,0	8,9	8,9	2,8	3,2	3,5	9,6	10,6	10,3	2,8	3,2	3,5	9,6	10,6	10,6	10,3
Impuesto menos subsidio	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PIB REGIONAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DANE (2020)- Cuentas Nacionales.

Anexo 5. Total regiones: volumen PIB y VA por actividades económicas (en miles de millones de pesos y en porcentaje)

Regiones	Caribe	Oriental	Central	Pacífica	Amaz Orin	Bogotá
Actividades/Años	2005-2019	2005-2019	2005-2019	2005-2019	2005-2019	2005-2019
Agricultura	6.655	14.955	13.241	7.686	2.273	12
Explotación minas	9.195	15.173	4.869	1.504	9.058	287
Industrias manufactureras	13.069	22.238	24.592	14.981	506	19.738
Suministro electricidad	4.229	5.055	6.810	2.887	235	3.851
Construcción	7.675	11.631	11.643	5.041	1.138	8.877
Comercio	18.602	20.647	27.195	15.967	3.198	34.521
Información y comunicaciones	2.353	3.020	4.538	2.267	120	8.239
Actividades financieras	2.674	2.419	6.005	2.902	267	13.735
Actividades inmobiliarias	6.449	8.181	13.117	10.644	653	25.190
Actividades profesionales	6.270	6.435	12.517	8.012	192	16.624
Administración pública	19.211	15.556	20.634	14.322	2.691	26.221
Actividades artísticas	1.999	1.906	3.715	1.995	124	7.358
Valor agregado	98.488	127.051	148.021	87.934	20.600	164.689
Impuesto menos subsidio	8.181	15.117	13.122	8.278	669	18.616
PIB	106.595	142.053	161.163	96.209	21.270	183.376
Total Nacional	708.577	708.577	708.577	708.577	708.577	708.577

Regiones	Caribe	Oriental	Central	Pacífica	Amaz Orin	Bogotá
Actividades/Años	2005-2019	2005-2019	2005-2019	2005-2019	2005-2019	2005-2019
Agricultura	1,5	2,7	2,2	2,0	4,6	1,2
Explotación minas	3,5	11,6	-2,3	3,3	-0,3	2,8
Industrias manufactureras	1,7	2,3	1,9	3,0	1,5	0,6
Suministro electricidad	2,6	2,7	2,0	2,0	4,9	1,9
Construcción	7,4	8,3	5,8	5,4	4,6	1,9
Comercio	3,5	3,6	4,0	3,5	3,9	4,3
Información y comunicaciones	5,3	5,3	4,5	4,3	4,7	4,4
Actividades financieras	6,8	6,8	6,6	6,0	6,0	7,3
Actividades inmobiliarias	2,5	3,4	3,0	2,8	2,9	3,1
Actividades profesionales	3,2	3,8	3,9	3,4	3,9	3,5
Administración pública	4,4	4,1	4,1	4,3	4,3	3,8
Actividades artísticas	3,2	3,1	3,9	3,9	3,0	3,5
Valor agregado	3,4	4,3	3,4	3,4	1,8	3,5
Impuesto menos subsidio	4,7	4,6	4,2	5,1	5,1	4,6
PIB	3,5	4,4	3,4	3,6	1,9	3,6
Total Nacional	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9

Fuente: DANE (2020)- Cuentas Nacionales.

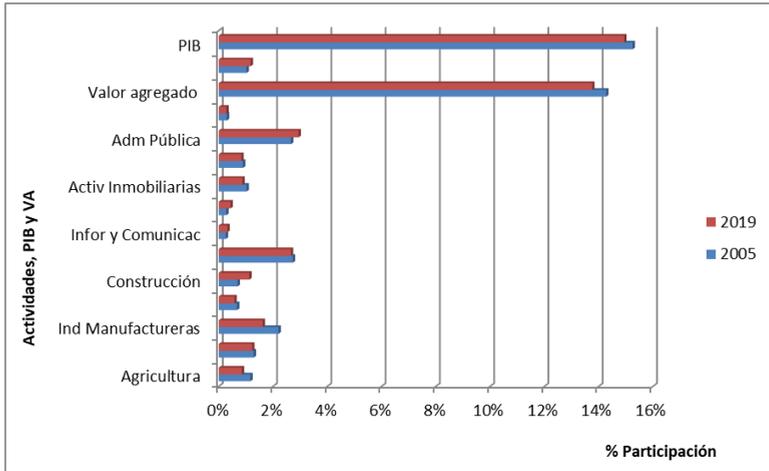


Figura 1. Región Caribe: participación actividades económicas, PIB y VA regional en el PIB nacional 2005 y 2019.

Fuente: DANE (2020)-Cuentas Nacionales.

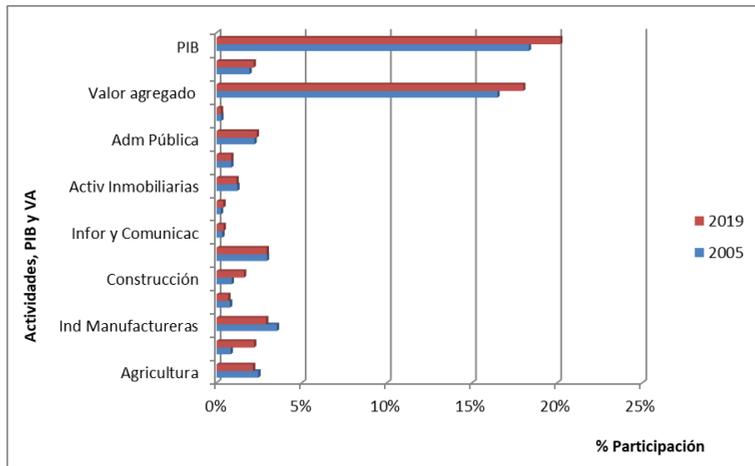


Figura 2. Región Oriental: participación actividades económicas, PIB y VA regional en el PIB nacional 2005 y 2019.

Fuente: DANE (2020)-Cuentas Nacionales.

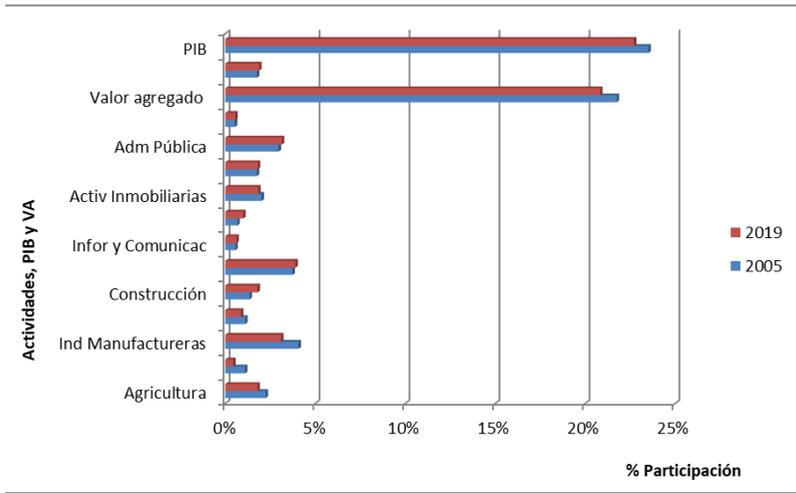


Figura 3. Región Central: participación actividades económicas, PIB y VA regional en el PIB nacional 2005 y 2019.

Fuente: DANE (2020)-Cuentas Nacionales.

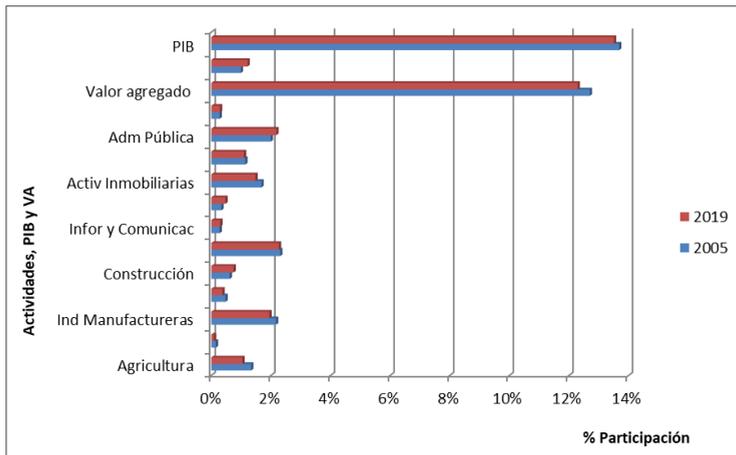


Figura 4. Región Pacífica: participación actividades económicas, PIB y VA regional en el PIB nacional 2005 y 2019.

Fuente: DANE (2020)-Cuentas Nacionales.

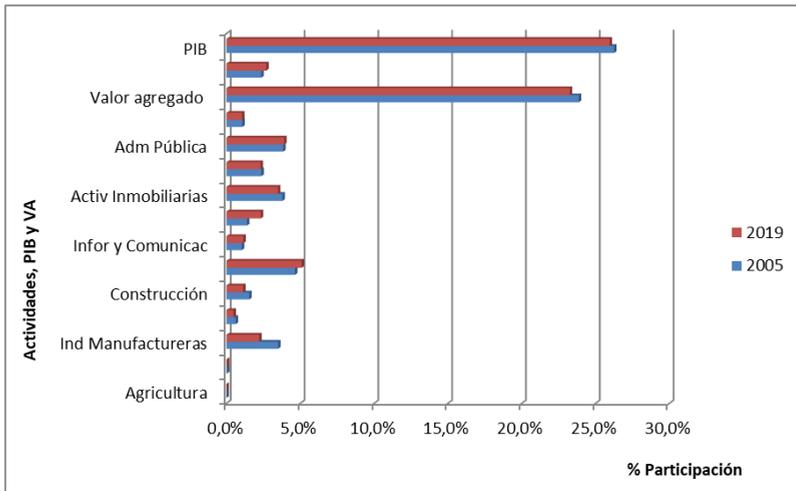


Figura 5. Región Bogotá: participación actividades económicas, PIB y VA regional en el PIB nacional 2005 y 2019.

Fuente: DANE (2020)-Cuentas Nacionales.

Referencias

- Alfonso, G. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: hacia un nuevo enfoque de desarrollo regional. XVII Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES.
- Asuad, N. (2001). *Economía regional y urbana*. Benemérita Universidad de Puebla.
- Banco de la República. (2013). *Composición de la región Suroriente de Colombia*. Ensayos sobre Economía Regional ESER, n.º 51, marzo.
- Banco de la República. (2013). *Composición de la región Suroccidente de Colombia*. Ensayos sobre Economía Regional ESER, n.º 52, marzo.
- Banco de la República (2013). *Composición de la región Caribe de Colombia*. Ensayos sobre Economía Regional ESER, n.º 53, marzo.
- Banco de la República (2013). *Composición de la región Eje Cafetero de Colombia*. Ensayos sobre Economía Regional ESER, n.º 54, marzo.
- Banco de la República (2013). *Composición de la región Nororiente de Colombia*. Ensayos sobre Economía Regional ESER, n.º 55, abril.
- Banco de la República (2013). *Composición de la región Noroccidente de Colombia*. Ensayos sobre Economía Regional ESER, n.º 56, abril.
- Banco de la República (2013). *Composición de la región Centro de Colombia*. Ensayos sobre Economía Regional ESER, n.º 57, julio.
- Baró, E. (2013). *¿Desindustrialización o metamorfosis de la industria? La nueva relación entre las actividades manufacturera y terciaria*. Economía Industrial, n.º 387. Ministerio de Industria, Energía y Turismo de España.
- Bielschowsky, R. (2010). *Sesenta años de la CEPAL, textos seleccionados del decenio 1998-2008*. Siglo XXI Editores.
- Boisier, S. (1981). La planificación del desarrollo regional en América Latina. En S. Boisier et al., *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica* (pp. 21-66). ILPES, CEPAL, Naciones Unidas, SIP.

- Boisier, S. (1988, jul.-dic.). Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente contruidos. *Revista Oikos*, (3).
- Boisier, S. (1996). Modernidad y territorio. *Cuadernos del ILPES*, (42), 1-130.
- Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Estudios Regionales*, (48), 41-79.
- Boisier, S. (1998). *Post-Scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*. ILPES.
- Boisier, S. (2014). Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI. En J. Mattar & D. E. Perrotti (ed.), *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexión para la agenda de desarrollo*. Libros de la CEPAL.
- Bonet, J. & Meisel, A. (1999, feb.). *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 8. Banco de la República.
- Bonet, J. & Meisel, A. (2006, jul.). *Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia, 1975-2000*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 76. Banco de la República.
- Bonet, J., Pérez, G. & Ricciulli, D. (2017). *¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?* Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 261. Banco de la República.
- Bonet, J., Pérez, G., Valbuena, J. & Montero, L. (2018, mayo). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, n.º 267. Banco de la República.
- Bonet, J., Pérez, G., Valbuena, J. & Montero, L. (2020). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios, en 20 años de estudios sobre el Caribe colombiano*. En J. Bonet Morón & G. Pérez V. (eds.). Colección de Economía Regional. Banco de la República.
- Bonilla, L. & Galvis, L. A. (2017). *Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER): veinte años de investigación sobre economía regional*. CEER.
- Buitelaar, R., Echeverri, R., Silva, I. & Riffo, L. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos*. Serie Desarrollo Territorial, n.º 19. CEPAL.
- Capello, R. (2006). La economía regional tras cincuenta años: desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros. *Investigaciones Regionales*, (9), 169-192.
- Cárdenas, M., Pontón, A. & Trujillo, J. (1993, abr.). Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989. *Coyuntura Económica*, 23(1).
- Carvajal, M., Zuluaga, P., Ocampo O. & Duque, D. (2019). Las exportaciones de plátano como una estrategia de desarrollo rural en Colombia. *Revista Apuntes del Cenes*, 38(68), 113-148. <https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n68.2019.8383>
- Centro de Estudios Económicos Regionales –CEER–. (2007). *Bases para reducir las disparidades regionales en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 84. Banco de la República.
- CEPAL. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Libros de la CEPAL n.º 99. CEPAL.
- CEPAL. (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015. Pactos para la igualdad territorial*. CEPAL.

- CEPAL. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Documentos de proyectos. CEPAL.
- CEPAL. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CEPAL-ILPES (2012). *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa*. Serie Seminarios y Conferencias n.º 70. CEPAL.
- Clavijo, S., Vera, A. & Fandiño, A. (2012). *La desindustrialización en Colombia. Análisis cuantitativo de sus determinantes*. Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF.
- Cuadrado-Roura, J. R. (2006). El desarrollo de los estudios de economía regional en España. *Revista de Estudios Regionales*, (75).
- Cuadrado-Roura, J. R. (2012). Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad, en CEPAL-ILPES. En *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa*. Serie Seminarios y Conferencias, n.º 70 (pp. 1-78). CEPAL-ILPES.
- Cuadrado-Roura, J. R. (2014, mayo). ¿Es tan “nueva” la “Nueva Geografía Económica”? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas. *EURE*, 40(1), 5-28.
- Cuadrado-Roura, J. R. (2016). *Desindustrialización versus terciarización: del aparente conflicto a una creciente integración*. Serie Documentos de Trabajo n.º 8. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá.
- Cuervo, L. M. (2003). *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*. Serie Gestión Pública, n.º 41. ILPES/CEPAL.
- Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y territorio*. Serie Gestión Pública, n.º 56. ILPES.
- Cuervo, L. M. (2011). *Teoría del desarrollo 21.0. Piezas para la reinención del concepto*. CEPAL.
- DANE (2021). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 30 de septiembre de 2021.
- Galvis, L. A. & Meisel, A. (2010). *La persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 120. Banco de la República.
- Galvis, L. A., Galvis, W. & Hahn, L. (2020). Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia. En Bonet & Pérez (eds.), *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, n.º 264 (pp. 1-42). Banco de la República.
- Gutiérrez, L. E. (2006, ago.-dic.). Teorías del crecimiento regional y el desarrollo divergente. Propuesta de un marco de referencia. *Nósis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Ciencias Sociales y Administración*, 15(30), 185-227.
- ILPES. (2007). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas (versión preliminar)*. ILPES.
- López, L., Rodríguez E. & López, M. (2021). Tendencias y factores determinantes de la competitividad departamental en Colombia. Editorial UPTC, Colección de Investigación.
- Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Colección Investigación n.º 1. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC.
- Meisel, A. (2007). *¿Por qué se necesita una política económica regional en Colombia?* Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, n.º 100. Banco de la República.
- Mendoza, H. & Campo, J. (2017). Localización y especialización productiva regional en Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*, 9(1). 113-114.

- Merchand, M. A. (2007). *Teorías y conceptos de economía regional y estudios de caso*. Centro Universitario de la Costa Universidad de Guadalajara.
- Moncayo, E. (2002). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre desarrollo regional. *Archivos de Economía, DNP*, (194).
- Moncayo, E. (2005, jun.). Cambio estructural y transformaciones espaciales en Colombia 1975-2000. *Economía & Región*, 2(3), 124-163.
- Moncayo, E. (2006). Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo. *Cuadernos del CENDES*, (23), 99-125.
- Riffo, L. (2011). *Desigualdades económicas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL-CELADE.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Serie Desarrollo territorial, n.º 15. CEPAL/ILPES.
- Silva, I. (2012). El lugar importa: desarrollo regional en América Latina. En CEPAL-ILPES, *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa*. Serie Seminarios y Conferencias, n.º 70. CEPAL-ILPES.
- Universidad de los Andes. (2017). Universidad y desarrollo regional: aportes del CIDER en sus 40 años. En J. Pineda, A. H. J. (Bert) Helmsing & C. Saldías, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo CIDER.

RESPUESTAS DE POLÍTICA MACROECONÓMICA EN COLOMBIA ANTE EL CHOQUE DE LA COVID-19: POSTURAS Y RETOS

José Mauricio Gil León*

Julián Augusto Casas Herrera**

Introducción

En un suceso inesperado para muchas personas apareció el virus SARS-CoV-2¹⁹ o COVID-19. No obstante, esto no fue insospechado para algunos científicos y ambientalistas, quienes habían advertido por mucho tiempo sobre las consecuencias de destruir bosques tropicales, de la práctica de la ganadería y del comercio de animales exóticos. Entre ellas el surgimiento de enfermedades zoonóticas²⁰ que pondrían en riesgo la vida misma de animales y seres humanos. De hecho, según Schwab (2020), cada año se transfieren dos nuevos virus de animales a humanos. Y así surgió la COVID-19, que aparentemente pasó de los murciélagos a los humanos en China. Para el 16 de octubre del 2020, el virus había contagiado a 38 984 808 humanos en el mundo y dejado sin vida a 1 099 184. Colombia aportó a estas cifras el 2.42 % y el 2.6 % respectivamente.

El infortunio de estos decesos, junto con la facilidad de propagación del virus, ha llevado a que gobernantes y ciudadanos se cuestionen qué hacer. Sin embargo, dada la complejidad de la situación no hay una única respuesta. Por ejemplo, los ambientalistas señalan que un primer paso es atacar la causa que produjo la pandemia, lo cual podría costar entre 22 200 y 30 700 millones de dólares cada año para disminuir la transmisión de enfermedades de los bosques tropicales (Schwab, 2020).

Por otra parte, las autoridades nacionales tomaron medidas a corto plazo como las de confinamiento y distanciamiento para contrarrestar la propa-

*Profesor Asistente de la Escuela de Economía- Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). josemauricio.gil@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-5653-5245>

**Profesor Asistente de la Escuela de Economía - Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). julian.casas01@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0001-6606-5059>

¹⁹ Esto es *severe acute respiratory syndrome* coronavirus 2, por sus siglas en inglés.

²⁰ Aquellas que son transmitidas de animales a humanos. Estas enfermedades pueden ser generadas por virus, bacterias, parásitos y hongos.

gación del virus. No obstante, estas tienen consecuencias como pérdida de ingresos y empleos.²¹ De acuerdo con Schwab (2020), el costo de la pandemia de la COVID-19 estaría entre 8.1 y 15.8 billones de dólares a nivel mundial.

Lo anterior debido a que, según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el crecimiento económico mundial se reducirá en el 2020 en un 5.2 %, un 7 % en las economías desarrolladas, un 1.6 % en las economías emergentes, y un 9.1 % en América Latina (CEPAL, 2020a). Se calcula que para Colombia la reducción sería del 5.6 %. Aunque hay estimaciones más pesimistas como las de Fedesarrollo (2020), que dice que estaría en el intervalo de 5 a 7.9 %.

Ahora bien, este capítulo desarrolla cuatro secciones, además de esta introducción. Ahora bien, este capítulo desarrolla cuatro secciones, además de esta introducción. En la primera se explicitan algunos elementos relevantes de los impactos de la crisis de la COVID-19. En la segunda se plantean los principales retos que enfrenta Colombia en materia fiscal y monetaria de cara a los próximos años. En la tercera se muestra una simulación del choque en el nivel de sectores y se presentan algunas perspectivas de las principales variables económicas de Colombia. Por último, se esbozan unos comentarios finales que recogen los aspectos más relevantes desarrollados en el capítulo.

1. Crisis de la COVID-19

Esta sección tiene tres acápite cuyo objetivo es caracterizar la crisis que desató la COVID-19 en el mundo y en Colombia.

1.1 ¿Es choque de oferta o de demanda?

La parálisis de la economía en los distintos países del mundo, producto de la COVID-19, sirvió para poner en marcha políticas públicas destinadas a reducir la rapidez del contagio del virus y así evitar una crisis en los sistemas de salud. Esto permitió ganar tiempo para adecuar y equipar los centros de salud a fin de atender los crecientes casos del contagio. En Colombia, este proceso comenzó en el mes de marzo del 2020, mientras que la enfermedad se propagaba en el mundo, con diferencias en la intensidad de cierre de las economías.

Las explicaciones en la literatura económica sobre el cierre por factores de emergencia (que se denomina “confinamiento” o *lockdown* en inglés) no se hicieron esperar. Lo primero que apareció fueron los intentos por pronosticar la evolución del contagio de la enfermedad y su impacto directo en la

²¹ La CEPAL (2020a) estima que la tasa de desempleo para el 2020 llegaría al 11.5 %, mientras que para el 2019 fue del 8.1 %. En número de desempleados habría un aumento de 11.6 millones.

economía. Así se dio la unión de modelos económicos y epidemiológicos para predecir la evolución de variables relevantes, tales como el crecimiento.

El clásico modelo que se utilizó fue el SIR (Susceptible Infectious Recovered), propuesto por Kermack *et al.* (1927). El SIR pretende identificar el proceso de propagación de una infección, con el supuesto de inmunidad de los individuos que se recuperan de la misma. Vale mencionar que el vínculo con la economía se da con el argumento de que las pérdidas de vidas aminoran las existencias de capital humano, reducen la capacidad productiva²².

Sin embargo, una de las principales dificultades al momento de entender el fenómeno ha sido la identificación de los choques, originados por las medidas de restricción, que configuran un choque de oferta. Es decir, la parálisis de los sectores relacionados con la mayor interacción social. La afectación en la producción y, por ende, en los ingresos, forma el choque de demanda cuando los salarios y las ganancias en la economía disminuyen.

Esto es estudiado por Guerrieri *et al.* (2020), a partir de la discusión de la ley de Say: *toda oferta crea su propia demanda*. En este caso, una oferta reprimida trae consigo menores ingresos en salarios, ganancias del capital y rentas. Lo anterior afecta la demanda a través del menor nivel de consumo, menores incentivos empresariales para llevar a cabo proyectos de inversión, y menores exportaciones de bienes y servicios.²³

De la identidad macroeconómica se desprende que, para contener los efectos en la demanda, la respuesta debe darse a través del incremento del gasto público. Por lo tanto, es posible reconocer que la recuperación de la demanda proviene del mayor consumo del Gobierno. Por ello se habla de la necesidad de reactivar la economía por medio de medidas de corte keynesiano. En otras palabras, el choque original de oferta se convierte en una crisis de demanda, que es posible de subsanar mediante expansión fiscal.

Al mecanismo a través del cual el choque dado a sectores específicos se convierte en un choque de demanda, Guerrieri *et al.* (2020) lo denominaron un *choque de oferta keynesiano*. Para comprenderlo se utiliza un modelo simple de dos sectores (ver Figura 1), en donde cada sector tiene trabajadores que ofrecen su factor productivo para producir bienes y servicios, los cuales son demandados por los mismos trabajadores de los diferentes sectores. Estos trabajadores tienen ingresos a causa de la venta de su trabajo, los cuales consumen según una propensión marginal a consumir, y así se mantienen

²² Algunas variaciones al SIR son propuestas por Acemoglu *et al.* (2020), quienes identifican la política de aislamiento óptima; por García (2020) y Van Nguyen (2020), quienes integraron métodos epidemiológicos a los modelos DSGE para evaluar la transmisión de los choques.

²³ Al respecto, FEDESARROLLO (2020, p. 4) indica que el valor de las exportaciones descendería entre 10.7 % y 13.9 %. Mientras que las importaciones disminuirían entre 13.9 % y 15 %.

en funcionamiento los dos sectores, porque hay demanda por los bienes de cada sector.

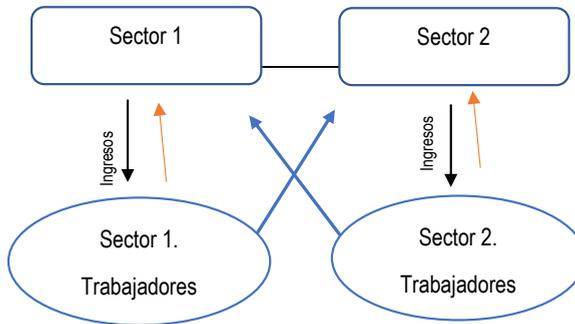


Figura 1. Antes del choque de la COVID-19.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, cuando ocurre el confinamiento, el choque se presenta en unos sectores específicos, como son aquellos que dependen de la interacción social (v. g., restaurantes, entretenimiento, turismo²⁴, entre otros). Entonces, las actividades se paralizan y los trabajadores no perciben remuneración, dado que el sector no demanda el factor productivo. De acuerdo con la Figura 2, el sector 1 recibe el choque, por ende, no remunera a sus trabajadores que también demandaban bienes del sector 2. Esto hace que el sector 2 tenga una menor demanda y así se demanden menos trabajadores, que luego reducirán su demanda, hasta el momento en que el sector entra en recesión.

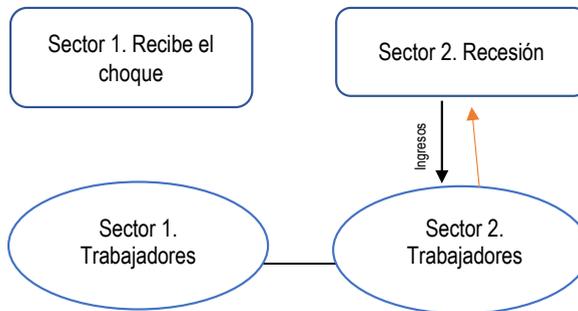


Figura 2. Después del choque de la COVID-19.

Fuente: elaboración propia.

²⁴ La CEPAL (2020a, p. 3) expresa que en los cuatro meses iniciales del año “el turismo disminuyó un 44 % a nivel mundial”. Para América del Sur, la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2020) reportó que las llegadas de turistas internacionales descendieron en un 35 %.

Esta es precisamente la explicación de la crisis sistémica que, en general, finaliza mientras la Figura 2 vuelve a transformarse en la Figura 1. No obstante, la discusión que surge es la forma de la recuperación que experimentarían la economía. En ese sentido, recientemente se ha expuesto que podría tener las siguientes formas:

L V U W K

La forma más pesimista es la de L, que implica una depresión de la economía por varios años, donde el PIB cae fuertemente y no se recupera durante un periodo largo. No es evidente que ocurra esta forma, dado que la crisis no ocurrió por una falla interna del funcionamiento de la economía, como sí se presentó durante 1929 y 2008.

La forma en V implica que la recuperación sucederá en el momento que ocurra el levantamiento de las medidas de aislamiento, dado que se supondría que los sectores no modifican su estructura productiva y esta se mantuvo intacta durante el proceso de cuarentena, lo cual es una forma que no se evidencia.

La forma en U indicaría que la recesión es persistente mientras la demanda no se recupere y, por ende, un levantamiento de las medidas de cuarentena será efectivo para la recuperación económica hasta el momento en que ocurra un choque positivo de confianza, tal como es el anuncio de la vacuna (Acemoglu et al., 2020).

La forma W se refleja cuando existen escenarios de rebrotes, que conducen a inminentes cierres en la actividad económica y crean incertidumbre en las decisiones empresariales, y no se recuperan por el hecho de que el Gobierno levante las medidas de aislamiento en forma transitoria, lo cual conlleva una destrucción de la capacidad productiva, que conducirá a un proceso de desempleo inercial.

Durante el debate electoral en Estados Unidos surgió la discusión sobre un problema de desigualdades entre sectores y apareció la forma K de recuperación. En esta forma algunos sectores se recuperan rápidamente y no habrán sufrido un cambio drástico en el número de empleos que generan, pero otros sufren una recuperación lenta con grandes pérdidas de empleos, tales como restaurantes, bares, entre otros. Sin embargo, sectores relacionados con la tecnología están percibiendo ganancias nunca vistas. Un ejemplo fue el incremento en la capitalización bursátil de Apple²⁵, Microsoft, Google, Amazon, entre otras, durante momentos de la pandemia.

²⁵ Esta tuvo una capitalización de 2 billones de dólares de Apple el 19 de agosto de 2020, que representa un 10 % del tamaño del PIB de Estados Unidos.

1.2 Entorno internacional: resultados en países desarrollados y emergentes

Las cifras de contagios de la COVID-19 aparecieron desde finales de diciembre del 2019 en China. No obstante, solo en marzo del 2020 las autoridades mundiales tomaron medidas para impedir el proceso de expansión de la enfermedad. En especial, después del 11 de marzo cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia.

Para establecer un panorama general de la situación pandémica, en la Figura 3 se observa que la tasa de expansión de la enfermedad (línea verde) más severa se presentó durante abril, pero la tasa de número de muertes por día se presentó en agosto del mismo año (línea azul), lo cual tiene que ver con la capacidad de transmisión a las personas más vulnerables a la enfermedad.

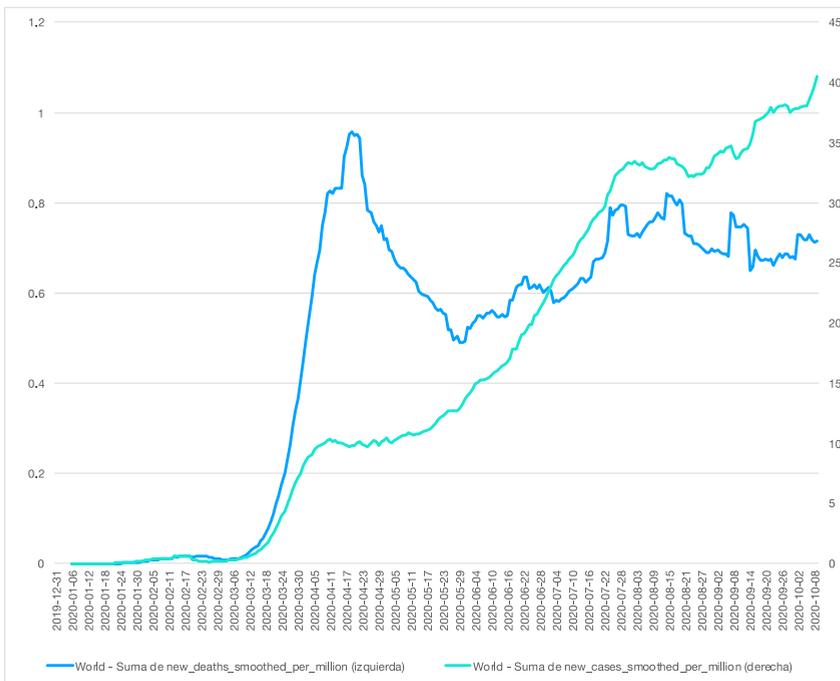


Figura 3. Evolución de los nuevos-contagios y nuevos-muertos por millón de personas (diciembre de 2019 hasta octubre de 2020).

Fuente: tomado de las estadísticas COVID-19 del Banco Mundial.

Esta situación se explica por la globalización tan discutida un año atrás por la guerra comercial entre el Gobierno de Donald Trump y China, la cual resultó ser la razón del rápido grado de propagación. Es decir, por el conducto que una civilización se transmite más rápido que anteriores pandemias, por ejemplo, la gripe española. Así que, tal como lo señala

Goldin (2020), la interconexión causó la crisis sanitaria y económica. Por ende, las soluciones también deben ser interconectadas.

Ahora, un drama que se evidencia en los países con mayores desigualdades es el aumento de la propagación de la infección por encima de la tendencia mundial. Son llamativos los casos de Brasil, Colombia, México y Perú. Estos países se caracterizan por tener niveles de desigualdad de ingresos por encima de la media mundial (valores del coeficiente de Gini alrededor de 0.5), sistemas de salud con grandes dificultades en el acceso y niveles de pobreza altos. Aunque también son países con alto crecimiento dentro de los emergentes, pero caen en la trampa del país de ingreso medio de Kuznets, donde su nivel de ingreso per-cápita en ascenso implica que existe alta desigualdad y su crecimiento poblacional es mayor que en los desarrollados, por lo que se dificulta avanzar más rápidamente.

Por ejemplo, en Perú, más del 20 % de su población está bajo la línea de pobreza y antes de la pandemia la informalidad era del 73 %, lo que significa que es una economía altamente dinámica con una población vulnerable. De hecho, tanto por millón de personas contagiadas como por tasa de muertes es uno de los países más afectados por la COVID-19 (ver Figura 4).

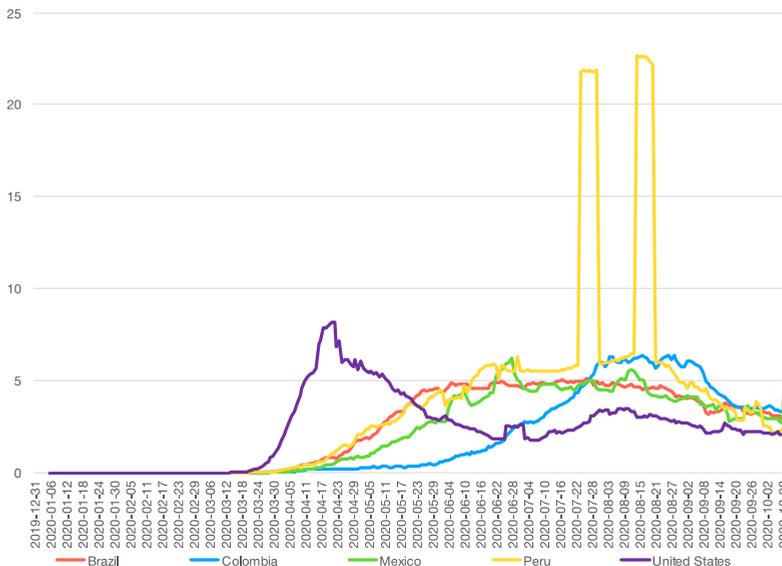


Figura 4. Nuevas muertes por millón de personas (diciembre de 2019 hasta octubre de 2020).
Fuente: tomado de las estadísticas COVID-19 del Banco Mundial.

En la Figura 4 se contrastan países con las características mencionadas con Estados Unidos, que es el país con mayores casos expuestos. En los países tomados como referencia se refleja una persistencia de nuevas muertes por millón por encima del país del norte, donde Perú tiene la situación más

preocupante. Sin embargo, la situación de los demás países no es alentadora, dado que aquí entra en juego el papel de la capacidad de impacto a corto plazo de la política pública y la coordinación de la sociedad.

La propagación rápida del virus implicó que los Gobiernos tuvieran que tomar medidas difíciles, que paralizarían las economías, elevarían el desempleo e incluso generarían mayores niveles de pobreza. Estas decisiones condujeron a la caída del PIB, lo que significó para los países la segunda mayor crisis después de la de 1929, que incluso en profundidad puede ser mayor.

En la Figura 5 se observa que el FMI, al principio de la pandemia, proyectó un descenso promedio en el PIB mundial, en el que las economías avanzadas serían las más afectadas. Según las proyecciones, el descenso en el PIB durante el 2020 sería más pronunciado que en el 2009, y al igual que en esa crisis, en la actual los países de mercados emergentes caerían en menor medida. Esta primera proyección se establece porque desde el inicio de las medidas de distanciamiento se preveía una contracción económica histórica.

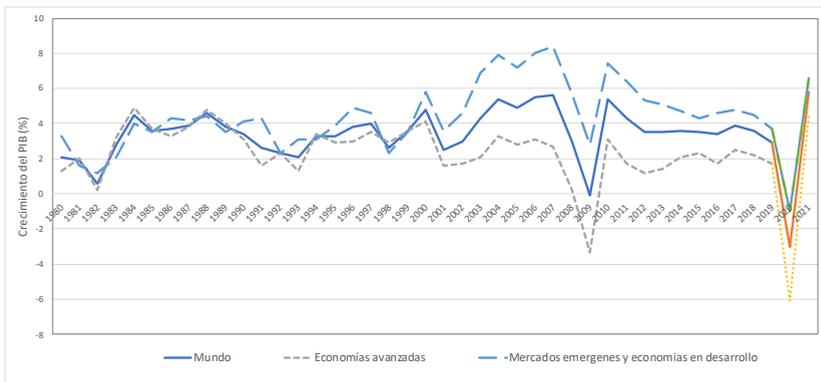


Figura 5. Proyección del crecimiento de las economías al inicio de la pandemia (1980-2021). Fuente: datos y proyecciones del FMI.

Sin embargo, el FMI modificó las proyecciones para octubre del 2020, debido a las cifras de crecimiento observadas para el segundo trimestre de ese año en diferentes economías. Resaltó el descenso interanual de 9.1 % en el PIB de Estados Unidos, Japón (-9.9 %), Reino Unido (-21.7 %), Canadá (-13 %), la zona euro (-14.7 %), Brasil (-11.4 %), Chile (-14.1 %), Colombia (-15.5 %) y Perú (-30.2 %).

Nótese que los países latinoamericanos presentaron las mayores caídas. Una primera explicación estaría dada por la forma K de recuperación a nivel internacional, puesto que en las economías avanzadas los sectores tecnológicos representan una parte importante del PIB, mientras que en los

mercados emergentes son el comercio y la extracción de materias primas los sectores más destacados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el FMI proyectó las tasas de crecimiento de las principales economías del mundo para 2020 y 2021. De la Tabla 1 se desprende que para el 2021 se espera una recuperación suficiente del PIB perdido en el 2020 (5.5 % en el PIB mundial, 3.9 % en economías avanzadas y 6 % en mercados emergentes). Es decir, al iniciar el 2022 se tendría un PIB similar al del comienzo del 2020.

Tabla 1. Proyecciones de crecimiento, principales economías, para 2020 y 2021

	Proyecciones			
	2018	2019	2020	2021
Producto mundial	3.5%	2.8%	-4.4%	5.2%
Economías avanzadas	2.2%	1.7%	-5.8%	3.9%
Estados Unidos	3.0%	2.2%	-4.3%	3.1%
Zona Euro	1.8%	1.3%	-8.3%	5.2%
Alemania	1.3%	0.6%	-6.0%	4.2%
Francia	1.8%	1.5%	-9.8%	6.0%
Italia	0.8%	0.3%	-10.6%	5.2%
España	2.4%	2.0%	-12.8%	7.2%
Japón	0.3%	0.7%	-5.3%	2.3%
Reino Unido	1.3%	1.5%	-9.8%	5.9%
Canadá	2.0%	1.7%	-7.1%	5.2%
Otras economías avanzadas	2.7%	1.7%	-3.8%	3.6%
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	4.5%	3.7%	-3.3%	6.0%
Economías emergentes y en desarrollo de Asia	6.3%	5.5%	-1.7%	8.0%
China	6.7%	6.1%	1.9%	8.2%
India	6.1%	4.2%	-10.3%	8.8%
Economías emergentes y en desarrollo de Europa	3.3%	2.1%	-4.6%	3.9%
Rusia	2.5%	1.3%	-4.1%	2.8%
América Latina y el Caribe	1.1%	0.0%	-8.1%	3.6%
Brasil	1.3%	1.1%	-5.8%	2.8%
México	2.2%	-0.3%	-9.0%	3.5%

Fuente: tomado del informe de perspectivas de la economía mundial (FMI) (octubre de 2020).

El mayor efecto visible de la crisis económica se manifiesta en la tasa de desempleo, justificado en la ley de Okun. Por ejemplo, al final del segundo trimestre del 2020 la tasa de desempleo en Estados Unidos llegó a 8.4 %, un valor superior a la tasa natural de desempleo (estimada en 3.8 % por la FED). Lo mismo ocurrió en la zona euro (7.9 %), Canadá (10.2 %), Colombia (20.2 %) y Perú (7.6 %).

Ante esto, las respuestas de política no se hicieron esperar. Fue así como en la mayoría de las economías avanzadas se implementaron planes de estímulo fiscal. Por ejemplo, Estados Unidos dio un estímulo de 2.2 billones de dólares. Incluso el presidente de la Reserva Federal, Jerome Powell, durante su intervención en el Pearson Institute for International Economics

en mayo de 2020, manifestó al Congreso la urgencia de una mayor expansión fiscal para reducir al mínimo el sufrimiento de la sociedad por factores económicos.

Respuestas similares ocurrieron en distintas economías, incluso se planteó la posibilidad de implementar medidas como la renta básica universal. Estas medidas ampliaron el déficit fiscal de las economías²⁶. En el caso de los mercados emergentes la situación no ha sido diferente, dado que hasta países con superávit como China entraron en un déficit fiscal. El déficit del país asiático fue de 5.6 %, Brasil 15.7 %, Colombia 8.8 % y Perú 8.7 %.

Según estimaciones del FMI sobre la deuda de los Gobiernos, en promedio, después de la pandemia esta llegaría al 18.7 % respecto al PIB mayor que antes de la pandemia y a un déficit fiscal del 10 % del PIB más alto. Bulow *et al.* (2020) señalan que la “pandemia” que vendrá después de la pandemia por la COVID-19 será la de deuda, dado que la principal resaca que dejará esta crisis será la enorme carga fiscal de los países.

Es importante recordar que la deuda pública de Estados Unidos, antes de 2020, ya superaba el 100 % del PIB y la de Japón el 200 %, lo que indica una situación más preocupante cuando se comienza a hablar del espacio fiscal de las economías. Esto enfrenta a un dilema moral a los principales actores de los mercados financieros, acerca del castigo o penalidad que deben recibir los Gobiernos por tratar de reducir el sufrimiento de sus ciudadanos con mayor carga fiscal.

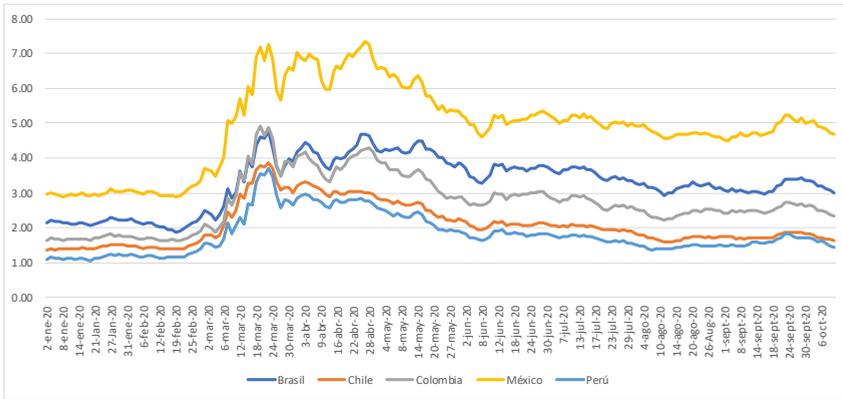
Lo anterior implicó, según Bulow *et al.* (2020), que las rebajas de las calificaciones aumentarían después de marzo del 2020. Un ejemplo fue el incremento de la prima de riesgo de la deuda soberana de Colombia, Perú, Chile y México durante el inicio de la pandemia. En septiembre, tanto Chile como Perú retornaron al nivel de riesgo inicial, pero no ocurrió lo mismo en los casos de Colombia, Brasil y México, lo que provoca que el costo de la deuda en moneda extranjera sea mayor (ver Figura 6).

En el frente monetario también hubo una respuesta rápida, donde la política monetaria de los bancos centrales de las economías avanzadas fue altamente expansiva, llevando a estos a bajar sus tasas de interés a niveles cercanos a cero. En la Figura 7 se observa el comportamiento de las tasas de interés de las economías avanzadas. Allí es posible identificar el bajo margen de maniobra que tenían para impulsar la economía con menores costos financieros, dado que las diferentes autoridades monetarias ya tenían sus propios problemas y lo que hizo la crisis de la COVID-19 fue sacarlos a la luz.

Desde la crisis financiera de 2008, los bancos centrales de los países referenciados (Figura 7) pusieron en marcha políticas monetarias expansivas

²⁶ Se proyecta que en Estados Unidos bordearía el 15.3 % del PIB, en Reino Unido el 18.2 %, en Japón el 11.3 %.

durante varios años, como fue el caso de la Reserva Federal que mantuvo en 0.25 % su tasa de interés desde diciembre de 2008 hasta diciembre de 2015. Eso mismo sucedió con los bancos de Japón, Reino Unido y Suiza.



Nota: los países seleccionados son los que tienen la mejor calificación de riesgo dentro de los países latinoamericanos.

Figura 6. EMBI (Emerging Markets Bond Index) de cuatro mercados emergentes de América Latina (enero a octubre de 2020).

Fuente: construcción propia con datos del JP Morgan Chase.

Lo importante de la respuesta de política es que, a diferencia de la situación de crisis del 2008, en esta ocasión las autoridades monetarias no poseían las herramientas tradicionales para implementar las medidas que recomiendan los manuales. Incluso los bancos centrales de Japón, Suecia y Europa sostuvieron tasas de interés nominales negativas, que en términos sencillos significa cobrar una tasa a los bancos que incrementa sus niveles de reservas en el banco central, y este los desanima para que otorguen nuevos créditos y compren activos en el mercado financiero.

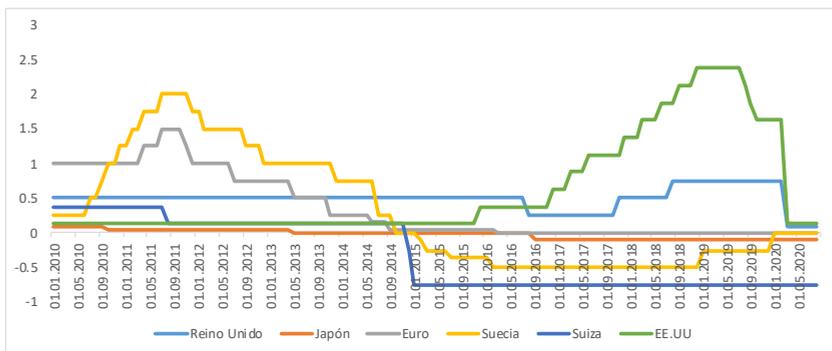


Figura 7. Tasas de interés de los principales bancos centrales (enero a agosto de 2020).

Fuente: datos de los bancos centrales referenciados.

Las restricciones condujeron a que los bancos centrales volvieran a usar las denominadas herramientas no convencionales (que habían sido utilizadas en el 2008). Al respecto, en marzo del 2020 la Reserva Federal acudió a la reducción de la tasa de interés de interés al rango entre 0 %-0.25 %. También redujo todo tipo de restricciones para el otorgamiento de crédito, incluyendo la tasa de encaje bancaria, la cual se llevó a un nivel de 0 %. Igualmente, implementó un mecanismo de cooperación con los principales bancos centrales (Canadá, Reino Unido, Japón, zona euro y Suiza) e incluso con nueve bancos centrales de mercados emergentes, donde la FED proveía liquidez en dólares a nivel internacional.

Las medidas no convencionales consistieron en implementar un mecanismo de amplia provisión de liquidez a través de la compra de activos financieros, desde títulos libres de riesgo (títulos del tesoro estadounidense) hasta títulos con altos niveles de riesgo como MBS (titularizaciones de la cartera hipotecaria), e incluso bonos municipales. Como resultado de esto, el 29 de febrero del 2020, la FED tenía un volumen de activos de 4.24 billones de dólares y para el 30 de septiembre contaba con 7.05 billones.

Con lo anterior se evidencia la expansión de la base monetaria (efectivo más reservas bancarias) y de la oferta monetaria (efectivo más depósitos bancarios) de manera no convencional. Es decir, usualmente se concibe la expansión como incremento en la cantidad de billetes en circulación. Sin embargo, en este caso se logra la expansión a través de una mayor cuenta en reservas bancarias de los vendedores de títulos, lo que implicó que estos depósitos se convirtieran en el activo más líquido del sistema financiero estadounidense y representara un refugio.

Lo anterior implica que los bancos centrales en la nueva normalidad (pospandemia) son compradores de activos de última instancia, más allá de la regla de Bagehot de ser prestamistas de última instancia. Esto es soportado teóricamente con los argumentos de Friedman (1995), acerca del papel que debe tener un banco central a la hora de proveer la liquidez necesaria y así evitar destrucción de dinero mediante la desaparición de depósitos por la quiebra de instituciones financieras.

En ese sentido, parece una lucha entre *Main Street* (la sociedad común) y *Wall Street* (élite financiera del mundo). De todos modos, diferentes trabajos como los de Bernanke *et al.* (1999), Gertler y Karadi (2011) y, recientemente, el de Caballero y Simsek (2020), demuestran que evitar un estancamiento en los precios de los activos es consistente con una recuperación más rápida y menos traumática, porque el crédito fluye con mayor facilidad, para que las empresas y los hogares no tengan que aplazar decisiones de compra.

El éxito de la política se evidenció al evitar la caída en los precios de los activos cotizados en la bolsa de valores. De hecho, el S&P500 antes de la

pandemia (24 de febrero) estaba cerca de los 3225 puntos y el 12 de octubre tenía una cotización de 3534 puntos. Así, se pensaría que habría una disociación entre la economía y el mercado bursátil, pero en realidad refleja la liquidez fluyendo en el sistema.

En cuanto a los países latinoamericanos, considerados como mercados emergentes, vale la pena indicar que Colombia sí tenía mayor margen de maniobra, dado que sus tasas de interés se encontraban al inicio de la pandemia por encima de cero. Entonces, una reducción sí se podría definir como una expansión monetaria (menores costos de financiamiento).

En la Figura 8 se observa que, después de marzo, los bancos centrales se encaminaron hacia una política de reducción de las tasas de interés a niveles históricamente bajos, especialmente Perú (0.25 %) y Chile (0.5 %), mientras que Brasil y Colombia se encuentran en niveles relativamente similares (2 % y 1.75 %, respectivamente).

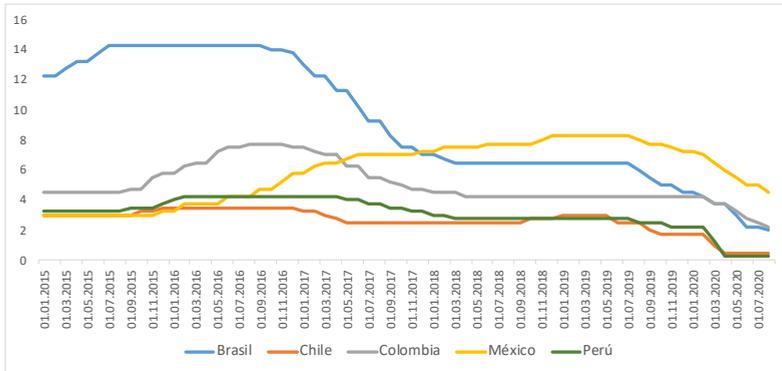


Figura 8. Tasas de interés de los bancos centrales de América Latina (enero a agosto de 2020). **Fuente:** datos de bancos centrales referenciados (datos reportados hasta agosto de 2020).

Finalmente, el riesgo de estos descensos de tasas de interés es el mismo de las economías avanzadas, y es precisamente la reducción de la capacidad de respuesta por el menor margen de maniobra, con el agravante de que la política monetaria no convencional al estilo de la FED es más difícil de implementar en estos países, porque su capacidad de influencia con la comunicación hacia los mercados es baja y las monedas no gozan del mismo grado de confianza que tienen las emitidas por los principales bancos centrales del mundo.

1.3 Efectos en Colombia

La COVID-19 ha incidido en varios frentes, quizá los más llamativos son los efectos desatados en la economía y en la salud. En materia del número de contagiados, la Figura 9 muestra el comportamiento del número de con-

tagios desde el primer caso reportado en Colombia (el 6 de marzo de 2020) hasta el 16 de octubre de 2020.

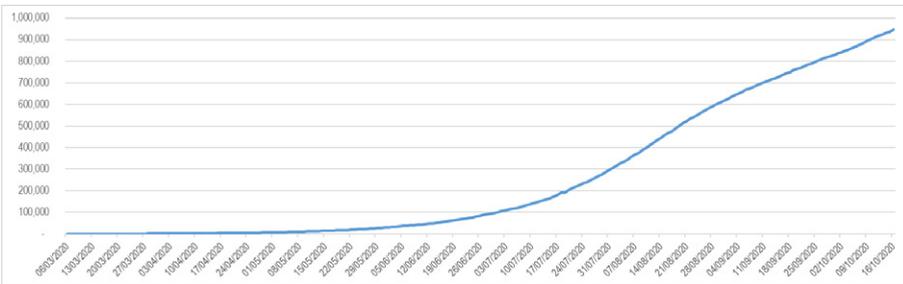


Figura 9. Evolución del número de contagios COVID-19 en Colombia.

Fuente: construcción propia con datos de: <https://www.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=c8fee09df07f49f1aaf4f0f086bf7d8a>.

En la Figura 9 se observa que la cuarentena obligatoria, desde el 22 de marzo hasta más o menos el 6 de julio, contuvo la velocidad del contagio. Fue después de ese periodo que se levantaron las restricciones para dar paso a lo que el presidente de Colombia, Iván Duque, denominó “aislamiento inteligente”.

En este lapso la economía del país se resintió en varios indicadores. Los más renombrados han sido el crecimiento económico y la tasa de desempleo. En la Figura 10 se muestra el comportamiento trimestral de estos indicadores desde el 2001 hasta el segundo trimestre del 2020.

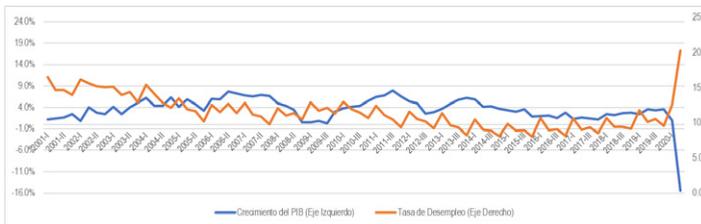


Figura 10. Comportamiento trimestral de las tasas de crecimiento económico y desempleo en Colombia (2001-2020).

Fuente: construcción propia con datos del DANE.

Al respecto, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECÁMARAS, 2020) señaló que, hasta la primera semana de junio del 2020, en Colombia, por un lado, el 96 % de las empresas experimentaron un descenso en sus ventas²⁷, y por otro, el 82 % de las empresas formales podrían sobrevivir de uno a dos meses con recursos propios. Además, para el primer trimestre del 2001 la tasa de desempleo fue de 16.6 % y para el

²⁷ De hecho, llama la atención que el 75 % de las empresas tuvo una disminución superior al 50 %.

segundo trimestre del 2020 se registró una tasa de 20.3 %²⁸. Igualmente, la tasa de crecimiento en los mismos periodos señalados pasó de 1.2 % a -15.5 %. Por este tipo de datos es que se podría decir que el impacto de la COVID-19 ha hecho que los logros económicos que el país construyó en casi dos décadas se diluyeron en un lapso de cuatro meses.

Hay que destacar el grado de correlación inversa entre las tasas de crecimiento económico y desempleo en Colombia. Por tanto, aumentos del crecimiento contribuyen a reducir el desempleo y viceversa. Esto se aprecia de mejor manera en los últimos dos trimestres del 2020, cuando la línea azul que muestra la tasa del crecimiento cae estrepitosamente y la tasa de desempleo aumenta.

Una posible explicación de lo anterior se encuentra en la heterogeneidad de la estructura productiva de Colombia, lo cual reduce las posibilidades de generar desarrollo económico. Esta característica se refleja en la productividad del trabajo de una empresa.

Al respecto, la CEPAL (2020b) contrasta la productividad del trabajo de las empresas de América Latina y la Unión Europea. Así, para 2016 la productividad latinoamericana de las pequeñas y medianas empresas era, en promedio, menos del 50 % y 6 % frente a una empresa grande respectivamente; en cambio, para la Unión Europea solo era un 24 % y 58 % inferior.

Se optó iniciar el análisis asociando casos de la COVID-19, tasas de crecimiento económico y desempleo en Colombia, porque a partir de estas variables se dieron respuestas de política para aminorar los efectos de la pandemia en la sociedad colombiana. Ante ello, el país se ha tenido que enfrentar a un escenario complicado en materia fiscal, porque, por un lado, se redujo el recaudo tributario y, por el otro, se espera incremento en el gasto público dirigido a brindar liquidez a empresas y trabajadores.

En ese sentido, el Gobierno colombiano adoptó medidas fiscales que, según la CEPAL (2020a), representan un 2.5 % del PIB²⁹. Por ejemplo, el Gobierno diseñó tres líneas de crédito para trabajadores independientes y mipymes por valor de 16 billones de pesos (representan un 1.5 % del PIB del 2019). Además, creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con 25.5 billones de pesos, para atender la crisis causada por la COVID-19. Sin embargo, para el 5 de octubre del 2020 solo se habían desembolsado 14.7 billones (o sea que aún no se ha usado el 43 %). El FOME se financió con

²⁸ La CEPAL (2020b) prevé que aproximadamente cerrarán más de 2.7 millones de empresas en los países de América Latina, lo cual se reflejará en una pérdida de 8.5 millones de empleos. De acuerdo con Weller *et al.* (2020), el empleo informal se contrajo más que el formal. De hecho, los rubros más estables en materia de empleo han sido salud, educación, administración pública y servicios básicos.

²⁹ FEDESARROLLO (2020, p. 16) manifestó que el gasto adicional por la emergencia para el 2020 “es equivalente a 2,8% del PIB (29 billones de pesos), que en su mayoría (28,8 billones) corresponde a gasto en funcionamiento”.

recursos de los fondos de pensiones de las entidades territoriales y de ahorro y estabilización.

Se espera usar estos recursos para financiar: sector salud (3.2 billones), subsidio a la nómina³⁰ (3.3 billones), programa “Ingreso Solidario”³¹ (4.1 billones), programas sociales como Familias en Acción³², Jóvenes en Acción y Colombia Mayor (3.3 billones), y otros gastos³³ (0.8 billones). No obstante, el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana³⁴ (2020) indica que las inversiones para atender la pandemia no llegan ni al 60 %, porque una cosa es desembolsar y otra es ejecutar³⁵.

Dado que múltiples sectores han sido afectados por la COVID-19, el Gobierno ofreció créditos bajo condiciones favorables por un valor de 600.000 millones de pesos. Particularmente, se dieron alivios tributarios a sectores como salud³⁶, transporte y turismo. La CEPAL (2020b) hizo una explicativa clasificación de los sectores *fuertemente afectados* (turismo, comercio, industria cultural, transporte, moda, automóviles, hoteles y restaurantes), *significativamente* (minería, electricidad, construcción, muebles, bebidas) y *moderados* (producción de alimentos, insumos médicos, medicamentos, agricultura, ganadería y pesca).

De acuerdo con la clasificación de la CEPAL (2020b), los sectores *fuertemente afectados* generan un 34.2 % del empleo formal y aportan, en promedio, un 24.6 % del PIB de los países de América Latina y el Caribe. En cambio, los sectores *significativamente afectados* producen un 47.6 % del empleo formal y un 61.3 % del PIB. Finalmente, los sectores con afectación *moderada* producen un 18.2 % del empleo formal y un 14.1 % del PIB.

Lo anterior muestra la importancia de proteger el empleo, y mucho más si se tiene en cuenta que la producción industrial en Colombia cayó un 20.1 % interanual en abril de 2020 (CEPAL, 2020a), lo cual impactó en el empleo. Por ello, a través del programa “Apoyo al Empleo Formal” se otorgó un bono mensual a los empleados de las empresas que comprobaran un descenso del 20 % de sus ingresos entre febrero y marzo de 2020, correspondiente al 40 % de un salario mínimo (CEPAL, 2020c).

³⁰ Los recursos se destinan al programa apoyo al empleo formal.

³¹ Corresponde a un bono extraordinario y transitorio para sostener los ingresos de las familias pertenecientes a los tramos más bajos de ingresos.

³² Se pretende beneficiar aproximadamente a tres millones de familias. Además, el Gobierno adelantó una transferencia monetaria cada dos meses de 75 000 pesos, a través de la devolución anticipada del IVA. Se espera beneficiar a un millón de familias en situación de pobreza (CEPAL, 2020c).

³³ Para Educación, Vivienda, Justicia, Seguridad, Defensa, Comercio, Agricultura, Cultura, Relaciones Exteriores y Presidencia.

³⁴ Se puede corroborar la información en: <https://www.ofiscal.org/gastos-fome>. También se sugiere consultar el portal de transparencia económica del Gobierno nacional: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>.

³⁵ Ver: <https://www.semana.com/economia/articulo/plata-del-fome-de-255-billones-se-han-gastado-141-billones-que-ha-pasado/702316/>.

³⁶ Por ejemplo, Colombia redujo a cero la tasa de los aranceles de importación de productos médicos y hospitalarios (CEPAL, 2020c).

De hecho, la COVID-19 evidenció aún más que la estructura socioeconómica de Colombia es vulnerable, ya que sus sistemas de salud y mecanismos de protección social son débiles. Al mismo tiempo, la informalidad laboral, la desigualdad y la pobreza son preocupaciones persistentes. Claro está que estas no solo son de Colombia, sino también de los países de América Latina.

Al respecto, la CEPAL (2020d, p. 4) expresa que el gasto público en el sector salud por parte de los países de la región se “mantiene lejos de la meta del 6,0% del PIB recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y solo alcanza un promedio del 3,7% del PIB”.

Vale la pena indicar que la CEPAL (2020e) afirma que la pandemia alteró hábitos de consumo, que obligó a las personas a elegir dietas menos nutritivas y más económicas. Sin embargo, una mala nutrición trae mayores riesgos de contraer enfermedades y, por supuesto, la COVID-19.

En materia de pobreza, la CEPAL (2020a) proyecta que la tasa de pobreza extrema y pobreza se incrementará en Colombia en un 4 % y 5.1 %, del 2019 al 2020. La misma entidad cree que habrá una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, que se traducirá en un incremento del índice de Gini entre el 4 % y casi 5 %. En la Figura 11 se muestra el comportamiento pre-pandemia de la tasa de incidencia de pobreza nacional y el coeficiente de Gini. Llama la atención que el Gini no ha descendido del 0,5, lo que hace de Colombia uno de los países más desiguales del mundo.

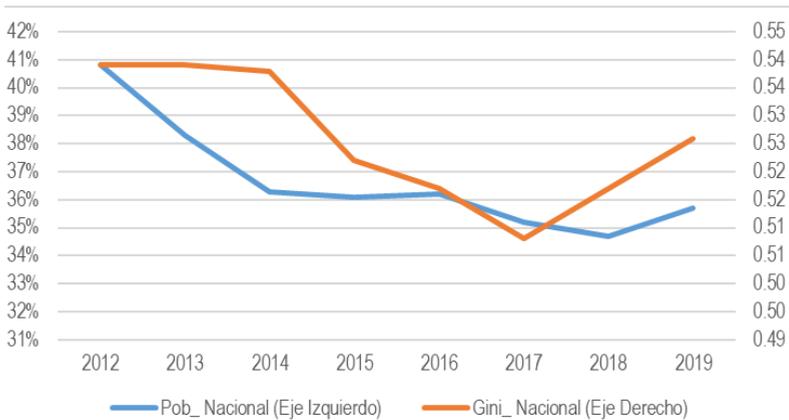


Figura 11. Pobreza y coeficiente de Gini de Colombia (2012-2019).

Fuente: construcción propia con datos del DANE.

Ante los sucesos previamente relacionados sería más adecuado usar la expresión *sindemia*³⁷, en lugar de *pandemia*, si se quiere enfrentar y superar consistentemente los efectos que ha traído la COVID-19 al mundo. Al res-

³⁷ Combina sinergia y pandemia.

pecto, Merrill Singer, quien acuñó el término en la última década del siglo XX, señala que usar el término pandemia centra la solución, por ejemplo, en descubrir la vacuna contra la COVID-19. En cambio, *sindemia* permite dilucidar esta situación como aquella en la que varias aristas confluyen e interactúan en la problemática y es precisamente la conjunción de estas la que incide en la generación de un problema mayor que el simple resultado de una o dos problemáticas analizadas de manera aislada (Singer, 2009).

Entonces, se desprende de Singer (2009) que los Gobiernos del mundo deben tener cuidado de no centrar los esfuerzos únicamente en enfrentar los síntomas, sino más bien en las causas. Es decir, se debe tener en cuenta que los casos que más se complican de la COVID-19 son aquellas personas que tienen problemas de diabetes, obesidad, afectaciones cardíacas, cáncer, entre otros. No obstante, estos problemas son resultado del cambio climático, alimentación³⁸, pobreza, desigualdad en acceso a los servicios de salud, condiciones sanitarias. Por ello, las alternativas de solución deben tener un enfoque integral.

Finalmente, el Gobierno colombiano debe ser consciente de que el confinamiento obligatorio deterioró la estructura productiva del país, magnificó las fragilidades del sistema de salud, en cuanto a dotación y acceso³⁹, detonó problemas de violencia intrafamiliar⁴⁰ e impactó en el mercado laboral y sobre todo en los ingresos de millones de colombianos. Por tanto, es pertinente que se aproveche esta coyuntura para llevar a cabo reformas estructurales dirigidas, por ejemplo, a ver la salud como un derecho y no como mercancía⁴¹, que “debe ser garantizado por el Estado mediante políticas de salud e intervenciones intersectoriales que aborden los principales determinantes económicos y sociales” (CEPAL, 2020d, p. 2).

2. Retos de política económica

Este acápite presenta dos subtítulos referentes a los retos que tendría el país respecto de la política fiscal y la política monetaria.

³⁸ Sobrepeso, obesidad y desnutrición.

³⁹ La CEPAL (2020d, p. 15) señala que los países de América Latina y el Caribe cuentan con una “disponibilidad promedio de 20 médicos por cada 10.000 habitantes” y 2 camas hospitalarias disponibles por cada 1000 habitantes. Estas cifras están por debajo de los países de la OCDE que cuentan, respectivamente, con 35 médicos y 4.8 camas.

⁴⁰ La CEPAL (2020d) expresa que en la cuarentena el riesgo del femicidio se incrementó.

⁴¹ En esta misma línea de pensamiento, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2018) y Yazbeck *et al.* (2020) señalan que el Estado debe concebir la salud como un bien público y, por ende, garantizar su financiamiento a través de impuestos generales, y no como se ha venido haciendo: poniendo impuestos al trabajo.

2.1 La política social y el resultado fiscal (regla fiscal y sostenibilidad fiscal)

Teniendo en cuenta que la economía del país se contraerá entre el 5 % y el 79 % en el 2020, la tasa de desempleo podría bordear el 16 %, la tasa de pobreza nacional aumentaría al menos en 4.4 puntos porcentuales respecto del 2019, la desigualdad se ampliaría, el número de casos COVID-19 superarían el millón de casos. En este escenario socioeconómico complicado es preponderante el papel de la política fiscal como dinamizadora en la mejora del bienestar de los colombianos.

Sin embargo, el país cuenta con un reducido margen de maniobra en lo fiscal, puesto que los déficits de la cuenta corriente y fiscal se han mantenido en cifras negativas desde el 2005 hasta el 2021 (ver Figura 12). Esto se explica, principalmente, porque los ingresos han permanecido relativamente estancados, mientras que el gasto público se ha hecho mayor. A pesar de esto, si se quiere reactivar la economía, reducir el gasto no es una opción.



Nota: las proyecciones de los años 2020 y 2021 corresponden a los escenarios pesimistas de Fedesarrollo (2020).

Figura 12. Déficits de cuenta corriente y balance fiscal como porcentaje del PIB en Colombia (2005-2021pr).

Fuente: construcción propia con datos del Banco de la República de Colombia y Fedesarrollo (2020).

Por ello, el Gobierno decidió suspender la regla fiscal en 2020 y 2021 debido, por un lado, al menor recaudo que percibiría por la emergencia sanitaria de la COVID-19, aunado a la caída de los precios de los recursos naturales no renovables (petróleo, carbón, otros minerales y metales)⁴²; y por el otro, se ve obligado a reactivar la economía, para lo cual requiere ampliar el gasto para atender la deuda pública⁴³, proteger el empleo, salvaguardar

⁴² De hecho, la CEPAL (2020a, p. 2) indica que en el 2020 “el volumen del comercio mundial de bienes disminuiría entre un 13% y un 32%”. Igualmente, la misma entidad estima que la variación de los precios de los productos básicos en el 2020 sería de -18.5 %. Esto tendría un impacto negativo en los términos de intercambio.

⁴³ Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2020, p. 279), a fines del 2020 llegaría al 65.6 % del PIB. La CEPAL (2020a, p. 6) señala que, en el cuarto trimestre de 2019, la “deuda mundial superó los 255 billones de dólares, más del 322% del PIB mundial”.

el bienestar de los colombianos, y garantizarle al sector salud recursos para luchar contra la COVID-19 (CEPAL, 2020c).

Es preciso señalar que el Comité Consultivo de la Regla Fiscal define cada año el nivel máximo de déficit fiscal. Al tener este dato, el Ejecutivo elabora el presupuesto de la nación, que presenta al Congreso para su aprobación. Pero vale la pena indicar que la cifra del déficit no se discute. En ese orden de ideas, la regla, tentativamente, sería reemplazada por el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que estima hasta el 2031 las variables que se ven en la Tabla 2.

Tabla 2. Marco Fiscal de Mediano Plazo de Colombia 2020-2031

Variable	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
PIB Real (% variación anual)	-5.5	6.6	5.5	5	4.6	4.2	3.9	3.6	3.4	3.3	3.3	3.3
PIB Nominal (% variación anual)	-4.5	11.8	8.7	8.2	7.7	7.3	7	6.7	6.5	6.4	6.4	6.4
Tipo de cambio (\$ promedio año)	3,960	3,747	3,811	3,876	3,950	4,025	4,101	4,179	4,258	4,339	4,422	4,506
Tasa de interés local (% promedio año)	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Tasa de interés externa (% promedio año)	5.4	4.5	4.1	3.9	3.8	3.7	3.6	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4
Inflación (% fin año)	2.4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Balance primario (% acumulado año)	-5	-1.9	0.7	1.3	1.8	1.7	1.7	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo (2020, p. 297).

Vale anotar que las cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo son muy optimistas. Sin embargo, es pertinente indicar que el Marco no tiene el carácter contracíclico que sí tiene la regla fiscal. Es decir, mientras la regla contribuye a estabilizar la economía, el Marco podría hacer lo contrario, debido a que, en aras de reactivar la economía, no pondría trabas a la presión de incrementar el déficit.

En ese sentido, la política fiscal debe responder a la urgencia socioeconómica que enfrenta el país. Pero hay una conclusión que es clara: hay déficit. Y para corregir un déficit hay dos vías: o se gasta menos o se recauda más. La primera opción en esta contingencia no debería aplicarse. En cambio, la segunda conduce a la realización de una reforma tributaria que propenda a un sistema de tributación eficiente, progresivo y equitativo. Un primer paso para ello es reversar algunos beneficios vigentes en el estatuto tributario. Otros pasos deberían dirigirse a pedir una suspensión de los pagos del servicio de la deuda, reducir la evasión, junto con la elusión tributaria, entre otros (CEPAL, 2020c).

En otro frente, no se puede dejar de lado que, aunque el deseo es reactivar la economía de los países, si no se controla la curva de contagio de la

COVID-19, la reactivación y reconstrucción se puede diluir. Y mucho más si se tiene en cuenta que Colombia es uno de los epicentros de la enfermedad, pues se ubica en el sexto lugar de las estadísticas mundiales de casos⁴⁴ (CEPAL, 2020d).

En ese sentido, es claro que se requiere hacer mayores gastos tanto en el 2020 como en el 2021. De manera que es preciso contar con recursos para atender las vicisitudes de la sindemia. Una fuente de estos proviene de la línea de crédito contingente, que Colombia tomó del FMI, por valor de 17 000 millones de dólares (Clavijo, 2020).

De acuerdo con Clavijo (2020), el Gobierno colombiano armó un paquete de gasto público del 5 % del PIB, debido al escaso margen fiscal. Esto porque, por un lado, su deuda llegaría al 65.6 % del PIB a finales de 2020, y por el otro, el recaudo decaería. De cualquier manera, es importante tener presente dos cosas. Una, que el país se endeude de acuerdo con sus verdaderas posibilidades de pago; dos, que los recursos provenientes de deuda se utilicen en frentes estratégicos.

La CEPAL (2020a) le recomienda a los Gobiernos de América Latina actuar en cuatro frentes, a saber: i) suministrar un ingreso básico de emergencia; ii) otorgar un bono contra el hambre; iii) proveer apoyo a las empresas para proteger el empleo; y iv) fortalecer el rol de las instituciones financieras internacionales.

En ese sentido, la CEPAL considera necesario que los Gobiernos suministren una transferencia de 143 dólares⁴⁵ para toda la población en situación de pobreza en el 2020, durante seis meses. Respecto del bono contra el hambre, este se configura como una transferencia extra, solo para la población en situación de pobreza extrema, equivalente a 67 dólares⁴⁶.

En cuanto al apoyo a las empresas para proteger el empleo, la CEPAL (2020a, p. 23) estima que, como consecuencia de la COVID-19, cerrarán “2,7 millones de empresas formales en la región, con una pérdida 8,5 millones de puestos de trabajo”. Ante esta situación, se propone: postergar pagos, mejorar condiciones de crédito, cofinanciar la nómina salarial, apoyar sectores estratégicos⁴⁷.

En cuanto al rol de las instituciones financieras internacionales, la CEPAL cree conveniente que estas deben suministrar líneas especiales de crédito de bajo costo y a largo plazo; así como contemplar la idea de hacer un “canje de deuda por acciones de adaptación al cambio climático”, para países de renta media y bajos ingresos (CEPAL, 2020a, p. 25).

⁴⁴ Esto a corte de 16 de octubre de 2020.

⁴⁵ La CEPAL cree que esta transferencia no superaría más allá del 3 % del PIB de cada país.

⁴⁶ Se estima que el costo total del bono no pasaría del 1 % del PIB.

⁴⁷ Su costo podría estar alrededor del 3 % del PIB y su duración sería de seis meses.

Por tanto, y para finalizar el análisis desde lo fiscal, es relevante mencionar la forma como el proyecto de ley del presupuesto general de la nación atendería los compromisos que tendría para 2021. Al respecto, el proyecto de presupuesto que presentó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Congreso fue por 313.9 billones de pesos⁴⁸.

De esta cifra se presupuesta que 185 billones se irían a gastos de funcionamiento (58.9 %), 53.1 a inversión (16.9 %) y 75.9 al pago del servicio de la deuda (24.2 %). Hay que señalar que de los 313.9 billones, 295.3 provendrían de recursos propios, distribuidos así: ingresos corrientes de la nación (154.2 billones); recursos de capital (123.7 billones); contribuciones parafiscales (2.4 billones); y fondos especiales (14.9 billones). Los 18.7 billones restantes llegarían de los establecimientos públicos (Fedesarrollo, 2020).

2.2 La respuesta del Banco de la República y retos

La política monetaria en Colombia funciona bajo el régimen de inflación objetivo, que se fundamenta en la necesidad de independencia del banco central, la renuncia a la dominancia fiscal, la comunicación con el público, la fijación de una meta puntual y la toma de decisiones de un órgano colegiado basado en su visión hacia adelante (pronósticos de las variables objetivo) (Gómez, 2006). Esto fue posible en el país hasta después de septiembre de 1999, cuando el Banco de la República renunció al objetivo cambiario.

La Junta Directiva del Banco está sujeta a la nueva información que brinde señales de alguna desviación de la inflación respecto de la meta, donde lo normal ha sido un escenario de inflación por encima de la meta, donde una desviación positiva lleva a que la tasa de interés de intervención (principal instrumento de política) se eleve (ver Figura 13).

En muy pocas ocasiones la inflación ha terminado por debajo del objetivo, pero después del inicio de la pandemia volvió a estarlo, aunque sin precipitar la economía a una deflación. Esta aclaración resulta esencial, dado que durante los meses de mayo, junio y agosto la variación mensual de precios fue negativa, pero la variación año completo continúa siendo positiva.

Sin embargo, el descenso de la inflación que se está dando implicó que la respuesta de política monetaria fuera rápida. Por ello, la Junta Directiva cambió su postura, puesto que después de mantener por cerca de dos años una tasa de interés del 4.25 %, la redujo a un nivel de 1.75 % para septiembre, que es la más baja que haya fijado el Banco, lo que ha hecho que la tasa de interés real se aproxime a cero.

⁴⁸ Para la vigencia 2020, el presupuesto fue de 271.7 billones de pesos.

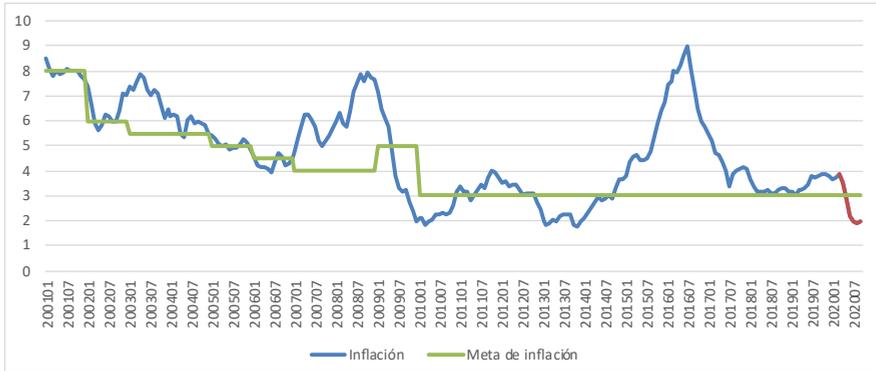


Figura 13. Inflación y meta de inflación en Colombia (2001-2020).
Fuente: construcción propia con datos del Banco de la República.

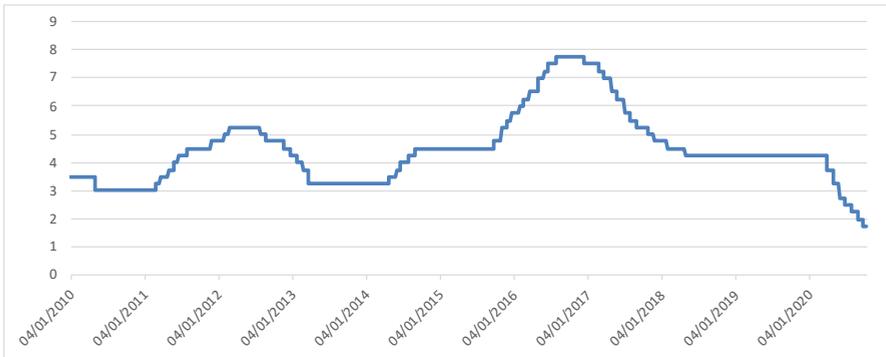


Figura 14. Tasa de interés de intervención (%) 2010-2020.
Fuente: construcción propia con datos del Banco de la República.

La menor tasa de interés (2.5 % más baja que antes de la pandemia) se ha venido transmitiendo a las tasas de interés del mercado bancario. Inicialmente, la tasa de interés que recibe el impacto directo a corto plazo es la tasa interbancaria, dado que esta es la variable operativa⁴⁹. La tasa DTF⁵⁰ es la que continúa con mayor respuesta, la cual bajó en 2.4 % entre el 29 de marzo y el 12 de octubre. Sin embargo, la tasa de los créditos no ha tenido disminución al mismo ritmo, lo cual se refleja en el descenso en 1.5 % en la tasa del crédito de consumo y en 1.7 % en la tasa del crédito comercial. Eso implica que la transmisión a los costos financieros sea imperfecta.

Un inconveniente en la transmisión de la política monetaria es la naturaleza del choque que enfrenta la economía colombiana, debido a que las medidas de distanciamiento social reducen la dinámica de la economía

⁴⁹ Las operaciones repo se realizan con los bancos.

⁵⁰ Tasa de interés de los CDT a 90 días.

e incluso la demanda de nuevos créditos se reduce. Por lo que en estos escenarios el impulso de la demanda con menores costos financieros no es eficiente.

No obstante, la menor tasa de interés es necesaria para mantener irrigado el sistema con liquidez a bajo costo, porque el problema no deseable en ningún caso es que aparezca una crisis de liquidez, que pueda conducir a una contracción en la oferta de dinero y genere así las condiciones de fragilidad financiera en la economía colombiana.

Vale decir que el Banco de la República no respondió únicamente con descensos en la tasa de política monetaria, sino que también lo hizo con mecanismos de facilidades de liquidez con otros instrumentos y en moneda extranjera. Es el caso de la reducción en la tasa de encaje promedio durante la junta del 15 de abril de 2020, que para las cuentas corrientes y de ahorro bajó de 11 % a 8 % y para los CDT de 4.5 % a 3.5 %. Esta reducción implica una menor represión financiera, que significa mayores posibilidades para que los bancos comerciales otorguen mayor volumen de crédito.



Figura 15. Oferta de dinero y base monetaria en Colombia (2018-2020).

Fuente: construcción propia con datos del Banco de la República.

Las medidas de provisión de liquidez elevaron de manera importante el valor del M1 (ver Figura 15) y formaron una nueva tendencia en donde la economía colombiana tenía mayores niveles de liquidez. La base monetaria no tuvo el mismo comportamiento, debido a que la menor tasa de encaje redujo el volumen de reservas bancarias y, por ello, los pasivos del banco central no se modificaron sustancialmente.

En el proceso de mayores facilidades de liquidez se ampliaron los participantes en las subastas de liquidez a empresas corredoras de bolsa, administradoras de fondos de inversión, fondos de cesantías, FINAGRO y al Fondo Nacional del Ahorro. Estas entidades ahora podían acudir a realizar

operaciones transitorias con el Banco de la República, otorgando liquidez a través de mecanismos repo a diferentes plazos.

Igualmente, para ser consistente con los nuevos actores del mercado se ampliaron los tipos de títulos que servirían como colaterales, incluyendo bonos de deuda privada con una calificación de riesgo aceptable. Además, en la junta del 23 de marzo se autorizó realizar compras permanentes de títulos privados y públicos por valor de 10 billones de pesos y así reactivar la dinámica del mercado secundario de activos financieros.

La provisión no se hizo únicamente en pesos, pues también se llevaron a cabo operaciones indirectas en el mercado cambiario. Desde las juntas del 13 y 27 de marzo se aprobaron operaciones Swap, en dólares, por valor de 400 millones con vencimiento a dos meses⁵¹, donde se haría una desacumulación temporal de reservas internacionales al momento que se intercambiaran los dólares, los cuales debían ser devueltos al vencimiento.

Por otra parte, se aprobaron operaciones *forward* de cumplimiento financiero con vencimiento de un mes en dólares, por un valor de 1000 millones (renovados en cada junta directiva). Pero esto no implicaba una afectación al volumen de reservas internacionales, porque el Banco de la República entregaría al vencimiento el diferencial entre el precio pactado en el *forward* y el precio de contado en el mercado de dólares (la TRM del día).

Así que los retos que enfrenta la política monetaria durante la crisis de la COVID-19 se pueden dividir en términos de restricciones y posibilidades. Es preciso mencionar que el principal riesgo de la política monetaria es la tendencia hacia cero de la tasa de interés que, para el caso de Colombia, resultaría en un problema en términos de capacidad de margen de manobra para conferir estímulos monetarios a la economía en los años venideros.

Estos estímulos serán necesarios en momentos en que se evidencien fisuras en el funcionamiento del mercado, debido a que un fuerte choque seguramente dejará sectores de la sociedad con altos niveles de endeudamiento, histéresis en el desempleo e incluso una política fiscal sin espacio (altos niveles de deuda pública y baja posibilidad de elevar impuestos).

El riesgo mencionado se encuentra latente en dos sentidos: i) países de la región como Perú y Chile, que hacen parte de la Alianza del Pacífico, ya cuentan con tasas de interés cercanas a cero, por lo que un efecto de homogenización podría ser aplaudido; ii) en el momento que la tasa de interés se encuentre cerca de cero en un escenario negativo de alto desempleo y alta inflación tendrá mucho rechazo social, incluyendo el mismo Gobierno con bajísimo espacio fiscal, lo que terminará por dificultar el retorno a los niveles neutrales. En ese sentido, el Banco debe fortalecer los mecanismos de

⁵¹ Estos se renovaron en varias ocasiones.

comunicación con el público y así explicar cada una de las medidas que ha tomado; es decir, debe fortalecer el instrumento de *forward-guidance*⁵².

Otro reto al que se enfrenta la autoridad monetaria es la persuasión a las propuestas de varios líderes gremiales y políticos al invocar el artículo 373 de la Constitución Política, que autoriza al Banco de la República a otorgar un préstamo directo al Gobierno nacional. En esta propuesta se mencionaron montos cercanos a 100 billones de pesos, lo cual tiene un problema de consistencia en magnitudes, dado que representaría el 87 % de la base monetaria existente. Es decir, el Banco tendría que casi duplicar el dinero primario existente en la economía. Esto implicaría un problema a largo plazo en términos de depreciación de la moneda e inflación.

A pesar de la propuesta señalada, la estrategia de invocar el artículo 373, en donde el Banco de la República financie al Gobierno directamente, es factible, ya que este puede ser comprador de TES en el mercado primario. Es decir, en el momento de emisión de títulos por parte del Ministerio de Hacienda, el Banco de la República los puede comprar y así reducir la presión sobre las tasas de interés de los títulos, lo que en términos prácticos permitirá aplanar la curva de rendimientos⁵³.

Esto facilitará el financiamiento inmediato del Gobierno nacional en un entorno de estrés de los mercados financieros y no implicaría riesgos de inflación, porque cuando el Banco requiera retirar liquidez, aprobaría ventas definitivas y sacaría de su balance los TES, por lo que la deuda del Gobierno se trasladaría a los compradores privados.

3. Simulación y perspectivas

Esta sección se divide en dos partes. En la primera se aborda la explicación sectorial del choque a través de una simulación de análisis insumo-producto. En la segunda se describe la tendencia de las principales variables de la economía colombiana, tales como el desempleo, el crecimiento del PIB, el gasto público y el recaudo.

3.1 Simulación de la respuesta de los sectores al choque

El análisis sectorial se realiza con la matriz insumo-producto, producto por producto de 2017, publicada por el DANE a precios de 2015. Se comienza por identificar la matriz de multiplicadores, los cuales establecen la relación intersectorial, y se calcula así:

⁵² Esto es explicar hacia dónde se dirigiría la política monetaria, que se basa en evaluar las perspectivas para la estabilidad de precios.

⁵³ La diferencia entre la tasa de interés de los TES a largo plazo y a corto plazo es menor.

$$L = (I - A + M)^{-1} \quad [1]$$

La matriz de multiplicadores (L) se determina con la diferencia entre la matriz identidad (I) y la matriz de coeficientes técnicos (A) más la matriz de importaciones. Particularmente, se identifican los indicadores que evalúan el grado de encadenamiento de los sectores, que al final definen la influencia del choque de un sector en los demás.

El choque se establece por sector, definiendo el grado de intensidad de la afectación (CEPAL, 2020b), donde algunos sectores se reconocen con afectación fuerte porque fueron los perjudicados directamente con las medidas de distanciamiento y las restricciones a la interacción social. Se asume una afectación de 50 %, según su naturaleza; es decir, ya sea inversión o consumo. Otros fueron afectados en forma moderada (se asume una afectación del 10 %), porque no tuvieron restricciones totales en su funcionamiento.

En la Tabla 3 se presentan los sectores con dos indicadores relacionados con el grado de encadenamiento, donde el poder de dispersión se refiere al grado de encadenamiento hacia atrás (impulsa a los sectores que le proveen insumos) y la sensibilidad de dispersión es el grado de encadenamiento hacia adelante (impulsa sectores a los que provee el bien como insumo).

De los sectores fuertemente afectados, los que cuentan con altos encadenamientos hacia adelante son las actividades de comercio y el transporte, por lo que se infiere una afectación importante a la cadena de suministros del país. Los que tienen altos encadenamientos hacia atrás son el transporte aéreo y el suministro de comidas y bebidas dentro del establecimiento.

Tabla 3. Características del choque por sector

Tipo de afectación	Tamaño del choque	Actividad económica	Poder de dispersión	Sensibilidad de la dispersión
Fuerte	50 %	Servicios de comercio al por mayor y al por menor	0.96	2.72
		Servicios de transporte terrestre, servicios de transporte por tuberías	1.08	2.46
		Servicios inmobiliarios	0.73	1.59
		Servicios de apoyo al transporte	0.96	1.34
		Otros servicios personales	1.04	0.99
		Servicios de transporte aéreo	1.23	0.76
		Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	0.98	0.75
		Servicios de suministro de comidas, de bebidas para su consumo dentro del establecimiento	1.09	0.67
		Servicios de alojamiento	1.03	0.65
		Servicios de transporte fluvial y marítimo	1.03	0.56
Moderada	10 %	Productos de la agricultura (excepto café) y servicios relacionados	0.77	1.88
		Servicios de construcción	1.16	1.52
		Petróleo crudo y gas natural, minerales y concentrados de uranio y torio	1.10	1.27
		Tejidos de punto o ganchillo, prendas de vestir	1.04	0.67
		Muebles	1.12	0.62
		Obras de ingeniería civil	1.20	0.62
		Edificios	1.17	0.61

Fuente: cálculos propios con la matriz insumo-producto de Colombia.

Los efectos finales sobre los distintos sectores se resumen en la Tabla 4:

Tabla 4. Respuesta al choque sectorial propuesto

Actividad económica	Respuesta al choque	Participación en las pérdidas agregadas
Servicios de suministro de comidas, de bebidas para su consumo dentro del establecimiento	-47.90%	14.90%
Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	-45.50%	4.80%
Servicios de comercio al por mayor y al por menor	-33.20%	22.50%
Otros servicios personales	-30.80%	3.30%
Servicios de alojamiento	-28.70%	0.80%
Servicios de transporte fluvial y marítimo	-27.40%	0.10%
Servicios de transporte terrestre, servicios de transporte por tuberías	-26.40%	8.70%
Servicios de transporte aéreo	-24.70%	1.50%
Servicios de apoyo al transporte	-24.50%	2.10%
Servicios postales y de mensajería	-16.20%	0.20%
Bebidas y productos de tabaco	-12.80%	1.10%
Maquinaria para uso general, maquinaria para usos especiales, servicios de mantenimiento, reparación e instalación	-12.60%	0.40%
Servicios administrativos y auxiliares	-10.70%	2.80%
Productos de caucho y plástico	-10.30%	0.70%
Obras de ingeniería civil	-10.10%	2.60%
Edificios	-10.00%	3.90%
Mantenimiento y reparación de equipo de transporte	-9.80%	0.90%
Petróleo crudo y gas natural, minerales y concentrados de uranio y torio	-9.70%	2.30%
Productos de hornos de coque, productos de refinación de petróleo y combustible nuclear	-9.50%	2.80%
Servicios de construcción	-9.10%	2.10%
Otros productos alimenticios	-9.00%	0.10%
Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.	-8.90%	1.10%
Productos de la agricultura (excepto café) y servicios relacionados	-8.90%	2.30%

Tabla 4 (cont.)

Actividad económica	Respuesta al choque	Participación en las pérdidas agregadas
Piedra, arena y arcilla, y otros minerales	-8.60%	0.30%
Pescado y otros productos de la pesca, y servicios de apoyo a la pesca	-7.50%	0.10%
Productos de madera, corcho, cestería y espartería	-7.40%	0.10%
Servicios profesionales, científicos y técnicos	-7.30%	2.10%
Carne y productos cárnicos, pescado congelado, preparaciones y conservas de pescado, crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	-7.10%	1.00%
Servicios de apoyo a la minería	-6.90%	0.50%
Productos de la silvicultura y de la explotación forestal, y servicios relacionados	-6.90%	0.10%
Hilados e hilos, tejidos de fibras textiles incluso afelpados, artículos textiles	-6.60%	0.20%
Animales vivos y productos animales	-6.40%	1.00%
Servicios de telecomunicaciones	-6.40%	1.10%
Maquinaria de oficina, contabilidad e informática, maquinaria y aparatos eléctricos	-6.40%	0.20%
Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	-6.30%	1.20%
Servicios de distribución de gas por tuberías	-6.20%	0.30%
Minerales metálicos	-6.10%	0.20%
Servicios de edición; servicios cinematográficos, de vídeo y televisión; grabación de sonido y edición musical. Servicios de programación y emisión de radio y televisión	-6.00%	0.10%
Metales básicos, productos metálicos elaborados	-6.00%	0.60%
Aceites y grasas animales y vegetales	-5.70%	0.30%
Productos de molinería	-5.70%	0.90%
Servicios auxiliares de las actividades financieras y de seguros	-5.60%	0.40%
Energía eléctrica generada, gas de ciudad, vapor y agua caliente	-5.30%	1.20%
Químicos básicos, abonos y plaguicidas, otros productos químicos	-5.20%	0.90%
Equipo de transporte	-4.90%	0.20%
Servicios inmobiliarios	-4.80%	2.50%
Pasta o pulpa, papel y productos de papel; impresos y artículos relacionados	-4.80%	0.50%
Productos lácteos	-4.60%	0.30%
Cacao, chocolate y confitería	-4.50%	0.10%
Azúcar, melazas y panela	-4.10%	0.10%
Muebles	-4.10%	0.10%
Servicios de seguros y fondos de pensiones	-4.00%	0.40%
Servicios de distribución de agua	-3.50%	0.10%
Recuperación de materiales	-3.40%	0.00%
Servicios de recolección, tratamiento y disposición de desechos	-3.30%	0.10%
Otros bienes transportables n.c.p.	-2.30%	0.10%
Cuero y productos de cuero; calzado	-2.10%	0.00%
Productos de café	-1.70%	0.10%
Servicios de alcantarillado, servicios de limpieza, tratamiento de aguas residuales y tanques sépticos	-1.50%	0.00%
Café (café pergamino, cacota de café, café ripio y café cereza) y cafetos	-1.50%	0.10%
Tejidos de punto o ganchillo, prendas de vestir	-1.30%	0.10%
Servicios de saneamiento y similares	-1.20%	0.00%
Productos farmacéuticos	-1.00%	0.00%
Carbón de hulla, lignito y turba	-0.30%	0.00%
Servicios de educación	-0.10%	0.00%
Servicios de salud humana	0.00%	0.00%
Servicios de la administración pública y otros servicios prestados a la comunidad en general, servicios de seguridad social obligatoria	0.00%	0.00%
Servicios domésticos	0.00%	0.00%

Fuente: cálculos propios con la matriz insumo-producto de Colombia.

La Tabla 4 evidencia la respuesta de todos los sectores, independientemente de si fueron afectados fuerte o moderadamente por el choque de la COVID-19. Es el caso de la afectación a las actividades relacionadas con la industria manufacturera, en donde la menor demanda de sus bienes generó una reducción de la producción. En términos de pérdidas de generación de ingresos, el que más afectación tendría en el agregado sería el comercio (22.5 %) y el suministro de comidas y bebidas dentro del establecimiento (14.9 %).

En la Tabla 5 se observa la respuesta de los ingresos factoriales al choque causado por las medidas de distanciamiento, las cuales afectaron a los diferentes sectores en la magnitud señalada. Se estima que, dados los supuestos establecidos, las personas que perciben ingresos mixtos que, en términos de su clasificación en el mercado laboral, son los que ejercen como cuenta propia, fueron las más afectadas, porque su reducción de ingresos sería en promedio de 16.1 %. En afectación son seguidas por los asalariados, que se vieron afectados cuando los sectores que los empleaban no percibían ingresos de los sectores relacionados con las medidas de distanciamiento.

Tabla 5. Respuesta de los ingresos al choque en Colombia

Tipo de ingreso	Respuesta al choque	Participación en las pérdidas agregadas
Remuneración de los asalariados	-10.38%	34.95%
Ingreso mixto	-16.10%	31.71%
Excedente de explotación bruto	-9.79%	33.33%

Fuente: cálculos propios con la matriz insumo-producto de Colombia.

3.2 Perspectivas en el nivel agregado

Tomando en consideración los escenarios definidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2020, las proyecciones en octubre del FMI, las proyecciones de Fedesarrollo (2020) y un escenario pesimista propio (posibles rebrotes y nuevas políticas de distanciamiento), se estiman los resultados de distintas variables macroeconómicas. En la Tabla 6 y la Figura 16 se muestran los valores puntuales y se ilustran las diferencias de los pronósticos.

Tabla 6. Proyecciones de crecimiento económico en Colombia (2020-2022)

Año	Escenarios			
	MFMP-2020	FMI -octubre 20202	Fedesarrollo	Pesimista
2020	-5.5%	-8.2%	-5.0%	-8.2%
2021	6.6%	4.0%	3.5%	0.0%
2022	5.5%	3.5%	3.5%	3.5%

Fuente: cálculos propios con la matriz insumo-producto de Colombia.

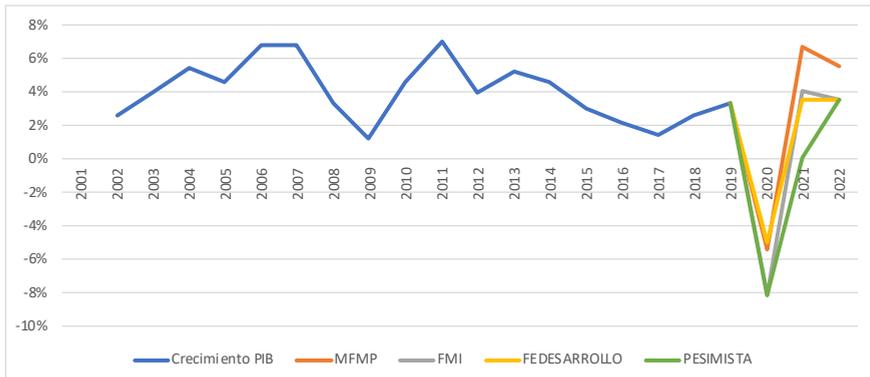


Figura 16. Tasa de crecimiento del PIB (2002-2022)

Fuente: cálculos propios con datos del DANE y escenarios de las entidades referenciadas.

Los datos proyectados de crecimiento permiten obtener una estimación del desempleo futuro de acuerdo con la ley de Okun, que define la existencia de una relación entre la tasa de desempleo y el comportamiento del crecimiento de la economía. Un incremento en el crecimiento de un trimestre a otro lleva a que se demande mayor número de trabajadores y, de esa manera, disminuya la tasa de desempleo. Utilizando información trimestral entre 2001-I y 2020-I se infiere la siguiente ecuación por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO):

$$u_t - u_{t-1} = 0,00147 - 0,2496g_t + 0,031d_{\text{covid}_t} + \varepsilon_t \quad [2]$$

e.e. (0,00183) (0,0927) (0,0312)

La ecuación (2) refleja que una disminución del 1 % en el crecimiento del PIB (g) de un trimestre a otro lleva a que la tasa de desempleo (u) sea, en promedio, 0,249 % menor. En el caso del choque de la COVID-19 se evidenció un rápido aumento en la tasa de desempleo. Ahora, según la variable dicotómica del choque, se demuestra que esta tasa subió un 3.1 % más que en condiciones normales, pero a ese valor se debe adicionar el descenso en la variación del PIB, la cual del primer trimestre del 2020 al segundo trimestre fue de -14.91 %; es decir, el modelo predice un incremento en la tasa de desempleo de 7 %, mientras que el incremento en la tasa fue de 7.7 %.

De acuerdo con la estimación de la ley de Okun para Colombia, el resultado en diferentes escenarios es que la tasa de desempleo se mantendrá después del 2022 por encima de la obtenida antes de la pandemia, por lo que surge una histéresis en el desempleo, donde recuperar la senda inicial requiere de la política pública (la senda de las proyecciones se encuentra en la Figura 17).

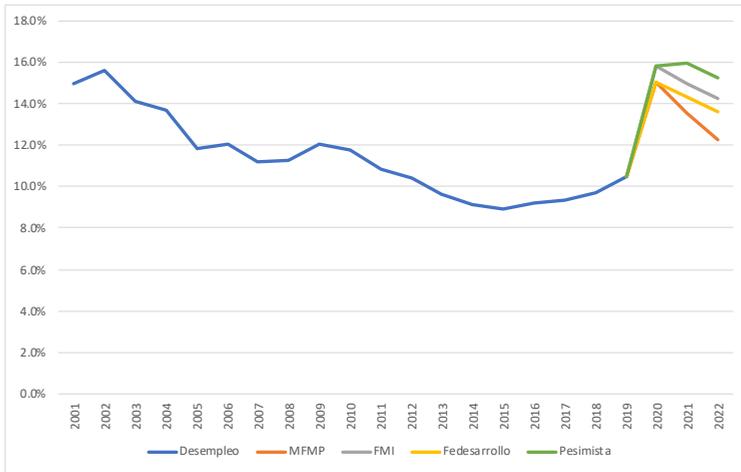


Figura 17. Tasa de desempleo proyectada en Colombia (2020-2022).

Fuente: cálculos propios con datos del DANE y escenarios de las entidades referenciadas.

El descenso en el crecimiento tendrá implicaciones fiscales, dado que la mayoría de los ingresos del Gobierno son de naturaleza cíclica, debido a que las principales fuentes son el impuesto a la renta, el IVA, 4x1000 y los ingresos provenientes de las ganancias de ECOPEPETROL. Además, el descenso en el PIB y los menores precios internacionales del petróleo harán que el balance fiscal del país se deteriore.

$$\log I G_t = -6,36 + 1,377 \log P I B_t + 0,19 T r 2_t + 0,053 T r 3_t - 0,11 T r 4_t + \varepsilon_t \quad [3]$$

e.e (0,5905) (0,049) (0,031) (0,0315) (0,0314)

La ecuación [3] es la estimación con MCO de la reacción de los ingresos del Gobierno al crecimiento del PIB. Se tomó información trimestral entre el primer trimestre del 2001 hasta el segundo trimestre del 2020. En la estimación se controla por los efectos estacionales de los ingresos del Gobierno, debido a que las fechas de declaración de renta para personas naturales y personas jurídicas son específicas. En la regresión se obtiene que la elasticidad de los ingresos del Gobierno nacional central (GNC) al PIB es de 1.377; es decir, una disminución en el PIB de 1 % lleva a que los ingresos del Gobierno descendan 1.377 % (MFMP de 2020 sugiere que la elasticidad se encuentra entre 1.2 y 2.1).

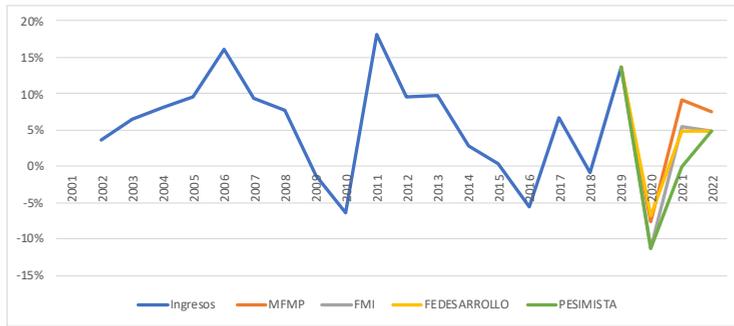


Figura 18. Tasa de crecimiento proyectada de los ingresos del GNC 2001-2022.

Fuente: cálculos propios con datos del MHCP y escenarios de las entidades referenciadas.

De acuerdo con los escenarios de crecimiento, se observa que en el 2020 puede ocurrir un descenso en términos reales de la variación de los ingresos del Gobierno inferior al -10 %, y luego en el 2021 y 2022 ocurrirá un incremento, sin que necesariamente retornen al nivel anterior de la pandemia.

En la Tabla 7 se observa la proyección del balance fiscal del Gobierno, realizada en el MFMP-2020 y por FEDESARROLLO (2020). También se percibe lo que sería el balance fiscal de acuerdo con las estimaciones de ingresos del Gobierno según la respuesta al crecimiento económico. Además, se asume que el gasto del Gobierno crecerá en el 2020 en un 5 % del PIB respecto del 2019, por lo que se calculará en 23.5 % del PIB. Con los cálculos de ingresos y gastos se evalúa el balance fiscal del GNC, según las estimaciones de crecimiento del FMI y un escenario pesimista de crecimiento.

Tabla 7. Proyecciones del balance fiscal como proporción del PIB del GNC

Año	MFMP 2020	Datos de crecimiento del FMI-octubre	Fedesarrollo	Pesimista
2020	-8.2%	-8.1%	-8.8%	-8.1%
2021	-5.1%	-7.9%	-5.4%	-9.1%
2022	-2.5%	-8.0%		-9.2%

Fuente: documentos referenciados y cálculos propios.

En la Figura 19 se observa que los cálculos del MFMP-2020 reflejan una convergencia del balance fiscal en el 2022 a su nivel anterior de la pandemia, y a una velocidad menor lo proyecta FEDESARROLLO. Estas dos proyecciones implican que en el 2021 y 2022 el gasto público debe retroceder en términos reales o debe ocurrir una reforma fiscal que eleve los recaudos del Gobierno. Este mayor nivel déficit fiscal implicará un nivel de deuda pública más alta, que según las proyecciones de la MFM-2020 será superior al 65 % del PIB, lo cual llevará a que el servicio de la deuda sea mayor y, de esa manera, sea más difícil reducir el gasto.

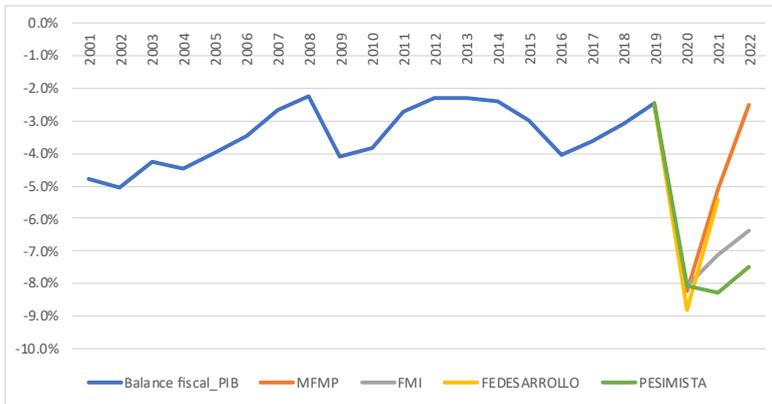


Figura 19. Proyección del balance fiscal del GNC respecto del PIB (2001-2022).

Fuente: cálculos propios con datos del MHCP y escenarios de las entidades referenciadas.

Sin embargo, es importante anotar que existirá sostenibilidad fiscal mientras que la tasa de interés real de la deuda sea inferior al crecimiento económico a largo plazo, por lo que una política fiscal eficiente deberá preferir una reducción de la prima de riesgo soberana (mejor calidad en las instituciones y mayor credibilidad internacional) e impulsar el crecimiento del PIB a largo plazo.

4. Reflexión final

La COVID-19 evidenció la necesidad de vincular el marco analítico y aplicativo de la economía a otras dimensiones esenciales para el bienestar de la humanidad. En ese sentido, quizá el mayor reto que tendrán los Gobiernos de todos los países del planeta es vincular de manera transversal a las políticas económicas aspectos esenciales del bienestar de los seres humanos, tales como la salud, el medio ambiente, la educación, la nutrición, la protección social, entre otros.

En ese sentido, Colombia debe preferir construir un verdadero pacto social dirigido a establecer un Estado social de derecho, que garantice a los habitantes un país que respete los derechos fundamentales, tales como la vida, la paz, la seguridad, el trabajo digno, la alimentación, el acceso a la salud y servicios básicos. Para ello, el país enfrenta el enorme reto de aplicar –sin más dilaciones– a la realidad lo que instituye la Constitución Política como ideal, pero que hasta ahora no es acatado ni respetado por los Gobiernos (esto aduce a la conocida predica del país legal versus el país real).

Así que dentro de esos retos está reducir la desigualdad no solo de ingresos, sino también de oportunidades. Igualmente, es necesario resolver el problema estructural de generación y formalización de empleo en el país. De hecho, es difícil que el desempleo se reduzca sustancialmente

en los próximos meses. De ahí que sea indispensable que el Gobierno siga haciendo transferencias directas, apoyos dirigidos a proteger el empleo y la existencia del tejido empresarial del país. Incluso se pueden condicionar los apoyos a que, por ejemplo, las empresas receptoras garanticen no despedir a los trabajadores.

En materia de política económica, el país tiene un enorme reto en lo fiscal, puesto que los déficits gemelos (cuenta corriente y balance fiscal) presionan porque el Gobierno no puede reducir el gasto, ya que es un fuerte dinamizador de la demanda agregada y, a su vez el recaudo decaerá. Esto seguramente deberá guiar la discusión sobre quitar algunos beneficios vigentes en el estatuto tributario. Y, de este modo, por fin establecer un sistema de tributación eficiente, progresivo y equitativo.

En el terreno de lo monetario, el principal reto es garantizar la estabilidad macrofinanciera, en un entorno mundial altamente incierto. Este entorno se ha caracterizado por caídas en mercados bursátiles, comercio internacional, precios de las materias primas, entre otros.

Además, el movimiento considerable de capitales ha impactado en la depreciación de múltiples monedas. Por tanto, uno de los retos del Banco de la República seguirá siendo estabilizar el mercado cambiario, incluso acudiendo al uso de las reservas internacionales.

Igualmente, es relevante señalar que la política monetaria tiene un margen de maniobra más favorable, a diferencia de lo que ocurre en la política fiscal, debido a que la inflación está por debajo del objetivo trazado por el Banco de la República. Esto abre la posibilidad para implementar políticas monetarias expansivas, tales como las que se han venido haciendo: reducir la tasa de interés y el encaje bancario, así como proveer liquidez a corto plazo. Otro reto importante será el de transmitir la política monetaria a través del canal fiscal (por ejemplo, comprador de TES en el mercado primario), pero mediante una estrategia consistente con el objetivo de inflación.

Finalmente, debe quedar claro que la reactivación económica estará sujeta al control de la curva de contagio de la COVID-19. Por ello, las medidas de distanciamiento, ante un posible repunte de casos, deberán ser complementadas con medidas de protección social, junto con la posibilidad de que los dirigentes de Colombia adelanten las verdaderas reformas que requiere el país, más allá de cálculos políticos y electorales, para garantizar el bienestar de la población.

Referencias

Acemoglu, D., Chernozhukov, V., Werning, I., & Whinston, M. D. (2020). *A Multi-Risk SIR Model with Optimally Targeted Lockdown* (No. w27102). National Bureau of Economic Research.

- Bernanke, B. S., Gertler, M., & Gilchrist, S. (1999). The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework. *Handbook of Macroeconomics*, 1, 1341-1393.
- Bulow, J., Reinhart, C. M., Rogoff, K., & Trebesch, C. (2020). Pandemia de deuda por la COVID-19. *Finanzas y Desarrollo: Publicación Trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 57(3), 12-16.
- Caballero, R. J., & Simsek, A. (2020). *A Model of Asset Price Spirals and Aggregate Demand Amplification of a 'Covid-19' Shock (No. w27044)*. National Bureau of Economic Research.
- CEPAL. (2020a). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Informe Especial N.º 5. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf.
- CEPAL. (2020b). *Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*. Informe especial N.º 4. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf.
- CEPAL. (2020c). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20200806_novedades_editoriales_julio.
- CEPAL. (2020d). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf.
- CEPAL. (2020e). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: hábitos de consumo de alimentos y malnutrición*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45794/1/cb0217_es.pdf.
- Clavijo, S. (2020, 11 de oct.). Monetizando recursos del FMI. *Periódico El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sergio-clavijo/monetizando-recursos-del-fmi-columna-de-sergio-clavijo-542666>.
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -CONFECÁMARAS-. (2020, 24 de abr.). *Encuesta de las Cámaras de Comercio sobre el impacto del COVID-19 sobre las empresas colombianas*. <http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20C3%A1maras%20de%20Comercio%20consolidada.pdf>.
- Fedesarrollo, (2020). Actualización de las perspectivas económicas 2020-2021. *Tendencia Económica*, (208). <http://dams.fedesarrollo.org.co/tendenciaeconomica/publicaciones/208/>.
- Friedman, M. (1995). The role of monetary policy. In *Essential Readings in Economics* (pp. 215-231). Palgrave.
- García, G. J. (2020). *The Impact of COVID-19 Confinement in the Euro Area: A Bayesian DSGE Approach*. Universidad del País Vasco.
- Gertler, M., & Karadi, P. (2011). A Model of Unconventional Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 58(1), 17-34.
- Goldin, I. (2020). Repensar la resiliencia mundial. *Finanzas y Desarrollo: Publicación Trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 57(3), 4-9.
- Gómez, J. (2006). La política monetaria en Colombia. *Borradores de Economía*, (394), 1-33.
- Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L., & Werning, I. (2020). *Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? (N.º w26918)*.

- National Bureau of Economic Research. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf.
- Kermack, W. O., & McKendrick, A. G. (1927). A Contribution to the Mathematical Theory of Epidemics. *Proceedings of The Royal Society of London. Series A, Containing Papers of A Mathematical and Physical Character*, 115(772), 700-721.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.
- Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana. (2020, 9 de sep.). Inversiones para atender la pandemia no llegan ni al 60 %. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/economia/articulo/plata-del-fome-de-255-billones-se-han-gastado--141-billones-que-ha-pasado/702316/>.
- Organización Mundial del Turismo -OMT. (2020, May). World Tourism Barometer. *Statistical Annex*, 18(2). https://webunwto.s3.euwest-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-05/UNWTO_Barom20_02_May_Statistical_Annex_en_.pdf.
- Organización Panamericana de la Salud - OPS-. (2018). *Espacio fiscal para la salud en América Latina y el Caribe*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/34947>.
- Schwab, J. (2020). Fighting COVID-19 Could Cost 500 Times as Much as Pandemic Prevention Measures. Boston University. <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/pandemic-fight-costs-500x-more-than-preventing-one-futurity?s=08>.
- Singer, M. (2009). *Introduction to Syndemics: A Critical Systems Approach to Public and Community Health*. John Wiley & Sons.
- Van Nguyen, P. (2020). *Evaluating the Forecasting Accuracy of the Closed-And Open Economy New Keynesian DSGE Models* (N.º 59). CEPREMAP.
- Weller, J., Gómez, M., Martín, A. & Ravest, J (2020). *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45864/1/S2000495_es.pdf.
- Yazbeck, A. S., Savedoff, W. D., Hsiao, W. C., Kutzin, J., Soucat, A., Tandon, A., ... & Chi-Man Yip, W. (2020). The Case Against Labor-Tax-Financed Social Health Insurance for Low-And Low-Middle-Income Countries: A Summary of Recent Research into Labor-Tax Financing of Social Health Insurance in Low-And Low-Middle-Income Countries. *Health Affairs*, 39(5), 892-897.

SEGUNDA PARTE
EL CONTEXTO
FISCAL

EL PROCESO DESCENTRALIZADOR Y LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

*Oliver Marcel Mora Toscano**
*José Miguel Cárdenas Salinas***

Introducción

La descentralización constituye uno de los elementos más importantes en el proceso de reforma estructural del Estado implementado en América Latina, principalmente desde la década de los noventa del siglo XX. Se fundamenta en la supremacía del mercado sobre el Estado y la sociedad, instancia que impone su lógica eficientista a todos los sujetos de esa misma sociedad.

En este artículo se analiza precisamente en sus aspectos fundamentales el proceso descentralizador y la descentralización fiscal en el caso colombiano. Con ese propósito, en primer lugar se define la descentralización como una expresión de la desregulación del Estado y la preeminencia del mercado en la asignación de recursos y en la definición del crecimiento y el desarrollo territorial. Los criterios de actuación del mercado se establecen a partir de los principios neoclásicos de eficiencia, eficacia y efectividad.

A continuación, se estudia la principal expresión de la descentralización en Colombia, la descentralización territorial, sus principales características y procesos definidores. Así mismo se establecen sus fundamentos desde la teoría económica y su desarrollo en el contexto actual.

Posteriormente se analizan las tensiones y contradicciones existentes entre la transferencia de competencias y responsabilidades a los entes territoriales por parte del Gobierno nacional central y la descentralización fiscal. Estas se presentan principalmente por la necesidad creciente del Gobierno central de atender gastos de carácter especulativo como la deuda. Ante este

*Profesor Asistente de la Escuela de Economía - Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). oliver.mora@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-5541-9429>

**Profesor de la Escuela de Economía -Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). jose.cardenas@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-1733-3114>

contexto, el Estado requiere de una mayor concentración de su principal fuente de financiamiento en el contexto actual, los impuestos.

Finalmente, en este artículo se indican algunas conclusiones a partir de los distintos aspectos aquí analizados. Al final, se espera comprender de una mejor forma las diferentes complejidades que implica el proceso de descentralización en general y específicamente en el caso colombiano.

1. La descentralización como expresión de la desregulación del Estado

El sistema de producción capitalista ha experimentado desde finales de los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo XX profundos cambios en su estructura fundamental, transformaciones que comienzan por la redefinición de las formas de acumulación de capital y el modo de regulación de los distintos Estados nacionales.

El proceso de descentralización del Estado en América Latina forma parte de la etapa de reestructuración del capital, su modelo de acumulación a nivel global en las competencias y responsabilidades de los Gobiernos nacionales fue paulatinamente concedido a los niveles subnacionales y territoriales y, en últimas, al mercado.

Se trata en consecuencia de uno de los pilares de organización estatal y territorial del modelo de desarrollo de apertura económica y globalización. Supone al mismo tiempo un proceso de reconfiguración de las formas de acumulación de capital de los mercados y principalmente de los mercados financieros, que desempeñan un papel trascendental en la nueva lógica de acumulación especulativa-financiera vigente desde la década de los setenta del siglo XX.

La descentralización constituye una de las formas mediante las cuales se expresa la desregulación del Estado. Esta desregulación implica que el mercado asume las funciones económicas dado que este asigna eficientemente los recursos en un sistema económico. A partir de unos principios teóricos fundamentados en el nuevo institucionalismo ortodoxo, corresponde a la institución del mercado coordinar de forma descentralizada las decisiones por parte de los agentes económicos.

Específicamente se abandona el intervencionismo del Estado para reemplazarlo por el libre juego de las fuerzas del mercado. En ese sentido, las distintas regiones y sus unidades constitutivas como los municipios deben ser competitivas y eficientes con el propósito de optimizar el proceso de búsqueda de aquellos recursos financieros que demanda su sostenimiento y desarrollo.

El mercado de esta forma asigna convenientemente los recursos en función del grado de eficiencia de las regiones, departamentos y municipios, así

como constituye un mecanismo óptimo de coordinación descentralizada de las diferentes decisiones por parte de los agentes económicos involucrados en el proceso.

En este sentido, Wiesner señala cómo a partir de los anteriores mecanismos, y bajo los planteamientos teóricos del nuevo institucionalismo ortodoxo, "(...) en todo momento actúan, simultáneamente, los mercados económicos, de una parte, y los mercados políticos" (Wiesner, 1997, p. 119).

A través de la descentralización y desregulación del Estado, el mercado asume de una forma eficiente la provisión de bienes públicos que bajo las formas estatales se daba de una forma ineficiente y excesiva. La consecuencia de lo anterior consiste en la mercantilización y privatización de los bienes públicos.

Este proceso de privatización implica que "(...) la provisión de bienes y servicios estatales puede ser asumida por el sector privado y cuando ello es posible la participación del Estado en dicha provisión significará una intervención excesiva" (Giraldo, 2009, p. 35). Toda forma de intervención del Estado en ese sentido implica una obstrucción a la libre competencia y al libre juego de las fuerzas del mercado, las cuales conducirían por sí solas a una asignación óptima de los recursos.

La descentralización fiscal también puede ser concebida desde la óptica del mercado, "en la medida en que se la concibe como un mecanismo para introducir competencia de mercado entre las regiones y localidades, y permitir una relación más cercana entre la institución que provee el servicio y el usuario" (Banco Mundial, 1997, pp. 125, 136).

Desde esta perspectiva ortodoxa, la descentralización permite que los agentes económicos elijan libremente hacia cuáles regiones y municipios dirigir sus decisiones de inversión. Esas decisiones se fundamentarán en el grado de eficiencia y competitividad de estos en aspectos como el menor cobro de impuestos y menos regulaciones al movimiento de capitales.

A partir de lo planteado, se puede entonces concluir que la descentralización del Estado implica la desregulación de este. En ese sentido, el Estado nacional transfiere sus responsabilidades fundamentales respecto al bienestar de la población en aspectos como salud, educación, saneamiento básico, entre otros elementos, a los entes territoriales, pero también al mercado.

Por ende, se avanza de un modelo de planificación centralizada del desarrollo territorial, a partir de los principios de convergencia y simetría, hacia un crecimiento y desarrollo equitativo de los territorios, regiones y ciudades, y hacia un modelo en que la definición de estos aspectos no se encuentra en el Estado, sino que ahora es competencia de los mercados. Una de las consecuencias fundamentales de esta transformación es la tendencia

a la asimetría en el desarrollo de los territorios y la profundización de las inequidades regionales.

2. La descentralización territorial en Colombia

La Constitución Política de 1991 en su artículo 287 establece que las entidades territoriales disponen de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En ese sentido, estas entidades tendrán derecho a elegir y gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

A partir entonces de la Constitución Política de 1991 se consagra la descentralización territorial en Colombia. Esta descentralización tiene tres expresiones fundamentales. Primera, la potestad de los habitantes de cada uno de los respectivos entes territoriales de elegir a sus propios gobernantes, *la descentralización política*. Segunda, la transferencia de competencias y responsabilidades en la administración y provisión de bienes esenciales como la educación y la salud desde el Gobierno nacional central a los Gobiernos territoriales, *la descentralización administrativa*. Y tercera, la participación de los entes territoriales en la distribución de los ingresos corrientes de la nación y la potestad de recaudar y usufructuar sus propios impuestos, *la descentralización fiscal*.

La descentralización delega a los entes territoriales la capacidad de autogestión de los recursos y las decisiones político-administrativas a las unidades de base correspondientes a los municipios. Pening (2003) da a conocer que la descentralización territorial en Colombia desde lo político y lo administrativo plantea un escenario de menor intervencionismo estatal, de asignación de los recursos a través del mecanismo de mercado y de una oferta y suministro de los bienes públicos según los criterios de ingresos y compra de los usuarios.

Las alternativas de respuesta territorial a los problemas de mejorar las condiciones de bienestar corresponderán a las perspectivas de los enfoques ortodoxos en función de los principios del mercado o de un menor nivel de intervención estatal en el plano territorial.

Las administraciones territoriales tienen como eje en sus políticas públicas el aspecto de alcanzar las condiciones para un mejor bienestar de la población en sus respectivas localidades. Deaton (2015) define:

Con el término bienestar me refiero a todas las cosas buenas para una persona, que hacen que la vida sea buena. El bienestar incluye el bienestar material, tal como el ingreso y la riqueza; el bienestar físico y psicológico, representado por la salud y la felicidad; y la educación y la capacidad de

participar en la sociedad civil a través de la democracia y el imperio de la ley. (p. 3)

La provisión de estos bienes públicos en los entes territoriales para la satisfacción de las condiciones mínimas de vida corresponde a decisiones políticas respecto a la utilización y asignación de los presupuestos municipales. Corresponde igualmente al proceso de descentralización territorial dar respuestas a las necesidades de las comunidades para resolver las condiciones desfavorables de los habitantes, además de la condición de garantizar el acceso a determinados derechos económicos, políticos y culturales en el ámbito regional de esta forma. Piketty (2015) afirma:

El verdadero conflicto se refiere a la manera más eficaz de hacer progresar en verdad las condiciones de vida de los menos favorecidos y a la extensión de los derechos que se pueden conceder a todos, más que a los principios abstractos de justicia social. (p. 7)

En la perspectiva ortodoxa, la descentralización territorial tiene la función de realizar los ajustes a través del mercado político. De esta forma, la competencia entre las regiones se concentra en un plano político de elección por parte de los votantes; corresponde a cada administración municipal cumplir con las exigencias y con los indicadores de desempeño fiscal y desempeño integral, para garantizar la movilidad de recursos en la provisión de bienes y servicios públicos en el territorio. Sánchez y Zenteno (2011) plantean:

En el caso de los municipios, el cumplimiento a los límites de gasto, las transferencias y las regalías sí tienen efectos positivos sobre el superávit primario. Se debe recordar que un porcentaje de los recursos de propósito general del SGP se distribuye entre los entes territoriales de acuerdo con la eficiencia fiscal y administrativa. (p. 34)

De los problemas de desigualdad en los ingresos, desigualdad social, pobreza monetaria y pobreza multidimensional, como resultados de una fase incipiente de industrialización y urbanización del país, uno de los aspectos por considerar en las posibles soluciones es a partir del proceso de descentralización territorial, concretamente la descentralización fiscal en Colombia.

La descentralización territorial se convierte de esta forma en el mecanismo para poder mejorar las condiciones de vida de las poblaciones aisladas de los beneficios del progreso económico en los territorios distantes de los centros de poder político y económico. Restrepo (2006) afirma:

La función estratégica de los territorios se extiende a la generación de condiciones para la expansión de los mercados conectados a los circuitos transnacionales. Por una parte, deben ser protagónicos en la formación de

lo que hoy se llama capital social y capital humano, construir la infraestructura y garantizar los servicios para el logro de la competitividad. El territorio vendible, el territorio mercancía. (p. 21)

El proceso de descentralización en Colombia enfatiza en la centralización de las decisiones político-administrativas hacia las regiones. Proceso que se acentúa según los enfoques teóricos convencionales en el diseño de las políticas públicas. Restrepo (2006) argumenta al respecto:

La descentralización actual no es un grito de autonomía federal en el sentido de fuerzas territoriales que defendieran 'a nivel central' sus soberanías y pactaran, un poco por residuo otro tanto por incapacidad y conveniencia, las competencias y recursos a mano del nivel central del Estado. No, en la época contemporánea la descentralización es una estrategia del centro, en el sentido en que es 'en el centro' y 'desde el centro' que se norma, se reforma y se negocia entre actores nacionales relevantes el andamiaje formal de las regulaciones descentralizadas. (p. 25)

Las regiones, al adaptarse al escenario de integración y competencia regional, se encuentran inmersas en procesos de concentración de los flujos de inversión en los territorios de mayor crecimiento y desarrollo, dejando a un lado los territorios distantes del centro de poder económico y político. Según Restrepo y Cuéllar:

La pregunta es si las ganadoras encontrarán éxito en la extensión territorial de los mercados o si seguirán alimentando la concentración de riqueza en los bastiones existentes. En el primer caso se podrían sumar fuerzas para lograr mayores niveles de descentralización; en el segundo, se podría combinar la utilización del Estado central por los sectores y territorios ganadores, con presiones para desprenderse de la responsabilidad fiscal sobre el mantenimiento de la gobernabilidad de los territorios perdedores. (2006, p. 380)

En la descentralización territorial se considera la injerencia en las decisiones político-administrativas de los diferentes grupos de presión en cada uno de los municipios que afectan la provisión de bienes públicos; en ciertos casos se podría generar sobreoferta de estos bienes o un escaso suministro de bienes públicos. En ese sentido, Auroi (2006) indica:

La descentralización puede así agilizar la deslocalización y agravar los problemas sociales si no existen mecanismos de compensación económica del Estado central o de una entidad supranacional. Las élites locales que se benefician del proceso pueden incrementar su renta económica y política de poder, mientras que en las regiones desfavorecidas los disturbios sociales disminuyen esa renta o llevan a un cambio de poder. (p. 43)

Otra debilidad de la descentralización territorial en Colombia es la permanencia y consolidación de los grupos de poder político local, situación

que acentúa la debilidad de las instituciones encargadas del control y diseño de las políticas públicas en los municipios. Restrepo (2002) afirma:

Exceso de burocratismo y de politización a nivel local; retraso en el desarrollo institucional; debilidad –en la práctica– de los mecanismos de participación y de control ciudadano a nivel local, pueden mencionarse como algunas de las hipótesis que explican el desfase entre la magnitud del gasto transferido y la eficiencia obtenida del mismo. (p. 8)

La existencia de grupos de presión desde el aspecto económico y político en los municipios significa la introducción de cambios en los procesos de descentralización territorial colombiano. Los aspectos de relevancia proceden de los enfoques ortodoxos en las recomendaciones y el diseño de esta forma. Sánchez (2008) considera, dentro de los elementos centrales de la descentralización en el futuro, “la capacidad fiscal y financiera, capacidad técnica regional y local y la coordinación entre los niveles de Gobierno” (p. 38). En ese sentido, los efectos del actual sistema de transferencias dificultan la generación de recursos propios, además de la especificidad en la utilización de las transferencias. En ese sentido, Iregui *et al.* (2001) indican:

En general se puede concluir que el esquema actual perpetúa la dependencia de los gobiernos territoriales en los recursos del gobierno nacional. En primer lugar, porque el sistema no posibilita que los territorios generen un volumen importante de recursos propios. En segundo lugar, porque las transferencias nacionales tienen destinación específica, y finalmente, porque algunas de las rentas propias, total o parcialmente, también tienen destinación específica. Como resultado de esto, a nivel territorial se generan incentivos para el sobregasto y el sobreendeudamiento, para que no existan mecanismos de control y auditoría de los ciudadanos sobre el gasto regional, y para que los políticos no actúen responsablemente frente al electorado. (p. 18)

Constituye el poder de los ciudadanos en los procesos de votación en condiciones de información de los diferentes programas y propuestas de gobierno en la que los ciudadanos eligen entre las mejores alternativas políticas en los municipios para el suministro de bienes públicos. Desde esta perspectiva otorga un mayor poder de decisión a las unidades individuales que corresponden a los municipios en el proceso de descentralización territorial. Sánchez y Pachón (2013) afirman:

Bajo este contexto, se presentan resultados que muestran que la competencia política nacional a nivel local importa pues provee a los alcaldes con los incentivos adecuados a mejorar su capacidad fiscal. Consecuentemente, no es el contexto político local el que importa, sino el tipo de redes políticas en las que las autoridades locales se desenvuelven para que los municipios mejoren esta capacidad. Se operativiza esta capacidad y el esfuerzo fiscal, y se muestra que una mayor competencia política nacional a nivel local, tanto

para partidos como para candidatos, es relevante para las decisiones que toman los alcaldes de actualizar las bases del registro catastral, la decisión más importante que se puede tomar en términos de generación de ingresos propios. (p. 35)

La respuesta de la descentralización territorial a partir de los planteamientos ortodoxos a los problemas de desigualdad social, desigualdad salarial, desigualdad en la riqueza y pobreza en los municipios en Colombia se dirige a una mayor responsabilidad política, de competencias y fiscal de los Gobiernos locales. En ese sentido, corresponde a la capacidad de los entes territoriales generar las condiciones para el autofinanciamiento de los recursos y, de estos, los respectivos gastos en la provisión de bienes públicos para lograr una mejor condición de bienestar de la población territorial. Aparece así una tensión entre la transferencia de competencias y responsabilidades, y la transferencia efectiva de recursos financieros desde el nivel central al nivel territorial.

3. Las contradicciones existentes entre la transferencia de competencias y responsabilidades, y la descentralización fiscal

La descentralización fiscal ha estado regulada fundamentalmente desde 1991 por las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001 que reemplaza a la primera. A estas normas les precedieron en la década de los ochenta las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986. Sin embargo, una efectiva descentralización fiscal y un fortalecimiento estructural de los fiscos territoriales todavía se encuentra ausente en la estructura normativa existente actualmente en Colombia.

Desde esta perspectiva, el proceso de descentralización adquirió un doble carácter, de un lado estaban quienes promovían el ajuste y la reforma económica, de otro era un espacio de negociación con la clase política para la introducción de los programas de ajuste y la readecuación de la intervención estatal a la apertura económica. (Giraldo et al., 1998, p. 135)

Igualmente, este proceso es concebido como "(...) una oportunidad para trasladar responsabilidades fiscales a los gobiernos locales y de esa forma resolver la crisis fiscal" (Giraldo et al., 1998, p. 35). Así, existe una transferencia de competencias y responsabilidades desde el nivel central hacia los entes territoriales como de recursos financieros a través de la descentralización fiscal. Al "librarse" de estas competencias y responsabilidades, el Gobierno nacional central puede dedicar mayores recursos fiscales a la deuda pública cada vez más creciente y producto de un proceso global de dominancia y hegemonía del capital financiero transnacional.

En ese sentido, Giraldo anota acertadamente como

(..) en América Latina, la prioridad en las distribuciones del gasto público no estriba en la búsqueda de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, o en garantizar un sistema integral de derechos sociales y económicos; la prioridad descansa en hacer sostenible el pago de la deuda pública. (Giraldo, 2009, p. 13)

Existe así una asimetría consistente en el propósito del Gobierno central de descentralizar los gastos mas no la principal fuente de ingreso público en el contexto de la política fiscal propia del modelo de apertura económica y de globalización, es decir, los impuestos.

Aquellos tipos de impuestos con mayor grado de participación en la generación de ingresos permanecen bajo el control y usufructo del Gobierno nacional central, para utilizarlos en el financiamiento de aquellos gastos de tipo especulativo cada más crecientes, tal como acontece en el caso de la deuda tanto externa como interna. En este contexto, la existencia de una mayor dependencia fiscal por parte de los entes territoriales hacia el Gobierno central es "(..) porque se presenta la centralización de la fiscalidad y para aumentar la autonomía fiscal local se impone una reforma al sistema tributario que equilibre la disponibilidad de recursos entre niveles de gobierno" (Restrepo, 2012, p. 17).

Aparece de esta forma un conjunto de tensiones a partir de una contradicción fundamental. El Gobierno central transfiere las competencias y responsabilidades, es decir, el gasto público, pero el nivel relativo de transferencias de los ingresos corrientes de la nación cada vez más no corresponde a las crecientes necesidades locales. Por el contrario, se establece como un indicador fiscal positivo la consecución y generación, idealmente cada vez mayor, de recursos propios con el propósito de disminuir el grado de dependencia fiscal de los entes territoriales de las transferencias del nivel nacional.

Así mismo, no se establecen mayores mecanismos de relación entre las decisiones de los agentes locales y la distribución y uso de los recursos producto de la descentralización fiscal. Ante la ausencia de mecanismos institucionales efectivos que permitan una mayor transparencia y control social local en la ejecución de los recursos, se corre un mayor riesgo del uso de los mismos en favor de los intereses particulares de los políticos locales.

En este sentido, Sánchez y Pachón (2013) argumentan:

Si no hay autonomía y las transferencias solamente están ligeramente relacionadas con el crecimiento local, los incentivos para mejorar el desempeño se desvanecen rápidamente. Weingast (2009) menciona que "las elecciones, en presencia de dependencia fiscal y oportunismo, se traducen en control político más que en expresión de los ciudadanos". En otras palabras: bajo

restricciones presupuestales flexibles, los políticos van a poder gastar más de lo que recolectan, logrando proteger o conquistar a un grupo de electores que consideran pivotaes con el propósito de ascender en sus carreras política. (p. 11)

Este escenario de limitaciones a la descentralización fiscal efectiva se explica, entre otros factores, por las características mismas del modelo actual de desarrollo. Debido al proceso de acumulación de capital especulativo-financiera, el Gobierno nacional central tiene la necesidad de generar un proceso de recentralización fiscal consistente en disminuir el monto real de las transferencias entregadas a los entes territoriales a través del sistema general de participaciones.

Los efectos de este proceso pueden observarse a través de la construcción y cálculo de distintos indicadores. Los mismos podrían mostrar los posibles efectos sobre el bienestar territorial de la recentralización fiscal y el establecimiento del mercado como fuente principal de la obtención de recursos para el desarrollo territorial. Una interesante revisión sobre la construcción de indicadores económicos y que podría ser útil para el propósito descrito puede encontrarse en Sierra *et al.* (2017).

Específicamente, la lógica de acumulación especulativa-financiera se expresa en la participación creciente de la deuda externa como deuda interna, en el total del presupuesto, así como en su participación relativa respecto al PIB. Ante este escenario, el Gobierno nacional tiene la necesidad imperiosa de reducir el gasto en bienes públicos como la salud y la educación⁵⁶ y, por ende, reducir la participación relativa de los municipios y departamentos sobre los ingresos corrientes de la nación⁵⁷.

4. Conclusiones

La descentralización puede considerarse como producto del proceso de reestructuración del capital a nivel internacional y la nueva lógica de crecimiento y acumulación predominante en el capitalismo a partir de la década de los setenta del siglo XX. Estas nuevas formas presentes a partir de ese momento en el capitalismo se expresan en la vigencia y dominancia del modelo de desarrollo de apertura económica y globalización.

⁵⁶ En el caso de la salud, específicamente la reducción del presupuesto de las entidades hospitalarias públicas, no del presupuesto a los intermediarios especulativos del sector salud tales como las EPS, cuyos ingresos provenientes del presupuesto, por el contrario, son crecientes.

⁵⁷ Una reforma fiscal territorial fundamentada en estas crecientes necesidades fiscales del Gobierno nacional central podría dirigirse hacia dicha reducción con criterios ortodoxos eficientistas. Tal como se indicó atrás en este artículo, desde esta perspectiva teórica, un indicador de eficiencia fiscal es precisamente la generación de recursos propios por parte de los entes territoriales de forma que se reduzca el grado de dependencia de estos respecto a los ingresos corrientes de la nación.

El proceso descentralizador significa la desregulación plena del Estado, así como la eliminación de aquellos mecanismos de intervención de este. En reemplazo de toda expresión de regulación estatal aparece la supremacía y hegemonía del mercado, instancia que la ortodoxia considera como el mecanismo idóneo que permite la asignación eficiente y óptima de los recursos en una sociedad.

En el caso colombiano, la descentralización permitió al Gobierno nacional central desprenderse de sus principales responsabilidades respecto a la provisión de bienes públicos. Esto se dio a través de la transferencia de competencias y responsabilidades a los entes territoriales, así como al mercado mismo.

Este contexto genera una contradicción entre la transferencia de responsabilidades y competencias a los departamentos y municipios, y la correspondiente transferencia de recursos financieros por parte del nivel central. Así, la descentralización fiscal no se desarrolla plenamente ni corresponde al nivel de las nuevas responsabilidades sociales que deben asumir los entes territoriales.

Las razones fundamentales de esta contradicción se encuentran en la lógica especulativa del modelo de acumulación de capital presente en la política fiscal y las finanzas públicas. Esta lógica se manifiesta en la creciente participación del endeudamiento público y otras formas de gasto especulativo, tal como el asociado a las distintas expresiones de ineficiencia vinculadas al clientelismo político y la corrupción.

Entre las principales consecuencias de este proceso para los entes territoriales está la transformación del modelo a partir del cual se definía el crecimiento y el desarrollo territorial. Se deja de lado toda forma de regulación a través de la planificación del desarrollo territorial en sus distintos niveles, para transferir esa responsabilidad al mercado.

Uno de los efectos más relevantes de este desplazamiento del Estado en favor del mercado es el aumento de las asimetrías en el desarrollo de los departamentos y municipios. En este contexto se asiste al consecuente incremento de la inequidad territorial y al aumento de la pobreza, la exclusión y la violencia por fuera de los cauces institucionales en la resolución de los conflictos, cada vez más presentes y crecientes en las distintas sociedades territoriales.

Referencias

- Auroi, C. (2006). *Regiones y descentralización en Europa y América latina. Historias de descentralización*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*. Banco Mundial.

- Deaton, A. (2015). *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América Latina. La economía política*. ESAP- Ediciones desde Abajo.
- Giraldo, C., Salama, P., González, J. I. & Mora, O. (1998). *Crisis fiscal y financiera en América Latina*. Tercer Mundo.
- Iregui, A. M., Ramos, J. E. & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista del Banco de la República*, 74(890), 33-64.
- Pening, J. (2003). El modelo de descentralización en Colombia. *Con-Texto*, (16), 6-24.
- Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades: cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Siglo XXI.
- Restrepo, D. (2006). *Historias comparadas. Las fracturas del Estado en América Latina*. D. Restrepo (coord.), *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA* (pp. 25-52). Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, D. (2012). Descentralización para la equidad, economía, sociedad y territorio. *El Colegio Mexiquense*, 12(40), 793-821.
- Restrepo, D. & Cuéllar, D. (2006). *Economía política de las estructuras espaciales del estado en Colombia*. En D. Restrepo (coord.), *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo, América Latina, Europa y EUA* (pp. 309-386). Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, J. C. (2002). Reflexiones sobre la descentralización en América Latina. *Economía y Desarrollo*, 1(2), 5-11.
- Sánchez, F. (2008). *La descentralización en Colombia: el desempeño fiscal de las entidades subnacionales*. Inter-American Development Bank.
- Sánchez, F. J. & Zenteno, J. E. (2011). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia*. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8275>
- Sánchez, F. & Pachón, M. (2013). *Descentralización, esfuerzo fiscal y progreso social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿por qué importa la política nacional?* Universidad de los Andes-CEDE.
- Sierra Suárez, L.P., Collazos-Rodríguez, J.A., Sanabria-Domínguez, J., & Vidal-Alejandro, P. (2017). La construcción de indicadores de la actividad económica: una revisión bibliográfica. *Apuntes del Cenes*, 36 (64), 79-107. <https://doi.org/10.19053/01203053.v36.n64.2017.5132>
- Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Tercer Mundo.

CUANDO EL MÉTODO AHOGA LA TEORÍA. A PROPÓSITO DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Jorge Iván González Borrero*

Introducción

El Marco Fiscal de Mediano Plazo se ha convertido en un documento que le rinde culto al método y que al absolutizar el instrumento deja de lado las discusiones centrales sobre las características de la economía colombiana. Esta preponderancia del método sobre la reflexión es un mal usual en el análisis económico. Tal forma de proceder ya era una vieja preocupación de la escuela de Frankfurt. Piensa el Gobierno que la economía tendrá un crecimiento en V , y que en el 2022 se volverá a la situación anterior a la COVID-19. Esta pretensión es ingenua y desconoce la debilidad estructural de la economía. La dependencia del petróleo y de los minerales ha debilitado la productividad y la competitividad. El estado estacionario no es un procedimiento adecuado para entender las relaciones complejas del mundo de los negocios. Es una aproximación analítica que desconoce la incertidumbre y las dimensiones intertemporales. Y, finalmente, se propone retomar el transkeynesianismo de Vickrey. Hoy, como ayer, Keynes ofrece elementos muy ricos para entender la complejidad de la pasión humana, en dinámica temporales marcadas por un futuro incierto.

1. Cuando el método no deja pensar

En la *Personalidad Autoritaria*, Adorno *et al.* muestran que el culto al método termina ahogando el pensamiento.

La investigación social empírica se enfrenta a una paradoja. Mientras más exacto sea el método, mayor es el riesgo de sustituir el objeto que realmente se pretende investigar, por el objeto definido en “términos operacionales”. En otras palabras, el problema se restringe a lo que puede ser descubierto mediante el procedimiento del cuestionario, y lo que es

*Profesor pensionado de la Universidad Nacional y docente de la Universidad Externado de Colombia. jorgeivangonzalez29@gmail.com <https://orcid.org/0000-0003-4845-2690>

relevante para la sociedad es despreciado [...]. Las ciencias sociales empíricas se enfrenten, entonces, con la tarea de utilizar los métodos que han desarrollado, para superar las causas profundas de su falta de pertinencia, y convertir la investigación social en una herramienta genuina del conocimiento social. (Adorno et al., 1950, pp. 30-31)

La pureza del método asociado a la pretensión de objetividad les ha hecho mucho daño a las disciplinas sociales. Esta absolutización del método se refleja, entre otros campos, en los análisis financieros, tanto del Gobierno nacional como de las entidades descentralizadas. El mal comienza con la forma como el Ministerio de Hacienda hace sus proyecciones. Y, detrás, los municipios y departamentos siguen procedimientos similares, sin poner en tela de juicio los criterios que inspiran las estimaciones de Hacienda.

Esta aceptación acrítica de la lógica del Ministerio de Hacienda tiene dos inconvenientes. Primero, en los cálculos financieros y en la estimación de las variables macro se reproducen los supuestos y las condiciones del estado estacionario. Y segundo, se desconoce la relevancia que tiene la espacialidad y las dinámicas urbanas en la generación de recursos de los municipios y departamentos.

La preponderancia exagerada que se le ha dado al método ha ocultado las discusiones relevantes sobre el tipo de desarrollo. Se ha dejado de lado, por ejemplo, la preocupación por la permanencia de economías de enclave en varias regiones del país. Nunca se reconoció la existencia de la enfermedad holandesa ni el mal manejo de las bonanzas del petróleo y los hidrocarburos.

2. La obsesión por las proyecciones en V

El Gobierno nacional, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ha expresado su obsesión por estimar un crecimiento en V. Se supone que la caída del PIB en el 2020, que sería de -5.5 %, es un fenómeno transitorio (Ministerio de Hacienda 2020a). Después de este golpe, en el 2021 la economía iniciaría su proceso de recuperación con un aumento del PIB de 6.6 %. Y en los años siguientes, a partir del 2022, se retomaría la llamada senda de equilibrio óptimo, con un crecimiento anual alrededor del 3.4 %-3.6 %. Así que el crecimiento tendrá la forma de , tal y como se describe en varios apartes del Marco Fiscal. Después de crecer en 6.6 % en el 2021, en el 2022 la actividad económica se mantendría en niveles de crecimiento del PIB cercanos al 3.5 % durante los diez siguientes años. Esta mirada se ha convertido en un punto de referencia para el conjunto de variables macro. Los Gobiernos locales terminan aceptando de manera pasiva las estimaciones que hace el Ministerio de Hacienda. En cada caso (municipio o departamento), al crecimiento en V también lo seguiría una dinámica estable que se

mantiene a medio plazo. Es muy difícil para un gobernante local separarse de las lógicas propuestas por Hacienda. Y dado su poder de decisión, estas estimaciones terminan siendo una camisa de fuerza.

En las discusiones sobre las consecuencias de la pandemia, frente a la dinámica en forma de **V**, se han propuesto otras alternativas. El crecimiento bien podría ser tipo "Nike" - . En este caso se trataría de una recuperación lenta sin determinar el tiempo que se requiere para volver a los niveles precedentes. Otros consideran que la dinámica futura se parecería a una **K**, ya que a un grupo le iría muy bien y a otro muy mal. Esta mirada supone que la concentración del ingreso y de la riqueza se agudizaría durante la pandemia y en los años posteriores. Esta tendencia ha sido confirmada por la CEPAL (2020), que advierte sobre el empeoramiento de la situación de las personas más vulnerables. Para quienes consideran que la tendencia tiene la forma de **K**, la acción del Estado debe aumentar de manera sustantiva. El mercado lleva a la concentración y la única manera de contrarrestar esta tendencia es mediante acciones decididas del Gobierno.

Desde otra perspectiva, se afirma que la trayectoria podría ser como una **W**, en la que habría dos picos. Después de la primera recuperación se volvería a presentar una nueva recesión. El rebrote que ha tenido la COVID-19, sobre todo en Europa, podría ser compatible con los movimientos en forma de **W**. Después de cada recesión, la recuperación sería inmediata.

Una mirada pesimista diría que el comportamiento futuro podría ser en **L**, así que la caída se mantendría durante un cierto tiempo y no se presentaría una recuperación inmediata como supone el Marco Fiscal. Desde esta perspectiva se pone énfasis en la disminución del producto sin precisar las condiciones que podrían garantizar la recuperación.

El crecimiento en **V** es demasiado optimista, si se tiene en cuenta que la actual recesión no tiene precedentes. El Banco Mundial (World Bank, 2020, p. 3) examina las recesiones que se han presentado en todo el mundo desde 1871 hasta ahora. Las dos más significativas han sido la de comienzos de los años treinta y la actual. La de 1931 impactó al 83.8 % de los países y la de ahora ha involucrado al 92.9 %. La crisis de estos días ha sido la de mayor cobertura. Y, claramente, esta situación no tiene precedentes. Aunque las consecuencias de estos cambios estructurales son impredecibles, no hay elementos para suponer que, una vez terminada la pandemia, se volverá a la situación anterior. El crecimiento en **V** supone, sin ninguna razón, que los daños que ha causado la crisis de la COVID-19 son coyunturales y no afectan las estructuras básicas de la economía. En contra de esta visión, el Banco Mundial considera que el impacto universal de la crisis está generando procesos endógenos que llevarán a una reconfiguración de la economía mundial y de las relaciones internacionales. Frente a este nuevo escenario, el Gobierno debería replantear de manera sustantiva el horizonte de la eco-

nomía colombiana. Es equivocado pensar que en el futuro se volverá a la “senda de equilibrio” precedente. Esta lógica de análisis niega la gravedad de la situación por la que está pasando la economía colombiana.

Desde el enfoque micro también hay razones para desvirtuar el crecimiento en V. Uno de los argumentos está estrechamente ligado al espíritu empresarial, que Keynes (1976) y Schumpeter (1939) ilustran muy bien. Una vez que el inversionista pierde la confianza, no retoma su negocio aún si la tasa de interés es muy baja. La *trampa de liquidez* es una expresión de este tipo de situación. Cuando se tiene desconfianza frente al futuro, el menor costo del capital no es un estímulo suficiente para impulsar la inversión. El comportamiento del empresario no sigue la senda del equilibrio estacionario, como en el sueño del Ministerio de Hacienda. Para que el crecimiento sea en V se requiere que, al día siguiente, inmediatamente termine la pandemia, el mundo de los negocios recomience con nuevos bríos.

La obsesión por el Estado estacionario y por las sendas de equilibrio óptimo oculta la reflexión sistemática sobre las limitaciones estructurales de la economía colombiana.

3. Un Estado raquíutico

El Estado colombiano, tal y como se refleja en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, es pequeño y lo seguirá siendo. En la coyuntura esta visión se confirma con el presupuesto del 2021 (Ministerio de Hacienda, 2020b). Independientemente de cualquier otra consideración, el presupuesto es la forma como se concreta el proceso de elección colectiva. La transformación de las preferencias individuales en una *función de bienestar social* (Arrow, 1963) o en una *función de decisión social* (Sen, 1998). Pese a las limitaciones inherentes a cualquier proceso de elección colectiva, siempre se llega a un ordenamiento social de las preferencias. Y el presupuesto es la concreción de esas prioridades.

En el MFMP, el Gobierno presenta una estructura fiscal que muestra la conformidad con el actual tipo de Estado. Los impuestos, como hasta ahora, se mantendrán alrededor del 14 %-15 % del PIB. Y el gasto público continuará siendo pequeño, cercano al 18 %-19 % del PIB. En ningún momento se duda de las bondades de esta forma de intervención.

Las proyecciones fiscales muestran que la pandemia no ha llevado a poner en tela de juicio el tipo de Estado vigente. Aunque su tamaño es raquíutico, como lo han reconocido las comisiones tributarias (Comisión de Expertos, 2015) y de gasto (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2017), el Gobierno se empeña en mantenerlo sin modificaciones. Las recomendaciones de estas comisiones no han sido tenidas en cuenta.

Para la Comisión del Gasto es evidente que el tamaño del Estado colombiano es muy pequeño. Y esta conclusión es más evidente cuando se hacen comparaciones con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En América Latina, el gasto público está alrededor del 24 % del PIB y en los países de la OCDE fácilmente supera el 55 %. La Comisión de Gasto considera que el mayor tamaño del Estado es una condición necesaria para que el país avance hacia la modernidad. En contravía de esta recomendación, en el Marco Fiscal se propone disminuir el gasto con el fin de alcanzar la senda que permitiría reducir el déficit. Así que el ajuste fiscal no se realizaría por la vía de un incremento de los tributos, sino mediante un menor gasto. La aversión a la tributación es una de las razones por las cuales se insiste en mantener un Estado pequeño. En el país, los Gobiernos han preferido los llamados a la reducción del gasto, que la invitación a tributar más. Y como el gasto nunca se puede reducir, el resultado de esta lógica ha sido perverso y se ha traducido en un incremento considerable de la deuda pública.

Aún en contra de la reticencia del Gobierno, el gasto público como porcentaje del PIB continuará subiendo. Las necesidades de sectores como la salud, la educación, el ambiente, el transporte, etc., obligarán a que haya mayores gastos (González, 2008). Al desconocer esta realidad, el Gobierno no ve la necesidad de proponer una reforma tributaria que mejore el recaudo con criterios de progresividad. Mientras tanto es inevitable que el saldo de la deuda pública continúe aumentando.

En lugar de creer en la capacidad de la inversión pública, se deposita toda la confianza en los privados. De acuerdo con el MFMP, la inversión pública no será relevante en los próximos diez años. En promedio, entre el 2021 y el 2031 apenas llegará al 1.5 % del PIB⁵⁹. En contra de la opinión del Ministerio de Hacienda, para Mazzucato (2011), el Estado debería ser el gran emprendedor.

La preferencia del Gobierno por la inversión privada se hace evidente en la explicación de la relación entre la reducción de los impuestos a las empresas y los cambios en la inversión. Es una defensa, incondicional y sin ningún dato, del aumento de las exenciones a las empresas que se aprobó en la última reforma tributaria. De acuerdo con el MFMP:

(...) entre los años 2017 y 2018 los elevados costos del capital afectaron negativamente el crecimiento de la inversión. Esta tendencia se revirtió a partir de la Ley de Financiamiento y de Crecimiento en el año 2019 y 2020. En efecto (...), las menores tasas impositivas tuvieron un efecto positivo sobre

⁵⁹ Esta desconfianza de la capacidad multiplicadora de la inversión pública contrasta con las medidas que han tomado otros países. La Unión Europea acaba de decidir una inyección de 750 000 millones de euros, de los cuales 390 000 millones se les entregarán a los países sin ninguna condición

la inversión. Se estima que, en promedio, el impulso del menor costo de uso del capital a la inversión fue de 11% en el año 2019. (Ministerio de Hacienda, 2020, p. 258)

Y a partir de esta apreciación se proyecta en un escenario de estado estacionario una inversión privada que crece al 12.3 % anual.⁶⁰ Este imaginario, como lo llamaría Von Mises (1960), no tiene ninguna ancla en la realidad. En la mirada de Hacienda no hay multicausalidad y el único determinante de la inversión privada son los impuestos. Como por arte de magia, y de acuerdo con la lógica subyacente a los modelos de estado estacionario, la condición de *ceteris paribus* se mantendrá durante este largo período. Esta forma de argumentar es muy débil y, retomando el comentario anterior, es un relato que termina colocando toda la fuerza analítica en el principio ideológico que lo justifica. Como bien lo señala McCloskey (1998), las maromas lógicas no logran ocultar la contundencia de la retórica, que es inherente a cualquier análisis económico.

4. Dependencia del petróleo y los minerales

El escenario del crecimiento en **V** no solamente desconoce la psicología empresarial, también cierra los ojos frente al impacto que tiene la demanda agregada en la reactivación económica. Los ingresos de los hogares han caído y en el panorama internacional se han reducido las necesidades de carbón y petróleo. De manera equivocada, sobre todo durante las dos administraciones de Santos, el país terminó dependiendo de las exportaciones minero-energéticas. Los mayores precios del petróleo no estuvieron acompañados de un superávit en la balanza de pagos. Todo lo contrario. Entre el 2004 y el 2015, el déficit en la cuenta corriente aumentó de -0.6 % del PIB a -6.5 %. Durante estos años, Colombia sufrió los males de la enfermedad holandesa (Corden & Neary 1982). El aumento de las importaciones terminó afectando de manera negativa la producción nacional. Las estructuras agraria e industrial se debilitaron. La pandemia llega en un momento en el que es evidente la fragilidad de la economía nacional.

A raíz de la crisis de estos meses, los países desarrollados han intensificado su afán de consolidar una nueva matriz energética. Todo indica que la demanda mundial de carbón seguirá disminuyendo y, a medio plazo, también se reducirán las necesidades de combustibles convencionales. Esta realidad no se reconoce en el MFMP, que continúa apostándole a la dependencia de los hidrocarburos, suponiendo que en los próximos años la demanda internacional continuará creciendo. El Ministerio de Hacienda desconoce completamente las propuestas de la OCDE (2011) sobre *creci-*

⁶⁰ Esta conclusión es profundamente sesgada, en el sentido de Javdani y Chang (2019). Y sobre las relaciones de causalidad en economía ver Lorente (2018).

miento verde y, en lugar de aceptar que la producción nacional se ha desviado de este propósito, con un optimismo injustificado, el MFMP afirma que los fundamentos de la economía son “buenos” y concluye que se debe “mantener la solidez de nuestros fundamentales” (Ministerio de Hacienda 2020, p. 22). Se dice, además, que el crecimiento de la economía ha sido “notable”. Esta visión tan ilusa no permite diseñar transformaciones relevantes.

5. El método del Estado estacionario

Volviendo a la frase inicial de Adorno *et al.* (1950), el método que está ahogando la reflexión es el de *estado estacionario*. El afán de encontrar unas condiciones de equilibrio que se mantengan hasta el 2031, ha oscurecido la reflexión y ha castrado el análisis. El estado estacionario, que sigue una lógica lineal, tuvo su auge a mediados del siglo XX y está directamente asociado al nombre de Samuelson (1983), quien formuló el *principio de correspondencia*, mediante el cual se definen las condiciones analíticas que permiten hacer compatibles momentos de la dinámica con la estática. Cuando en el proceso dinámico las fuerzas se contrarrestan, la situación resultante se podría asimilar a la estática. Y si a lo largo del tiempo las diferentes variables se mueven en la misma dirección y sentido, se llegaría a una condición de estado estacionario. Esta aproximación incluye supuestos muy exigentes, como la armonización intertemporal de todas las variables endógenas. Además, también obliga a suponer que los factores exógenos no tienen ninguna incidencia en la forma como interactúan las variables endógenas. El requerimiento del *ceteris paribus* es absolutamente necesario.

Los modelos de estado estacionario se pueden criticar desde dos perspectivas. Por un lado, desconocen los avances metodológicos que se han logrado en los últimos cincuenta años, y por otro lado, son un pésimo instrumento de política pública.

5.1 El desprecio por nuevas metodologías

La matemática del estado estacionario, como lo advirtió Hicks (1979, 1989), utiliza los instrumentos de la mecánica clásica, que son inadecuados para entender las características de la dinámica. Las estimaciones que se realizan mediante el estado estacionario anulan las interacciones intertemporales. Estas aproximaciones analíticas no se pueden considerar como dinámicas, porque el pasado y el presente se comportan de la misma manera. En este escenario no hay incertidumbre. Ya se sabe qué pasará en el futuro. En el MFMP se anuncia cuál será el valor de cada variable en el 2031. Se hacen proyecciones como si todo se supiera, como si no hubiera espacio para las sorpresas.

La forma de la figura  recuerda las reflexiones de Solow (1992) cuando recibió el Premio Nobel. Apenas se estaba saliendo de la crisis financiera de 1987, y en su conferencia el autor pone en evidencia las dificultades intrínsecas de los modelos que tienen como referencia el estado estacionario. En su opinión, el choque que recibió la economía en ese momento implicó una modificación estructural, que no se puede asimilar a parpadeos alrededor de “rutas óptimas”. La recesión causada por la pandemia ha implicado transformaciones sustantivas. Por tanto, siguiendo a Solow, la recuperación no será inmediata porque los daños estructurales son profundos.

Más allá del estado estacionario y del principio de correspondencia, las metodologías desarrolladas en la segunda mitad del siglo XX ofrecen alternativas que no son utilizadas por el MFMP. Se destacan, por ejemplo, las teorías de caos y fractales (Taleb, 2007). Estas aproximaciones metodológicas obligan a explicitar la incertidumbre y el desconocimiento del futuro. Y al negar la certeza también se tiene que renunciar al equilibrio. Las sendas óptimas deben ser abandonadas y se tiene que reconocer la imposibilidad de hacer el tipo de proyecciones que se proponen en el MFMP.

En el Marco Fiscal se menciona 63 veces la palabra “incertidumbre”. Pero esta noción no se utiliza con la exigencia que se deriva del texto de Knight (1971).

La diferencia práctica entre las dos categorías, riesgo e incertidumbre, es que en la primera se conoce el rango de distribución de los resultados (bien sea mediante el cálculo a priori o a través de análisis estadísticos de los eventos anteriores), mientras que en el caso de la incertidumbre no es posible saber cuál es el rango de distribución de los resultados, ya que la situación es única. (Knight, 1971, p. 233)

La concepción de incertidumbre que se tiene en el MFMP no tiene nada ver con la noción de Knight. En el MFMP se termina proyectando como si el futuro se pudiera conocer. El enfoque es completamente contrario al de Knight.

En años recientes, la teoría de la reflexividad ha puesto en evidencia la interacción entre la subjetividad, la dinámica endógena y la causalidad circular (Davis & Hands, 2019). Los inversionistas eligen a partir de su percepción. Y esta decisión subjetiva tiene impacto en las interacciones reales. Por tanto, el proceso lleva a escenarios de desequilibrio. Esta relación circular entre causa y efecto ya había sido planteada por Hicks (1979). Muestra que en el análisis económico se debe introducir la “circularidad de la causalidad”, ya que no tiene sentido construir secuencias lineales.

La causalidad circular va en contra del principio de *aciclicidad*, que es el fundamento de las lógicas lineales. Hay aciclicidad si: $xPyPz \rightarrow xPz \wedge \sim(zPx)$.

Esta relación se lee: x es preferido a y , y es preferido a z . Por transitividad, x es preferido a z . Y de allí se concluye la imposibilidad de que z sea preferido a x .

En cambio, una secuencia es *cíclica* si: $xPyPz \rightarrow xPz \wedge zPx$, que se lee: x es preferido a y , y es preferido a z , x es preferido a z . Siendo posible, además, que z sea preferido a x . La ciclicidad es una causalidad circular⁶¹.

5.2 El Estado estacionario es un pésimo instrumento de la política pública

Para tomar decisiones de política pública no se requieren los modelos de estado estacionario. Tampoco es necesario pretender adivinar hechos precisos, como el valor del dólar dentro de diez años. Ninguna de estas proyecciones tan precisas se cumplirá. En el Marco Fiscal del 2019 (Ministerio de Hacienda, 2019) se proyectó para el 2020 un crecimiento del PIB del 4 %. Esta meta definitivamente no se logró. La discusión ahora no es sobre la tasa de crecimiento, sino sobre la intensidad de la recesión. Si en el 2020 la caída fuera de -5.5 %, el error de proyección sería de 9,5 puntos. Y si la recesión llegara a -7 %, el error sería de 11 puntos. Claramente, en el 2019 era imposible adivinar la llegada de la pandemia. Pero se olvida que en el 2020 también es imposible conocer lo que sucederá en el 2021. Puesto que no sabemos, el mejor camino es renunciar a este tipo de predicciones.

En lugar de pretender adivinar los detalles, las decisiones de política pública se pueden tomar a partir de postulados básicos que resultan bastante evidentes. Algunos ejemplos: “es necesario apoyar la ciencia y la tecnología”, “se debe mejorar la calidad y la cobertura de la educación”, “es fundamental cuidar las cuencas de los ríos”, “los páramos se deben proteger”, “se debe crear un fondo para financiar eventuales catástrofes”, etc. El ordenamiento de las prioridades depende de la forma como se lleve a cabo el proceso de elección social. Pero más allá de estas complejidades inherentes al paso de la preferencia individual a la colectiva, las decisiones de política pública se pueden tomar a partir de grandes principios orientadores, y no se requiere saber detalles sobre el futuro. Este es un ejercicio de brujería.

El estado estacionario define *reglas* y pretende negar la *discreción*⁶². Cuando se acepta la incertidumbre, se tiene que recurrir a la discreción porque cada coyuntura es única e irreplicable. Y la discreción es compatible con la lógica keynesiana.

⁶¹ Los análisis económicos convencionales están fundados en la aciclicidad. El mejor ejemplo es el axioma general de preferencias reveladas (Kreps, 1990, p. 43).

⁶² Sobre la tensión entre reglas y discreción, ver Barro (1986); Barro y Gordon (1983); Elbadawi *et al.* (2015); Fatas y Mihov (2004); Frant (1993); Kopits (2001); Kydland y Prescott (1977); Modigliani (1964); Simons (1936); Stiglitz (2002); Taylor (1993); Theil (1968); Tobin (1983); Vanberg (1988, 1994)

6. ¿Cuál keynesianismo?

La pandemia ha obligado a volver la mirada hacia Keynes. Y es el momento para traer a colación la invitación que hace Vickrey (1997) en su *Manifiesto Transkeynesiano*. Piensa que en dentro del pensamiento de Keynes no es necesario tratar de indagar entre las diferentes escuelas. Las distinciones entre keynesianos, poskeynesianos, nuevos keynesianos, neokeynesianos, etc., alejan la reflexión del punto central: el pensamiento de Keynes termina abarcándolo todo. Es el postulado básico del transkeynesianismo de Vickrey.

El llamado a Keynes se ha expandido en estos meses de recesión. Al coro se ha unido el presidente de la ANDI, Bruce Mac Master. En medio del desespero, los empresarios colombianos que siempre han despreciado al Estado, ahora lo invocan como su salvador.

Mac Master propone que el Banco de la República le haga un préstamo directo al Gobierno, que podría estar entre treinta y cincuenta billones de pesos. Este rango tan amplio muestra que el principal propósito de la ANDI es el de enviar un mensaje general, más que formular alternativas de inversión específicas. Y este anuncio tiene dos componentes. El primero es un llamado a la heterodoxia monetaria y el segundo es una solicitud de recursos para las empresas.

6.1 Superando las limitaciones del método

La búsqueda de la heterodoxia monetaria es un paso que ayuda a romper la rigidez del equilibrio estacionario. Además, abre el camino para el manejo discrecional de la política pública.

Tiene razón la ANDI. Es el momento de la heterodoxia monetaria porque, sin duda, la situación es crítica. A pesar de las dificultades por las que atraviesa la economía, el Gobierno considera que no se ha llegado al punto extremo y que todavía no están dadas las condiciones para una intervención agresiva del Banco de la República. Hoy no es posible saber si la recesión tocó fondo. Este juicio solamente se podrá realizar *ex post*.

Aunque para el Gobierno todavía no es el momento de recurrir a la emisión del banco central, hay tres hechos que sí justifican la toma de medidas heterodoxas.

El primero es la gravedad de la situación. La caída del PIB no tiene precedentes y, por tanto, se requieren acciones inmediatas.

El segundo es el ejemplo de otros bancos centrales del mundo. En Estados Unidos la Reserva Federal ha tenido políticas expansivas cuando la economía así lo ha exigido. Durante la administración Obama las opera-

ciones de *flexibilización cuantitativa* fueron significativas. Y estas emisiones permitieron la recuperación del aparato productivo. Recientemente, el Banco Central Europeo decidió inyectar 450 000 millones de euros. De los cuales, 390 000 se entregarán a los países sin ninguna condición. Además, los Gobiernos de Japón, China y Rusia nunca han aceptado el discurso de la banca central independiente. En estos países la política monetaria ha estado al servicio de las prioridades de los respectivos Gobiernos. El irrespeto a la ortodoxia se refleja, por ejemplo, en el aumento desbordado del saldo de la deuda pública con respecto al PIB.

Y el tercer hecho que llama a la heterodoxia es la invitación que hace el Banco de Pagos Internacionales a que los bancos centrales modifiquen sus objetivos de manera radical y centren la atención en políticas de fomento que contribuyan a modificar la matriz energética. Se buscaría realizar políticas de fomento que inciden en la transformación de las modalidades de producción, buscando que el crecimiento sea verde.

El Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements [BIS], 2020), publicó hace unos cuatro meses, antes de la expansión de LA COVID-19, *El Cisne Verde*. Un homenaje al *Cisne Negro* de Taleb (2007), a Popper (1957), y a los maestros de la incertidumbre (Knight, 1971; Keynes, 1976; Von Mises, 1960; Von Hayek, 1991; Shackle, 1972). El *Cisne Verde* les pide a los banqueros del mundo, y a los ministros de Hacienda, que reconozcan la incertidumbre asociada al cambio climático y que replanteen de manera sustantiva el papel de la banca central.

El *Cisne Verde* subsume dos dimensiones: incertidumbre y cambio climático. A diferencia del MFMP, que no entiende la noción de incertidumbre, el BIS sí la acepta con todas sus consecuencias. Frente al cambio climático apenas tenemos ideas generales y no conocemos las implicaciones de detalle. Ante estos retos, los bancos centrales no pueden seguir enredados en cómo controlar M1. Este asunto ya no es relevante. La función de la banca central es crear condiciones financieras propicias para que las economías puedan ir enfrentando los retos enormes que se derivan del cambio climático.

El BIS invita a cambiar el paradigma de análisis de manera sustantiva. Y entre sus recomendaciones se hace evidente el papel que cumplen los Gobiernos. Ningún privado tiene horizontes intertemporales de más de un siglo. Solamente los Estados pueden imaginar el futuro de los seres humanos en el planeta Tierra. Y junto con los Estados, los bancos centrales tienen la tarea de garantizar un desarrollo que sea sostenible.

En este horizonte a larguísimo plazo, la linealidad del estado estacionario aparece como el juego de quienes, presos de sus intereses a cortísimo plazo, se niegan a entender.

6.2 Los recursos no deben ser para las empresas

La ANDI se equivoca en el uso de los recursos. No deben ser para las empresas, sino que se deben utilizar para apalancar grandes proyectos de inversión pública. En las circunstancias actuales no es conveniente dispersar el dinero en subsidios a numerosas empresas.

Si el Banco de la República no rompe con su ortodoxia será imposible avanzar por la vía keynesiana. Para que las políticas expansivas estimulen la actividad económica se debe proceder así: i) darle prioridad a los proyectos de inversión que puedan comenzar inmediatamente y que generen empleo (arreglo de parques, aceras, vías en los barrios, siembra de árboles, construcción de colegios, etc.); ii) articular los esfuerzos de los Gobiernos locales con el nacional, de tal manera que se evite la dispersión de los recursos; iii) crear condiciones que faciliten la participación de las pequeñas y medianas empresas; iv) la comunidad debe jugar un papel activo en la vigilancia del avance de las obras.

7. Conclusiones

1. El Marco Fiscal del 2019 se equivocó de manera contundente en las proyecciones que hizo del crecimiento del PIB para el 2020. También se va a equivocar el Marco Fiscal del 2020 en las estimaciones para el 2021. La recuperación de la economía no será en forma de V. La crisis ha tenido implicaciones profundas en la estructura productiva y el daño no es marginal. Es iluso pensar que la senda de equilibrio óptima se alcanzará en el 2022.

2. En los próximos diez años, el Estado colombiano seguirá siendo pequeño y, de acuerdo con las proyecciones de Hacienda, el nivel del gasto público, como porcentaje del PIB, que ya es muy bajo, alrededor del 19 %, se mantendrá a medio plazo. Esta preferencia por un Estado raquíptico va en contra de las recomendaciones de la Comisión de Gasto y no tiene nada que ver con el tamaño considerable que tiene el aparato estatal en los países de la OCDE. El Marco Fiscal no acepta que la modernización de la economía requiere un mayor Estado.

3. La debilidad del gasto se explica, entre otras razones, por la aversión hacia una tributación que sea progresiva.

4. El método que se utiliza para hacer las proyecciones, que es lineal y de estado estacionario, ahoga la discusión sobre los verdaderos problemas de la economía colombiana. El método ahoga la reflexión. Al absolutizar el método se dejan de lado reflexiones sobre las condiciones de enclave de regiones ricas como el Magdalena Medio, La Guajira, Córdoba, el Pacífico, etc. No se discuten las consecuencias negativas derivadas de la dependencia

del petróleo y de los minerales. Nunca se aceptó la presencia de la enfermedad holandesa.

Referencias

- Adorno, T., Frenkel-Brunswik, E., Levinson, D. & Sanford, N. (1950). *The Authoritarian Personality*. Harper.
- Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*. Wiley.
- Bank For International Settlements -BIS-. (2020). *The Green Swan. Central Banking and Financial Stability in the Age of Climate Change*. BIS.
- Barro, R. (1986). Recent Developments in the Theory of Rules versus Discretion. *Economic Journal*, 96, 23-37.
- Barro, R. & Gordon, D. (1983). Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 12, 101-121.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2017). *Informe final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe -CEPAL-. (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por Coronavirus (COVID-19)*, CEPAL.
- Corden, W. M. & Neary, J. P. (1982, Dec.). Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy. *Economic Journal*, 92(368), 825-848.
- Davis, J. & Hands, D. W. (Eds.). (2019). *Reflexivity and Economics: George Soros's Theory of Reflexivity and the Methodology of Economic Science*. Routledge.
- Elbadawi, I., Schmidt-Hebbel, K. & Soto, R. (2015, Dec.). Why Do Countries Have Fiscal Rules? *Economía Chilena*, 18(3), 28-61.
- Fatas, A. & Mihov, I. (2004). *The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the U.S. States*. Cepr, Insead, mimeo.
- Frant, H. (1993, Nov.). Rules and Governance in the Public Sector: The Case of Civil Service. *American Journal of Political Science*, 37(4), 990-1007.
- González, J. (2008, June). La inexorabilidad de la Ley de Wagner. *Zero*, 36-39.
- Hicks, J. (1979). *Causality in Economics*. Oxford University Press.
- Hicks, J. (1989). *Métodos de economía dinámica*. Fondo de Cultura Económica.
- Javdani, M. & Chang Ha-Joon. (2019). *Who Said or What Said? Estimating Ideological Bias in View Among Economists*. Munich PersonalRePEc Archive (Mpra).
- Keynes, J. M. (1976). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Knight, F. (1971). *Risk, Uncertainty and Profit*. University of Chicago Press.
- Kopits, G. (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?* IMF Working Paper.
- Kreps, D. (1990). *A Course in Microeconomic Theory*. Wheatsheaf.

- Kydland, F. & Prescott, E. (1977, June). Rules Rather than Discretion. The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473-492.
- Lorente, L. (2018). La explicación causal en economía. *Economía Institucional*, 20(39), 9-51.
- Mazzucato, M. (2011). *El Estado emprendedor*. RBA Libros.
- McCloskey, D. (1998). *The Rhetoric of Economics*. University of Wisconsin Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020b). *Presupuesto General de la Nación 2021. Mensaje Presidencial. Proyecto de Ley*. Ministerio de Hacienda.
- Modigliani, F. (1964). Some Empirical Tests of Monetary Management and of Rules versus Discretion. *Journal of Political Economy*, 72(3), 211-245.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-. (2011). *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*. OCDE.
- Popper, K. (2002). *The Poverty of Historicism*. Routledge.
- Samuelson, P. (1983). *Foundations of Economic Analysis*. Harvard University Press.
- Schumpeter, J. (1939). *Business Cycle: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 2 vol. McGraw Hill.
- Sen, A. (1998). *La posibilidad de elección social. Nobel Lecture*. Trinity College.
- Shackle, G. L. S. (1992). *Epistemics and Economics. A Critique of Economic Doctrines*, Transaction Publishers.
- Simons, H. (1936, Feb.). Rules versus Authorities in Monetary Policy. *Journal of Political Economy*, 44(1), 1-30.
- Solow, R. (1992). *La teoría del crecimiento y después. Lectura Nobel*. En R. Solow (ed.), *La teoría del crecimiento. Una exposición* (pp. 9-30), Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2002, May 12). Argentina Shortchanged. Why the Nation that Followed the Rules Fell to Pieces. *Washington Post*, B-01.
- Taleb, N. (2007). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Ramdon House.
- Taylor, J. (1993, Dec.). Discretion Versus Policy Rules in Practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, (39), 195-214.
- Theil, H. (1968). *Optional Decision Rules for Government and Industry*. North Holland.
- Tobin, J. (1983). Monetary Policy: Rules, Targets, and Shocks. *Journal of Money, Credit and Banking*, 15(2), 506-518.
- Vanberg, V. (1988). Rules and Choice in Economics and Sociology. *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, 7, 1-22.
- Vanberg, V. (1994). *Rules and Choice in Economics*. Routledge.
- Vickrey, W. (1997). A Trans-Keynesian Manifesto (Thoughts about an Asset-Based Macroeconomics). *Journal of Post Keynesian Economics*, 19(4), 495-510.
- Von Hayek, F. (1991). *The Road to Serfdom*. Routledge.
- Von Mises, L. (1960). *La acción humana. Tratado de economía*. 2 vol. Fundación Ignacio Villalonga.
- World Bank. (2020). *Global Economic Prospects*. World Bank.

TERCERA PARTE
LAS FINANZAS
TERRITORIALES

DESEMPEÑO FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

*Jesús Fernando Barrios Ordóñez**

Introducción

La descentralización es un proceso que se ha planteado en diversas épocas de la historia de Colombia, la cual busca distribuir el poder y la asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. En la mayoría de los casos, el propósito de la descentralización es “transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestionar el proceso de gobierno y dar mayor consistencia al Estado y a la sociedad misma” (Ortegón, 2008, p. 121). En Colombia, a partir de 1980, la discusión sobre la descentralización se intensificó, culminando con la aprobación de la Constitución Política de 1991, en la cual se determinó que la estrategia adecuada para el desarrollo del país era el fortalecimiento de la descentralización fiscal y política.

En efecto, la organización del Estado colombiano a partir de 1991 se erigió a través de una combinación entre un sistema centralizado, en el cual el Gobierno nacional central mantiene funciones legislativas y jurisdiccionales, y un sistema descentralizado, en el cual un porcentaje de los recursos públicos se ejecutan localmente, con mayor autonomía por parte de las entidades territoriales (municipios y departamentos) en relación con decisiones políticas, fiscales y administrativas (Cárdenas, 2020, p. 173). En Colombia, las entidades territoriales, departamentos y municipios, a partir de la descentralización, cuentan no solo con recursos provenientes del Gobierno nacional, que tienen el propósito de compensar los desequilibrios y las desigualdades entre las entidades territoriales (Daughters & Harper, 2007), sino con el manejo de las finanzas públicas locales con miras a responder a las necesidades de interés colectivo. La respuesta de los diferentes Gobiernos territoriales se sucede a través de la gestión pública: en la estructura tributaria y en la estructura de gasto. Como resultado de este fortalecimiento, los

* Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana. jesus.barrios@javeriana.edu.co
https://orcid.org/0000-0001-5121-6029

Gobiernos locales y regionales han administrado un porcentaje creciente del gasto público total.

Con la descentralización, las decisiones de los políticos locales están más cerca de las demandas por bienes y servicios de los ciudadanos, con lo cual la gestión pública territorial ha contribuido a mejorar el nivel de vida de la población. La gestión local y departamental es guiada por la política pública que busca una provisión eficiente de bienes y servicios públicos como educación, salud, infancia, infraestructura, y seguridad, entre otros. Política pública que se sustenta en la existencia de un Estado pluralista que, en un marco jurídico-político y una administración pública, garantiza la coordinación y la cooperación de los miembros de la comunidad. Una buena gestión pública denota la incidencia de las decisiones que se toman en consideración al bien colectivo. Decisión que es acompañada con recursos que provienen de la estructura tributaria de los municipios y departamentos, de las regalías que percibe y de las transferencias que recibe de otros niveles de gobierno. Si los recursos no son suficientes, los Gobiernos tendrán que usar los recursos del crédito para financiar las necesidades de la estructura de gasto sin poner en riesgo la entidad territorial.

Es importante señalar que, de acuerdo con la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), son reconocidas las ineficiencias que presenta la estructura tributaria territorial, como resultado de la complejidad, lo disperso, lo costoso, lo desactualizado y lo difícil de administrar de ciertos tributos, lo cual afecta el desenvolvimiento de las actividades económicas y el desarrollo de los Gobiernos locales y departamentales. Se espera que las entidades territoriales al perfeccionar la estructura tributaria puedan tener mayor autonomía, fortalecer la institucionalidad, mejorar el financiamiento de la política pública, aumentar la discrecionalidad del gasto y proveer bienes colectivos locales necesarios para el desarrollo de la actividad privada (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020). El fortalecimiento de la estructura tributaria, junto con los recursos aprobados recientemente del Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2021-2022, que asciende a 17.25 billones, darán un impulso a la inversión de las entidades territoriales, que contribuirá a la recuperación económica de las regiones, después de la recesión económica que afrontaron a raíz de la pandemia por la COVID-19.

En este capítulo se analiza el proceso de descentralización colombiano y su impacto en el desempeño fiscal de las entidades territoriales. Adicionalmente, se discutirá el papel de las regiones en la recuperación económica en época de la pospandemia a raíz de la COVID-19. Para realizar este análisis, el capítulo se divide en seis apartados. La sección dos ofrece una descripción de la estructura institucional actual del país. La tercera sección presenta un trasfondo histórico del proceso de descentrali-

zación colombiano, destacando las medidas tomadas desde la década de los ochenta. Esta sección pone especial énfasis en los cambios constitucionales y en la regulación que fortaleció la descentralización fiscal. La cuarta sección evalúa el desempeño fiscal de los departamentos y municipios durante el periodo de vigencia de la descentralización en el país. Adicionalmente, se evalúa el papel del Sistema General de Regalías en la financiación de proyectos de inversión de los departamentos y municipios del país. En la quinta sección se presenta un panorama general del efecto de la pandemia sobre las finanzas territoriales y se evalúa el papel que los Gobiernos subnacionales pueden jugar en la recuperación económica durante la pospandemia. En la última sección se presentan las conclusiones.

1. Estructura institucional y diferencias regionales

Colombia es una nación unitaria, con una estructura de tres niveles, que incluye un Gobierno nacional, 32 departamentos, 8 distritos especiales (Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, Mompo, Santa Marta y Tumaco) y 1123 municipios. En Colombia, los departamentos y municipios son bastante heterogéneos en población y en desarrollo económico. Esta heterogeneidad, como se analiza más adelante, tiene efectos importantes en la estructura de las finanzas públicas de los Gobiernos subnacionales, considerando las diferencias en la capacidad institucional de las autoridades para enfrentar el proceso de descentralización.

En el caso particular de los departamentos, es importante mencionar que antes de 1991 nueve de ellos tenían el estatus de intendencias o comisarías (Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés, en blanco en la Figura 1). Estos departamentos en promedio solo incluyen el 3.02 % de la población total del país y producen el 2.88% del PIB total. En términos de población, el 53.87 % de la población colombiana se concentra en Bogotá y en Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Santander (Figura 1). En estos departamentos también se concentra la mayor generación del producto nacional. Por ejemplo, en el 2019, estos departamentos generan el 67.4 % del PIB frente al 3.7 % en los nuevos departamentos. Es importante señalar que en Arauca y Casanare la explotación petrolera es significativa, por encima de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, lo que les ha permitido obtener recursos importantes del Sistema General de Regalías. En general, los departamentos y, por ende, los municipios, presentan diferentes capacidades para satisfacer las necesidades de los habitantes en razón a las diferencias en las actividades económicas, en la estructura de gasto y la estructura tributaria, en los niveles de desarrollo, entre otros.

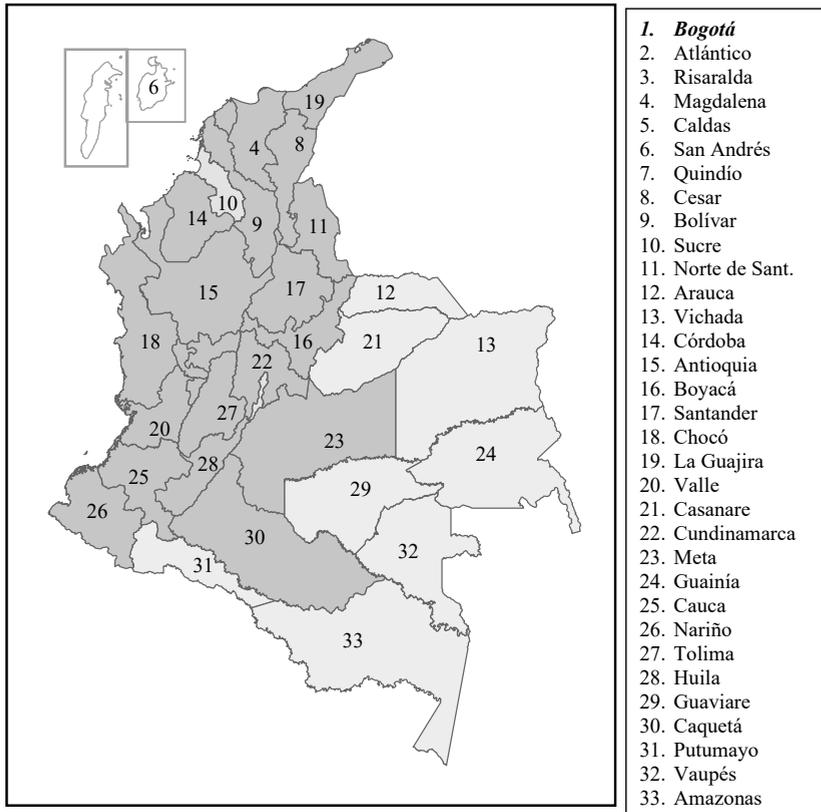


Figura 1. Estructura político-administrativa colombiana.

Fuente: elaborado por el autor

En términos de producto regional, las regiones también registran una gran dispersión en todo el país. Así, mientras que el producto per cápita regional promedio para el año 2000 era de 3,384 mil pesos, la desviación estándar era de 1,160 mil pesos. El producto regional per cápita más alto se observa en Bogotá, alcanzando los 5,878 mil pesos y el más bajo se observa en el Chocó con 1,655 mil pesos.

Aunque durante el periodo 2005 y 2019, el PIB per cápita aumentó en todos los departamentos, el incremento no fue homogéneo, lo que acrecentó en algunos casos las disparidades entre ellos. En efecto, nueve departamentos y el distrito especial de Bogotá se encuentran por encima de los 15 millones de pesos por persona, manteniendo la tendencia del país y ubicándose por encima del promedio en los últimos ocho años. Luego se ubican once departamentos con un ingreso per cápita entre los 10 y 15 millones de pesos. Por último, los doce departamentos restantes registran entre 5 y 10 millones de ingreso per cápita. En este último grupo se destaca la caída del ingreso de cuatro de las cinco antiguas comisarías: Guaviare, Guainía,

Vaupés y Vichada. Amazonas, como antigua comisaría, mantiene constante el ingreso per cápita a lo largo del período. La mayoría de los departamentos tuvieron un crecimiento sostenido durante este periodo, como resultado del crecimiento de las actividades productivas distintas a recursos naturales no renovables. Por su parte, los departamentos que dependen en forma importante de la explotación de recursos naturales no renovables (Casanare, Arauca y Putumayo) presentaron una caída en el crecimiento del ingreso per cápita, como consecuencia de la caída del precio internacional del barril de petróleo (Figura 3).

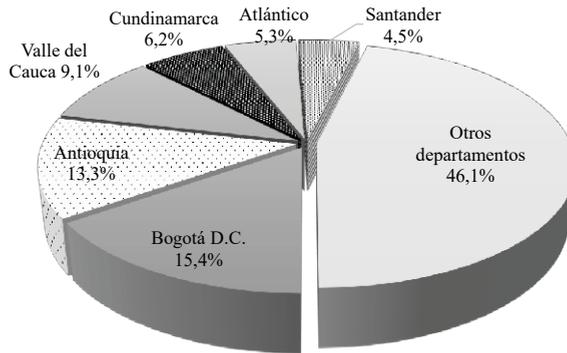


Figura 2. Participación de la población regional en la población total del país
Fuente: elaborada con base en información del Departamento Nacional de Estadística (DANE).

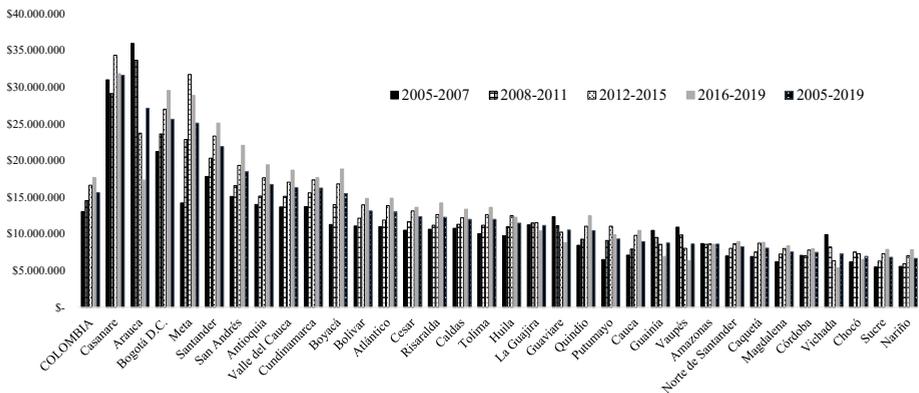


Figura 3. Promedio de las contribuciones al PIB departamental por habitante.
Fuente: elaborada con base en información del Departamento Nacional de Estadística (DANE)

Las diferencias departamentales se pueden evaluar utilizando la información sobre las principales actividades económicas de los departamentos colombianos. En efecto, como se puede observar en la Tabla 1, la participación promedio de las diferentes actividades económicas durante el periodo 1980-2019 difieren ampliamente entre departamentos. Por ejemplo, mientras que el sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representa más del 15 % del producto departamental en diez departamentos del país

(Quindío, Chocó, Magdalena, Tolima, Cundinamarca, Nariño, Caquetá, Huila, Cauca y Córdoba), la manufactura es la principal actividad en seis departamentos (Santander, Antioquia, Cundinamarca, Atlántico, Valle del Cauca y Bolívar). Con respecto al sector de comercio, reparación, transporte y almacenamiento, nueve departamentos presentan una participación promedio por encima del 20 % (Quindío, Caquetá, Magdalena, Norte de Santander, Boyacá, Risaralda, Atlántico, Nariño y Bolívar). En el caso de las actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y comerciales, Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico tienen una participación por encima del 23 %. Estos departamentos son conocidos por hacer parte del “triángulo de oro”. Departamentos que son seguidos por Risaralda y Santander con un 20.7 % y 20.4 %, respectivamente. Por su parte, la explotación de minas y canteras se concentra en los nuevos departamentos, La Guajira, Meta, Cesar y Chocó.

Por otro lado, vale la pena destacar la importancia del sector de administración pública, educación y salud, actividades artísticas y de entretenimiento, y de las actividades de los hogares individuales en los departamentos de Sucre, Caquetá, Nariño y Chocó, donde estas actividades representan más del 27 %. Tres de estos departamentos, exceptuando Nariño, se encuentran en los tres últimos lugares en términos de la contribución departamental al valor agregado nacional. Esta actividad económica también es importante para el resto de los departamentos. Meta presenta la más baja participación con un 10.7 %. En este departamento se destaca la participación del sector de minas y canteras que alcanza el 39 %. (Tabla 1) También se puede destacar que durante el periodo 2005-2019 los departamentos de Chocó, Sucre y Nariño registran el ingreso departamental más bajo del país (Figura 3).

Finalmente, es importante mencionar que las principales actividades en Bogotá están asociadas a actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y comunicaciones (36.1 %), administración pública, educación y salud, actividades artísticas y de entretenimiento, y actividades de los hogares individuales (21.2 %), comercio, reparación, transporte y alojamiento (18.7 %) e industrias manufactureras (14.8 %). Bogotá, por su parte, contribuye con el 25.2 % del valor agregado nacional para el período 1980-2019.

1.1 Nueva regionalización

El proceso de descentralización administrativa iniciado por la Constitución Política de 1991 en los artículos 306 y 307 estableció disposiciones generales para la organización general del territorio colombiano en regiones y la conversión en entidades territoriales. Estas disposiciones fueron recogidas por la Ley 1454 de junio 28 de 2011, que estableció las normas para el ordenamiento territorial, las cuales se reglamentaron mediante

el Decreto Nacional 3680 de 2011. En términos generales, estas normas buscan impulsar la asociación entre los departamentos, considerando relaciones geográficas, económicas, ambientales, culturales y funcionales, para la conformación de regiones administrativas y de planeación, con miras al desarrollo económico y social regional-territorial.

La Ley 1962 de junio 28 de 2019 estableció las normas orgánicas para el fortalecimiento de las regiones de administración y de planeación (RAP). En el momento de la expedición de la Ley ya se habían conformado cuatro regiones: la Central (septiembre de 2014), la Pacífico (diciembre de 2016), la Caribe (octubre 2017) y la Amazonía (noviembre de 2019). Los siguientes departamentos no están asociados en una región administrativa y de planeación: Antioquia, Arauca, Santander, Casanare, Norte de Santander, Vichada y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Es probable que este último departamento se sume a la región de administración y de planeación Caribe en razón a su continuidad geográfica y proximidad, según se deduce del artículo 4 de esta ley. La Ley 1962, a su vez, determinó que la conversión de región administrativa y de planeación (RAP) a Región Entidad Territorial (RET) “sólo podrá darse a partir del año 2022”.

En la Figura 4 se observa la participación de las regiones territoriales en el producto interno bruto, de acuerdo con la aplicación de la Ley 1962 de 2019. Entre 2005-2019, la región de administración y de planeación especial Central contribuyó en más de un 40 %. Región en donde Bogotá participó en más de una cuarta parte del producto, seguido por Cundinamarca con el 5.9 %. Esta RAP-E Central cubre el 15.5 % de los 1 141 748 km², con el mayor nivel de concentración de población de 31.2 % del total nacional, según estimaciones del DANE para el 2019.

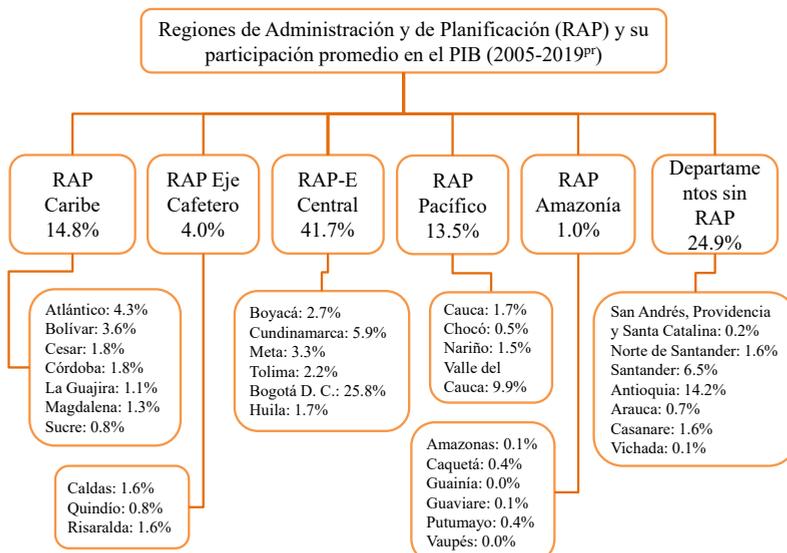


Figura 4. Participación de las regiones territoriales en el producto interno bruto.

Fuente: cálculos propios con base en información del Departamento Nacional de Estadística.

Tabla 1. Participación promedio de las actividades económicas a nivel departamental (1980-2019)
ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Departamentos	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras	Construcción	Electricidad, gas y agua ¹	Comercio; Reparación; Transporte y alojamiento ²	Actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y comunicaciones ³	Administración pública, Educación y Salud; Actividades artísticas y de entretenimiento; Actividades de los hogares individuales ⁴	Peso relativo de VA departamental sobre el VA Nacional
Bogotá D. C.	0,0%	0,1%	14,8%	6,6%	2,5%	18,7%	36,1%	21,2%	25,4%
Antioquia	6,9%	2,9%	23,0%	5,5%	5,6%	17,4%	25,3%	14,0%	14,3%
Valle del Cauca	6,7%	0,3%	21,2%	4,6%	3,7%	18,0%	30,4%	15,2%	10,3%
Cundinamarca	18,1%	1,5%	22,6%	6,8%	5,4%	19,0%	14,4%	12,3%	6,0%
Santander	9,5%	4,4%	23,8%	10,4%	2,9%	15,3%	20,4%	13,4%	5,5%
Atlántico	1,2%	0,2%	22,2%	5,8%	8,3%	21,3%	23,3%	18,2%	4,4%
Nuevos departamentos *	12,9%	46,1%	2,7%	5,1%	0,9%	15,6%	5,0%	11,4%	3,8%
Bolívar	5,5%	3,6%	19,6%	8,0%	5,2%	20,1%	18,6%	18,8%	3,4%
Boyacá	14,3%	8,0%	14,5%	7,6%	7,2%	22,2%	12,3%	14,1%	2,9%
Meta	9,7%	39,0%	4,6%	7,2%	1,4%	17,7%	9,8%	10,7%	2,7%
Tolima	18,9%	5,0%	13,7%	8,3%	2,3%	19,8%	14,8%	16,7%	2,4%
Huila	17,0%	14,4%	5,7%	11,4%	4,8%	15,8%	13,0%	17,3%	1,9%
Córdoba	15,9%	1,8%	15,6%	7,2%	4,8%	16,3%	12,5%	25,3%	1,8%
Caldas	13,0%	1,5%	17,7%	5,9%	5,6%	18,1%	20,0%	18,4%	1,8%
Risaralda	8,8%	0,3%	16,3%	11,3%	2,7%	21,7%	20,7%	18,3%	1,7%
Cesar	13,7%	27,8%	5,0%	7,4%	2,8%	14,2%	12,4%	16,9%	1,7%
Norte de Santander	12,5%	3,2%	9,4%	8,6%	2,4%	22,8%	16,9%	24,2%	1,7%
Cauca	16,6%	2,0%	17,8%	7,4%	3,3%	16,6%	15,1%	21,9%	1,6%
Nariño	17,9%	1,6%	4,7%	9,0%	1,5%	21,1%	16,7%	27,5%	1,5%
Magdalena	19,6%	0,2%	5,4%	10,2%	2,0%	23,3%	14,2%	24,9%	1,4%
La Guajira	7,6%	42,9%	1,1%	6,3%	4,1%	13,3%	6,8%	17,4%	1,1%
Quindío	20,2%	0,3%	6,6%	11,3%	2,4%	23,7%	18,0%	17,5%	1,0%
Sucre	12,6%	0,6%	11,8%	8,1%	3,2%	19,5%	12,2%	31,8%	0,8%
Chocó	19,8%	26,1%	1,1%	6,6%	1,3%	13,7%	4,4%	27,2%	0,5%
Caquetá	17,4%	0,2%	5,0%	8,4%	0,7%	23,5%	15,9%	29,1%	0,4%

* Corresponden a Amazonas, Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Archipiélago), Vaupés y Vichada, antiguamente organizados como intendencias y comisarías.

¹ Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales; gestión de desechos y actividades de saneamiento

² Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida

³ Actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; información y comunicaciones

⁴ Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio

Fuente: Cálculos propios a partir de la información del DANE

La Región Administrativa y de Planificación del Caribe participa con el 14.8 % de la producción nacional y hace parte del 11.6 % del territorio nacional, con el 22.4 % de la población para el 2019. La Región Administrativa y de Planificación de la Amazonia presenta el mayor porcentaje de superficie, 35.3 %, con un porcentaje de concentración del 2.1 % y una participación en la producción nacional del 1.0 %. Por su parte, la Región Administrativa y de Planificación Pacífico contribuye con el 13.5 % de la producción, destacándose el departamento del Valle del Cauca con el 9.9 %. Esta región cubre el 11.5 % con un 16.5 % de la población total.

Llama la atención el porcentaje de participación en el producto (24.9 %) de los departamentos que se encuentran aún sin asociación, con un porcentaje de superficie de 24.9 % y 22.7 % de población. En este grupo se encuentran los departamentos de Antioquia, Santander, Casanare, Norte de Santander, Arauca, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Vichada.

Este proceso de regionalización que consagra la Ley 162 de 2019 a través de la creación de asociaciones departamentales, es un paso más hacia la descentralización y la autonomía regional. Se espera que contribuya a fortalecer la inversión en infraestructura y la competitividad, a partir de la unión de esfuerzos en la gestión pública de los recursos para reducir la pobreza y la desigualdad. Esta regionalización contribuye, además, a reducir el centralismo del Estado colombiano en pro de una mayor transferencia de competencias y recursos a los entes territoriales.

2. El proceso de descentralización en Colombia

Es importante señalar que el tema de la descentralización en Colombia adquirió particular importancia a raíz del creciente nivel de transferencias del Gobierno nacional al sector público subnacional, así como por la mayor autonomía que la Constitución de 1991 otorgó a los Gobiernos territoriales. Sin embargo, la descentralización ha sido un tema importante a lo largo de la historia del país. Los primeros debates sobre descentralización en el país datan del siglo XIX, cuando se establecieron medidas de descentralización administrativa y se transfirieron ingresos a los departamentos para financiar gastos en educación. Posteriormente, desde principios del siglo XX hasta finales de la década de 1960, la administración del país se basó en la Constitución de 1886 con orientación centralista (Melo, 2004).

No obstante, entre 1910 y 1976 se establecieron 187 leyes para reformar el sector público subnacional. Durante este periodo las transferencias del Gobierno central a los departamentos y municipios fueron discrecionales y no respondían a una fórmula o normativa específica. A fines de la década del sesenta se estableció un sistema de transferencia automática, que reemplazó gradualmente el procedimiento discrecional de distribución de

los recursos del Gobierno nacional central. De esta forma se estableció el “situado fiscal”, con el fin de financiar los servicios de educación y salud en el ámbito departamental. Adicionalmente, en 1969 se estableció que un porcentaje creciente del impuesto a las ventas se trasladaría a los municipios (Litvack et al., 1998).

En la década del ochenta, luego de un deterioro de las finanzas nacionales, a partir de las recomendaciones de un estudio sobre las finanzas públicas intergubernamentales, se tomaron varias medidas orientadas a promover la descentralización fiscal y política en el país. El énfasis en las reformas se centró en los municipios, con el propósito de reactivar la democracia local y llevar la presencia del Estado a áreas donde era inexistente. Las medidas más importantes fueron la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986. La primera fortaleció las finanzas departamentales y municipales a través de una revisión de la estructura tributaria⁶⁴ y el otorgamiento de una mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales. La segunda norma estableció un aumento de los ingresos transferidos del Gobierno nacional central (recursos del IVA) a los municipios y definió nuevas responsabilidades en la prestación de servicios públicos que anteriormente eran administrados por el Gobierno central. Otras normas en materia de descentralización establecidas en la década de los ochenta fueron la reforma constitucional de 1986 (Acto Legislativo n.º 1), que estableció que los alcaldes serían elegidos popularmente; la Ley 29 de 1989, que delegó el nombramiento de profesores a los alcaldes municipales; la Ley 57 de 1989, que creó FINDETER, institución que podría prestar recursos a las autoridades subnacionales con el propósito de llevar a cabo proyectos de inversión en áreas prioritarias, como agua potable e infraestructura.

En la década de los noventa, la Constitución Política de 1991 (CPC) fortaleció la autonomía fiscal y política del sector público territorial al aumentar tanto los recursos como las responsabilidades transferidas a las autoridades departamentales y municipales, además de permitir la elección popular de gobernadores. El artículo 1 de esta Constitución establece que Colombia es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Entidades que tienen el derecho de participar en las rentas nacionales según lo estipulado por el numeral 4 del artículo 287 de la carta constitucional (CPC, art. 287, num. 4). Participación que se traduce en transferencias que el Gobierno nacional central hace a las entidades territoriales para contribuir a financiar los bienes y servicios públicos territoriales. Con la nueva Constitución, el sector público subnacional ejecutaría un porcentaje creciente del gasto público y recibiría un porcentaje cada vez mayor de los ingresos fiscales totales. Además, las transferencias del Gobierno nacional

⁶⁴ En el caso de los departamentos se modificaron los impuestos a la cerveza, a las bebidas alcohólicas y al tabaco, y en el caso de los municipios el impuesto predial.

al sector público territorial se incrementarían a través de tres mecanismos: transferencias a departamentos y municipios, participación en el Sistema General de Regalías y recursos de cofinanciación.

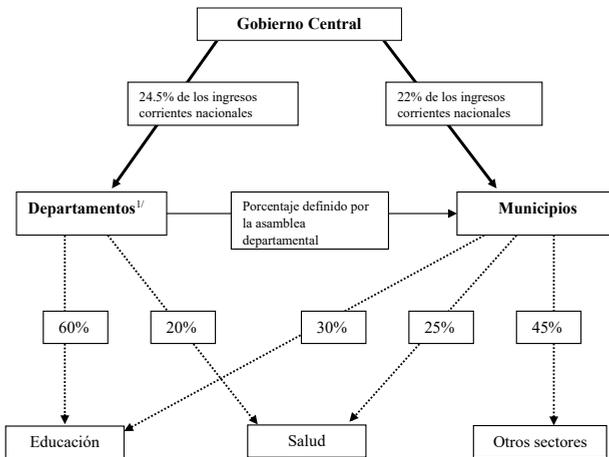
2.1 Sistema de transferencias del Gobierno nacional a los entes territoriales

La mayoría de los principios de la Constitución en términos de transferencias de ingresos y gastos a los entes territoriales se establecieron en la Ley 60 de 1993, que asignó la distribución de las competencias fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y fijó los criterios para la distribución y uso final de las transferencias. Con respecto a la distribución de competencias se determinó que el Gobierno nacional estaría encargado de formular las políticas generales y las metas de desarrollo de los sectores sociales, asignar los recursos por transferencias y evaluar los resultados para garantizar el uso adecuado de los recursos por parte de los entes territoriales. Los departamentos debían concentrarse en planificar y administrar los servicios de educación y salud. Los municipios debían asumir responsabilidades en la provisión directa de los servicios de educación, salud, agua potable, cuidado del medio ambiente, vivienda y agricultura.

Con respecto al nuevo sistema de transferencias, la Ley 60 de 1993 dispuso que el Gobierno nacional debería destinar un porcentaje creciente de sus ingresos corrientes a los departamentos y municipios. En particular, se determinó que los departamentos recibirían la transferencia conocida como “situado fiscal”, que debería representar a partir de 1996 el 24.5 % de los ingresos corrientes del Gobierno central. Estos recursos deberían destinarse a la financiación de los servicios de educación y salud (60 % para educación, 20 % para salud y el 20 % restante para educación o atenciones en salud), dependiendo de las necesidades específicas de cada departamento.

Por otro lado, se estableció que los municipios recibirían una participación creciente de los ingresos corrientes del Gobierno nacional, que debían pasar de representar el 14 % en 1993 al 22 % en el año 2001. Estos recursos deberían destinarse a la financiación de servicios de educación (30 %), salud (20 %), agua potable y alcantarillado (20 %, si la cobertura de estos servicios en el municipio es menor al 70 %, programas de deporte y cultura (5 %) y el 20 % restante podría ser usado por los municipios para financiar programas de empleo, agricultura, infraestructura vial, entre otros programas. La distribución de estos recursos tenía en cuenta la población con necesidades insatisfechas, el nivel relativo de pobreza, la población y el incremento de los impuestos per cápita y el mejoramiento en la calidad de vida del municipio. En la Figura 5 se presenta un resumen del sistema de transferencias definido por la Ley 60 de 1993 que, como se mencionó, reglamentó los criterios de la Constitución Política de 1991.

Al agregar los recursos del situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes del Gobierno nacional, las transferencias al sector público subnacional representarían el 46.5 % de los ingresos corrientes en el año 2002, lo cual generó un amplio debate en el país, al tener en cuenta que cerca de la mitad de sus ingresos corrientes deberían ser transferidos, lo que implicaba una pérdida en el margen de maniobra. De esta forma, el sistema de transferencias aprobado por la Constitución generó preocupación por el vínculo entre el sistema de transferencias intergubernamentales y el comportamiento de los ingresos nacionales, situación que generaba inflexibilidad en el presupuesto del Gobierno nacional y hacía que las transferencias fueran dependientes de la evolución de los ingresos corrientes. Al sistema se le atribuyó el aumento del déficit fiscal del sector público desde 1995. El sistema también fue criticado por los escasos incentivos que daba a los entes territoriales para mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos.



^{1/} El 20% restante debe asignarse a educación o salud, de acuerdo con las necesidades específicas de cada departamento.

Figura 5. Sistema de transferencias definidas por la Ley 60 de 1993.

Fuente: Melo (2004).

Como resultado de estas discusiones, el Gobierno central propuso una reforma a fin de modificar el sistema de transferencias. Así, el Acto Legislativo 1 del 2001 y la Ley 715 del mismo año establecieron nuevos criterios para definir la bolsa de las transferencias y los criterios para su distribución entre los departamentos y municipios del país. En particular, se determinó que el monto de las transferencias sería calculado como el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatros años. De manera transitoria, la Ley aprobó mantener el valor real de las transferencias intergubernamentales igual a las del año 2001, más un 2 % anual para el período 2002-2005 y 2.5 % para el período 2006-2008. La norma

también unificó las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales en una sola bolsa denominada Sistema General de Participaciones (SGP) (Melo & Ramos, 2017).

De acuerdo con la Ley 715 del 2001, el 4 % de los recursos del SGP se destina a asignaciones especiales, incluyendo los recursos destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales (FONPET) (2.9 %), a los municipios ribereños del río Magdalena (%0.08), a los resguardos indígenas (0.52 %) y a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar (0.5 %). El 96 % restante se distribuye sectorialmente de acuerdo con los siguientes porcentajes: 58.5 % para educación, 24.5 % para salud y 17 % para propósitos generales (Figura 6). Como se indicaba en la motivación de la Ley, se esperaba que con el cambio en el método para determinar los recursos de las transferencias a departamentos y municipios el déficit fiscal del país se dedujera. También se esperaba que los nuevos criterios para la distribución de las transferencias ayudaran a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, especialmente los de educación y salud.

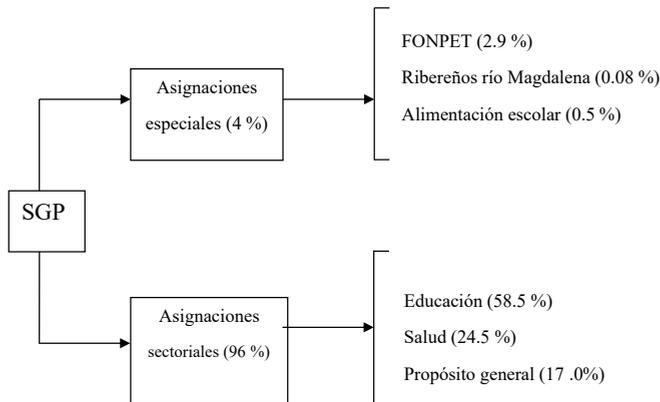


Figura 6. Distribución del Sistema General de Participaciones.
Fuente: Iregui et al. (2006).

Con la aplicación de la Ley 715 del 2001, la participación de las transferencias en el PIB y en los ingresos del Gobierno nacional se redujeron. Sin embargo, considerando que la norma era transitoria, en el 2007 se tramitó una nueva reforma, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 4 de 2007 y la Ley 1176 del mismo año. Estas normas establecieron nuevamente que el monto del SGP debería calcularse como el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años. Adicionalmente, se estableció un nuevo periodo de transición (2008 y 2016), durante el cual la bolsa de las transferencias debería crecer anualmente con la inflación observada más unos puntos reales. Como se observa en la Figura 7, con las reformas al sistema de transferencias, los recursos del SGP se redujeron en términos del PIB, con respecto al monto transferido en el

2001. Esta reducción afecta principalmente las asignaciones destinadas a los servicios de salud y educación básica y media.

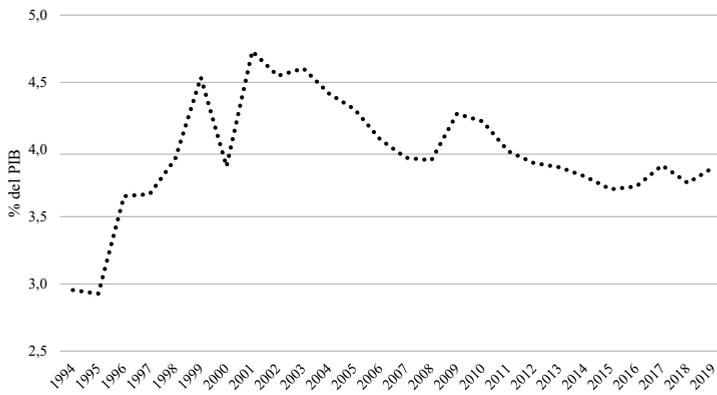


Figura 7. Transferencias del Gobierno nacional a las entidades territoriales.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2 Sistema General de Regalías

La Constitución Política de 1991 también definió los principios de la distribución de las regalías por la explotación de los recursos minero-energéticos. Estos principios fueron reglamentados en la Ley 141 de 1994, cuya importancia estaba vinculada al descubrimiento de los campos de producción de petróleo de Cusiana y Cupiaga, y la transferencia de un importante monto de recursos por regalías a departamentos y municipios. Con el fin de diferir en el tiempo la utilización de estos recursos, la Ley creó el Fondo Nacional de Regalías (FNR) que administraría una proporción importante de las regalías petroleras no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores. En particular, la Ley de Regalías definió la siguiente distribución de las regalías: a departamentos productores (47.5 %), a municipios productores (12.5 %), a municipios portuarios (8 %) y al Fondo Nacional de Regalías (32 %). La normativa para la distribución de las regalías prevaleciente durante la década de los noventa y la primera década del siglo XX concentraba un porcentaje importante de las regalías en los departamentos productores, los cuales recibían un porcentaje significativo de los recursos, lo cual, de acuerdo con Kanh (2020), favoreció prácticas rentistas por parte de los funcionarios departamentales, el deterioro de la calidad de las instituciones y desincentivó la recaudación de impuestos territoriales. Adicionalmente, incentivó una utilización poco eficiente del gasto público financiado con estos recursos. Teniendo en cuenta estas limitaciones, en el 2011 se revisaron las normas del manejo de las regalías del país y a través del Acto Legislativo 05 se estableció un Sistema General de Regalías (SGR), basado en tres pilares: garantizar la estabilidad fiscal a través de

ahorros suficientes, promover la equidad territorial y corregir desigualdades sociales.

La reforma del 2011 corrigió varios de los problemas que se habían identificado con la aplicación de la normativa de los noventa. En efecto, una evaluación reciente de la Contraloría General de la República encontró que el Sistema de Regalías presentó en términos de igualdad territorial una mejora significativa (CGR, 2017). De acuerdo con la fuente, mientras que en el 2010, el 20 % de las regalías lo recibía el 80 % de la población, en el 2017 el 70 % de las regalías benefició al 80 % de la población. De acuerdo con Melo *et al.* (2020), las entidades territoriales que más se beneficiaron con estos recursos estaban localizadas en la región Caribe y la Andina.

No obstante, el Sistema de Regalías aprobado en el 2011 imprimió una carga burocrática y altos costos administrativos a las entidades territoriales que presentan proyectos de inversión. De acuerdo con la CGR (2017), con los nuevos criterios de distribución los recursos de regalías se distribuyeron en proyectos de bajo impacto, que afectaron el uso eficiente de estos recursos e impidieron la gestión de proyectos con envergadura regional y nacional. En efecto, durante el periodo 2012-2020 se aprobaron 18 136 proyectos, de los cuales la mayoría se destinaron a proyectos de infraestructura en transporte y de vivienda, ciudad y territorio (Figura 8). Adicionalmente, de acuerdo con Kahn (2020), la asignación de las regalías se vio afectada por la teoría del ciclo político económico, lo cual se ve reflejado en la aprobación de un mayor número de proyectos en períodos electorales.

Los inconvenientes asociados a la legislación del 2011 motivaron la discusión de una nueva reforma al Sistema de Regalías, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 05 de diciembre del 2019 y la Ley 2056 del 2020. Con la nueva norma se fortalece la autonomía de los entes territoriales y se reducen los problemas de burocracias asociados al número de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales se reducen de 1152 a solo ocho, con lo que se busca agilizar los procesos de aprobación y ejecución de proyectos, ya que con este cambio el 70 % de las regalías podrá asignarse sin necesidad de pasar por los OCAD.

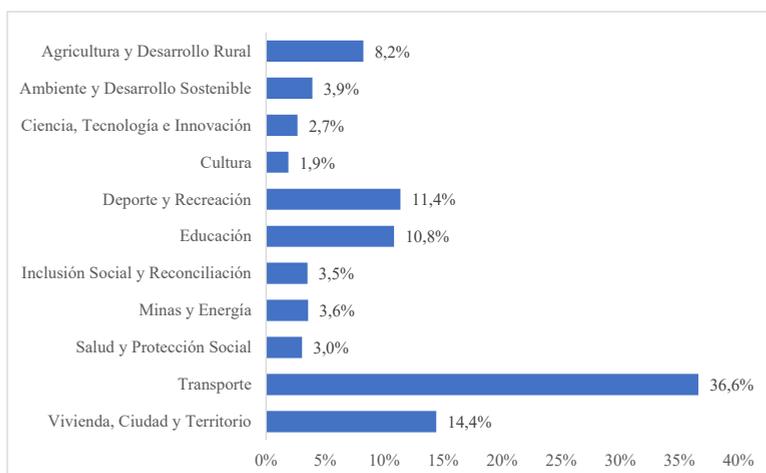


Figura 8. Participación por sectores de los proyectos financiados con recursos de SGR, periodo 2012-2020.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Mapa de regalías.

3. Comportamiento fiscal del sector público subnacional

En esta sección se evalúa el desempeño fiscal de las entidades territoriales. Es importante señalar que, para los diferentes niveles de Gobierno, la clasificación institucional actual divide al sector público en Gobierno general (o administración pública) y empresas públicas. La principal diferencia entre ellos es la forma en que financian la prestación de servicios públicos, mientras que el Gobierno general utiliza impuestos y otras contribuciones, las empresas públicas utilizan recursos de la venta de servicios públicos como electricidad, agua y alcantarillado. El análisis se concentra en el comportamiento del gobierno general de los departamentos y municipios del país.

Es importante señalar que, como resultado de las medidas de descentralización aprobadas, tanto los gastos como los ingresos crecieron de forma importante. No obstante, durante la década de los noventa el crecimiento del gasto de las entidades territoriales superó el incremento de los recursos por transferencias y el recaudo de impuestos. Como consecuencia se registró un aumento importante del déficit fiscal territorial y del endeudamiento. De acuerdo con Melo (2004), el déficit departamental y municipal agregado pasó de representar el 0.2 % del PIB en 1987 al 1.0 % en 1997. Durante el mismo período, el gasto pasó del 7.1 % del PIB al 13.4 %.

El incremento del déficit fiscal tanto de departamentos y municipios condujo a una revisión de los criterios del endeudamiento territorial. En primer lugar, se establecieron normas para limitar los préstamos de los bancos comerciales, al exigirles a las instituciones financieras que debían verificar la

capacidad de las entidades territoriales, lo que previamente no se realizaba dado el incremento de las transferencias que definía la Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos). También se fijaron indicadores para establecer la capacidad de pago de departamentos y municipios, utilizando como criterio las relaciones entre intereses y déficit corriente, y deuda e ingresos corrientes. En particular, cuando la relación entre intereses y déficit corriente supere el 60 % y/o la deuda supere el 80 % de los ingresos corrientes, las autoridades subnacionales no podrían endeudarse y deberían presentar un plan de ajuste al Gobierno nacional. A medida que estos indicadores mejoraran, se relajaban las condiciones de endeudamiento. En el marco del proceso de descentralización, esta norma fue criticada ya que limitaba la autonomía de los entes subnacionales. No obstante, contribuyó a reducir el déficit fiscal, como se explica más adelante.

3.1 Ingresos tributarios

Con respecto a los ingresos tributarios de las entidades territoriales, se observa una pérdida permanente de los ingresos por impuestos de los departamentos. Esta tendencia está asociada a la baja elasticidad de los impuestos que están a cargo de estas entidades territoriales, los cuales se concentran en los llamados tributos a los “vicios” (licores, tabaco, cigarrillos) y a que la legislación favoreció más los impuestos departamentales que los municipales. Como resultado de las leyes 14 y 12, explicadas anteriormente, se observaron efectos positivos en el recaudo de los tributos a nivel municipal, que se mantienen hasta la actualidad. No obstante, en el caso de los departamentos no se registró esta dinámica. Como puede observarse en la Figura 9, durante la década de los ochenta y hasta 1993, en términos del PIB, los impuestos departamentales superaban a los municipales. A partir de este año, los impuestos departamentales registraron un deterioro constante, los cuales pasaron de representar el 1.71 % del PIB en 1984 al 1.28 % en 1997, y mostraron niveles inferiores a los de inicios de los años ochenta. Como resultado de este comportamiento, la proporción de impuestos en los ingresos corrientes departamentales disminuyó del 39.1 % en 1980 al 22.5 % en 1997. Como se explica más adelante, la pérdida de la participación del recaudo por impuestos fue compensada principalmente por el aumento de las transferencias intergubernamentales que estableció la Ley 60 de 1993.

Los impuestos municipales, por su parte, pasaron de ser muy bajos a comienzos de la década de los ochenta a registrar una dinámica importante a partir de la década de los noventa (Figura 9). Antes de la aplicación de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB registró el nivel más bajo en 15 años, alcanzando en promedio el 0.75 %. Durante este período, la participación de los impuestos en los ingresos corrientes totales tuvo una tendencia decreciente. En comparación con

los impuestos departamentales, los impuestos municipales han registrado una tendencia más dinámica, pasando del 0.7 % al 1.9 % del PIB entre 1980 y 1997. Esta situación se explica por la mayor elasticidad de los impuestos locales y por la mayor autonomía que la descentralización dio a los municipios. Es importante señalar que, aunque el rango de las tarifas de los impuestos locales está definido a nivel nacional, los municipios tienen autonomía para fijar las tarifas dentro del rango.

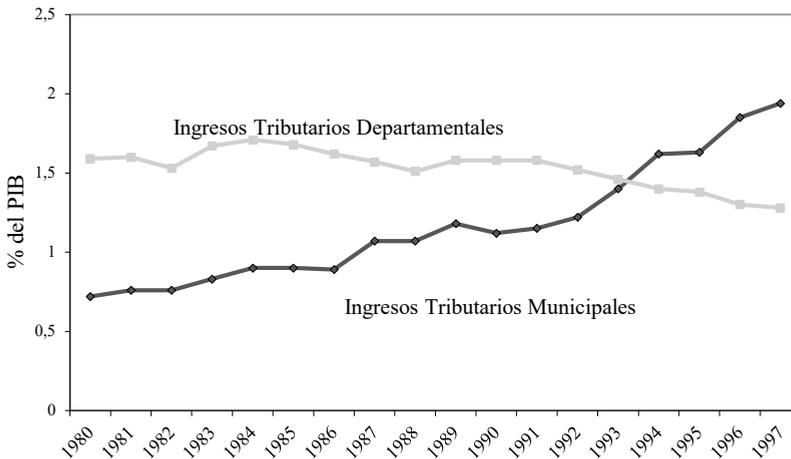


Figura 9. Ingresos tributarios departamentos y municipios.
Fuente: Melo (2004).

La mayor dinámica de los impuestos municipales continuó en los años 2000. Como se observa en la Tabla 2, mientras los impuestos locales presentaron un incremento de 320.5 % en el periodo 1996-2015, los impuestos departamentales crecieron 143.5 % en el mismo periodo. Los impuestos más dinámicos a nivel municipal han sido el impuesto al comercio y la industria y el impuesto predial, con crecimientos de 253.5 % y 241.8 % durante el periodo. No obstante, estos impuestos registran una gran heterogeneidad entre los municipios del país. Como lo explican Bonet-Morón *et al.* (2018), mientras que en los municipios de la región Pacífica el impuesto de industria y comercio representa en promedio alrededor del 15 % de los ingresos corrientes, en Bogotá representa el 40 %. De acuerdo con la misma fuente, la participación del impuesto predial en los ingresos corrientes varía entre el 10 % en los nuevos departamentos y el 30 % en Bogotá y la región Central.

Tabla 2. Ingresos tributarios departamentales y municipales (millones de pesos constantes de 2008)

Variable	1996	2001	2015	Var. % (1996-2015)
Ingresos tributarios municipales				
Total	3,703,583	4,909,156	15,572,148	320.5
Predial	1,428,634	1,648,308	5,044,612	253.5
Industria y Comercio	1,699,715	1,927,593	5,809,364	241.8
Sobretasa a la gasolina		787,884	1,090,394	38.5
Otros impuestos	575,234	545,371	3,627,778	530.7
Ingresos tributarios departamentales				
Total	2,198,186	2,570,700	5,353,054	143.5
Cerveza	758,524	788,802	1,520,653	100.5
Licores	810,424	765,007	774,063	-4.5
Cigarrillo y tabaco	192,361	339,215	343,793	78.7
Registro y anotación	200,878	223,306	769,668	283.2
Vehículos automotores	172,580	221,564	419,871	143.3
Sobretasa a la gasolina	-	190,074	295,627	55.5
Otros tributos	63,419	42,732	1,229,379	1,838.5

Fuente: Bonet-Morón et al. (2018).

Con respecto a los ingresos totales, en el caso de los municipios la participación de los impuestos se mantuvo constante alrededor del 30 %, mientras que en el caso de los departamentos esta participación cayó del 33 % al 24 %. Por su parte, las transferencias del Gobierno nacional representan la mayor fuente de financiación de las entidades territoriales (Figura 10).

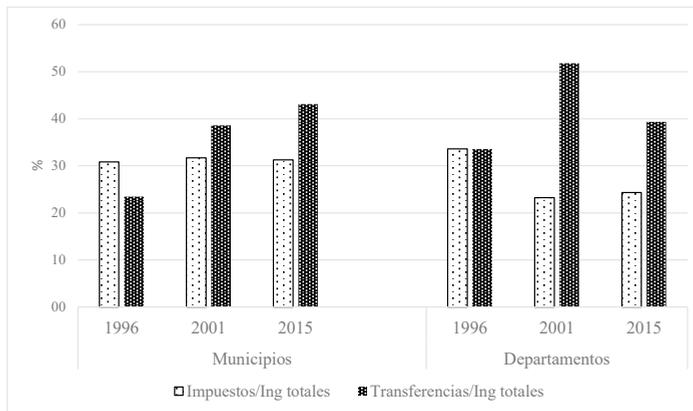


Figura 10. Transferencias del Gobierno nacional e impuestos / ingresos totales.

Fuente: cálculos a partir de la información del Departamento Nacional de Planeación.

3.2 Transferencias intergubernamentales

Como resultado del proceso de descentralización que aumentó los recursos por transferencias del Gobierno nacional a los entes territoriales, la participación de los recursos por transferencias dentro de los ingresos totales tanto de municipios como de departamentos se incrementó en forma importante en el periodo 1996-2015 (Figura 10). En particular, la participa-

ción de las transferencias en los ingresos totales, en el caso de los municipios se amplió de 23.5 en 1996 a 43.1 en 2015, y en el caso de los departamentos aumentó de 33.6 a 39.4 durante el mismo periodo. No obstante, vale la pena resaltar, como se explicó en la sección anterior, que a raíz de los cambios legales que revisaron en varias ocasiones las fórmulas para definir la bolsa total de las transferencias del Gobierno nacional a las entidades territoriales, los recursos recibidos tanto por los Gobiernos departamentales como los municipales se han reducido desde 2001, cuando se registró, en términos del PIB, el mayor valor por transferencias. Así, mientras el crecimiento promedio anual de las transferencias a los municipios durante el periodo 1996-2001 fue de 17.1 % y a los departamentos de 17.6 %, durante el periodo 2001-2015 esta tasa se redujo a 7.4 % y a 2.8 %.

Como resultado del mejoramiento en la dinámica de los recaudos de impuestos municipales y las mayores transferencias dirigidas a los municipios, durante los últimos años se ha venido ampliando la diferencia en el monto de los ingresos totales de los Gobiernos departamentales y municipales, como se observa en la Figura 11. Como resultado, los municipios del país, especialmente los certificados, han venido ganando mayor autonomía en el manejo de sus recursos y administración en la provisión del gasto público local.

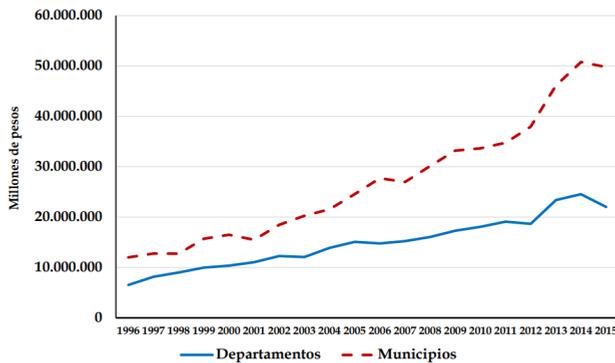


Figura 11. Ingresos totales entidades territoriales (millones de pesos constantes de 2008).
Fuente: Bonet-Morón et al. (2018).

Como se mencionó en la primera sección del documento, en Colombia existe una gran heterogeneidad en términos de población y crecimiento económico entre los departamentos y municipios del país. Este hecho se ve reflejado en la estructura de las finanzas públicas y en la capacidad institucional que las autoridades locales tienen para afrontar el proceso de descentralización y las funciones que les fueron asignadas. Así es, cuando los municipios se dividen en categorías con base en criterios de población e ingresos fiscales, se observa que la participación de las transferencias en el ingreso corriente aumenta con la categoría municipal (en promedio 22.5 %

para los municipios de la categoría más alta y 79.3 % para los municipios de la categoría más baja), lo contrario sucede con la relación impuestos a ingresos corrientes (en promedio 67.0 % para la categoría más alta y 12.0% para la categoría más baja). Estas diferencias indican una alta dependencia fiscal que afecta la capacidad de generar ahorros corrientes en los municipios pequeños en comparación con los grandes, lo que se refleja en mayores dificultades para adelantar proyectos de inversión. Por ejemplo, en un estudio para los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Delgado y Acero (2015) encuentran una alta dependencia fiscal en este grupo de municipios, lo cual de acuerdo con los autores “perpetúa sus condiciones de bajo nivel de desarrollo local”.

3.3 Gasto público territorial

Los mayores ingresos tributarios y por transferencias tanto de los municipios como de los departamentos se han visto reflejados en un aumento importante del gasto público corriente y de capital en los dos niveles de Gobiernos (Figura 12). Durante el periodo 1996-2015, el gasto corriente de los municipios y departamentos creció respectivamente 20.9 % y 28.4 %, y para el gasto de capital estos crecimientos alcanzaron 370.9 % y 473.6 %. Es importante señalar que la nómina de maestros, que representa un porcentaje importante del gasto territorial, se clasifica como gasto de capital, ya que se considera como inversión social. En los últimos años –como resultado del mejoramiento en la dinámica de los recaudos de impuestos municipales y de las mayores transferencias dirigidas a los municipios, así como de la certificación a un número creciente de municipios para administrar directamente y no a través de los departamentos la provisión de los servicios de salud y educación–, los gastos de capital de los municipios superan en más del doble los de los departamentos, lo que sugiere una mayor capacidad institucional en el nivel local. Este resultado, como lo sugiere Melo (2004), respalda el hecho de que en Colombia la descentralización fiscal se ha concentrado en el nivel municipal, si se tiene en cuenta que a los municipios se les asignó la responsabilidad de realizar inversiones públicas en diferentes áreas como educación, salud, agua potable, programas de empleo y agrícolas, cuyo gasto, en respuesta al rol que les asignó la Constitución, ha venido aumentando.

Con respecto a los gastos por intereses de la deuda, que en la década de los noventa tenían un peso importante en el gasto total, como consecuencia del aumento del endeudamiento asociado a la aplicación de la Ley 60 de 1963, se redujeron en forma importante después de las medidas tomadas para disminuir el endeudamiento territorial. De acuerdo con Bonet-Morón *et al.* (2018), mientras la proporción del gasto total destinado al pago de inte-

rés hace dos décadas era cercana al 8 %, actualmente es de 1 % y 2 % en promedio para los departamentos y municipios.

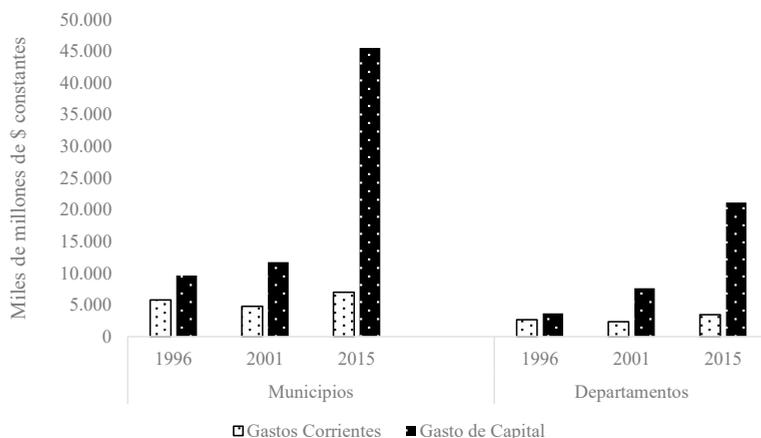


Figura 12. Gastos corrientes y de capital departamentales y municipales (miles de millones de pesos constantes de 2008).

Fuente: cálculos a partir de la información del DNP.

Es importante señalar que la provisión de los servicios de educación y salud, que se financia principalmente con recursos de las transferencias del Gobierno nacional, podría verse afectada por la disminución de los recursos por transferencias explicada anteriormente. Como lo sostienen Melo y Ramos (2017), aunque con el proceso de descentralización se han registrado ganancias importantes, especialmente en la ampliación de la cobertura de estos servicios, aún se evidencian problemas de calidad, que se reflejan en los resultados de la educación básica y media, y en la prestación de los servicios de salud. La reducción podría afectar más a los municipios más pequeños, donde la dependencia fiscal de los recursos por transferencias es mayor.

3.4 Balance fiscal territorial

El balance fiscal de las entidades territoriales, como consecuencia de las medidas adoptadas durante la Constitución de 1991, ha sufrido un deterioro progresivo en la segunda mitad de la década de los noventa (Figura 13). Este resultado se explica por un incremento del gasto superior al aumento de los ingresos por transferencias asignados a departamentos y municipios. Este déficit fue financiado con recursos del crédito, provenientes especialmente de las entidades financieras locales, los cuales fueron respaldados con la garantía de las mayores transferencias del Gobierno nacional que la ley asignaba a municipios y departamentos. Durante este periodo se presentó un crecimiento importante de los gastos corrientes, lo cual contribuyó a agravar la situación fiscal territorial.

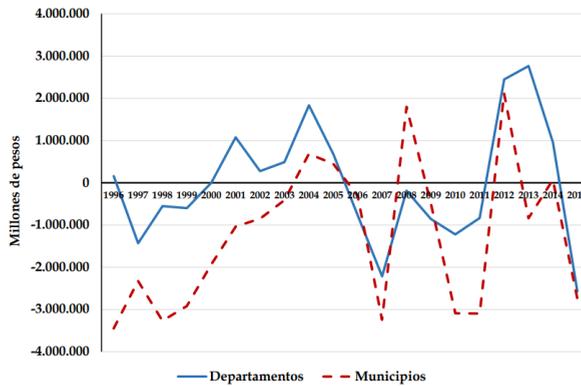


Figura 13. Déficit fiscal total departamental y municipal (miles de millones de pesos constantes de 2008).

Fuente: Bonet-Morón et al. (2018).

Debido al aumento del déficit fiscal de municipios y departamentos, el Gobierno tomó varias medidas en busca de reducir el endeudamiento y mejorar el balance fiscal de las entidades territoriales. Como se observa en la Figura 13, los departamentos registraron déficit fiscal entre 1997 y el año 2000, y los municipios entre el año 1996 y el 2003. Como resultado de las medidas tomadas, para el año 2004 tanto municipios como departamentos registraron superávit fiscal. Entre el 2006 y el 2010, las finanzas territoriales nuevamente se deterioraron, pero gracias al incremento en los precios internacionales del petróleo entre el periodo 2011 y 2014, los departamentos y municipios recibieron recursos importantes por concepto de regalías por la explotación de recursos minero-energéticos. Estos recursos adicionales contribuyeron a mejorar las finanzas y el balance fiscal tanto de departamentos como de municipios. La caída de los precios del petróleo a partir del 2014 se reflejó nuevamente en un deterioro de las finanzas territoriales (Figura 13).

4. Efecto de la pandemia sobre las finanzas territoriales

A raíz de la pandemia de la COVID-19, las finanzas territoriales se han visto afectadas de forma importante. Este deterioro tiene origen en la reducción del recaudo de impuestos tanto departamentales como municipales y en el efecto que la caída de los ingresos corrientes de la nación puede tener sobre las transferencias del Gobierno nacional (SGP) a las entidades territoriales. Adicionalmente, muchas entidades territoriales han aumentado el gasto público territorial para atender la emergencia social a causa de las medidas de aislamiento.

4.1 Efectos sobre el crecimiento económico

Para evaluar el efecto de las medidas del aislamiento preventivo a raíz de la pandemia de la COVID-19 sobre el crecimiento económico, la Tabla 3 presenta el crecimiento trimestral del producto interno bruto (PIB) y la contribución al crecimiento del valor agregado bruto de las diferentes actividades económicas. Los resultados a corto plazo muestran el choque que sufrió la economía como consecuencia de la pandemia. El crecimiento económico para el segundo trimestre del 2020, respecto al trimestre inmediatamente anterior, fue de -14.9 %. Casi todas las actividades económicas contribuyeron a la caída del producto a excepción de actividades financieras y de seguros (0.02 %) y las actividades inmobiliarias (0.01 %). Las actividades económicas que más contribuyeron al descenso, en su orden son el comercio al por mayor y al por menor, la reparación de vehículos automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida con un -5.02 %, industria manufactura con -2.54 % y construcción con -1.47 %.

El efecto de la pandemia en la economía regional es diferente para cada territorio, en razón al nivel de aislamiento y al peso de las actividades económicas dentro de su producto económico. Las medidas de aislamiento variaron dependiendo del número de casos de COVID-19⁶⁵ registrados por departamentos durante el periodo marzo y noviembre del 2020 (véase Tabla 4). Las medidas tomadas por el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales con el propósito de prevenir y controlar la propagación del virus, tuvieron efectos sobre la producción y el empleo de las entidades territoriales. A pesar de lo que se puede vislumbrar, existe una enorme incertidumbre sobre lo grave que será la disminución en la producción y cómo se verán afectadas las economías regionales (Banco Mundial, 2020) a medio y largo plazo.

Con el fin de estimar el efecto probable de las medidas de aislamiento preventivo a raíz de la pandemia de la COVID-19 en el nivel regional, Bonet *et al.* (2020) utilizan un modelo insumo-producto para la economía, en la evaluación de este efecto en 54 sectores económicos. Con este propósito, los autores restringen el desarrollo de actividades de un parte de los trabajadores, teniendo en cuenta grupos de edad y sectores de producción. A diferencia de otros trabajos y cálculos del efecto de la pandemia de la COVID-19, el documento (2020) examina la importancia de cada sector en la estructura económica y la interdependencia entre sectores. Tiene en cuenta los encadenamientos productivos, hacia adelante (oferta de bienes a otros sectores) y hacia atrás (qué tanto demanda un sector de otros sectores), y

⁶⁵ El primer caso de COVID-19 fue diagnosticado en China en diciembre 10 del 2019 y el primer fallecimiento se produjo el 9 de enero del 2020.

las interrelaciones entre sectores económicos. Los resultados, teniendo en cuenta la estructura económica de los departamentos, el grado de informalidad y las interrelaciones entre sectores económicos, sugieren una reducción del número de empleados y pérdidas que fluctúan entre 0.5 % y 6.1 % del PIB nacional.

Las ramas económicas más afectadas son alojamiento y servicios de comida, servicios inmobiliarios, servicios administrativos, actividades profesionales, construcción y comercio. La disminución en las actividades productivas se ve traducida en una caída de la contribución a la inversión agregada. Cálculos que concuerdan con las cifras presentadas en la Tabla 3. En razón a la mayor contribución en la generación del producto nacional, Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca registran las mayores pérdidas en los escenarios considerados por Bonet *et al.* (2020). A su vez, los autores sostienen que los departamentos más vulnerables al aislamiento son Antioquia, Boyacá, San Andrés, Santander y Valle del Cauca.

Otra aproximación para medir los efectos de la pandemia sobre la actividad productiva es utilizando los resultados de la encuesta a 400 empresas de la Cámara de Comercio de Bogotá (2020) y la comparación con lo evidenciado en otras cámaras de comercio del país. Los principales resultados al mes de septiembre de estas encuestas se resumen a continuación⁶⁶: (1) el 59.6 % de las empresas de Bogotá funcionaron parcialmente y solo un poco más del 25 % lo hicieron normalmente; en el ámbito nacional, el 63 % de las empresas funcionó parcialmente; (2) el 50 % de las empresas de Bogotá mantuvo el número de trabajadores; a nivel nacional este porcentaje fue de 57 %; (3) el 81 % de las empresas de Bogotá registró una disminución en sus ventas frente a un 77 % a nivel nacional; (4) el 18 % de las empresas de Bogotá realizó inversiones en maquinaria, equipo o ampliación de capacidad productiva, respecto a un 17 % de empresas a nivel nacional; (5) además de la pandemia como principal problema de los empresarios, ellos reportan que la suspensión de actividades, la baja demanda, la falta de capital de trabajo, la cartera vencida, fueron otros problemas importantes; (6) las dificultades por la pandemia afectaron en mayor porcentaje a las micro y pequeñas empresas, 62 % y 27 % respectivamente; (7) las ramas de actividades económicas más afectadas por la pandemia se encuentran en servicios, comercio e industria; (8) el 7 % de las empresas de Bogotá exportó, a nivel nacional solo lo hizo el 3 %.

⁶⁶ Este análisis sigue de cerca el documento de la Cámara de Comercio de Bogotá (2020).

Tabla 3. Tasa de crecimiento trimestral del producto interno bruto

Clasificación Cuentas Nacionales	Secciones CHU Rev. 4 A.C. 12 agrupaciones	Concepto	2019 ^{er}				2020 ^{er}				2020 ^{er}			
			I	II	III	IV	I	II	I	II	I	II	I	II
			Tasa de crecimiento trimestral (base 2015)				Contribución al crecimiento del Valor Agregado							
A		Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0.2	1.5	1.0	1.9	3.7	-6.1	0.02	0.10	0.07	0.13	0.27	-0.49
B		Explotación de minas y canteras	1.8	-1.3	0.3	-1.1	-2.3	-18.5	0.10	-0.07	0.02	-0.06	-0.12	-0.94
C		Industrias manufactureras	-0.6	1.1	0.6	0.9	-4.5	-21.6	-0.08	0.15	0.08	0.11	-0.57	-2.54
D + E		Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0.2	0.8	1.2	0.4	1.0	-10.9	0.01	0.03	0.04	0.01	0.03	-0.39
F		Construcción	-1.7	-1.3	-0.9	-0.1	-6.7	-24.8	-0.12	-0.10	-0.06	-0.01	-0.45	-1.47
G + H + I		Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	1.8	1.4	1.4	0.4	-2.1	-33.7	0.34	0.27	0.27	0.08	-0.39	-5.02
J		Información y comunicaciones	-1.0	2.5	-2.0	1.0	-0.1	-4.1	-0.03	0.08	-0.06	0.03	-0.00	-0.14
K		Actividades financieras y de seguros	1.7	1.5	2.8	-1.8	-0.2	0.3	0.09	0.08	0.15	-0.09	-0.01	0.02
L		Actividades inmobiliarias	0.7	0.7	0.9	0.6	0.5	0.1	0.07	0.07	0.08	0.06	0.05	0.01
M + N		Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1.4	1.1	0.9	0.5	0.5	-11.8	0.11	0.08	0.07	0.04	0.04	-0.96
O + P + Q		Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	1.3	2.3	0.6	0.7	-1.0	-3.8	0.21	0.38	0.10	0.12	-0.16	-0.72
R + S + T		Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	1.7	0.4	0.4	-0.3	-3.4	-34.9	0.05	0.01	0.01	-0.01	-0.09	-0.70
B.1b		Valor agregado bruto	0.9	1.4	0.6	0.4	-0.8	-15.8						
D.21-D.31		Impuestos menos subvenciones sobre los productos	0.7	1.7	1.9	1.3	-4.0	-14.5						
B.1b		Producto interno bruto	0.5	1.6	0.8	0.7	-2.1	-14.9						

Tabla 4. Casos de COVID-19 en Colombia

		Colombia. Casos de COVID-19										
		mar-23	jul-02	nov-12	Var abs		mar-23		nov-12	Var abs		
		mar-jul	jul-nov	mar-jul	jul-nov	mar-jul	nov-12	mar-jul	nov-12	mar-jul	nov-12	
1	Bogotá D.E.	113	32,726	342,530	32,613	309,804	19	Caquetá	43	12,250	43	12,207
2	Antioquia	52	4,981	189,432	4,929	184,451	20	La Guajira	536	10,845	536	10,309
3	Valle del Cauca	37	10,904	93,527	10,867	82,623	21	Atlántico	25,181	31,660	25,181	6,479
4	Santander	3	812	46,810	809	45,998	22	Casanare	69	5,807	68	5,738
5	Cundinamarca	14	3,006	46,227	2,992	43,221	23	Putumayo	29	4,629	29	4,600
6	Cesar	1	1,076	27,665	1,075	26,589	24	Magdalena	1,988	6,059	1,988	4,071
7	Córdoba		893	27,275	893	26,382	25	Arauca	81	3,712	81	3,631
8	Huila	11	365	26,518	354	26,153	26	Chocó	1,740	4,281	1,740	2,541
9	Meta	5	1,293	25,175	1,288	23,882	27	San Andrés Islas	28	1,961	27	1,933
10	Norte de Santander	8	347	24,056	339	23,709	28	Guaviare	39	1,651	39	1,612
11	Tolima	4	1,042	23,660	1,038	22,618	29	Guanía	14	1,164	14	1,150
12	Nariño		3,574	23,528	3,574	19,954	30	Vaupés	28	1,095	28	1,067
13	Risaralda	14	563	19,868	549	19,305	31	Vichada	1	850	1	849
14	Caldas	7	267	18,689	260	18,422	32	Amazonas	2,325	2,981	2,325	656
15	Boyacá		405	17,735	405	17,330	33	Bolívar	9,629	6,905	9,629	2,724
16	Sucre		1,490	15,999	1,490	14,509	34	Barranquilla D.E.	7	42,389	7	42,389
17	Cauca	2	467	14,421	465	13,954	35	Cartagena D.T y C.	16	27,585	16	27,585
18	Quindío	7	168	13,021	161	12,853	36	Santa Marta D.T. y C.	3	12,052	3	12,052
Total					306	106,110	1,174,012	105,804	1,067,902			

4.2 Efectos sobre los ingresos y gastos territoriales

A causa de las medidas de aislamiento, que afectaron la actividad económica de varios sectores económicos y, por lo tanto, las bases tributarias de varios de los impuestos subnacionales, el recaudo tributario territorial se vio negativamente impactado. Como resultado de la caída en los ingresos tributarios, se presenta una reducción en el margen de maniobra de las autoridades subnacionales y un aumento en el deterioro de las finanzas públicas subnacionales. Adicionalmente, considerando que la definición de la bolsa de las transferencias del SGP tiene en cuenta el comportamiento de los ingresos corrientes del Gobierno nacional, si no se toma ninguna medida en términos de la definición de la fórmula, los ingresos que departamentos y municipios recibirían en el año 2021 por concepto del SGP se verían negativamente afectados, situación que agravaría aún más la reducción de las transferencias que se viene registrando durante los últimos años, con consecuencias para la financiación de los servicios de educación y salud.

En general, las medidas para aliviar los efectos de la COVID-19 afectaron la producción económica del país a partir de un *shock* sobre la oferta y a través de él sobre la demanda: (1) vía el consumo, porque el desempleo aumentó y como resultado aumentó el ahorro precautorio de la población; (2) vía la inversión, debido al recorte de la producción por falta de realización de lo producido y el aumento de los costos; y (3) vía el menor recaudo por rentas impositivas, debido a la desaparición de empresas, lo cual se ve reflejado en un deterioro de las finanzas nacionales y territoriales a lo largo de lo que queda del 2020 y en el 2021. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, entre enero y agosto se liquidaron 37 000 empresas, de las cuales el 99 % corresponde a pymes. Como resultado del deterioro fiscal, el gasto público y el endeudamiento de las entidades territoriales se ven afectados. Otros ingresos territoriales que se impactan como consecuencia de las medidas de aislamiento a raíz de la pandemia son los provenientes de loterías y juegos de suerte y azar, el impuesto al registro, los impuestos al consumo, las estampillas, la sobretasa a la gasolina y los ingresos no tributarios.

Adicionalmente, como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados sufrieron reducciones en los ingresos debido a la imposibilidad de las empresas de continuar con la actividad productiva y con las obligaciones y compromisos con los trabajadores⁶⁷. Por tanto, el consumo de los hogares y la inversión de las empresas se contrajo, causando una disminución significativa de la producción que se refuerza con la caída de las exportaciones

⁶⁷ Decreto 637 de 6 de mayo de 2020.

del país. Exportaciones que disminuyen por la perturbación del comercio internacional debido al impacto de la COVID-19, que contrajo la producción y el consumo a nivel internacional. Al deterioro de la actividad productiva y del empleo en el país se suman los niveles de informalidad presentes. Entre el trimestre de diciembre del 2019 y febrero del 2020, el DANE reportó un nivel de 47,9 %, que, sumado a las desigualdades regionales, puede afectar aún más a la población pobre y vulnerable.

La caída en la actividad económica del país afecta las finanzas territoriales de forma directa e indirecta, a través del recaudo de los impuestos a cargo del departamento y municipios, y a través de la caída de los impuestos del Gobierno nacional que afecta los recursos del SGP. En particular, con respecto a los impuestos nacionales, en la Figura 14 se observa que a partir del mes de abril y hasta el mes de septiembre del 2020, los recaudos de impuestos fueron inferiores con respecto a los recaudos del 2019. Estos recaudos incluyen impuesto de renta, IVA, gravamen a los movimientos financieros, impuesto de timbre, patrimonio, riqueza, impuesto al consumo, a la gasolina y los impuestos externos por concepto de aranceles e IVA externo. La caída en los recaudos del Gobierno nacional, si no se toman las medidas para revisar la fórmula, afectará los recursos que departamentos y municipios reciben del Gobierno nacional para financiar la provisión de los servicios de educación y salud.

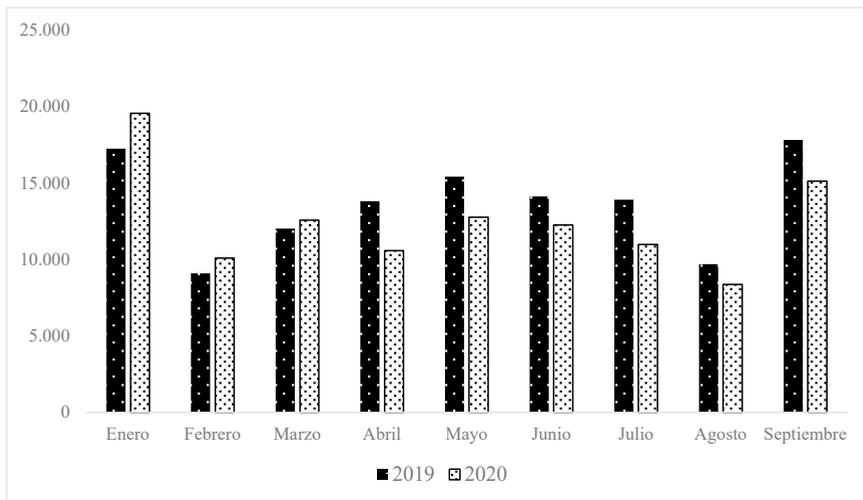


Figura 14. Recaudo de impuestos del Gobierno nacional (miles de millones de pesos)

Fuente: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

4.3 Alivios del Gobierno nacional

Con el fin de mitigar la pandemia, el Gobierno nacional, entre el 12 de marzo, que se declaró en todo el territorio nacional el estado de emergencia

sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19, y el 1 de septiembre de 2020, expidió 166 decretos, 5 acuerdos, 318 resoluciones, 76 circulares, 2 conceptos y 18 directivas⁶⁸. Vale la pena señalar que el Gobierno nacional, a través del Decreto 518 del 4 de abril del 2020, creó el Programa Ingreso Solidario con el propósito de entregar transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA), por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, por un término de 30 días calendario (Decreto-Ley 417 del 17 de marzo de 2020).

De acuerdo con el Gobierno, el Programa tiene previsto atender a tres millones de hogares que no pertenecen a ningún programa social y que se encuentran en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad. Hogares que recibirán un auxilio de 480 000 pesos, divididos en tres giros. No obstante, de acuerdo con Garay y Espitia (2020), el auxilio no es suficiente para cubrir las necesidades, más aún porque antes de la pandemia los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad se encontraban clasificados así: 3 % de los hogares como clase alta, 41 % clase media, 27 % hogares en situación de vulnerabilidad y 29 % hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza. A lo anterior se suma la concentración de los ingresos, que según los mismos autores se encuentra alrededor de 0.62, medido a través del índice de Gini. Garay y Espitia (2020), a raíz del incremento del deterioro del ingreso de los hogares como consecuencia del impacto social y económico del confinamiento para detener la pandemia de la COVID-19 y la concentración del ingreso, consideran la creación de una “renta básica de emergencia para el sector rural que cubra al 100% de la población pobre y vulnerable” de un salario mínimo legal vigente, el cual se estima tendría un costo mensual de 0.22 % del PIB.

El 1 de abril, el Gobierno, a causa de la declaratoria del estado de emergencia, social y ecológica, y de la necesidad de recursos adicionales a los ordinarios, concedió facultades a los gobernadores y a los alcaldes, mientras dure la declaración de emergencia, para realizar adiciones, modificaciones y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, que permitan atender la pandemia e impedir la extensión de sus efectos (Decreto 512 del 1 de abril de 2020). Este tipo de medidas contribuyen a dar holgura a las finanzas de las entidades territoriales, las cuales, como se mencionó anteriormente,

⁶⁸ Consultar la página: <http://www.suin-juriscal.gov.co/legislacion/covid.html>.

enfrentan una reducción de sus ingresos y dificultad de planeación presupuestal.

El deterioro de la actividad comercial internacional, sumado a la caída de los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, reduce el ingreso de las regiones productoras de estos recursos vía regalías, lo cual repercute en la situación fiscal y económica. Debido a la ampliación del estado de excepción por 30 días calendario más (Decreto-Ley 637 de 6 de mayo del 2020), se amplían las facultades a gobernadores y alcaldes, mediante instrumentos legales, para atender la emergencia y los efectos en el empleo, a través del acceso a líneas de crédito, el endeudamiento y la reorientación de rentas de destinación específica, “para financiar gastos de funcionamiento, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia” (Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo del 2020).

Entre las razones de la expedición del Decreto 637 del 2020, con el cual se desarrollará normativa de manejo presupuestal bajo la declaración de estado de emergencia, se encuentra que “la reducción de los ingresos corrientes de libre destinación, que sirve de fuente de pago para el funcionamiento de las entidades territoriales, podría generar incumplimiento en los límites de gastos definidos en la Ley 617 del 2000”. La reducción que se prevé no es solo para el 2020, sino para el 2021. De tal manera, que se conceden facultades a los gobernadores y alcaldes, a partir del decreto legislativo 678 de 2020, para, (1) reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto; (2) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, pero ajustados a las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales, según aclaración de la Corte Constitucional; (3) ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica a través de la contratación de operaciones de crédito público para las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100 %, sin la necesidad de verificar el cumplimiento de la relación interés/ ahorro operacional (art. 2 de la Ley 358 de 1997); y (4) asignar el 100 % de la sobretasa al ACPM a los departamentos para el periodo gravable junio del 2020 y hasta el periodo gravable diciembre del 2021 y no lo dispuesto por la Ley 488 de 1998, pero en el entendido, dice la Corte Constitucional, de que estos recursos se destinen a atender la emergencia económica declarada por el Decreto Legislativo 637 de 2020. De este mismo decreto, la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 6, 7 y 9.

4.4 Papel de las entidades territoriales en la recuperación de la economía

Los efectos a corto plazo de la pandemia sobre las finanzas públicas territoriales, hacen necesario considerar el fortalecimiento de los sistemas tributarios territoriales y la autonomía de los departamentos y municipios.

Por tanto, a continuación, se resaltan las principales recomendaciones que la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial entregó en el mes de agosto al Gobierno nacional, las cuales cobran importancia para la recuperación de las finanzas territoriales en la época de la pospandemia.

La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial reconoce la importancia de contar con una buena administración tributaria, porque es “uno de los requisitos para administrar políticas tributarias de manera efectiva y eficiente” (2020, p. 273). El logro de una administración tributaria eficiente en los departamentos y municipios se refleja en la autonomía, en el uso de tecnología de la información y en la cultura de pago del contribuyente para financiar los bienes públicos. Sin embargo, para alcanzarla es requisito la voluntad política, además de la capacidad institucional. La voluntad política es entendida como los “esfuerzos necesarios para conseguir un mejor nivel de recaudo”, a través de la implementación del sistema de manera efectiva, con una estrategia clara y con unos recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes.

En el caso de la administración tributaria de las entidades territoriales, la Comisión de Estudio encuentra una alta heterogeneidad como resultado de periodicidades diferentes, variedad de formularios, aplicación de las leyes, entre otras. Según recomendación de la Comisión, es necesario promover las economías de escala en la gestión tributaria, disponer de unas reglas de juego claras para las administraciones y contribuyentes, y fortalecer las herramientas de asistencia técnica con las que cuentan los departamentos y municipios (2020, p. 281).

El impuesto predial es el impuesto más importante del nivel municipal y con cierta transparencia debido a la aplicación de las reglas de juego que lo definen. Sin embargo, el uso apropiado de este impuesto, incluido el de plusvalía, depende de un buen sistema catastral, que pueda identificar los predios y los tamaños, base para establecer la estructura de propiedad: propiedad y valor del suelo, y facilitar el mercado de tierras en el país (Ibáñez & Muñoz, 2011). El Gobierno del presidente Duque, a través del CONPES 3958 de marzo 26 de 2019, estableció la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito con el objetivo de “pasar del actual 5,68% del área del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60% en 2022 y posteriormente al 100% de cobertura en 2025”. Esta política pública contribuye al fortalecimiento no solo fiscal sino interinstitucional de las entidades territoriales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el sector privado, al mejorar la información catastral y de registro, para brindar seguridad jurídica de los intereses que se presentan sobre la tierra (ocupación, valor, uso y urbanización) y para apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental.

Es importante que los esfuerzos hacia la descentralización, a través de un sistema tributario territorial eficiente y menos complejo, contribuyan a fortalecer la autonomía y a reactivar las economías regionales, y disminuyan las prácticas de evasión y elusión que presentan tanto personas naturales como jurídicas. El fortalecimiento de la autonomía de los Gobiernos locales permite programar (planear) mejor las iniciativas de inversión a largo plazo para que respondan a las necesidades de los ciudadanos según los programas de desarrollo local. De acuerdo con la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020),

para fortalecer la autonomía de los departamentos e inducir comportamientos socialmente responsables es necesario fortalecer el impuesto a los vehículos y el impuesto al consumo de cerveza, licores, así como de cigarrillos y tabaco. Además, para simplificar la estructura tributaria, es posible la eliminación de varios impuestos de bajo recaudo. (p. 16)

Un factor que puede favorecer las finanzas territoriales y la recuperación económica de los departamentos y municipios del país es el plan que tiene el Gobierno nacional de destinar recursos a la inversión en infraestructura de transporte. Este hecho tiene efectos positivos a corto plazo sobre la generación de empleo local y efectos a medio y largo plazo sobre el crecimiento de las regiones y del país en general, considerando el impacto positivo que tiene una buena infraestructura de transporte sobre el crecimiento económico. Por otro lado, los planes de incentivar la construcción de vivienda a través de la adjudicación de subsidios a la compra de vivienda nueva, también tienen efectos positivos sobre la generación de empleo y en los sistemas tributarios locales. En particular, el recaudo del impuesto predial a cargo de los municipios del país se puede ver favorecido. No obstante, como lo señaló la Comisión de Expertos, es importante tomar las medidas necesarias para la actualización del catastro y para mejorar la eficiencia en el recaudo del impuesto.

Finalmente, otra fuente importante de recursos que tienen los Gobiernos departamentales y municipales para incentivar la recuperación económica, son los recursos por regalías de los recursos minero-energéticos. En efecto, con la reforma aprobada en septiembre del 2020 se introdujeron modificaciones importantes al Sistema General de Regalías, con las cuales se espera mejorar el funcionamiento del sistema. Es importante señalar que el presupuesto de regalías para el periodo 2021-2022 asciende a 17,3 billones. Los ingresos corrientes se asignarán de acuerdo con lo establecido en el nuevo SGR a los departamentos, las regiones productoras de hidrocarburos y a los municipios del país. Se espera que parte de estos recursos se destinen a proyectos de reactivación económica, incluidos proyectos de infraestructura de transporte. En síntesis, la reforma busca que las entidades territoriales

cuenten con nuevos recursos para apoyar la reactivación tras los graves efectos de la COVID-19 en todo el país (Melo et al., 2020).

5. Conclusiones

En este capítulo se analizó el proceso de descentralización colombiano y su impacto en el desempeño fiscal de las entidades territoriales. El análisis tiene en cuenta los diferentes cambios institucionales que ha tenido el país en el proceso de la consolidación de la descentralización. La descentralización es un proceso que se ha planteado en diversas épocas de la historia de Colombia, la cual busca distribuir el poder y la asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. La descentralización se consolidó con la Constitución de 1991, que dio mayores recursos y responsabilidades a los municipios y departamentos del país. En una primera etapa, la aplicación de la normativa incentivó el gasto territorial, lo que se vio reflejado en un aumento del déficit fiscal de las entidades territoriales. Para corregir el desbalance fiscal, el Gobierno nacional toma varias medidas en materia de endeudamiento y revisa en varias ocasiones la fórmula y los criterios de distribución de los recursos del sistema de transferencias del Gobierno nacional a departamentos y municipios, los cuales, con estos recursos deben financiar la provisión de los servicios de salud, educación básica y media.

A raíz de estas medidas, los recursos por transferencias en términos del PIB se han reducido con respecto al máximo observado en el año 2001. Este hecho, junto con los efectos sobre el crecimiento económico de las medidas de aislamiento a raíz de la COVID-19, ha golpeado negativamente las finanzas territoriales. Las medidas de aislamiento afectaron la producción de varios sectores económicos, con efectos negativos sobre los recaudos de impuestos departamentales y municipales, así como los del Gobierno nacional. La caída en los impuestos regionales se ve reflejada de manera directa en las finanzas de los Gobiernos subnacionales y las del Gobierno nacional, a través de la disminución de los recursos que reciben por concepto de transferencias del Gobierno nacional que, de acuerdo con la fórmula para fijar el monto para distribuir, considera el comportamiento de los ingresos corrientes de la nación. Adicionalmente, las entidades territoriales han tenido que asumir un mayor gasto social para atender los efectos de las medidas de aislamiento sobre el empleo y la destrucción de empresas.

Pese a los efectos negativos que se han observado sobre el crecimiento económico y el desempeño de las finanzas territoriales, a causa de las medidas de aislamiento por la pandemia de la COVID-19, se abren oportunidades para que las regiones desempeñen un papel importante en la recuperación de la economía de la pospandemia. Las autoridades locales, al estar más cerca de los ciudadanos, tienen la oportunidad de reorganizar de forma más eficiente la reapertura de todos los diferentes sectores económicos.

Sin embargo, hay que considerar la heterogeneidad regional en cuanto a la administración pública y la estructura productiva. Esto, aunado a los planes de inversión en infraestructura de transporte y de construcción de vivienda nueva, tiene efectos positivos sobre el empleo a nivel regional y sobre el recaudo de impuestos territoriales. En esta medida, las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial toman fuerza en este momento en que se hace necesaria la recuperación de las finanzas territoriales, pero también la de la economía en general.

Referencias

- Banco Mundial. (2020). *La economía en los tiempos del Covid-19*. Banco Mundial.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, J., & Montero-Mestre, L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República.
- Bonet-Morón, J., Ricciullo-Marín, D., Pérez-Valbuena, G. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A., Araújo, I. F., & Perobelli, F. S. (2020). *Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2020). *Encuesta Ritmo Empresarial. Resultados para Bogotá. Balance primer semestre 2020 y expectativas segundo semestre 2020*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Cárdenas S., M. (2020). *Introducción a la economía colombiana*. Fedesarrollo, Alpha Editorial.
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe final 2020*. AECOM- CEDE.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. FEDESARROLLO.
- Contraloría General de la República -CGR-. (2017). *Los OCAD y la gestión por proyectos: evaluación del Sistema General de Regalías*. CGR.
- Daughters, R., & Harper, L. (2007). Fiscal and Political Decentralization Reforms. In E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America* (pp. 213-261). The Inter-American Development Bank y Stanford University Press.
- Delgado, S. T. & Acero, E. J. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012. *Apuntes del Cenes*, 34(60), 215-246.
- Garay, L. J. & Espitia, J. E. (2020, 9 de nov.). *Mujeres y jóvenes, los más afectados con la situación de pobreza en Colombia*. UN Periódico Digital.
- Ibáñez, A. M. & Muñoz, J. C. (2011, ago.). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* Notas de Política, n.º 9. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- Iregui, A. M., Alba, M. L. & Ramos, J. (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Borradores de Economía n.º 381. Banco de la República de Colombia.
- Kahn, T. (2020, jul.). *Ciclos políticos en la aprobación y ejecución de proyectos en el Sistema General de Regalías*. FEDESARROLLO.

- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank.
- Melo, L. (2004). *Intergovernmental Fiscal Relations: The Colombian Case*. Economics PhD Theses 0304, Department of Economics, University of Sussex Business School.
- Melo, L., Toro, J. & Zárate, H. (2020). *La inversión en infraestructura de transporte*. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia.
- Melo, L. & Ramos, E. (2017). *El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Institutos de Estudios Latinoamericanos.

ESTRUCTURA TRIBUTARIA TERRITORIAL

*Ricardo Bonilla González**

Introducción

La organización político-administrativa colombiana, con carácter de Estado unitario, programa de descentralización y Gobierno democrático representativo, se distribuye entre un Gobierno nacional central (GNC), 32 Gobiernos departamentales, 1103 municipales, 18 de áreas no municipalizadas y el Distrito Capital de Bogotá, que hace las veces de departamento y municipio. Todos tienen alguna fuente de financiación por asignación de tributos y transferencias. El ordenamiento jurídico también reconoce la separación de poderes y las funciones de cada uno, el legislativo, el ejecutivo y el judicial que, en materia de fuentes de financiamiento es clara, los tributos son aprobados y reglamentados en el legislativo y gestionados y administrados por el ejecutivo, mientras el judicial resuelve diferencias.

Las fuentes de financiamiento de los diferentes niveles de gobierno provienen de la asignación de recursos de origen tributario, la explotación de recursos propios o de capital, los recursos de crédito y las transferencias que se acuerden entre Gobiernos. Por centralidad, al Gobierno nacional central le corresponden los principales tributos con cobertura nacional, a los departamentos por ser nivel intermedio le corresponden otros de cobertura regional y a los municipios los tributos locales, mientras el Distrito Capital reúne los tributos departamentales y locales causados en su jurisdicción geográfica. Por razones de raigambre de la población, los tributos de mayor alcance corresponden a los que dan sentido de pertenencia a lo local y lo nacional, los relacionados con la propiedad de la tierra y la actividad desarrollada en el municipio, y los ingresos y transacciones de origen económico del ámbito nacional.

La evolución de la estructura tributaria territorial y su impacto en la pandemia es el objeto de este escrito, el cual consta de cinco partes: i) el recaudo tributario colombiano en el tiempo y su distribución por niveles

* Profesor pensionado de la Universidad Nacional. rbonillag@unal.edu.co
© <https://orcid.org/0000-0001-6473-9312>

de gobierno, ii) la canasta impositiva municipal, evolución y recaudo, iii) la canasta impositiva departamental, evolución y recaudo, iv) el financiamiento del Distrito Capital, y v) las dificultades de financiamiento de los territorios, su impacto por COVID-19 y algunas propuestas.

1. Los ingresos tributarios de Colombia

La estructura tributaria del país cubre los tres niveles de gobierno actuando sobre las fuentes gravables de la economía colombiana: i) ingresos, ii) propiedades o riqueza, iii) ventas, iv) consumo y v) actividad económica, distribuidos en 36 impuestos diferentes. Dado el ordenamiento jurídico (Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2019) administrativo y las respectivas competencias asignadas, la iniciativa en materia tributaria la tiene el Ejecutivo, para presentarlo en forma de proyectos al Legislativo, que es el único que los puede aprobar, tanto en nación como en departamentos y municipios, es decir, ni presidente ni gobernador ni alcaldes aprueban impuestos, solo tienen autorización para recaudar lo aprobado en Congreso, asambleas y concejos.

El Congreso aprueba toda la estructura tributaria, nacional y territorial, y le concede a asambleas y concejos la facultad de reglamentar lo que les corresponda, dentro del marco jurídico para su tratamiento. Ninguno de los 36 impuestos vigentes en el territorio nacional es novedoso, todos han sido implementados en otros países, algunos son heredados de la época colonial y vienen de España, otros corresponden al tránsito a la modernidad en la construcción de democracia; la diferencia es el momento, la forma y el alcance con que existen en Colombia, por lo general con la idea internacional pero llena de artilugios.

En los impuestos del nivel nacional o central, el país refleja la estructura de un régimen unitario, a diferencia del federal, en relación con la actividad económica. En ambos tipos de regímenes existe el impuesto de renta, que grava los ingresos de personas naturales y jurídicas, con destino a las arcas del Gobierno central nacional. También existe el impuesto de ventas, que se aplica en función del régimen. En los países unitarios se grava con destino al Gobierno central, mientras que en los federados es el ingreso prioritario de los Estados y el que da sentido de pertenencia y autonomía a los mismos, por tanto, constituye el principal ingreso regional. El impuesto al valor agregado (IVA) es una variante del impuesto de ventas.

Los impuestos territoriales se dispersan entre departamentales y municipales, cada uno de esos niveles con un paquete de impuestos, todos diferentes y asignados por diversas decisiones en el Congreso, varias con un siglo de vigencia. Los tributos de mayor raigambre regional, departamental, se relacionan con el consumo de productos nocivos para la salud, mientras

que los municipales tienen que ver con lo que genera mayor sentido de pertenencia a la esfera municipal, la propiedad de la tierra y la actividad desempeñada o negocio vinculado, lo que veremos más adelante.

La división político-administrativa colombiana se da en 32 departamentos y 1103 municipios, además del Distrito Capital de Bogotá. La organización departamental hace las veces de nivel intermedio de gobierno, entre nación y municipio, y cumple funciones de agente regional; independientemente de las propuestas para dividir al país en cinco o seis grandes regiones, por ahora el Gobernador es ese mandatario regional encargado de gobernar el territorio bajo su jurisdicción y coordinar con los alcaldes programas que superen la órbita municipal, para lo cual tiene asignadas fuentes de recursos tributarios específicos, por lo general insuficientes.

Los municipios, cualquiera sea su tamaño, son lo más cercano a la población y donde necesidades y expectativas son más visibles y los gobernantes dan respuestas, para lo cual también se le asignaron recursos. Los municipios constituyen el nivel inferior de la organización sociopolítica y donde descansa la base del poder, para lo cual a los alcaldes les fueron entregadas competencias y responsabilidades dentro de un programa de descentralización sin federalismo, con recursos locales y transferidos. El financiamiento municipal se da con impuestos locales y transferencias de la nación. Aquí examinaremos la primera fuente.

El Distrito Capital de Bogotá es un municipio especial (Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto 1421 de 1993), es la capital del país, técnicamente también del departamento de Cundinamarca, y tiene funciones de organización departamental en su territorio. Como Distrito Especial tiene dos rasgos diferenciales de otras grandes ciudades: i) elige un solo mandatario local, el alcalde mayor, y no tiene injerencia en la elección del gobernante departamental, ni los habitantes de Cundinamarca en Bogotá, y ii) para ejercer esas funciones en el área de jurisdicción de la ciudad, le fueron asignados los recursos tributarios municipales y departamentales, estos últimos con acuerdo de reparto con la autoridad departamental. Es un municipio con funciones y recursos propios y de departamento.

Tabla 1. Ingresos tributarios Colombia, según nivel de gobierno (millones de pesos y porcentaje en PIB)

Nivel gobierno	2000	2005	2010	2015	2019
Nación	19,295,107	43,591,600	70,190,193	123,705,323	157,366,861
Departamentos	1,583,895	3,377,768	4,967,820	6,752,847	8,407,567
Municipios	1,753,130	3,818,222	6,740,224	12,425,108	17,283,482
Distrito Capital	1,117,014	2,241,015	4,151,483	7,219,071	9,489,708
Total	23,749,146	53,028,605	86,049,720	150,102,349	192,547,618
% en PIB					
Nación	9.83	12.90	12.90	15.37	14.81
Departamentos	0.81	1.00	0.91	0.84	0.79
Municipios	0.89	1.13	1.24	1.54	1.63

Tabla 1 (cont.)

Distrito Capital	0.57	0.66	0.76	0.90	0.89
Total	12.09	15.69	15.82	18.65	18.12
PIB	196,373,851	337,958,000	544,060,000	804,692,000	1,062,342,495

Fuente: cálculos propios con base en datos de DANE, DIAN, SISFUT.

La participación de los impuestos en el PIB colombiano no ha sido abundante y se encuentra por debajo de lo formulado por organismos internacionales como ideal; CEPAL y BID (2020) sugieren que sea alrededor del 24 %. En Colombia (Tabla 1) en lo que va corrido del siglo XXI no ha superado el 18.6 % del PIB, incluyendo los tres niveles de gobierno, aunque evolucionó desde el 12.1 % del año 2000. La evolución del PIB tampoco ha sido lo más notable, un crecimiento por debajo del promedio a largo plazo, 4 % anual real, con algunos años excepcionales, en precios corrientes pasó de 196.4 billones de pesos en el 2000 a 1.062.3 billones en el 2019, mientras el total recaudado pasó de 23.7 billones a 192.5 billones en el mismo período.

La fuente de ingreso tributaria es la más importante fuente de recursos del Estado y sus diferentes niveles de Gobierno. En el caso colombiano, con régimen unitario, el Gobierno nacional central concentra el mayor porcentaje, 82 %, dejando el restante 18 % a los Gobiernos territoriales, con tres rasgos tendenciales en lo corrido del presente siglo:

- i. El recaudo de impuestos aumentó su participación en el PIB colombiano, desde el 12.1 % en el año 2000 hasta el 18.1 % en el 2019, con ligeros altibajos coyunturales, incremento de 6 puntos porcentuales originado en una serie de reformas tributarias, una cada dos años, dirigidas a resolver faltantes de caja de la nación.
- ii. El objetivo principal de las diversas reformas tributarias fue fortalecer el recaudo del Gobierno nacional central, que pasó del 9.8 % al 14.8 % del PIB en el mismo periodo, un incremento de 5 puntos porcentuales o del 83 %. El recaudo efectivo pasó, a precios corrientes, de 19.3 billones de pesos en el 2000 a 157.4 billones en el 2019.
- iii. Solamente, el 17 % del recaudo adicional se dirigió a los Gobiernos territoriales, distribuido desigualmente entre municipios y departamentos, con detrimento de estos últimos, que se estancan frente al PIB, mientras Distrito Capital y demás municipios suben un punto porcentual, hasta el 2.5 %. Los recaudos efectivos, a precios corrientes, aumentan por inercia, en departamentos desde 1.6 billones hasta 8.4 billones, el Distrito Capital desde 1.1 billones hasta 9.5 billones, y los demás municipios desde 1.8 billones hasta 17.3 billones de pesos.

En los ingresos tributarios no se incluyen tasas, multas ni contribuciones, mejor conocidas como ingresos no tributarios, dado que no son de

carácter general y corresponden al pago que realizan los ciudadanos por el uso de algún servicio prestado por entidad pública y solamente por el evento específico o por alguna sanción de carácter monetario, casos de peajes, multas de tránsito, contribuciones de valorización, participación en plusvalía, etc. En el Gobierno nacional central los ingresos no tributarios son poco importantes y representan menos del 1 % de sus ingresos corrientes, que corresponden a la suma de tributarios y no tributarios, mientras en los Gobiernos territoriales son fuente complementaria de ingresos; en los 32 departamentos representan el 19 % y en los municipios, incluido el Distrito Capital, el 15 %, proporción relativa a sus ingresos corrientes.

Los impuestos de renta y ventas son la principal fuente de ingreso de los Estados en el mundo y sobre ellos se formula la mayor parte de sugerencias de construcción de los estatutos tributarios, en busca de eficiencia, equidad y buena administración; sin embargo, no son los únicos impuestos vigentes. En el caso colombiano, la nación tiene aprobado un total de diez impuestos que constituyen fuentes mayores y menores de ingresos, ellos son: i) renta, ii) IVA interno y externo, iii) gravamen a los movimientos financieros GMF, iv) arancel de aduanas, v) consumo, vi) gasolina y ACPM, vii) riqueza, viii) carbono, ix) timbre y x) CREE, en extinción. Entre renta e IVA, el Gobierno nacional central colombiano (Tabla 2) recauda el 88 % de los ingresos tributarios de la nación, el GMF (5.5 %), aduanas (2.7 %) y los otros seis impuestos (3.8 %).

El impuesto de renta es el que más se ha intervenido en las reformas tributarias aprobadas en el presente siglo⁷⁰, en todos los casos buscando ampliar cobertura y reducir la participación de las empresas, desde la perspectiva de lograr una reforma integral, estructural y a largo plazo, algo que aún no se logra, por efecto del lobby y la capacidad de presión de diversos grupos de interés. No obstante, la participación del impuesto de renta en el recaudo nacional aumentó (45 %) y es más importante que el IVA (42 %). La desproporción entre renta corporativa y de personas naturales persiste, las razones para la misma están lejos de corregirse y ninguna reforma ha apuntado a las causas, que son: múltiples y variadas exenciones, concentración de activos improductivos, el asumir en sus costos gastos no relacionados con el objeto social y el cubrir gastos de accionistas, propietarios y ejecutivos para reducir la base gravable.

⁷⁰ Reformas tributarias siglo XXI: i) Ley 633 del 2000, ii) Ley 788 del 2002, iii) Ley 863 del 2003, iv) Ley 1111 del 2006, v) Ley 1370 del 2009, vi) Ley 1430 del 2010, vii) Ley 1607 del 2012, viii) Ley 1739 del 2014, ix) Ley 1819 del 2016, x) Ley 1943 del 2018, de financiamiento, declarada inexecutable, xi) Ley 2010 del 2019 de crecimiento.

Tabla 2. Colombia, impuestos para Gobierno nacional central (millones de pesos y porcentaje participación)

Nación	2000	2005	2010	2015	2019
Renta	7.526.964	18.538.970	28.115.446	41.382.408	71.065.759
IVA	8.532.431	18.462.180	31.361.949	45.032.198	66.255.673
GMF	1.036.744	2.401.226	3.224.922	6.741.442	8.670.910
Aduanas	1.762.238	3.007.760	4.865.484	5.070.077	4.274.613
Patrimonio o riqueza	0	474.219	2.235.367	5.544.789	925.179
Otros	436.730	707.243	387.025	19.934.409	6.174.727
Total	19.295.107	43.591.600	70.190.193	123.705.323	157.366.861
Renta	39,01	42,53	40,06	33,45	45,16
IVA	44,22	42,35	44,68	36,40	42,10
GMF	5,37	5,51	4,59	5,45	5,51
Aduanas	9,13	6,90	6,93	4,10	2,72
Patrimonio o riqueza	0,00	1,09	3,18	4,48	0,59
Otros	2,26	1,62	0,55	16,11	3,92
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: cálculos propios con base en datos de DIAN.

La intervención de mayor impacto se dio en la reforma del 2012, Ley 1607, que sustituyó los parafiscales destinados al SENA, ICBF y aporte patronal a salud, de impuestos a la nómina, por impuesto de renta, mediante el CREE, incluido en *otros* en la Tabla 2 para el 2015, y reducción nominal de la tasa corporativa. Con la posterior eliminación del CREE, la sustitución se mantuvo efectiva, de tal manera que, para las empresas del régimen ordinario, se redujeron costos laborales y tasa nominal de renta, situación vigente. La presión existente es bajar los costos laborales, eliminando esa parafiscalidad, seguir reduciendo la tasa nominal de renta corporativa y trasladar ese recaudo a personas naturales; sin embargo, el persistente lobby defiende las exenciones y no deja tocar la estructura de costos ni los activos improductivos. Prueba de ello es la eliminación de la renta presuntiva, aunque ella era realmente simbólica.

Desde la protocolización del impuesto al valor agregado (IVA) como la variante colombiana del impuesto a las ventas, se convirtió en fuente de ingresos principal, al mismo nivel de renta para el Gobierno nacional central, y se mantiene con una participación promedio del 43 %. Se exceptúa, para la Tabla 2 y el año 2015, la existencia del CREE en otros impuestos que, en su momento, alteró la distribución de los ingresos. Los debates sobre el IVA persisten: i) ¿cuál es la tarifa ideal? La general evolucionó desde el 12 % hasta el 19 % vigente y, cada vez que surge necesidad de caja, se sugiere incrementarla y unificarla, ii) ¿qué productos incluir? Cubre alrededor del 55 % de bienes transados en el país, y con dudas sobre el porqué de los bienes exentos y excluidos, así como su tratamiento diferencial, iii) ¿se puede devolver el IVA? Además de lo referido al tratamiento contable y al IVA encadenado, se trata de la población de menores ingresos, devolución

aprobada y con un costo inferior 1,5 billones de pesos, sobre un recaudo de 66 billones.

Sorprende la persistencia de un impuesto temporal, el gravamen a los movimientos financieros (GMF), y la incapacidad de sucesivos Gobiernos por cumplir la promesa de no volverlo permanente, así como el bajo recaudo por aranceles, cuando antes de 1990 era sustancial. La falta de una reforma tributaria estructural que organice la tributación colombiana con equidad y justicia, acompañada de los intereses encontrados en los debates del Congreso, es la causa de buscar resolver los problemas de caja con propuestas para las cuales no hay voluntad de corregir oportunamente. La apertura decretada en los noventa redujo el papel de aduanas y aumentó la importancia del IVA en los bienes importados, con tarifas similares a los bienes de origen nacional.

2. La canasta tributaria municipal en Colombia

Los ingresos tributarios municipales se basan en las relaciones de propiedad territorial y la actividad productiva ejercida, ambas son fuente del sentido de pertenencia al territorio local y tienen alto grado de certeza, razón por la cual han crecido mejor que los departamentales, hasta llegar a duplicarlos. Para el año 2019, representaron el 2.4 % del PIB con 25.2 billones de pesos, luego de depurar la ciudad de Bogotá D.C. e incluir solamente lo recaudado por tributos de origen municipal, dejando a un lado los de origen departamental. Son muchos impuestos, en total 15, sin contar la variedad de tasas y contribuciones, que no hemos tenido en cuenta. La dispersión no significa eficiencia en recaudo y el esfuerzo tributario se concentra en pocos impuestos, con mayor arraigo y organización, al mismo tiempo que tiende a ser más representativo en las ciudades con mayor dinámica económica y poblacional.

Como se observa en la Tabla 3, la diversidad de impuestos municipales se puede agrupar en dos conjuntos:

a) Los tres impuestos principales y representativos, cada uno con base gravable independiente y definida por actividad económica: el ICA, con el 38.4 %, que sube hasta el 40.2 % cuando se le adiciona el recaudo complementario por avisos y tableros (1.75); seguido por el gravamen a la propiedad inmobiliaria reunida en el impuesto predial unificado, con el 36.6 %, y la sobretasa a la gasolina corriente, con el 6.1 %, para un acumulado del 81.5 %, sin avisos, y del 83.2 % al incluirlos; y

Tabla 3. Colombia: impuestos municipales 2019 (millones de pesos corrientes y porcentaje)

Impuesto	Recaudo \$	Participación %
Industria y Comercio ICA	9.677.360	38,41
Predial unificado	9.208.529	36,55
Sobretasa a la gasolina	1.639.819	6,51
Subtotal	20.525.708	81,46
Estampillas	1.360.670	5,40
Contribución contratos obra pública	849.159	3,37
Delineación urbana	670.256	2,66
Alumbrado público	634.979	2,52
Avisos y tableros	440.958	1,75
Transporte oleoductos y gasoductos	259.535	1,03
Sobretasa bomberil	216.699	0,86
Sobre teléfonos urbanos	83.152	0,33
Circulación y tránsito	40.316	0,16
Compensación predial resguardos	27.717	0,11
Publicidad exterior visual	22.678	0,09
Espectáculos públicos	22.678	0,09
Degüello ganado menor	12.599	0,05
Apuestas mutuas	2.530	0,01
Otros ingresos tributarios	27.955	0,11
Total	25.197.590	100,00
Otros tributarios agrupados	4.671.881	18,54

Fuente: SISFUT de ingresos municipales 2019, cálculos propios.

b) la diversidad de otros 12 impuestos, con sus variantes, que, luego de excluir avisos y tableros, queda solamente en el 16.8 %; los más representativos son los considerados antitécnicos, generados en la variedad de estampillas (5.4 %) y contribución de obra pública (3.4 %), más el derivado de la expedición de licencias de construcción, el de delineación urbana (2.7 %), y el que financia el alumbrado público (2.5 %), los demás prácticamente inocuos.

El recaudo de 25.2 billones de pesos corresponde exclusivamente a impuestos de origen municipal, para lo cual es importante depurar la información proveniente del Distrito Capital, en lo relacionado con impuestos de origen departamental. Esa es la razón por la cual no concuerda lo reportado en las tablas 1 y 3. En la primera, la suma de todos los municipios y Bogotá da un recaudo de 26.8 billones, de los cuales 1.6 billones corresponden a recaudo bogotano por impuestos de origen departamental, para el neto efectivo de la Tabla 3; algo similar sucederá al examinar la información departamental, que se incrementará en el recaudo del Distrito Capital por ese concepto. Para mayor precisión, examinaremos los impuestos ICA y predial en las principales ciudades, incluyendo Bogotá, y aislaremos a los demás municipios del Distrito Capital, para entender su impacto.

2.1 El impuesto de industria y comercio (ICA)

El impuesto de industria y comercio (ICA) unificado con avisos y tableros, es el que aporta la mayor proporción de recursos (40.2 %), relacionado con la diversidad de actividad económica desarrollada en el área del respectivo municipio. El recaudo de ICA para el 2019 y sin avisos y tableros para el conjunto de ciudades y municipios que los reportan por separado, fue de 9.7 billones de pesos, equivalentes al 0.91 % del PIB nacional, y se concentra en la ciudad de Bogotá, la cual, por sí sola, recaudó 3.9 billones, equivalentes al 40.8 % de todo lo recaudado en el país (tabla 4). Las ciudades de Medellín, Cali y Barranquilla, que siguen en orden de importancia, recaudan 6, 9 y 9 veces menos respectivamente, sin que ello refleje el tamaño de esas ciudades, lo que revela la presencia de diversidad de problemas y dificultades, así como la dispersión en sus respectivas áreas metropolitanas.

Por fuera de Bogotá la dispersión es muy grande, se refleja en el grado de concentración en las diez primeras ciudades, las que tienen recaudo superior a los 100 000 millones, con el 67.2 %, y lo que representa el resto, más de 1100 municipios, con el 32.8 % del recaudo. El reflejo mayor de esta concentración y dispersión está, comparativamente, en los aportes bogotanos al PIB y al recaudo de impuestos nacionales frente a su recaudo de ICA, del 25 % al PIB y del 35 % a la DIAN, mientras recauda el 40.8 % del ICA nacional, proporción más elevada que se explica por: a) el DC por estatuto tiene unificados los dos impuestos, b) involucra actividades no gravadas en el resto del país, c) tiene tarifas superiores, y d) mayor capacidad administrativa y de gestión fiscal y al recaudo.

En los casos de Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, el recaudo se dispersa con municipios de su área metropolitana, casos de Itagüí, Yumbo y Soledad, o de enclaves económicos específicos, como Barrancabermeja. Mientras el Distrito Capital tiene restricciones para consolidar un área metropolitana y los municipios de la Sabana complementan su actividad económica, aportando otro 6 % al PIB nacional; no obstante, como su mercado natural es Bogotá, el recaudo de ICA se queda en la ciudad. No sucede lo mismo en otras áreas metropolitanas, donde hay especialización en parques industriales y comerciales que recaudan ese ICA para el municipio alterno, con Itagüí y Yumbo entre los de mayor recaudo. En Santander, la actividad económica de Barrancabermeja y Bucaramanga están diferenciadas y ambas ciudades se encuentran entre las diez de mayor recaudo. El problema del resto de municipios es su baja actividad económica y de capacidad para gestionar el recaudo de este impuesto.

Tabla 4. Impuesto de industria y comercio 2019. Primeras diez ciudades. (Millones de pesos corrientes)

Ciudad	Recaudo \$	Participación %
Bogotá D.C.	3.947.675	40,79
Medellín	684.262	7,07
Cali	419.466	4,33
Barranquilla	419.278	4,33
Cartagena	300.156	3,10
Barrancabermeja	215.874	2,23
Itagüí	145.141	1,50
Bucaramanga	137.341	1,42
Yumbo	122.740	1,27
Pereira	106.294	1,10
Resto municipios	3.179.132	32,85
Total	9.677.360	100,00

Fuente: SISFUT de ingresos municipales 2019, cálculos propios.

El ICA es un impuesto sobre el que recaen muchas quejas y reclamos, sobre todo por los costos de cumplimiento y los conflictos de territorialidad en diversos escenarios⁷¹. Se han planteado seis tipos de problemas y las posibles alternativas:

- Que es un impuesto antitécnico, que debería desmontarse y reemplazarse por una sobretasa en renta o en IVA; dado el monto del recaudo, esa alternativa es poco práctica, pues representa 2.6 puntos adicionales de IVA u otro tanto en renta.
- Redefinir la base gravable consultando capacidad de pago y resultados de las empresas, pasar de ingresos brutos a ingresos netos, sobre todo en actividades intensivas en mano de obra.
- Definir reglas claras sobre territorialidad, entre el lugar de domicilio del vendedor o el de la demanda de los compradores.
- Simplificar la dispersión tarifaria municipal y dejarla en tarifas comunes para el tipo de actividad sin importar donde se desarrolle.
- Crear un mecanismo de declaración simple para los pequeños y micro empresarios, hoy integrados en el régimen simplificado. La Ley 2010 del 2019, última reforma tributaria, lo incluyó en el SIMPLE.
- Crear un mecanismo de declaración única nacional con reglas de dispersión a los municipios involucrados para contribuyentes con actividades en muchos sitios, y reducir o eliminar los costos de cumplimiento.

⁷¹ Entre ellos: i) foros ICDT, ii) propuestas Comisión Tributaria 2015, iii) informes Federación Colombiana de Municipios FCM y Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (ASOCAPITALES), y iv) propuestas Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial 2020.

2.2 El impuesto predial unificado

El impuesto predial unificado es el segundo en importancia a nivel nacional y en permanente crecimiento, con 9.2 billones de pesos de recaudo y 0.87 % del PIB en el 2019, aun cuando debería ser la principal fuente de ingreso municipal, como lo es el impuesto de renta a nivel nacional, dado que se basa en la estructura de propiedad inmobiliaria y su sentido de pertenencia al ámbito municipal. Actualmente, de las diez primeras ciudades con recaudo predial (Tabla 5), que acumulan el 66.3 %, en siete se cumple esta expectativa, casos de Medellín, Cali, Bucaramanga, Envigado, Pereira, Santa Marta e Ibagué, mientras en las otras tres, Bogotá, Barranquilla y Cartagena, predomina el recaudo del ICA.

Tabla 5. Impuesto predial unificado 2019. Diez ciudades de mayor recaudo. (Millones de pesos corrientes)

Ciudad	Recaudo	Participación %
Bogotá, D.C.	3.359.998	36,49
Medellín	752.501	8,17
Cali	715.892	7,77
Barranquilla	369.415	4,01
Cartagena	294.060	3,19
Bucaramanga	154.919	1,68
Envigado	127.789	1,39
Pereira	118.249	1,28
Santa Marta	107.209	1,16
Ibagué	102.407	1,11
Resto municipios	3.106.090	33,73
Total	9.208.529	100,00

Fuente: SISFUT de ingresos municipal 2019, cálculos propios.

Por la magnitud del recaudo en el resto del país es probable que en la mayoría de los municipios el ingreso por predial supere al ICA; no obstante, ello depende del grado de actualización catastral y de la amplitud y diversidad de la actividad económica en su territorio. Al menos dos hechos son evidentes: i) en la mayoría de los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, el predial urbano supera al ICA en razón de la limitada actividad económica basada en microempresas, y ii) la especialización en las áreas metropolitanas, caso Medellín, impacta mayor recaudo de predial por el urbanismo de altos ingresos, en la ciudad misma y Envigado, mientras el ICA se recauda en Itagüí; en Cali el predial lo toma la ciudad y el ICA va a Yumbo; en Santander, por actividad económica el ICA va a Barrancabermeja y el predial a Bucaramanga.

Los problemas del predial se encuentran en la base gravable, el avalúo catastral y el grado de desactualización en buena parte del territorio nacional. Según el documento CONPES 3980 del 20 de diciembre de 2019, con vigencia al 1.º de enero del mismo año, están registrados 17 234 913 predios, de los cuales 12 738 856, el 74 %, son predios urbanos, y 4 496 057, el 26 %, son predios rurales.

son predios rurales. El avalúo catastral proyectado para el mismo año, que se convierte en la base gravable del impuesto predial para el 2020, es de 1438 billones de pesos, valor resultado de la actualización de 4.1 millones de predios, el proceso de conservación de 0.9 millones de predios y la autorización del CONPES para ajustar 9.5 millones de predios urbanos y 4.4 millones rurales. La ciudad de Medellín actualizó y recibió autorización de ajuste.

Del acumulado del avalúo catastral se tiene: i) Bogotá, la ciudad que completó diez años de actualización continua, tiene un valor de 623.8 billones, el 43 % del avalúo nacional, con 2.6 millones de predios, el 15 % de lo reportado en el CONPES; ii) Medellín, la segunda ciudad en tamaño y proceso de actualización, vale 90.5 billones, el 6.3 % del avalúo nacional con el 6 % de predios; iii) Cali, con valor de 70 billones (4.8 %) y el 4 % de predios; iv) Barranquilla, con valor de 48 billones (3.3 %) y el 2 % de predios; v) el departamento de Antioquia, sin Medellín, con valor de 85 billones (5.9 %) y el 9 % de predios, y vi) el resto del país en jurisdicción del IGAC, con valor de 521 billones (36 %) y 63 % de predios. El desequilibrio entre las cuatro ciudades y los catastros globales es bien marcado.

El problema primario es el reconocimiento de registro y su actualización catastral, que en el CONPES se reconoce así: i) los predios que están pendientes de formación catastral, 101 803, el 0.6 % del total registrado y esencialmente rurales, ii) los predios formados pero desactualizados catastralmente, 11 987 430, el 69.6 % del total registrado y sobre los cuales hay rezago superior a cinco años en sus avalúos, de ellos, el 68 % son urbanos y el 32 % rurales, y iii) los predios con avalúos catastrales actualizados, en un periodo menor a cinco años, 5 145 680, el 29.8 %, de los cuales el 88 % son urbanos y 12 % rurales. La desactualización y la falta de formación existen por todo el país, pero en el área rural son más pronunciadas.

Tomando como base el consolidado del 2019, el escenario es de total desactualización en el 64 % de los predios urbanos y 87 % rurales, al mismo tiempo que fuerte desproporción entre los avalúos, cuando Bogotá, con el 15 % de predios, vale el 43.4 % del país, mientras el resto del área urbana nacional, con el 59 % de los predios, vale 626 billones, equivalente a otro 43.5 % del avalúo nacional, tanto como Bogotá. Más compleja es aún la situación rural, con el 26 % de predios evaluados en 188 billones o el 13 % del avalúo total. El número de predios no refleja la extensión del territorio, el área urbana se concentra en cabeceras y centros poblados con 0.6 millones de hectáreas, mientras el área rural, sin cauce de ríos, lagunas y otras áreas comunes, deja un remanente de 102 millones de hectáreas, sobre las que el IGAC tiene algún reporte.

Los mayores esfuerzos de actualización catastral, aun cuando no signifique mantener una proporcionalidad mínima del 60 %, respecto a los avalúos comerciales, se da en las grandes ciudades, sobre todo Bogotá,

Medellín, Cali y Barranquilla. La desactualización catastral significa que: i) al menos pasaron cinco años sin que autoridad catastral hubiera procedido a realizar avalúo en el territorio, ii) ampliar la brecha que exista respecto a transacciones inmobiliarias efectuadas, en las cuales se hizo evidente un avalúo comercial que, a efectos de actualización se asume que el catastral obedece, al menos, al 60 % del valor real, iii) entre más tiempo transcurra sin realizar avalúos, el valor catastral es más bajo y termina siendo un valor simbólico respecto al comercial, en algunas zonas el valor catastral no llega a ser el 20 % del comercial.

El avalúo catastral es la base gravable del impuesto predial que, para un recaudo efectivo de 9.2 billones, significó una tarifa promedio nacional de 6.4 por mil, la que se encuentra por debajo del promedio del rango de tarifas aprobadas por el Congreso, desde 1 hasta 16 por mil. En Bogotá, con recaudo efectivo de 3.3 billones, la tarifa promedio fue de 5.3; en Medellín, recaudo de 0.75 billones y tarifa promedio de 8.3; Cali, recaudo de 0.72 billones y tarifa promedio de 10.3, y Barranquilla, recaudo de 0.37 billones y tarifa promedio de 7.7; en todos los casos siempre por mil, lo que refleja gran dispersión en el manejo tarifario de cada unidad administrativa territorial. Estas ciudades actualizaron su catastro y aplicaron tarifas dispersas con tendencia a usarlas progresivamente en predios de mayor valor catastral, entre 11.5 en Bogotá y 15 en Barranquilla y Medellín.

Al momento de escribir este documento no se dispuso del mapa catastral del país, por tal razón y a efectos de mostrar la diferencia en el territorio, se usará un ejercicio realizado con la Federación de Municipios (FCM) hace cinco años (Tabla 6), con base en el avalúo catastral vigente a diciembre de 2014 y el recaudo efectivo a 2015, por agregado de categorías de municipios. De esa comparación resulta: i) por efecto de actualización en las grandes ciudades y autorización del CONPES para ajustar en el resto del país, el avalúo catastral aumentó en 384 billones en los últimos 5 años, al % promedio anual, ii) el recaudo efectivo aumentó en 3.2 billones, al 10.5 % promedio anual, y iii) la tarifa promedio aplicada pasó de 5.7 por mil al actual 6.4 por mil.

Además de los cambios presentados en los cinco años transcurridos, la Tabla 6 revela otras situaciones por resolver: i) la concentración de avalúo (63 %) y recaudo (65 %) en las seis ciudades de categoría especial, que en el 2015 tuvieron una tarifa promedio de 6 por mil, concentración y tarifa que, al parecer, aumentaron en el 2019; ii) la desactualización catastral y el bajo recaudo de impuesto predial en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6, que en conjunto representaron el 17.5 % del avalúo y el 14.1 % de recaudo, y iii) como consecuencia de lo anterior, la tarifa efectiva aplicada se reduce paulatinamente al bajar la categoría del municipio, desde el 5.6 en categoría 3 hasta el 4.2 en la categoría 6; en estos municipios se da la peor combinación,

desactualización catastral, avalúos simbólicos y baja capacidad de recaudo, limitaciones para obtener recursos y para gobernar.

Tabla 6. Recaudo predial 2015 y avalúo catastral 2014. Por categoría de municipios.
(Millones de pesos corrientes)

MUNICIPIOS	AVALÚO CATASTRAL	AVALÚO %	RECAUDO	RECAUDO %	TARIFA PROMEDIO
ESPECIAL	\$662,610,675	62.85	\$3,943,484	65.24	0.60%
CATEGORÍA 1	\$143,057,746	13.57	\$909,016	15.04	0.64%
CATEGORÍA 2	\$64,375,593	6.11	\$337,011	5.58	0.52%
CATEGORÍA 3	\$25,729,537	2.44	\$145,257	2.40	0.56%
CATEGORÍA 4	\$23,404,235	2.22	\$122,316	2.02	0.52%
CATEGORÍA 5	\$25,608,587	2.43	\$123,970	2.05	0.48%
CATEGORÍA 6	\$109,438,458	10.38	\$463,396	7.67	0.42%
TOTAL	\$1,054,224,832	100.00	\$6,044,449	100.00	0.57%

Fuente: cálculos FCM con base en FUT de ingresos municipales 2015 - SISFUT.

Sin profundizar sobre la categorización de municipios⁷², es bueno señalar que a la categoría 1 corresponden 21 ciudades intermedias, las categorías 2 y 3 aplican para 18 c/u, mientras en la 4 clasifican 26 municipios, en la 5 lo hacen 35 y en la 6, la última del escalafón, se encuentran 977 municipios. La última categoría corresponde a municipios con menos de 10 000 habitantes y/o menos de 15 000 salarios mínimos mensuales legales vigentes en ingresos corrientes de libre destinación. A estos municipios, que agrupan más de la mitad de los predios del país, les corresponde afrontar los mayores problemas relacionados con el predial, fuerte desactualización catastral, solamente acumulan el 10.4 % del avalúo nacional, y bajo recaudo, el 7.7 %, originado en una tarifa efectiva del 4.2 por mil, por debajo del promedio nacional. Todo esto se refleja en mínima capacidad administrativa local y, en muchos casos, nula bancarización, lo que obliga a pagar en efectivo y en la tesorería municipal.

Los problemas del impuesto predial son de tres tipos: a) los derivados de la desactualización catastral, b) la baja capacidad administrativa y de gestión de las secretarías de hacienda y tesorerías municipales, y c) la existencia de tarifas efectivas muy bajas. De los tres, el más importante y que requiere decisiones de fondo a corto plazo es el derivado de la desactualización catastral, que conduce a dos tipos de soluciones, la de cómo hacer y financiar la actualización catastral y la de crear mecanismos para atenuar el impacto en la liquidación y el pago del impuesto predial. Para actuar en el primer tema está aprobado el CONPES 3951 de 26 noviembre de 2018, con objeto de obtener crédito para la implementación del catastro multipropósito.

En relación con la capacidad administrativa, los principales ajustes por hacer se relacionan con la combinación entre declaración y factura, así

⁷² Ley 617 del 2000, artículo 1.º, y Decreto 2106 del 2019, artículo 153, para clasificar los municipios se combina la población en número de habitantes, los ingresos corrientes de libre destinación ICLD y la proporción de gastos de funcionamiento en los ICLD.

como la consolidación de un sistema de información y empadronamiento de los predios existentes en la jurisdicción de los municipios. Las tarifas, en cambio, deben estar acordes con lo establecido en la Ley 1450 de 2010 y propender a la construcción de una escala progresiva para todos los predios con avalúos catastrales superiores a 135 salarios mínimos legales vigentes; pero mientras haya desactualización, se desconoce qué predios superan este tope, razón por la cual hoy las tarifas son muy bajas.

2.3 La situación de los municipios sin Bogotá

Dada la concentración en el Distrito Capital de los principales impuestos urbanos, la Tabla 7 refleja la importancia de los impuestos menores en el resto del país. Todos los municipios, sin Bogotá, recaudaron en el 2019 por ingresos corrientes 19.8 billones, distribuidos entre ingresos de origen tributario (17.3 billones), el 87 %, e ingresos no tributarios, tasas, multas y contribuciones (2.5 billones), el 13 %. En lo corrido del presente siglo, a precios corrientes, los ingresos tributarios evolucionaron desde 1.7 billones, en el año 2000, que representó el 0.89 % del PIB, multiplicándose diez veces y llegando al 1.6 % del PIB. Además del mayor recaudo por ICA y predial en las ciudades de categoría especial y 1, la principal razón del incremento fue la expansión de los impuestos menores, que del 8.7 % pasaron al 22.5 % de los ingresos corrientes, sobre todo en cuatro de ellos: estampillas, contribución por obra pública, delineación urbana y alumbrado público.

Tabla 7. Colombia, impuestos municipales sin Bogotá (millones de pesos y porcentaje participación)

Municipios sin Bogotá	2000	2005	2010	2015	2019
Predial	648.894	1.385.949	2.279.954	3.981.259	5.848.532
Industria y Comercio	611.771	1.167.283	2.399.421	4.120.933	5.729.685
Sobretasa gasolina	295.731	710.509	786.886	1.009.673	1.248.238
Otros	196.734	554.481	1.273.962	3.313.242	4.457.027
Tributarios	1.753.130	3.818.222	6.740.224	12.425.108	17.283.482
No tributarios	514.927	1.100.872	1.172.020	1.960.161	2.533.448
Total	2.268.056	4.919.094	7.912.244	14.385.269	19.816.930
Predial	28,61	28,17	28,82	27,68	29,51
Industria y Comercio	26,97	23,73	30,33	28,65	28,91
Sobretasa gasolina	13,04	14,44	9,95	7,02	6,30
Otros	8,67	11,27	16,10	23,03	22,49
Tributarios	77,30	77,62	85,19	86,37	87,22
No tributarios	22,70	22,38	14,81	13,63	12,78
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: cálculos propios con base en datos de SISFUT de ingresos municipales 2019.

Los impuestos menores municipales tienen características disímiles, los más importantes son antitécnicos y los otros requieren mayor reglamentación. La proliferación de estampillas y la contribución por contratos de obra pública, que son impuestos antitécnicos y con destinación específica, que

termina pagando el mismo sector público mediante la figura de sobrecostos en contratos de prestación de servicios y de obra, ambos son un lamentable invento dirigido a buscar recursos imaginarios ante la falta de recursos reales. Detrás de cada estampilla hay un padrino congresista que la usa para conseguir clientela; sin embargo, el recaudo de esta se hace gravando a contratistas públicos que terminan incluyendo ese costo en sus gastos, lo que aumenta los costos de obra o de prestación del servicio. Igual sucede con la contribución por obra pública, del 5 % que paga el contratista e incrementa el valor del contrato que, en últimas, termina pagando el mismo municipio.

Los impuestos de delineación urbana y alumbrado público dependen del grado de desarrollo urbanístico de los municipios y de la forma como se provee el servicio de alumbrado. El de delineación refleja el comportamiento de las licencias de construcción y su dinamismo depende de la liberalidad de los planes o esquemas de ordenamiento territorial (POT o EOT) para generar áreas de expansión urbana y estimular la construcción, lo que beneficia más a ciudades grandes e intermedias que a los municipios de menor tamaño. El de alumbrado público, en la práctica, es de destinación específica y es la forma de pagar al operador de energía eléctrica que presta el servicio; de ahí que ciudades como Bogotá no lo tienen aprobado como impuesto y lo pagan con recursos provenientes de impuestos de libre destinación.

Otros impuestos menores, algunos bajo la figura de sobretasas, deberían integrarse a los impuestos principales, como ya se hace en Bogotá. En el caso del ICA, integrar el de avisos y tableros, dado que se originan en el desarrollo de la misma actividad económica. En el predial, consolidar el impuesto predial unificado (IPU) incluyendo las sobretasas que le son inherentes, la ambiental destinada a las corporaciones autónomas regionales, y la bomberil y otras con el objeto de evitar la dispersión en recaudo. Por lo poco representativos y generar carga administrativa innecesaria, se sugiere eliminar los impuestos por degüello en ganado menor, de transporte de hidrocarburos y sobre telégrafos, teléfonos, energía y gas.

Los ingresos no tributarios, tasas, multas y contribuciones perdieron participación en el período, del 22 % al 12 % de los ingresos corrientes, producto del incremento de los impuestos menores. Es de resaltar que no es buena idea basar la construcción de presupuestos sobre la base de ingresos poco confiables e inciertos, como sucede con las multas, razón por la cual se sugiere dejar estos conceptos como de carácter extraordinario y reglamentar el uso de las contribuciones por valorización.

3. La canasta tributaria departamental en Colombia

Los ingresos tributarios de los 32 departamentos colombianos, más el recaudo bogotano de tales tributos, no alcanzan a llegar al 1 % del PIB,

se ubican ligeramente por debajo (0.94 %), manteniendo una preocupante tendencia a ampliar brechas en materia de ingresos propios, con los niveles municipal y nacional de gobierno, en relación con la situación original de la descentralización colombiana, cuando el recaudo nacional no superaba el 10 % del PIB y el municipal solo era ligeramente superior al 1 %. Preocupa aún más que, abstrayendo el recaudo bogotano, los 32 departamentos recaudan solamente el 4.4 % de los tributos del país y el 0.79 % del PIB, sobre todo cuando al empezar el siglo la relación era 6.7 % de los tributos y 0.81 % del PIB. Las diferentes reformas han actuado contra el recaudo departamental.

Tabla 8. Colombia, impuestos departamentales sin Bogotá (millones de pesos y porcentaje participación)

32 departamentos	2000	2005	2010	2015	2019
Cerveza	497.186	926.905	1.432.456	1.918.295	2.213.973
Licores	426.300	820.435	929.327	976.476	875.684
Cigarrillos y tabaco	214.331	292.005	390.471	433.693	975.987
Registro y anotación	163.202	296.803	565.125	970.931	1.153.616
Vehículos automotores	131.089	278.437	373.568	529.665	1.002.072
Sobretasa gasolina	113.569	262.584	280.481	372.932	457.678
Otros	38.218	500.598	996.392	1.550.855	1.728.557
Tributarios	1.583.895	3.377.768	4.967.820	6.752.847	8.407.567
No tributarios	493.835	792.114	1.085.288	1.409.185	2.906.404
Total	2.077.729	4.169.882	6.053.108	8.162.032	11.313.971
Cerveza	23,93	22,23	23,66	23,50	19,57
Licores	20,52	19,68	15,35	11,96	7,74
Cigarrillos y tabaco	10,32	7,00	6,45	5,31	8,63
Registro y anotación	7,85	7,12	9,34	11,90	10,20
Vehículos automotores	6,31	6,68	6,17	6,49	8,86
Sobretasa gasolina	5,47	6,30	4,63	4,57	4,05
Otros	1,84	12,01	16,46	19,00	15,28
Tributarios	76,23	81,00	82,07	82,73	74,31
No tributarios	23,77	19,00	17,93	17,27	25,69
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Sobretasa gasolina	295.731	710.509	786.886	1.009.673	1.248.238

Fuente: cálculos propios con base en datos de SISFUT de ingresos departamental, 2019.

La estructura tributaria departamental es abundante, dispersa y poco eficiente, dado que depende de impuestos basados en diversos consumos y juegos de azar, una forma de propiedad y transacciones inmobiliarias, así como gravámenes antitécnicos sobre diversidad de contratos reflejados en estampillas y contribuciones de obra pública. Son once impuestos y algunas derivaciones de estos, de los cuales los más representativos en materia de recaudo son los consumos de cerveza, licores y cigarrillos, la propiedad de vehículos, el registro notarial inmobiliario, la sobretasa a la gasolina, la variedad de estampillas, la contribución de obra pública, el degüello y otros menores (Tabla 8). Los impuestos al consumo tienen variantes como la destinación general, la específica para salud y la participación en IVA cedido.

La apuesta para otorgar recursos propios a los departamentos es el consumo de bienes nocivos para la salud, cerveza, licores y cigarrillo, razón por la cual también se asigna un porcentaje con destinación específica para ese sector. En el mayor contrasentido, se asignan recursos para dar autonomía territorial, pero para obtenerlos hay que estimular consumos nocivos y luego invertir en programas preventivos y curativos por enfermedades generadas por ese consumo, el 36 % de los ingresos corrientes departamentales tienen ese origen y su base gravable fue ajustada en la reforma tributaria del 2016, especialmente en cigarrillos.

Los impuestos de origen más sano son los de vehículos y registro notarial por transacciones inmobiliarias. El primero depende de una estructura de propiedad, diferente al uso, similar a la del predial, sobre un bien de larga duración, depreciable y susceptible de dar de baja por chatarra. Tiene la limitación de la falta de certeza de vehículos viejos, de más de veinte años, y la inexistencia de un procedimiento que los retire de circulación; por tanto una cartera elevada, aunque se pueda facturar. El segundo depende de la certeza de las transacciones inmobiliarias y los valores declarados. En ninguno de los dos intervienen los Gobiernos departamentales para fijar tarifas y base gravable, en vehículos ambos provienen del Ministerio de Transporte⁷³, en registro la base la da el monto transado y la tarifa las cámaras de comercio y las oficinas de instrumentos públicos. El recaudo por ambos es el 19 % de los ingresos corrientes.

Los otros impuestos son los que más han crecido y su importancia es palpable ahora, pues pasaron de ser el 1.8 % de los ingresos corrientes en el año 2000, llegando al 19 % en 2015 para concluir en el 15.3 % en el 2019, producto de los ajustes en los impuestos al consumo. Al igual que en los municipios, se trata de la diversidad de estampillas y la contribución por obra pública, con las mismas limitaciones y sobrecostos en la contratación pública; de hecho, estampillas es la segunda fuente de ingresos tributarios departamentales después del consumo de cerveza. Otros como degüello y loterías son ineficientes en el recaudo y no tiene sentido mantenerlos.

El recaudo departamental está en función de la fortaleza o debilidad de los departamentos, se concentra en el Distrito Capital y los departamentos de mayor desarrollo industrial y de servicios del país (Tabla 9). Al incluir al Distrito Capital, el recaudo tributario del 2019 subió a 10 billones de pesos o 0.94 % del PIB, distribuidos en tres grupos con marcadas diferencias, ellos son: i) el Distrito Capital y los cinco departamentos con mayor desarrollo industrial, de servicios y contribución al PIB nacional, Antioquia, Cundinamarca, Valle, Santander y Atlántico, aun cuando entre ellos tam-

⁷³ Ley 488 de 1998, artículo 143, autoriza al Ministerio de Transporte para expedir anualmente, en el mes de noviembre, las tablas que fijan la base gravable y el pago de impuestos de vehículos a nivel nacional. Impuesto de registro, Ley 223 de 1995.

bién hay fuerte desigualdad, ellos concentran el 62.4 % del recaudo, b) un grupo de 16 departamentos de nivel intermedio, que acumulan el 32.8 % del recaudo, que oscila entre el 3.3 % de Boyacá y el 1.2 % de Quindío y Sucre; y c) un grupo de 11 departamentos cuyo recaudo individual no llega al 1 % y que acumulan el 4.8 % de todo el recaudo departamental, empezando por Guajira y Chocó e incluyendo los antiguos territorios nacionales.

Tabla 9. Recaudo y participación impuestos departamentales 2019 (Millones de pesos corrientes)

Departamento	Recaudo \$	Participación %
Distrito Capital	1.575.600	15,78
Antioquia	1.353.795	13,56
Cundinamarca	1.115.862	11,18
Valle del Cauca	1.096.202	10,98
Santander	591.333	5,92
Atlántico	491.330	4,92
Boyacá	331.614	3,32
Bolívar	320.428	3,21
Meta	292.188	2,93
Norte de Santander	259.992	2,60
Tolima	241.602	2,42
Caldas	229.419	2,30
Nariño	216.188	2,17
Córdoba	208.149	2,08
Magdalena	205.644	2,06
Huila	176.186	1,76
Risaralda	173.846	1,74
Cesar	144.157	1,44
Cauca	122.075	1,22
Casanare	118.591	1,19
Quindío	118.265	1,18
Sucre	118.236	1,18
Guajira	96.654	0,97
Choco	68.631	0,69
Caquetá	63.993	0,64
Arauca	59.142	0,59
San Andrés	57.774	0,58
Putumayo	43.140	0,43
Guaviare	28.581	0,29
Vichada	20.968	0,21
Guainía	18.940	0,19
Amazonas	16.929	0,17
Vaupés	7.712	0,08
Total	9.983.167	100,00

Fuente: SISFUT de ingresos departamental 2019, cálculos propios.

La brecha entre el primer grupo y los otros dos es fuerte y para el éxito de la descentralización es necesario reducirla y encontrar mecanismos eficientes de redistribución de recursos, diferentes al SGP y las regalías. Aún en el primer grupo hay dispersión y las fuentes de financiamiento dependen del poder adquisitivo de la población y la concentración de la demanda; en este caso, la distancia entre Cundinamarca-Bogotá enlazadas y Antioquia

es grande, dado que la sola ciudad recauda más que el departamento de Antioquia, para un acumulado del 40.5 % entre los dos departamentos y Bogotá, lo que deja en solamente el 21.8 % a los tres departamentos que siguen. El recaudo bogotano equivale a 1.6 billones y representa el 15.8 % de los tributos de origen departamental.

Finalmente, hay que resaltar el hecho de que los ingresos no tributarios, tasas, multas y contribuciones son en los 32 departamentos más importantes y representativos que en los municipios, del orden del 25.7 % de los ingresos corrientes, aún más que los derivados por el consumo de cerveza. Dados los limitados ingresos reales obtenidos, la imposibilidad de crecer con las mismas fuentes y la dependencia de las transferencias desde la nación en el Sistema General de Participaciones SGP y las regalías, diversos Gobiernos departamentales optaron por ser creativos y buscar recursos con sobretasas y otros tributos de dudosa legalidad, que permanecen vigentes hasta que una decisión judicial los derogue.

Es urgente buscar y asignar nuevas fuentes tributarias para financiar los Gobiernos departamentales, sobre todo en las que contribuyan a apalancar el gasto en salud y dar respuesta a las competencias delegadas por el Gobierno nacional.

4. El financiamiento del Distrito Capital

El Distrito Capital, según su Estatuto Orgánico, Ley 1421 de 1993, cumple simultáneamente funciones de ciudad capital, municipio y gobernación, razón por la cual elige un alcalde mayor y un Concejo Distrital, sin que sus ciudadanos participen en la elección de gobernador ni de Asamblea Departamental de Cundinamarca. Así mismo y para ejercer las funciones delegadas tiene asignados como fuente de recursos, tributarios y no tributarios, los correspondientes a los dos niveles de gobierno causados en el área geográfica de su jurisdicción, de tal manera que tiene la potestad de recaudar impuestos municipales y departamentales (Tabla 10).

Este tratamiento le da ventajas al Distrito Capital respecto a otras ciudades del país, en cuanto tiene tres fuentes de ingresos corrientes, los tributos municipales, concentrados en ICA y predial, los tributos departamentales, con vehículos y consumo de cerveza como principales, y los ingresos no tributarios, usando la contribución de valorización como en ninguna otra ciudad y las multas de tránsito. En ingresos tributarios su participación pasa del 0.57 del PIB, en el año 2000, al 0.89 % en el 2019, recaudando tanto como los 32 departamentos y más del tercio del total municipal. De hecho, el Distrito Capital recauda el 27 % de los tributos municipales y departamentales del país.

Tener el acceso a las fuentes de ingreso no garantiza que los recaude efectivamente, la razón del mayor peso y la dinámica del Distrito Capital se basa en dos fortalezas: i) identificar los objetos y la base gravable, y ii) la capacidad de gestión administrativa para controlar y ejecutar las políticas de recaudo.

Tabla 10. Distrito Capital, recaudo impuestos de su jurisdicción (millones de pesos y porcentaje participación)

Distrito Capital Bogotá	2000	2005	2010	2015	2019
Predial	342.176	588.264	1.058.981	2.382.491	3.359.998
Industria y Comercio	528.319	1.339.169	2.122.700	3.207.548	3.947.675
Sobretasa gasolina	154.311	279.450	313.482	365.853	391.581
Departamentales	81.143	30.037	577.562	1.113.438	1.575.600
Otros	11.065	4.096	78.758	149.742	214.855
Tributarios	1.117.014	2.241.015	4.151.483	7.219.071	9.489.708
No tributarios	67.547	991.773	773.209	1.103.684	1.650.166
Total	1.184.561	3.232.789	4.924.692	8.322.755	11.139.875
Predial	28,89	18,20	21,50	28,63	30,16
Industria y Comercio	44,60	41,42	43,10	38,54	35,44
Sobretasa gasolina	13,03	8,64	6,37	4,40	3,52
Departamentales	6,85	0,93	11,73	13,38	14,14
Otros	0,93	0,13	1,60	1,80	1,93
Tributarios	94,30	69,32	84,30	86,74	85,19
No tributarios	5,70	30,68	15,70	13,26	14,81
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: SISFUT de ingresos municipal 2019, cálculos propios.

La mayor evolución del recaudo municipal está en la organización del predial, con diez años de continua actualización del avalúo catastral y la aplicación de tarifas progresivas, tarea por hacer en el resto del país, para llegar al 30.2 % de los ingresos corrientes con lo que se aproxima al recaudo en ICA, del 35.4 %, donde hay control administrativo consolidado.

En el recaudo departamental, el Distrito Capital tiene acceso a más del 40 % del impuesto de vehículos, debido a la promoción de la matrícula y la densidad del parque automotor de la ciudad; así mismo tiene mayor control de las tornaguías en el transporte de la cerveza en los distintos departamentos, base logística del recaudo del impuesto a su consumo, con delineación, registro, licores y cigarrillos da el 14 % de ingresos corrientes de la ciudad.

5. Impacto de la COVID-19 y algunas propuestas

La información consolidada hasta el año 2019 revela los desequilibrios entre niveles de Gobierno y la insuficiencia de recaudo para cubrir las necesidades generadas por la delegación de funciones hacia los territorios. Desde la Constitución de 1991, en Colombia hay un programa de descentraliza-

ción por delegación de competencias y elección de gobernantes locales; sin embargo, el principio de Gobierno central unitario permanece, por tanto, la dotación de recursos y el espíritu de las diversas reformas tributarias ha sido fortalecer las arcas centrales, incluso afectando las territoriales. Los territorios, departamentos y municipios dependen de fuentes dispersas de libre destinación y de los compromisos de transferencia desde el Gobierno central, las reglamentadas en el SGP y regalías.

En recursos propios y de libre destinación, el resultado alcanzado es el de financiamiento territorial, equivalente al 3.3 % del PIB, 0.79 % los departamentos, 1.63 % los municipios sin Bogotá y 0.89 % el Distrito Capital. Las diversas reformas tributarias de este siglo contribuyeron a que la nación incrementara en 5 puntos del PIB sus ingresos tributarios, mientras a los territorios solamente se les asignó un punto adicional, que llegó a los municipios, pero dejó a los departamentos estancados. Los tributos municipales tienen más certeza que los departamentales; no obstante, ambos niveles de Gobierno han buscado recursos adicionales en estampillas, contribución de obra pública e ingresos no tributarios, los cuales son antitécnicos y no siempre bien diseñados. Esa era su situación antes de la aparición de la COVID-19 y sus efectos depresores.

Con el surgimiento de la pandemia, totalmente fortuita y sin antecedentes, se generó un hecho jurídicamente imprevisible y no sobreviniente con resultados desafortunados, medidas extraordinarias y concentración de poderes en el Ejecutivo⁷⁴. Con la declaratoria de alerta y la sucesión de cuarentenas, el choque económico fue dramático, de una expectativa de crecimiento moderado, al 3 %, con que se aprobó el presupuesto para el 2020, se pasó a un cierre abrupto de actividades no esenciales, más del 50 % de la economía, para culminar en recesión, de una profundidad que aún se desconoce, inicialmente de un potencial y posible -5 %, que ya se estima en -8 %, dos trimestres continuos de crecimiento negativo y reactivación dudosa por los riesgos de rebrote.

Los indicadores negativos se encuentran en todos los campos de la economía, entre ellos: i) retroceso en el PIB, el que oficialmente el DANE ubica en -7.4 % acumulado al segundo trimestre, con impacto en construcción (-21 %), entretenimiento (-20 %), comercio (-16 %), industria (-13 %) y minería (-12 %), entre otros; ii) caída en ocupación y empleo con pérdidas en contratos asalariados por 1.9 millones y de trabajadores por cuenta propia en 1.5 millones que dejaron de ejercer su actividad, para reducir la tasa de ocupación en 8 puntos y quedar en 49 %, y aumentar la tasa de desempleo en 6 puntos y quedar en 16.8 % en agosto, y iii) por efecto choque de demanda,

⁷⁴ Con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia, aún vigente, y el presidente gobernó por decreto, programa de televisión y sin control del Congreso, a la espera de decisiones de la Corte Constitucional.

tener la inflación más baja del siglo, 1.44 en lo corrido del año a septiembre y proyectada en 2 % a diciembre.

La recesión generada por la COVID-19 es esencialmente un choque de demanda y reducción de ingresos ciudadanos con impacto negativo en las cifras de pobreza e inversión, y como consecuencia, quedó el Estado como fuerza dinamizadora de la economía. El papel del Gobierno, a la cabeza del Estado, no fue el que le correspondía para afrontar la contingencia, ni en apoyos ni en compras públicas, dio instrucciones de parar actividades sin compensaciones adecuadas ni condiciones para quedarse en casa. Ofreció tres tipos de ayuda: i) créditos para que las empresas tuvieran liquidez y afrontaran pérdidas, ii) subsidios a la nómina, para que no se perdieran empleos, y iii) subsidios familiares no condicionados para apoyar consumo básico. Todos financiados con crédito público y aumento de deuda.

Los apoyos que el Gobierno nacional informó, ascendían al 11 % del PIB, pero en realidad solo fue el 2.3 %⁷⁵. La Evaluación del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2020), concluyó que a agosto no se había desembolsado ni el 1 %. Fueron propuestas de créditos directos a grandes empresas o apalancamientos de créditos que los bancos no concedieron sino a las empresas de sus propios grupos financieros, las demás, micros y pymes, quedaron asfixiadas y conminadas al cierre o a despidos. Al final el Congreso les negó ayudas. Los apoyos a la nómina llegaron tarde, cuando llegaron, y a la mayoría de las empresas ni se les tuvo en cuenta; como consecuencia, dos millones de personas perdieron el empleo. El auxilio de “ingreso solidario” tuvo mayor cobertura con giros de 160 000 pesos mensuales, por debajo de la línea de pobreza y con la expectativa de generar clientela política a los partidos de Gobierno. Por insuficiencia, el choque de demanda tiene efectos de mayor duración.

El impacto fiscal va a permanecer por más tiempo, apoyos financiados con crédito público, aumento de deuda y déficit, compás de espera de las calificadoras y reducción de las fuentes de financiamiento. Lo proyectado hasta ahora está lejos de ser definitivo, incluso después de levantar la restricción de la regla fiscal⁷⁶, de un déficit de -2.5 % y deuda pública del SPNF del 57.3 %, en el 2019, el Gobierno presentó cifras conservadoras en el Marco Fiscal de Mediano Plazo⁷⁷, asumiendo una recuperación en V, de -8.2 % déficit y 64.2 % deuda. Como la recuperación es más lenta y la pandemia no ha cedido, las necesidades de financiamiento y gasto público son mayores y los ingresos corrientes son insuficientes.

⁷⁵ Por Decreto 444 del 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, adscrito al Ministerio de Hacienda con presupuesto de 23.3 billones de pesos, el 2.3 % del PIB.

⁷⁶ La Ley de Regla Fiscal (Ley 1473) fue aprobada en julio de 2011 y comenzó a regir el 1 de enero del 2012. Fue suspendida en plena pandemia.

⁷⁷ Ministerio de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo MFDP, presentado el 26 de junio del 2020.

En todos los niveles de Gobierno, los impuestos que dependen de actividad económica tienen menor recaudo que lo previsto en los presupuestos de este año y una caída drástica respecto a lo recaudado el año anterior, lo que es significativo en IVA, menor recaudo del 10 %, con efecto similar en ICA y más pronunciado en los consumos de cerveza y licores, que puede reportar nivel similar al del impuesto al consumo (-34 %) a agosto. En los impuestos a los ingresos, renta, y a la propiedad, predial y vehículos, hay menor impacto en recaudo, por la inflexibilidad de los mismos, en renta baja en 4 %, mientras en predial y vehículos se extendieron los plazos y se encuentran por debajo de la meta en 5 %, siempre originado en menor capacidad de pago de los contribuyentes.

El común denominador es reducción de ingresos por caída en actividad económica y limitación en capacidad de pago, mientras las necesidades de gasto presupuestado permanecen, aparecen nuevas obligaciones por apoyos coyunturales, incremento del nivel de deuda y servicio de la misma. La coyuntura demanda acciones tendientes a: i) aliviar la carga de los contribuyentes, ii) priorizar el gasto y concentrarlo en la recuperación, iii) ampliar los cupos de endeudamiento y buscar tasas de interés y plazos favorables, y iv) preparar el terreno para la búsqueda de nuevos y mayores recursos de financiamiento. Esto último pasa por el Congreso y es lograr una reforma tributaria estructural para el GNC que, además, brinde recursos mejores y adicionales para los territorios.

Si bien la urgencia es del Gobierno nacional y su apuesta no es por una reforma estructural, sino por mantener y mejorar los beneficios y exenciones en renta corporativa, aumentar la cobertura en renta de personas naturales y ampliar el IVA, temas que deberían ser objeto de debate profundo en el Congreso, es hora de volver a traer temas territoriales que han sido dejados de lado o se han aprobado parcialmente y no se han ejecutado con la celeridad que necesitan. El siguiente es un listado de las reformas pendientes para las rentas municipales y departamentales, con algún soporte argumentativo.

5.1 En el nivel municipal

Para fortalecer los Gobiernos locales con recursos propios, se trata de concentrar los ingresos en pocos y eficientes impuestos con reglas de juego transparentes, y para ello hay que actuar en tres direcciones: i) lo que se debe eliminar, ii) lo que se debe transformar, y iii) lo que debe incorporarse.

Entre lo que se debe eliminar y reemplazar eficientemente están estampillas y contribución por contratos de obra pública, por antitécnicos y con destinación específica, que termina pagando el mismo sector público, mediante sobrecostos en contratos de prestación de servicios y de obra. Por

poco representativos y generar carga administrativa innecesaria, se sugiere eliminar los impuestos por degüello en ganado menor, transporte de hidrocarburos y sobre telégrafos, teléfonos, energía y gas.

Para mejorar los recursos de todos los municipios, sobre todo de aquellos de categorías 2 a 6, hay que mejorar la base gravable del predial y simplificar procesos en ICA.

En predial, las propuestas son: i) adopción del sistema de catastro multipropósito y facilidad para que el IGAC descentralice los procesos de actualización catastral mediante la promoción de la asociación de ciudades intermedias y municipios limítrofes para que desarrollen sus propios catastros, ii) creación de un sistema de información catastral que permita resolver los problemas de situación física y jurídica de los predios, con intervención del INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro, iii) autorización para establecer un sistema mixto de declaración y facturación que simplifique procesos administrativos, iv) actualización del instrumento que limita el impacto de los nuevos avalúos en la liquidación y pago del impuesto predial, v) identificación de la concentración de propiedad inmobiliaria, hacer seguimiento a multipropietarios e introducir sobretasa para fincas de recreo y propiedades adicionales a la residencia principal, y vi) diseño de un sistema de tratamiento preferencial para propietarios mayores de 65 años con limitaciones de capacidad de pago, que no sea la hipoteca inversa.

Las propuestas para ICA son: i) unificar el impuesto con el de avisos y tableros, dejando un nuevo ICA unificado a nivel nacional; b) establecer tarifa única de hasta 4 UVT para los microempresarios con ingresos anuales inferiores a 800 UVT, iii) armonizar la lista de actividades y niveles tarifarios con Bogotá, en función del nivel de rentabilidad de la actividad e inclusión de la categoría de rentas pasivas, entre el 0.7 % y el 2.0 %, iv) precisar reglas de territorialidad donde se causa el impuesto, entre lo que se realice en el sitio donde se ubiquen los establecimientos industrial y de comercio abierto al público y lo que corresponda al lugar donde se encuentra la demanda, y v) hacer efectiva la declaración única nacional y diseñar el mecanismo de dispersión a cada administración municipal.

Entre lo que hay que incluir y reglamentar están: i) el manejo de la tasa ambiental, su recaudo y administración, unificar su recaudo como parte del IPU, trasladar a las corporaciones autónomas regionales previo reconocimiento del costo de recaudo, 0.5 % del predial, y la propiedad de sanciones e intereses en la administración municipal, ii) reglamentar en un impuesto unificado el manejo del chance, casinos, maquinitas y derivados de nuevas tecnologías, y iii) reglamentar tasas retributivas y compensatorias en una estructura tributaria verde ligada a temas ambientales y de protección de cuencas, ríos, aire y contaminación visual.

5.2 En el nivel departamental

Al igual que en los municipios, aquí se expresan las tres acciones posibles, con mayor énfasis en las que hay que crear para dotar de mayores recursos a los Gobiernos departamentales⁷⁸.

Por eliminar: estampillas y contribuciones de obra pública, por antitécnicos y generadores de sobrecostos. También por ineficiente, eliminar el degüello de ganado. Para promover la competencia se sugiere eliminar los monopolios en licores y juegos de azar.

Por transformar: hay acciones pendientes en los impuestos de vehículos y en el consumo de cerveza. En vehículos: i) extenderlo a las motos de cilindraje inferior a los 125 cc, ii) incluir los vehículos de servicio público de pasajeros y de carga, en las mismas condiciones de los vehículos de uso particular, para los de fuera de Bogotá y en sustitución del impuesto de circulación y tránsito, iii) crear una sobretasa media ambiental para vehículos con más de cinco años de antigüedad, correspondiente a 0.5 UVT por cada año adicional al quinto año, y iv) diseñar un sistema de chatarrización que permita dar de baja vehículos viejos y depurar la cartera.

En el caso de cerveza, se requiere gravarla según el grado de alcohol, con el mismo tratamiento de vinos y licores, según sugerencia de la Comisión Tributaria, con un específico por grado de alcohol, combinado con un *ad valorem* definido como un porcentaje del precio del producto, el cual no podrá ser inferior a lo aprobado para vinos; se deja como límite inferior o tramo exento la cerveza con menos de 0.5 grados de alcohol.

Las sugerencias para incluir son varias: i) cesión de un punto del IVA con destino a inversión social. Es una reivindicación expuesta muchas veces y negada otras tantas, en un ejercicio de reconocimiento de la organización regional no descentralizada donde el impuesto de ventas se genera en el consumo territorial, ii) impuestos al consumo de productos no saludables, bebidas azucaradas y endulzadas industrialmente y alimentos ultraprocesados, ambos generadores de sobrepeso y obesidad de conformidad con las tendencias de morbilidad nacional, iii) impuesto al consumo de cannabis medicinal, para efectos terapéuticos medicinales y farmacéuticos, en proceso de organización y formalización del mercado, con sugerencia de aplicar un gravamen *ad valorem* del 30 % sobre su precio de venta al productor para la producción, importación y distribución, y iv) nivelar las sobretasas de ACPM y gasolina al 6.5 % para departamentos.

⁷⁸ Incluye sugerencias de la Federación Nacional de Departamentos (FND).

Referencias

- CEPAL & BID. (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. CEPAL-BID.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público. FEDESAROLLO.
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe final*. CEDE.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). *Ley 488 de 1998*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 617 de 2000*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 633 de 2000*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 788 de 2002*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 863 de 2003*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1111 de 2006*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 1370 de 2009*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1430 de 2010*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2010). *Ley 1450 de 2010*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1607 de 2012*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). *Ley 1739 de 2014*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1819 de 2016*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2018). *Ley 1943 de 2018*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 2010 de 2019*. Imprenta Nacional.
- CONPES. (2018). *Documento 3951, de 26 noviembre de 2018, crédito para catastro multipropósito*.
- CONPES. (2019). *Documento 3980 del 20 de diciembre de 2019, actualización catastral*. CONPES.
- Decreto 2106 (2019). *Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública*.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2018, 2019). *SISFUT 2000–2018 y 2019*. DNP.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-. (2000-2019). *Estadísticas de recaudo*. DIAN.
- Estatuto Orgánico de Bogotá. (1993). Decreto 1421 de 1993. *Diario Oficial*, CXXIX (40958).
- Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-. (2019). *Régimen Tributario Nacional 2019*. ICDT.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). *Decreto 444/2020, por el cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME*. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020) Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2020.
- Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020). *En qué se ha gastado la plata de la pandemia?* Reportes del 3 y del 18 de agosto de 2020. <https://www.ofiscal.org/gastos-fome>

DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS FISCALES DE LOS DEPARTAMENTOS COLOMBIANOS. UNA PERSPECTIVA REGIONAL (1985-2018)

*Fabián Leonardo Romero Bolívar **

*Siervo Tulio Delgado Ruiz ***

Introducción

Las reformas del Estado adelantadas a partir del modelo de apertura económica, impulsadas desde la segunda mitad de los años ochenta e inspiradas en los lineamientos del Consenso de Washington, se centraron en hacer una serie de ajustes, principalmente fiscales y de organización del Estado, entre otros con el objetivo de garantizar el pago de los compromisos de deuda de los países que estaban en el halo de influencia de Estado Unidos y que se materializaron dirigiendo las instituciones hacia una lógica de mercado en lo fiscal. Estas medidas consistieron, entre otras, en: “1) privatización de activos estatales, 2) focalización del gasto público, 3) subsidio a la demanda, 4) una estructura tributaria neutral y 5) descentralización fiscal” (Giraldo, 2009, p. 31).

En el primer caso, privatización consistió en la enajenación de activos o en la desfinanciación gradual desde el presupuesto estatal de las entidades, conminándolas a mecanismos de mercado para su financiación. En esta misma línea de ideas, la focalización del gasto y el subsidio a la demanda, al tiempo que los programas de política social, pasaron de una lógica más cercana a la universalidad a una ligada, en mayor medida, a la población en condiciones de pobreza y carencias, se cambió progresivamente el financiamiento estatal a ciertas entidades (subsidio a la oferta) por autofinanciación o financiación mediante la venta de servicios y el subsidio a la demanda mediante otorgamiento de capacidad adquisitiva a los ciudadanos (considerados como usuarios-clientes) por medio de créditos, transferencias

* Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). fabianleonardo.romero@uptc.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-8424-025X>

** Profesor de la Escuela de Economía -Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). siervo.delgado@uptc.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-8120-0909>

monetarias condicionadas u otros. En lo que refiere a la tercera media, con la misma lógica, hubo un énfasis en los impuestos indirectos con la presunción de interferir minoritariamente en las asignaciones del mercado mediante el mecanismo de precios. Finalmente, en lo que se refiere a la descentralización fiscal, se relacionó con el otorgamiento de recursos y responsabilidades a los niveles subnacionales de gobierno.

Esta última es de particular interés para esta discusión, ya que tuvo, entre otros, el objetivo de aumentar los niveles de equidad entre jurisdicciones subnacionales. Sobre el particular, menciona Guerrero:

Uno de los propósitos de los procesos de descentralización pública, desde el punto de vista gubernamental, fue el de contribuir a la equidad, pues desde sus inicios se reconocía que existían problemas de desigualdad entre las diferentes regiones y localidades, al punto que el principio de igualdad en dichos procesos quedó consignado constitucionalmente, no obstante, en la práctica prevalece el eficientismo fiscal. (Guerrero, 2014, p. 179)

No obstante, frente a este objetivo de reducción de las disparidades fiscales entre jurisdicciones subnacionales, diversos autores han señalado como la descentralización fiscal en el caso colombiano otorgó una serie de responsabilidades a los entes territoriales que excedieron por mucho sus recursos.

A este respecto, por ejemplo, Wiesner (2003) menciona “(...) una de las mejores formas de lograr avances en materia de justicia distributiva es mediante la aplicación de principios de descentralización al entorno micro-institucional [sic] del gasto público social” (Wiesner, 2003, p. 1).

Por otro lado, menciona Bonet,

La evidencia muestra que la descentralización ha perpetuado las disparidades que en materia de cobertura en educación y salud existen en Colombia. Se encuentra, además, una gran desigualdad en los ingresos fiscales per cápita de los entes territoriales, lo cual implica que éstos asumen la responsabilidad de prestación de servicios en condiciones muy diferentes. (Bonet, 2006, p. 2).

En este contexto, la discusión teórica de interés se ubica en si en Colombia la descentralización fiscal ha contribuido a disminuir esta desigualdad o la ha aumentado. Por otro lado, la mayoría de la literatura en torno a finanzas territoriales se ha centrado en el nivel local de Gobierno, pero, a diferencia de estos planteamientos, el presente trabajo se enfoca en el nivel intermedio de Gobierno o departamentos, en el caso colombiano. De esta forma, el presente escrito se plantea aportar a la discusión una reflexión en torno a la pregunta: ¿el comportamiento de los ingresos fiscales departamentales entre 1985-2018 acusa un mejoramiento en los niveles de desigualdad fiscal entre jurisdicciones?

Para responder a este interrogante, el texto comprende, en primer término, una aproximación general a la base teórica fundamental referida a descentralización fiscal, descentralización fiscal en Colombia y equidad; en segundo término, un referente metodológico acerca de los instrumentos de medición por utilizar, Gini y Theil; en tercer lugar se interpretan los resultados, primero, en lo que se refiere a capacidad fiscal frente a tributación, y segundo, en lo relacionado con la inequidad en los ingresos fiscales per cápita de los departamentos, para el periodo de estudio; finalmente, se plantean algunas conclusiones al respecto.

1. Base teórica

1.1 Descentralización fiscal y modelo de apertura económica

En los años setenta, después de la crisis del petróleo de esa misma década, se generó un escenario en el cual los países periféricos estaban profundamente endeudados con el capital financiero internacional. Esta situación se caracterizó por un incremento exponencial de los intereses medidos en tasas variables, de tal suerte que se configuró una situación de crisis por la imposibilidad de pago. Como resultado de esto, los países, particularmente latinoamericanos, fueron vulnerables a presiones sobre la adopción de reformas encaminadas a la apertura económica. Esta apertura estuvo caracterizada principalmente por la adopción progresiva de un flujo expedito de capitales, pero también de bienes, cimentado teóricamente en un discurso de raigambre marcadamente ortodoxo, en lo que atañe a la relación Estado-mercado.

Al respecto menciona Bejarano:

La crisis económica de los años setenta altera de manera fundamental la perspectiva de la intervención del Estado y afectará además la naturaleza de la teoría. De hecho, el *dictum* de la era reaganiana según el cual “el Estado no es la solución, es el problema”, atribuye al exceso de intervención del Estado, el desempleo masivo, la inflación, la debilidad del crecimiento, lo que por supuesto preparaba el campo para la crítica a la intervención estatal en los asuntos económicos. Desde entonces, se empezó a centrar más el análisis de las políticas públicas no en los fallos del mercado que pudieran corregirse con las intervenciones del Estado, sino en los fallos del Estado, en el exceso de intervención, en la burocratización, etc. (Bejarano, 1997, p. 9)

La apertura económica fue, entonces, el nombre que adoptó el modelo neoliberal o del libre comercio, que en concreto supuso entre otros: 1) desmonte progresivo de barreras al comercio⁸¹, 2) privatización de activos

⁸¹ Arancelarias y no arancelarias (fitosanitarias y de etiquetado).

estatales, 3) trato preferencial a los capitales extranjeros⁸² y, en especial, 4) desregulación del mercado de trabajo⁸³. Estas medidas han sido adoptadas de manera progresiva en las últimas tres décadas.

En palabras de un presidente de la época, Cesar Gaviria Trujillo:

(...) debemos avanzar en un proceso de internacionalización de la economía colombiana. Este comprende la modificación al régimen de inversión extranjera, los estímulos a la inversión privada, la transformación de PROEXPO en banco de exportaciones, las modificaciones al funcionamiento del Instituto Colombiano de Comercio Exterior, la modernización del sistema de transporte terrestre y del sistema de puertos, la recuperación de la red ferroviaria, la reducción de tarifas aéreas y marítimas.

Sólo las naciones que exportan son capaces de superar sus crisis.

La apertura es eso: un proceso dinámico de modernización apoyado por el crecimiento de las exportaciones y destinado a garantizarnos un puesto en el mercado mundial. Exportar más, importar más, producir más, hacer más rica nuestra economía, y así generar más empleo. Ese es el camino que recorrieron las naciones devastadas por la guerra y que son hoy potencias industriales. (Gaviria, 1990)

No obstante, estas medidas fueron objeto de polémica en el debate público en su momento y en subsiguientes, por lo que varios analistas asumieron posturas opuestas. Por ejemplo, el exministro Abdón Espinosa Valderrama comentó:

A preservar la intangibilidad de semejante modelo se invita con vehemencia, sin detenerse a mirar sus estragos en los diversos aspectos de la vida nacional. La devastación del agro, el deterioro de la manufactura, el licenciamiento masivo de personal, el empobrecimiento de tantos sectores, los altos niveles de desempleo, el endeudamiento sistemático y la mayor dependencia externa, no parecen significar nada al juicio empecinado de sus promotores y exégetas. La solución de tantas dolencias se hallaría, en su entender, manteniendo y profundizando a rajatabla la equivocada estrategia. La propuesta de revisarla, pragmáticamente y a la luz de la experiencia, resulta a sus ojos inadmisiblemente blasfemia política. (Espinosa, 1998)

Por otro lado, en los asuntos fiscales, la aplicación de este modelo estuvo signada por un modelo financiero público con unas características particulares: 1) búsqueda de reducción de déficit fiscal, en particular reducción del gasto social con la argumentación de una propensión hacia la sostenibilidad fiscal y 2) sostenimiento de un fuerte gasto dirigido al servicio de la deuda. Tomando este referente se puede situar históricamente el cambio

⁸² Particularmente en materia fiscal y de seguridad jurídica.

⁸³ Primordialmente en las formas de vinculación de los trabajadores y en lo que denominan estas corrientes como "costos laborales no salariales", que son prestaciones laborales.

de la orientación a partir de ese periodo y su posterior profundización. En palabras de Mora (2006):

(..) la década de los noventa presenció en los países latinoamericanos el relativo triunfo de la renovación, un segundo aire, de las tesis aperturistas, las cuales se posicionaron de manera cohesionada en la determinación de las políticas públicas de la mayoría de los Estados de la región. (Mora, 2006, p. 71)

De tal suerte que el proceso de cambio de paradigma en los elementos mencionados no fue, ni mucho menos, de origen nacional, sino que tuvo un origen en las altas esferas de la política internacional.

Entre las principales medidas adoptadas en relación con las políticas públicas, como lo referencia Giraldo (2009), se encuentran: 1) disciplina fiscal, 2) focalización del gasto y subsidio a la demanda, 3) impuestos neutrales, 4) privatización y 5) descentralización fiscal. Estas líneas de reforma dieron una impronta específica a los asuntos fiscales en el contexto del modelo de apertura económica.

En primer término, la disciplina fiscal se puede caracterizar como la cesión de ciertos poderes coercitivos a los organismos públicos, a fin de establecer un contrapeso a lineamientos que se alejen del cumplimiento de compromisos internacionales en materia de deuda.

En segundo lugar, el paso de subsidio a la oferta a subsidio a la demanda se traduce en una reducción de la participación del Estado central en el presupuesto de las entidades (transferencias) y un fortalecimiento de sus recursos propios y la venta de servicios; aunado a esto, la reducción de la presencia del Estado central en el presupuesto de las entidades se acompañó del otorgamiento de subsidios a la demanda, con el propósito de que los ciudadanos accedieran a los bienes y servicios por medio de un mecanismo de mercado al darles capacidad de pago, por ejemplo con transferencias monetarias condicionadas. En resumen, la focalización del gasto le dio un ingrediente adicional a esta reforma en particular, como fue considerar como objetivo de la política social ya no a los ciudadanos, en un contexto de universalidad, sino a los pobres.

En tercer lugar, los impuestos neutrales⁸⁴ garantizan –desde este discurso de libre comercio– una afectación mínima a los precios relativos y a las fuerzas del mercado que, sin una intervención del Estado excesiva, hacen que las asignaciones tiendan hacia un criterio de eficiencia.

En cuarto lugar, la privatización se argumenta desde esta vertiente como la salida a una excesiva participación del Estado en la provisión de bienes

⁸⁴ Se trata de impuestos indirectos que no consultan capacidad de pago y cuyas tarifas son uniformes.

y servicios públicos (Giraldo, 2009, p. 35), de tal suerte que al incorporar al sector privado no se entorpece el papel asignador del mercado; aunado a esto, se argumentan posturas relacionadas con la corrupción en el Estado y la captura de este por intereses de carácter político.

Finalmente, la descentralización fiscal consistió en el otorgamiento de recursos (transferencias), posibilidades de recaudo (tributos territoriales), competencias y responsabilidades a los niveles territoriales de Gobierno, con el objetivo –desde este discurso– de que las ejecutorias en materia de gasto y recaudo en los territorios reflejaran de mejor manera la estructura de preferencias de los ciudadanos, que la expresan a través del voto, no así en un sistema centralizado.

La descentralización fiscal o traslado de recursos para desarrollar funciones trasladadas, en la concepción de Rodríguez (2015) se adelantó con los objetivos –según el discurso oficial– de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de orden local, lograr una vinculación entre los mandatarios territoriales y los ciudadanos, tener mejor disposición de los contribuyentes a la tributación a partir de un modelo descentralizado y mejores niveles de equidad entre jurisdicciones. La intención se centró, entonces, en hacer coincidir de una forma más expedita las orientaciones de las administraciones territoriales en la provisión de bienes y servicios con las preferencias de los usuarios-consumidores, lo que se asumió como deseable. En palabras de Giraldo (2009, p. 37), se trata de transferir la provisión que antaño recaía en la nación a los entes territoriales y de estos a las entidades bajo la figura de la venta de servicios. De esta forma, la descentralización fiscal, en la práctica, se desarrolló a la par de que el Estado dejaba paulatinamente de tener una fuerte presencia en los presupuestos de las entidades, bajo la forma de transferencias, y estos se constituyeron progresivamente de mayores recursos provenientes de venta de servicios como porcentaje del presupuesto total, como se mencionó, en términos de reducción del subsidio a la oferta y el paso a un énfasis en el subsidio a la demanda. Es decir, paulatinamente se pasó de una financiación de naturaleza estatal a una de mercado, la autofinanciación.

En lo que se refiere a las inequidades entre jurisdicciones, la descentralización fiscal constituye en sí misma una disyuntiva entre quienes argumentan que el paso a un sistema descentralizado atenuará las disparidades regionales, en la medida en que el mercado conducirá a las mejores asignaciones como un mecanismo de redistribución regional de los ingresos fiscales. No obstante, hay quienes desde una orilla crítica mencionan que el proceso contribuye a agrandar las brechas fiscales entre regiones. Por ejemplo:

(..) las últimas reformas adoptadas en el país han tendido a fortalecer el papel de aglomeración en torno a Bogotá. En cambio, las políticas que se esperaba tuvieran un impacto sobre el desarrollo regional como la descentralización, no parecen tener un impacto positivo sobre las tendencias observadas en el largo plazo. Por el contrario, durante el periodo de su profundización la concentración del ingresos del gobierno, sociedades no financieras y sociedades financieras en Bogotá se ha incrementado (...). (Bonet & Meisel, 2007, p. 198)

En el mismo sentido, mencionan Cortés y Vargas (2012) que el argumento en defensa de la descentralización como positiva para mejorar la equidad regional gira en torno al conocimiento de las necesidades locales y a la facilidad en la rendición de cuentas. Por otro lado, estos mismos autores (2012), citando a Gordon (1983) y Sinn (2003), mencionan como la argumentación en contra se centra en temas relativos a que las transferencias a los territorios perpetúan y agravan las inequidades regionales, dado un rezago en capacidad institucional de los entes más débiles en relación con el cumplimiento de la ley; las regiones reciben un ingreso y recaudo proporcionalmente menor y en consecuencia, tienen un gasto menor, lo que aumenta la dependencia. De esta forma, se presenta una divergencia de carácter teórico y que bien merece un referente empírico a fin de dirimir en algunas dimensiones esta discusión.

2. Descentralización fiscal en Colombia

Las orientaciones adelantadas en Colombia en la década de los ochenta y posteriormente, estuvieron encaminadas a la descentralización para poner a tono las finanzas públicas territoriales con los nuevos lineamientos externos, con la justificación de mejorarlas por medio de la autonomía y la relación de los niveles subnacionales de Gobierno con los ciudadanos. Las leyes 14 de 1983, 12 de 1986 y 38 de 1989 plantearon la necesidad de adelantar medidas tendientes a descentralizar lo fiscal, a fin de que los Gobiernos territoriales pudiesen atender de mejor manera la provisión de ciertos servicios de orden local que pueden considerarse estratégicos, como educación y salud, mediante la modificación de la relación entre el Gobierno nacional central y los Gobiernos territoriales, máxime para el caso de estudio, los departamentos.

La Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, buscó actualizar la tributación subnacional en lo referente a bases gravables y sujetos pasivos, el sistema de medida de los recursos en relación con la inflación, así como algunas tarifas, como el caso del impuesto a la gasolina que se trató *ad valorem* de 0.6 por mil en 1984 y de 1 por mil desde 1985. De esta manera, se comenzó a tener una intención de mejorar

la situación de las finanzas públicas, situación que desembocaría en un proceso tendiente a la descentralización fiscal.

Conforme a este proceso, la Ley 12 de 1984, por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado (IVA), buscó mejorar los niveles de eficiencia fiscal, otorgándole competencias a los entes territoriales que antes no tenían y que desarrolladas de manera regional se presumía tendrían mejor desempeño. También la Ley 12 de 1986 otorgó a los municipios una proporción de las transferencias por IVA. No obstante, Cifuentes (1994) describe como se dio una situación posterior que impidió que los cometidos consignados en esta Ley se concretaran en los hechos, en la medida en que hubo una “incapacidad administrativa” para que las administraciones territoriales atendieran sus tareas a la luz de las nuevas disposiciones. Algunos críticos de la descentralización fiscal mencionan que uno de los puntos que impide que este proceso disminuya la desigualdad fiscal regional tiene que ver con la pereza fiscal, en sus inicios y en la actualidad:

(...) resalta el papel de la ‘pereza fiscal’ (que definimos como una baja participación de los ingresos que cada región es capaz de generar individualmente –‘ingresos propios’– en los ingresos totales de la región, y por lo tanto como una alta dependencia de recursos provenientes de otras fuentes) como uno de los determinantes principales de las brechas regionales. (Cortés & Vargas, 2012)

Puede mencionarse que, dado que la norma no previó que las administraciones territoriales no tendrían las suficientes herramientas e incentivos para aumentar el recaudo y hacer un ejercicio juicioso y ordenado del gasto, los Gobiernos subnacionales no tuvieron unos buenos resultados en términos de desempeño y esfuerzo fiscal. Y a esto se sumó el hecho de que las posibilidades de recaudo y las transferencias dispuestas más adelante se quedaron a la zaga de las responsabilidades que les asistirían a los Gobiernos subnacionales.

Un elemento adicional que acompañó la segunda mitad de la década de los ochenta en cuanto al proceso de descentralización, en este caso no estrictamente fiscal sino político, fue la elección de mandatarios locales por sufragio universal. Esto fue previsto por el Acto Legislativo 01 de 1986, por el cual se reformaba la Constitución de 1886 y que en su artículo tercero preceptuaba en un párrafo transitorio: “La primera elección de Alcaldes tendrá lugar el segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988)” (Congreso de la República, 1986). En lo que atañe a los mandatarios departamentales, su elección por sufragio universal corresponde a lo dispuesto por la Constitución Política de 1991 y su primera elección fue en 1992.

Esta reforma estuvo en consonancia con la consideración de que la excesiva centralización era perniciosa para el desarrollo armónico que sí podría conseguir la asignación que hace el mercado, ya que son los ciudadanos-usuarios quienes por medio del sufragio revelan su estructura de preferencias entre distintas formas de ejecutar el recaudo y el gasto consignadas en los programas de gobierno, no así en una elección discrecional del nivel central de Gobierno.

Las dinámicas sucedidas en la segunda mitad de la década de los ochenta en cuanto a descentralización fiscal tuvieron un sesgo municipalista marcado, lo que quiso atenuarse con la Constitución de 1991. En esta se quiso delimitar las relaciones departamentos-nación, ya que este sería un elemento de sinergia entre las localidades y nación, y un referente que contribuiría a la reducción de las disparidades regionales. Aun así, la realización de este cometido tuvo enormes dificultades, pues los departamentos tuvieron un papel secundario en la descentralización, en especial en lo atinente a los instrumentos del modelo descentralista fiscal: impuestos territoriales y transferencias fiscales intergubernamentales.

Las transferencias intergubernamentales se traducen en la realización práctica de una buena proporción del proceso de descentralización fiscal y son una cesión de recursos de un nivel de Gobierno a otro, bajo la forma de transferencias condicionadas o no condicionadas. Estas se establecen con los objetivos de corregir desequilibrios verticales y horizontales, estimular la provisión de bienes públicos de naturaleza regional, mitigar las brechas entre territorios, entre otros (Pening, 2003, p. 127). Así las cosas, las transferencias intergubernamentales, en cuanto instrumento de la descentralización, son un elemento ineluctable, entre varios, de la relación –desde el discurso oficial- entre descentralización fiscal y reducción de las disparidades regionales.

En el contexto anterior, desde la Carta de 1991 se establecieron dos transferencias intergubernamentales principales, a saber: el situado fiscal y la participación municipal. Las cuales correspondían a departamentos y municipios respectivamente. De estas se consignaron entes receptores, montos, criterios de uso y fórmulas de distribución. Se ha de mencionar que las transferencias a departamentos tuvieron una rigidez mayor en su destinación, dada la normatividad en torno al denominado gasto social y las posibilidades de relativa discrecionalidad que permitía.

En el caso de la distribución por departamentos del situado fiscal, se dividió en un 15 % en partes alícuotas y un 85 % entre los departamentos conforme a variables como usuarios efectivos y potenciales, esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa de la jurisdicción; en términos de destinación, para educación (primaria y secundaria) y salud se estipuló un 60 % para la primera y un 20 % para la segunda, así como un 20 % discrecional entre los

dos sectores, conforme a la Ley 60 de 1993; por otro lado, el situado fiscal pasó por una reforma por medio de la Ley 60 de 1993, ya mencionada, y que añade a Santa Marta, Cartagena y Barranquilla como entes receptores (Rodríguez, 2014, p. 120). En el caso de la participación municipal, la distribución entre los municipios fue 60 % por pobreza absoluta, relativa y con relación a NBI y 40 % por tamaño de población, eficiencia fiscal y administrativa, progreso en calidad de vida, además de un adicional para municipios con menos de 5000 habitantes; en lo que respecta a destinación, se determinó como inversión social a educación y salud; finalmente, hubo una reforma mediante el Acto Legislativo 01 de 1995, que añade el uso de propósito general y amplía el periodo de transición de 1992-1995 hasta el año 2000 (Rodríguez, 2014, p. 122).

Por otro lado, en el año 2001 se da un cambio fundamental con el Acto Legislativo 01 y la Ley 715, que dieron término a la división entre situado fiscal y participación municipal, unificando los dos elementos en el Sistema General de Participaciones (SGP). El nuevo sistema SGP en términos de distribución, a la luz del acto legislativo no tenía una diferenciación expresa entre entes receptores, la Ley 715 del 2001 estableció que los municipios serían receptores por defecto, dejando al Ejecutivo y al Congreso la reglamentación de la situación en relación con los departamentos; en lo referente a la distribución entre los entes receptores, el Acto Legislativo 01 del 2001 establece una serie de lineamientos en relación con tamaño de población cubierta y no cubierta en educación y salud, proporción de población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y *equidad*; finalmente, en cuanto a la destinación, la reforma incluyó el uso del término “propósito general” relacionada con asuntos distintos a salud y educación (municipios certificados), quedando la asignación de la Ley 715 del 2001 así: 58.5 % para educación, 24.5 % para salud y 17 % para propósito general.

Así las cosas, la reforma tuvo un claro sesgo hacia los municipios, desestimando el papel de los departamentos como ente articulador entre municipios y nación para la mejora de la equidad y el desarrollo regional. No obstante, se hizo con la argumentación de reducción del déficit fiscal y de estabilidad macroeconómica, muy en consonancia, desde luego, con los lineamientos definidos desde el Consenso de Washington.

Puesto que las transferencias intergubernamentales son contabilizadas como desembolsos del gobierno central, el déficit fiscal nacional se reducía como resultado de la reforma (...) los gobernantes subnacionales y otros interesados tendían a replicar que las transferencias intergubernamentales son apenas un determinante secundario del déficit fiscal. (Rodríguez, 2014, p. 123)

3. Metodología de análisis

La metodología adoptada por el presente estudio se centra en un enfoque analítico cuantitativo por medio de estadística descriptiva y el uso de instrumentos de medición de la desigualdad, como lo son el coeficiente de Gini, el índice de Theil, el índice de Kulback-Liebler y, desde un enfoque más amplio, se usa descomposición de Theil para establecer el aporte de la desigualdad asociada a una agrupación de los departamentos por regiones por medio del índice de Theil inter e intrarregional. En el anexo técnico se relacionan las fórmulas de los indicadores anteriores.

Tomando en consideración una composición del período de estudio y con el fin de lograr un mayor grado de detalle, se dividió en los segmentos 1985-1991: previo a la Constitución de 1991; 1992-2001: tiempo de vida del situado fiscal; 2002-2008: período de transición del Sistema General de Participaciones (SGP); 2009-2012: finalización del período de transición del Sistema General de Participaciones (SGP); y 2013-2018: aplicación reciente del modelo de transferencias.

4. Capacidad fiscal e inequidad en los ingresos fiscales de los departamentos

4.1 Capacidad fiscal frente a tributación

La situación de la mayoría de los departamentos se caracteriza por su debilidad tributaria que, sumada a la ejecución de los mandatos constitucional y legal en la materia, en muchos casos con limitantes y rigideces, se traduce en un hecho generador de la profundización de las disparidades departamentales. Se puede mencionar, además, como anota Rodríguez (2014, p. 143) que, ya que las bases gravables y las tarifas son como regla general uniformes en todo el país, las disparidades en la tributación provienen de disparidades en la capacidad fiscal y en las normas tributarias.

La Figura 1 muestra la relación entre PIB per cápita (eje horizontal), como medida de capacidad fiscal e ingresos tributarios per cápita (eje vertical) en los segmentos 1985-1991, 1992-2001, 2002-2008, 2009-2012 y 2013-2018, como proporción de la media nacional. Esta asociación de la capacidad fiscal con el PIB per cápita fue usada por Rodríguez (2014, p. 144) en un ejercicio de naturaleza similar⁸⁵. Para el caso de cada variable, la media nacional asume el valor de uno, de tal suerte que los números uno para cada variable,

⁸⁵ Aun cuando el DNP incorpora otros elementos en lo que refiere a una medida aproximada de la capacidad fiscal, la usada por Rodríguez (2014) en un ejercicio similar resulta interesante, máxime cuando dos regiones similares pueden tener distinto nivel de recaudo dadas las diferencias en las tasas impositivas, en el esfuerzo fiscal, incluso en la cultura de pago de los contribuyentes y, desde luego, por la dinámica económica de la región (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2008, p. 49)

dividen el cuadro correspondiente a cada segmento de tiempo en cuatro cuadrantes. La ubicación de cada departamento en un determinado cuadrante especifica la relación entre su capacidad fiscal y tributación, frente a la media nacional.

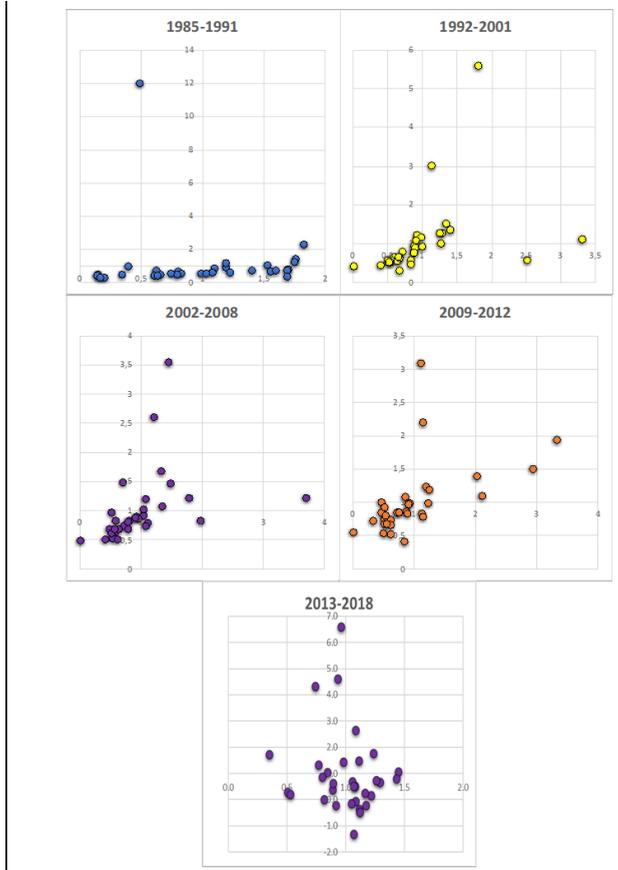


Figura 1. Tributación frente a PIB per cápita de los departamentos. Precios constantes de 2012. Media nacional =1.

Fuente: elaboración y cálculos de los autores con datos de DNP y DANE.

Destaca la Figura 1, en el segmento 1985-1991, que solo cuatro departamentos (17 %) tuvieron alto PIB per cápita frente a la media nacional; esto es, alta capacidad fiscal y alto nivel de tributación, y se ubicaron en el segundo cuadrante de la figura relativa a este periodo, como fueron Cundinamarca, Antioquia, Valle y nuevos departamentos, tomados como conjunto (San Andrés, Arauca, Casanare, Vichada, Amazonas, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés); entre tanto, solo Caldas (4 %) tuvo baja capacidad fiscal (PIB per cápita) pero alta tributación (cuadrante 1 de la figura del periodo); por otro lado, entre los departamentos que gozaron de alta capacidad fiscal

(PIB per cápita), pero que no lograron tener una alta tributación, resaltan los casos de Meta, Quindío, Huila, Santander, Risaralda y Guajira (25 %); por último, los departamentos rezagados tanto en capacidad fiscal (PIB per cápita), como en nivel de tributación, son 11 (46 %), entre ellos Sucre, Nariño y Chocó, como los de menor desempeño, ubicados en el tercer cuadrante. En este orden de ideas, en el primer segmento de tiempo primó el rezago en capacidad fiscal, medida a través del PIB per cápita, y en tributación. Prácticamente la mitad de los departamentos estaban en esta situación, en tanto que solo el 17 % estuvo en una situación favorable de alta capacidad fiscal y alta tributación.

Para el caso del segmento 1992-2001, la Figura 1 ilustra que siete departamentos (21.8 %) se encontraron en el segundo cuadrante de gran capacidad fiscal y alta tributación; el caso de San Andrés es relevante, pues tuvo una tributación per cápita de 5.5 veces la media nacional; también hacen parte de este reducido grupo Cundinamarca, Valle y Antioquia, que repiten, además de Meta, Casanare y Guaviare. Por otro lado, solo tres departamentos (9.3 %) entraron en el primer cuadrante de alta tributación con baja capacidad fiscal, que es una característica de resaltar en Boyacá, Caldas y Risaralda; también se repite la cifra en el cuarto cuadrante de alta capacidad fiscal y baja tributación, donde se ubicaron Santander, Atlántico y Arauca, destacando el caso de Arauca que tuvo un PIB per cápita de 2.5 veces la media nacional. Por último, el tercer cuadrante concentró el 59.3 % de los departamentos, a este cuadrante corresponden los departamentos que tuvieron baja capacidad fiscal y baja tributación, como los casos de Sucre, Chocó y Guajira, que se distinguen por su bajo desempeño. Se convierte, entonces, en un hecho recurrente que los departamentos tengan en una muy buena proporción baja capacidad fiscal y bajos niveles de tributación, situación que visualmente parece exacerbarse en períodos posteriores, lo que confirma la línea de ideas expresada anteriormente.

Con relación al tercer período, esto es 2002-2008, se presentó una situación en la cual ocho departamentos (25 %) se encontraron en altos niveles de capacidad fiscal (PIB per cápita) y altos niveles de tributación, repiten Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia, además de Meta, Casanare y San Andrés, que también estaban en el segundo cuadrante en el período anterior, e ingresan Boyacá y Santander. En cuanto al primer cuadrante, esto es, de departamentos con baja capacidad fiscal, pero que tuvieron alta tributación respecto de la media nacional, se encuentra solo el caso de Guaviare. Por otro lado, en el cuarto cuadrante, que reúne a los departamentos con alta capacidad fiscal (PIB per cápita), pero con bajo nivel de tributación, se relacionan los casos de Arauca, que en este periodo tuvo dos veces la media nacional del PIB per cápita, Bolívar, Cesar, Atlántico y Caldas. Por último, en el grupo de los que se encontraron rezagados tanto en capacidad fiscal (PIB per cápita) como en tributación (tercer cuadrante), se concentró el 56.2 % de

los departamentos; destacan los casos de Guajira, Chocó, Vaupés, Guainía y Sucre como los últimos. Se mantiene la tendencia, pues en los tres períodos mencionados se acumula la mayor proporción de departamentos en el tercer cuadrante, en el rezago; en tanto que el segundo cuadrante solo tiene la cuarta parte, en el mejor de los casos.

El cuarto período 2009-2012 estuvo signado por una dinámica similar a la de períodos precedentes. Los departamentos ubicados en el segundo cuadrante, altos en capacidad fiscal (PIB per cápita) y altos niveles de tributación fueron 8 (25 %), cifra igual a la del periodo anterior. Se quedan en este cuadrante Antioquia y Cundinamarca, que en todos los períodos se inscribieron en este pequeño grupo, pero Valle del Cauca no conserva este lugar. Se encuentran además en este cuadrante Casanare, Meta, Arauca, Santander, Boyacá y San Andrés, que repiten. Pasando al cuadrante uno, de bajo niveles de capacidad fiscal (PIB per cápita) pero altos niveles de tributación frente a la media nacional, está solo Caldas, que con un PIB per cápita de 87 % de la media nacional tuvo un nivel de tributación de 7.1 % mayor que la media nacional en este referente. En el cuarto cuadrante –departamentos con altos niveles de capacidad fiscal (PIB per cápita) pero que no lograron altos niveles de tributación– se hallan Valle, Cesar y Bolívar. En el nivel de rezago en las dos variables, tercer cuadrante, se concentró el 62.5 %, correspondiente a veinte departamentos, donde se destacan Guajira y Nariño como los más rezagados.

Finalmente, en el quinto periodo, 2013-2018, en el segundo cuadrante de la figura, con alta capacidad fiscal y PIB respecto de la media nacional, se ubicaron siete departamentos: Boyacá, Cundinamarca, San Andrés, Antioquia, Santander, Meta y Casanare. Por otro lado, en el primer cuadrante, con bajo PIB pero alta tributación, están cuatro departamentos: Guaviare, Vichada, Guainía y Quindío. Seguidamente, en el tercer cuadrante, con bajos niveles tanto en PIB como en tributación, se encuentran 17 departamentos, lo que habla de la polarización de estas variables. Por último, en el cuarto cuadrante, con alto PIB pero baja tributación, se ubican Cesar, Bolívar, Valle y Arauca.

De esta forma, se puede mencionar que el elemento primordial en lo referente a tributación frente a PIB per cápita, es el rezago en las dos variables en una buena proporción de los departamentos, en tanto que del 17 % al 25 % se encontraron en el segundo cuadrante del selecto grupo de departamentos, con altos niveles tanto en tributación como en capacidad fiscal (PIB per cápita); por otra parte, el grupo de departamentos que tuvieron problemas en PIB per cápita, pero que lograron niveles de tributación por encima de la media nacional, fue ínfimo, del 25 % en el primer periodo a solo cuatro departamentos en el último. No obstante, la cifra más diciente de la situación de los departamentos, en estos aspectos, es la concerniente a

los terceros cuadrantes en cada uno de los periodos, el 46 % entre 1985-1991, el 59.3 % de 1992 a 2001, 56.2 % entre 2002-2008, el 62.5 % en el segmento 2009-2012 y 53 % en 2013-2018.

Lo anterior revela una tendencia recurrente a que la mayor parte de los departamentos tengan una debilidad tributaria, entre otras cosas, podría ser porque estructuralmente tienen niveles rezagados de crecimiento o porque, si no los tienen, no hay un esfuerzo que los concrete en mayor tributación, o los esfuerzos son infructuosos, por dificultades de los Gobiernos departamentales o porque las disposiciones normativas se quedan a la zaga de las realidades de los departamentos. Esto aunado a la baja dinámica y monto de los ingresos tributarios departamentales a diferencia de los municipales. Haciendo un ejercicio similar para 1990-2005 e incorporando cifras de municipios, Rodríguez (2014) llega a una conclusión semejante: que el mayor número de departamentos tiene baja capacidad fiscal y baja tributación, solo algunos pocos logran hacer un mejor esfuerzo tributario que los demás; entre tanto, los departamentos de alta capacidad fiscal son comúnmente jurisdicciones de baja tributación y, de agregarse los ingresos tributarios departamentales y locales, para formar la tributación subnacional por jurisdicción, tienen un patrón similar (Rodríguez, 2014, p. 144).

Puede observarse, a partir de lo ilustrado en la Figura 1, cierta correlación entre los referentes de PIB per cápita y de tributación, lo cual es bastante natural y se expresa en el hecho recurrente de que los cuadrantes dos y tres siempre concentraron la mayor parte de los departamentos. Así las cosas, hubo un grupo muy reducido de departamentos que tuvieron niveles considerables de los dos elementos en relación con los demás y elevaron la media nacional, en tanto que la gran mayoría de los departamentos, 54 % a 62 %, tuvieron bajos niveles en estos. Aunado a lo anterior, una gran proporción de los departamentos presentó situación de rezago o niveles inferiores al 75 % de la media nacional, de 21 % a 43 % de los departamentos y de 31 % a 50 % de los mismos, respectivamente, para capacidad fiscal y para tributación. De lo que se puede inferir que la mayoría de los departamentos están mal en tributación porque tienen problemas en la producción, que es un asunto de importancia medular, aunado a temas relacionados con baja capacidad institucional de recaudo, cultura de tributación, desconfianza en el Estado y en los Gobiernos territoriales, y una separación entre el contribuyente en términos del pago del impuesto y su desenvolvimiento en cuanto a provisión de bienes públicos, entre otros, que se traducen en una polarización desde el punto de vista de capacidad fiscal y tributación. Sobre lo anterior podría mencionarse que sigue habiendo protuberantes retos en materia de reducción de las disparidades, cuando menos en lo que refiere a los dos referentes en mención.

4.2 Desigualdad en los ingresos fiscales per cápita de los departamentos (1985-2018)

Las figuras 2 y 3 describen el Gini y el Theil para el caso de los ingresos fiscales de los departamentos, considerando ingresos totales, corrientes y de capital, tributarios y no tributarios per cápita, a precios del año 2012. Estas imágenes ilustran que, aun cuando en sus magnitudes divergen, en términos de la tendencia se tienen comportamientos similares en Gini y Theil normalizado para los referentes considerados.

Se puede ilustrar por medio de las series descritas en las figuras 2 y 3, respectivamente, el Gini y el Theil de los ingresos per cápita de los departamentos: totales (azul), corrientes (naranja), tributarios (gris), no tributarios (amarillo) y de capital (verde). Las series muestran que hay mayores desigualdades entre los departamentos en lo que respecta a ingresos de capital hasta el año 1996, y en los no tributarios en el resto del periodo, seguidos de los ingresos totales, corrientes y tributarios, respectivamente.

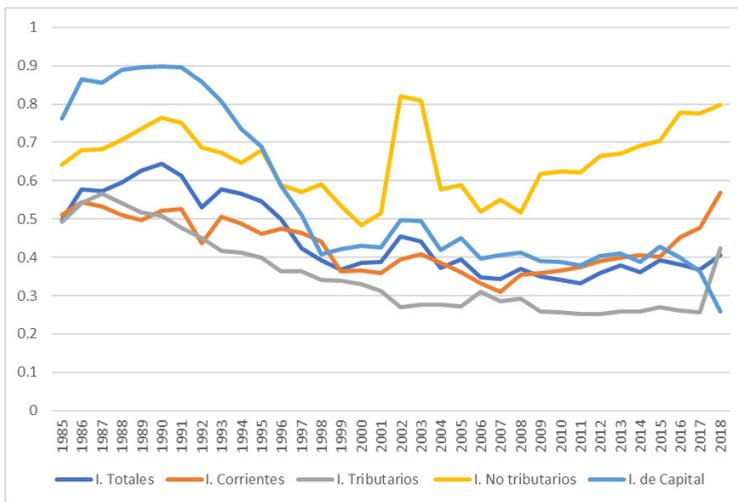


Figura 2. Coeficiente de Gini de los ingresos fiscales per cápita.

Fuente: elaboración y cálculos de los autores con base en cifras de DNP y DANE.

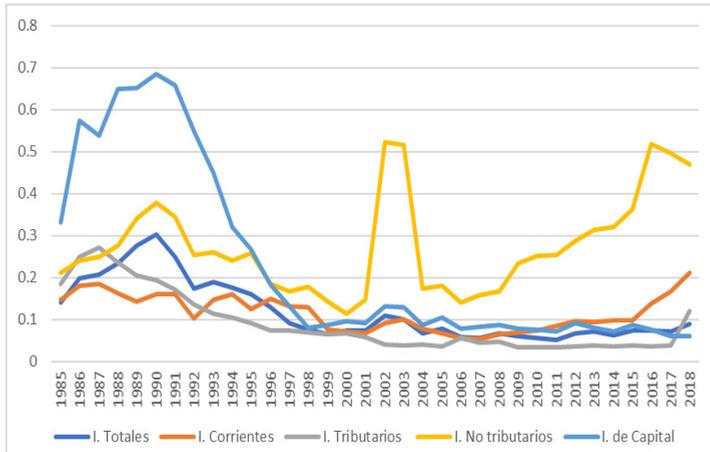


Figura 3. Índice de Theil normalizado de los ingresos fiscales per cápita.
Fuente: elaboración y cálculos de los autores con base en cifras de DNP y DANE.

El segmento 1985-1991 muestra una desigualdad en los ingresos de capital ostensiblemente mayor que en los ingresos corrientes, una media en Theil⁸⁶ de 2.03 (58 %) en los ingresos de capital, con oscilaciones entre 1.14 (33 %) y 2.37 (68 %) y un crecimiento medio de 0.18 (5 %) por año; en tanto que se tuvo una media de 0.56 (16 %) en los ingresos corrientes, con oscilaciones entre 0.49 (14%) y 0.63 (18%) y un crecimiento medio de 0.007 (0,2%), que es ínfimo. Una situación parecida ocurre en lo que refiere al Gini, con una media de 0.86 en ingresos de capital, una variación entre 0.76 y 0.89, y un crecimiento medio de 0.022 por año. En el caso de los ingresos corrientes, se estuvo entre 0.49 y 0.54, con media 0.52 y crecimiento medio de 0.002 por año.

Posteriormente, en el segmento 1992-2001, la desigualdad se redujo de manera pronunciada en los dos rubros, un tanto más en ingresos de capital, pero manteniéndose como el más desigual sobre ingresos corrientes. Se presentó, en Theil, respectivamente para ingresos de capital y corrientes: una media de 0.78 (23 %) y 0.4 (12 %), con oscilaciones entre 0.28 (8 %) a 1.90 (55 %) y 0.22 (7 %) a 0.51 (15 %), y con disminución a una media de -0.19 (5 %) y -0.03 (0.8 %); con relación a Gini, se obtuvo respectivamente para ingresos de capital e ingresos corrientes: una media de 0.58 y 0.43, con oscilaciones entre 0.42 a 0.85 y 0.35 a 0.5 y con disminución a una media de -0.04 y -0.01.

Más adelante, en el segmento 2002-2008, se presentó una recuperación de los dos índices hasta 2003 y después siguieron una tendencia decreciente. Se presentó, en Theil de ingresos de capital y corrientes, respectivamente: una media de 0.34 (9.8 %) y 0.25 (7.2 %), con variaciones entre 0.27 (7.7 %)

⁸⁶ El valor del índice de Theil se muestra en su estado puro y en paréntesis su valor como porcentaje de su máximo posible.

a 0.45 (12.9 %) y 0.18 (5.1 %) a 0.34 (9.8 %), con disminución a una media de -0.002 (0.05 %) y -0.0009 (0.02 %), que es muy bajo; en Gini, de manera similar, para ingresos de capital e ingresos corrientes se registra: una media de 0.43 y 0.36, con variaciones de 0.39 a 0.49 y de 0.3 a 0.4, con disminución a una media de -0.0019 y -0.0006, decrecimientos extremadamente leves.

Por otro lado, en el segmento 2009-2012 ocurre una trayectoria de crecimiento en los dos índices. No obstante, el crecimiento en la desigualdad en ingresos de capital tuvo un ritmo menor de crecimiento que en ingresos corrientes y los índices llegan a ser muy parecidos al final de la serie. Se presentó en Theil, de manera respectiva para ingresos de capital e ingresos corrientes: media de 0.27 (7.7%) en los dos, con oscilaciones de 0.24 (6.9 %) a 0.31 (8.9 %) y de 0.23 (8.3 %) a 0.33 (9.5 %) y con crecimiento a una media anual de 0.003 (0.08 %) y 0.02 (0.57 %); por lo que se refiere al Gini, se dio la siguiente dinámica para ingresos de capital e ingresos corrientes, respectivamente: media de 0.39 y 0.37, con oscilaciones de 0.37 a 0.4 y de 0.36 a 0.39, además de un crecimiento medio anual de -0.002 y 0.009.

Finalmente, en el periodo 2013-2018 los índices continúan una senda de ascenso hasta 2015 en ingresos de capital y después descienden; en el caso de los ingresos corrientes sucede exactamente lo opuesto. Esto descrito a través de un Theil de ingresos de capital y corrientes, respectivamente, con una media de 0,26 (7.5 %) y 0,41 (11.8 %), con variaciones entre 0,21 (6 %) a 0,3 (8.6 %) y 0,32 (9.2 %) a 0,58 (16.7 %), con crecimiento interanual a una media de -0,02 (5.7 %) y 0.05 (1.4 %). En lo que concierne al coeficiente de Gini, respectivamente para estos rubros de ingreso fue de una media de 0,4 y 0,43, con oscilaciones entre 0,36 a 0,43 y 0,4 a 0,48, y una variación interanual media de -0,01 y 0,02.

Los departamentos presentaron una desigualdad ostensiblemente mayor en los ingresos no tributarios que en los tributarios. En el caso de los primeros, estos siguen, tanto en Theil como en Gini, una tendencia creciente hasta los inicios de la década del noventa (Theil = 1.31 (37 %) y Gini = 0.76), posteriormente caen hasta el año 2000 (T = 0.39 (11.2 %) y G = 0.48), y presentan un pico en los años 2002 (T=1.81 (52.2 %) y G=0.82), y 2003 (T=1.78 (49 %), G=0.8), una caída pronunciada en el 2004 (T=0.59 (17 %), G=0.57) y una trayectoria de crecimiento desde el 2006 (T=0.48 (13.8 %), G=0.51), hasta el final del periodo de estudio en el año 2017 (T=1,72 (49.6 %), G=0,78). Por otro lado, en el caso de los ingresos tributarios, empiezan creciendo los índices hasta el año 1988 (G=0.54) en el caso del Gini y 1997 (T=0.93) (26.8 %) en el caso del Theil; posteriormente se desarrolla en los dos casos una tendencia decreciente con leves recuperaciones en los años 2003 (T=0.13 (3.7 %), G=0.27) y 2006 (T=0.19 (5.4 %), G=0.30), estabilizándose en el último periodo, salvo un leve repunte en el año 2015 (T=0,13 (3,7%), G=0,26).

En el segmento 1985-1991 se presentó en Theil de ingresos no tributarios e ingresos tributarios un comportamiento respectivo de: media 1.01 (29.1 %) y 0.74 (21.3 %), con oscilaciones de 0.73 (21 %) a 1.31 (37.7 %) y de 0.59 (17 %) a 0.93 (26.8 %), creciendo 0.077 (2,2%) y -0.008 (0,02%), promedio anual. En lo que respecta a Gini, se tuvo un desarrollo respectivo en ingresos no tributarios e ingresos tributarios de: media 0.70 y 0.52, con oscilaciones de 0.64 a 0.76 y de 0.47 a 0.56, y con un crecimiento promedio anual de 0.01 y -0.002, que es ínfimo.

Más adelante, en el segmento 1992-2001, se presenta una tendencia decreciente en los dos casos. En cuanto a Theil, se tuvo en ingresos no tributarios e ingresos tributarios respectivamente el siguiente comportamiento: se presentó una media de 0.68 (19.6 %) y 0.29 (8.3 %), con oscilaciones de 0.39 (11.2 %) a 0.9 (25.9 %) y de 0.19 (5.4 %) a 0.46 (13.2 %), con un crecimiento medio anual de -0.006 (0.1 %) y -0.03 (0.8 %), considerable la reducción en el caso de tributarios. En lo atinente a Gini de ingresos no tributarios e ingresos tributarios, se dio una trayectoria respectiva de la siguiente manera: una media de 0.59 y 0.37, oscilación de 0.48 a 0.68 y de 0.31 a 0.45, con disminuciones medias anuales de -0.02 y -0.01.

Posteriormente, en el segmento 2002-2008, se parte de la cima del pico en Theil y Gini de ingresos no tributarios de los años 2002 y 2003, que se aprecia en las figuras 2 y 3, para seguir una trayectoria de descenso con leves recuperaciones en los años 2005 y 2007; por otro lado, en lo atinente a los ingresos tributarios se continúa con la trayectoria de descenso que se traía del segmento temporal anterior, con recuperaciones en 2003, 2005 y 2007. Comparten con los no ingresos tributarios las recuperaciones de los dos últimos años. En el caso del Theil se registraron las siguientes características en el segmento de tiempo, respectivamente, para ingresos no tributarios e ingresos tributarios: media de 0.91 (26 %) y 0.15 (4.3 %), oscilación de 0.48 (13.8) a 1.81 (52.2 %) y de 0.12 (3.4 %) a 0.16 (4.6 %). Son los ingresos tributarios los que presentan menores desigualdades entre los ingresos fiscales considerados en las figuras 2 y 3, tanto en Theil como en Gini. En lo que tiene que ver con Gini se dieron las siguientes características respectivas para ingresos no tributarios e ingresos tributarios: media de 0.62 y 0.28, oscilación de 0.51 a 0.82 y de 0.26 a 0.3, con un crecimiento medio anual de 0.0003 y de -0.002, notablemente bajos.

Por otro lado, en el segmento 2009-2012, descrito en las mismas figuras, se manifiesta un crecimiento sostenido en Theil y Gini de ingresos no tributarios y un decrecimiento sostenido en sus pares de ingresos tributarios. Este gran contraste marca la pauta en el último segmento del período. El Theil presentó el siguiente comportamiento, respectivamente, para ingresos no tributarios e ingresos tributarios: tuvo una media de 0.88 (25.3 %) y 0.11 (3.1 %), que es el menor valor de todos, oscilación de 0.80 (23 %) a 0.99

(28.5 %) y de 0.11 (3.1 %) a 0.12 (3.4 %), creciendo a un ritmo promedio anual de 0.1 (2.8 %) en el caso de no tributarios (que es el crecimiento medio anual más alto registrado), y de -0.01 (0.2 %) en el caso de tributarios. Resaltan dos hechos protuberantes, en el caso de los ingresos tributarios se llega a los menores niveles registrados en todo el período y en el caso de los no tributarios se alcanza el ritmo de crecimiento promedio anual más alto respecto de los demás segmentos temporales. En cuanto al Gini, la trayectoria fue similar, respectivamente, para ingresos no tributarios e ingresos tributarios, pues se manifestó: media de 0.63 y 0.25 (el menor de los Gini), estos oscilaron de 0.61 a 0.66 y en el caso de Gini de ingresos tributarios se mantuvo en 0.25 en este segmento de tiempo, el crecimiento medio anual fue de 0.03 (crecimiento de resaltar) y de -0.01 (que continúa la tendencia en tributarios).

Finalmente, en el segmento de tiempo 2013-2018, los ingresos tributarios presentan un Theil que es en esencia sostenible, a excepción del año 2015, en que tiene un crecimiento leve. El Theil en este rubro presentó una media de 0,13 (3.7 %), con variación entre 0,12 (3.4 %) y 0,13 (3.7 %), y crecimiento a una media interanual de -0.03 (0.8 %). Para ingresos no tributarios se tuvo una media de 1,39 (40 %), oscilación entre 1,09 (31.4 %) y 1,8 (51.9 %) y creciendo a una media interanual de 0,14 (4 %).

En cuanto a Gini, este presenta en este período un comportamiento mucho más estable en ingresos tributarios. Registra en este rubro una media de 0,26, oscilación entre 0,26 y 0,27, con un crecimiento medio interanual neutro en este segmento. Por otro lado, en ingresos no tributarios, la media fue de 0,72, oscilación entre 0,67 y 0,78, y crecimiento a una media anual de 0,02.

Surge entonces un contraste de relevancia en el hecho de que las disparidades en ingresos tributarios disminuyen, pero la mayoría de los departamentos tienen niveles de baja capacidad fiscal y baja tributación, conforme a lo anotado a partir de la Figura 3. Es decir, que a pesar de que las disparidades entre los ingresos tributarios per cápita se atenúen, siguiendo los valores de Theil y Gini, hay una serie de elementos que no logran capturar.

En lo que atañe a ingresos totales, tanto las figuras 2 y 3 como la Tabla 1 muestran que las desigualdades han venido disminuyendo y describen una tendencia de crecimiento hasta 1990, para seguir posteriormente una trayectoria de decrecimiento con algunas recuperaciones en los años 1993, 2000-2002, 2005 y 2012, en el Gini, con un comportamiento muy similar en Theil. En los ingresos totales, como lo ilustra la Tabla 1, tanto en Gini, Theil y Kullback-Liebler, se muestra una reducción de las disparidades en los ingresos totales per cápita de los departamentos. Con relación al coeficiente de Gini, se pasa de una media de 0.59 (1985-1991), a 0.47 (1992-2001), 0.39 (2002-2008), 0.36 (2009-2012) y 0,37 (2012-2018), reduciéndose de esta manera a un

ritmo promedio de -0.08 puntos, en cada salto de un segmento temporal a otro. En el caso de Theil se presenta una tendencia similar, pues se pasa de 0.22 (1985-1991) a 0.12 (1992-2001), reduciéndose prácticamente a la mitad, 0.07 (2002-2008), 0.05 (2009-2012) y 0.07 (2013-2018); esto supuso un ritmo de decrecimiento de -0.6 como media interanual.

Por último, en el índice Kullback-Liebler ocurrió un fenómeno parecido al de Theil, de hecho, son los mismos resultados, salvo en el primer segmento que no es 0.8, como Theil, sino 0.71, manteniendo la tendencia descrita por Theil.

La Tabla 1 muestra un panorama general de la dinámica de las desigualdades en los ingresos fiscales per cápita de los departamentos. Describe para cada uno de los segmentos los valores de Gini, Theil y Kullback-Liebler. Los ingresos de capital, en todos los segmentos, presentaron unas disparidades un tanto mayores que en el caso de los ingresos corrientes, con Gini respectivo de 0.87 y 0.59 (media 1985-1991), una reducción pronunciada a 0.59 y 0.47 (media 1992-2001), una continuación de este comportamiento con 0.44 y 0.39 (media 2002-2008), 0.39 y 0.35 (media 2009-2012) y finalmente, 0.39 y 0.35 (media 2013-2018), esto es, una leve recuperación en ingresos corrientes, no así en los ingresos de capital.

Tabla 1. Inequidad en los ingresos fiscales per cápita de los departamentos considerados a través de Gini, Theil normalizado y Kullback-Liebler. Media por periodos de reforma a las transferencias intergubernamentales y de regalías

Periodo	1985-1991			1992-2001			2002-2008			2009-2012			2013-2018		
	G	T	KL												
I. Totales	0.59	0.22	0.71	0.47	0.12	0.41	0.39	0.07	0.26	0.35	0.05	0.2	0.37	0.07	0.23
I. Corrientes	0.52	0.16	0.51	0.44	0.11	0.36	0.36	0.07	0.23	0.37	0.08	0.25	0.42	0.11	0.35
I. Tributarios	0.52	0.21	0.62	0.37	0.08	0.27	0.28	0.04	0.14	0.25	0.03	0.11	0.26	0.03	0.12
Cerveza	0.32	0.04	0.37	0.35	0.05	0.33	0.33	0.05	0.41	0.32	0.04	0.21	0.28	0.03	0.13
Licores	0.43	0.1	0.24	0.42	0.09	0.34	0.45	0.11	0.16	0.34	0.05	0.15	0.38	0.07	0.26
Tabaco y cig.	0.35	0.05	2.43	0.4	0.08	0.95	0.31	0.04	0.34	0.3	0.04	0.28	0.32	0.05	0.18
I. No tributarios	0.71	0.29	1.12	0.6	0.19	0.73	0.63	0.26	0.93	0.63	0.25	0.81	0.72	0.4	1.2
I. de Capital	0.87	0.58	0.18	0.59	0.22	0.21	0.44	0.1	0.19	0.39	0.07	0.17	0.39	0.07	0.26

Fuente: elaboración y cálculos de los autores con base en cifras de DNP y DANE

De esta manera, en el último segmento de tiempo, las disparidades en ingresos de capital pasan, por una mínima diferencia, a ser menores que las de los ingresos corrientes. Similar dinámica es seguida por el índice de Theil normalizado, ya que en este hay una reducción en los dos tipos de ingreso, con una recuperación pequeña en los ingresos corrientes que iguala las condiciones para los dos rubros en el último segmento, en el nivel 0.07. Se obtuvo respectivamente para ingresos de capital y corrientes una media de: 0.58 y 0.22 (1985-1991), 0.22 y 0.12 (1992-2001), 0.1 y 0.07 (2002-2008), 0.07 y 0.05 (2009-2012) y, por último, 0.07 en los dos casos (2013-2018); lo anterior supone un decrecimiento medio de -0.58 en ingresos de capital (que es considerable-

mente alto) y de -0.09 en corrientes. En lo que respecta a Kullback-Liebler, el índice sigue la misma dinámica en ingresos corrientes que los dos índices anteriores, distinta a las registradas para los ingresos de capital, en los que se describe un crecimiento hasta el segundo segmento, seguido de una caída en el índice en los períodos posteriores, pero con cambios muy leves entre los distintos segmentos descritos por la Tabla 1.

Enfrentando los ingresos tributarios y no tributarios per cápita, los departamentos sufrieron una condición recurrente de mayores disparidades de los ingresos no tributarios frente a los primeros, ya que los ingresos tributarios registraron una tendencia de fuerte reducción de las disparidades durante todo el período, en tanto que los no tributarios presentaron un crecimiento nada deleznable en el periodo 2002-2008, cayendo en el último período. En el caso de Theil, respectivamente, para ingresos tributarios y no tributarios, se presentó una media de: 0.21 y 0.71 (1985-1991), 0.08 y 0.19 (1992-2001), 0.04 y 0.26 (2002-2008), 0.03 y 0.25 (2009-2013) y finalmente 0.03 y 0.4 (2013-2018), decreciendo a un ritmo medio entre segmentos de tiempo de -0.21 en los ingresos tributarios (el ritmo más alto de disminución) y de -0.12 en los no tributarios, ritmo nada despreciable. En lo que tiene que ver con Gini, se tuvo respectivamente para ingresos tributarios y no tributarios: 0.52 y 0.71 (1985-1991), 0.37 y 0.6 (1992-2001), 0.28 y 0.62 (2002-2008), 0.25 y 0.63 (2009-2012), y finalmente, 0.26 y 0.72 (2013-2018), con un ritmo de decrecimiento de -0.09 en tributarios y -0.02 entre un segmento de tiempo a otro. Por último, en lo que atañe a Kullback-Liebler, se mantuvo el comportamiento en los ingresos tributarios, pasando de 0.62, 0.27, 0.14, 0.11 y 0.12, respectivamente en cada uno de los segmentos de tiempo, decreciendo entre uno y otro a una media de -0.17; en tanto que, en el caso de los ingresos no tributarios, se encontraron magnitudes de 1.12, 0.73, 0.93, 0.81 y 1.2, respecto de cada período, y la media decreció -0.1. Estos comportamientos parecen robustos al tipo de medición, cuando menos conforme a los tres índices analizados. Es de interés considerar, además, la desviación estándar de los logaritmos o divergencia sigma.

Finalmente, tomando en cuenta los tres tributos que tienen mayor peso relativo frente al total de ingresos tributarios, esto es, cerveza, licores y tabaco y cigarrillos, se presentó una mayor disparidad en el recaudo de licores, que es el tributo que supone un mayor porcentaje del total de la tributación en los primeros dos segmentos de tiempo y el segundo en los posteriores. La disparidad en licores mostró un crecimiento en el índice de Theil normalizado que oscila entre 0.08 y 0.12 entre 1985 y 1990, para después descender de manera tendencial, con algunos años de recuperación como 2000 y 2002, y un pico en los años 2008-2006, para finalmente caer de manera pronunciada en 2009, sin recuperación en años posteriores. En el caso de Theil manifiesta una media de 0.1 (1984-1991), 0.09 (1992-2001), 0.11 (2002-2008), 0.05 (2009-2012) y 0.07 (2013-2018), con un ritmo de decre-

cimiento de -0.05 entre segmentos; en Gini, una media de 0.43 (1985-1991), 0.42 (1992-2001), 0.45 (2002-2008), 0.34 (2009-2012) y 0.38 (2013-2018), con un ritmo de decrecimiento de -0.03, media entre segmentos. Por último, el Kullback-Liebler consignó una media de 0.24 (1985-1991), 0.34 (1992-2001), 0.16 (2002-2008), 0.15 (2009-2012) y 0.26 (2013-2018), con un crecimiento de -0.03, medio entre periodos.

Paralelo a esto, hasta el año 1999 reportó una mayor disparidad el recaudo per cápita del impuesto de tabaco y cigarrillos que el de cerveza; posteriormente se intercambian los papeles y adquieren mayor preponderancia las disparidades derivadas del recaudo del impuesto de cerveza. En el caso de la cerveza, el Theil no tuvo una variabilidad pronunciada, pues osciló entre 0.03 y 0.06, aun así, creció levemente hasta 2003 y descendió de la misma manera en años posteriores; entre tanto, en tabaco y cigarrillos sí se presentó una variabilidad considerable, puesto que creció de forma inconstante hasta el año 1996 (0.11) y luego cayó de manera ostensible hasta 2000 (0.04), para describir una tendencia de relativa constancia hasta el final del periodo, con oscilación entre el 0.03 y 0.05.

Los comportamientos de los índices para cerveza y para tabaco y cigarrillos fueron respectivamente: en Theil, una media de 0.04 y 0.05 (1985-1991), 0.05 y 0.08 (1992-2001), 0.05 y 0.04 (2002-2008), 0.04 y 0.04 (2009-2012) y, finalmente, 0.03 y 0.05 (2013-2018) con un decrecimiento medio entre segmentos de tiempo de -0.02 en tabaco y cigarrillos; las disparidades en cerveza presentan una variación muy pequeña desde esta perspectiva. En Gini, la dinámica es similar, una media de 0.32 y 0.35 (1985-1991), 0.35 y 0.4 (1992-2001), 0.33 y 0.31(2002-2008), 0.32 y 0.3 (2009-2012), 0.28 y 0.32 (2013-2018), decreciendo a una media de -0.01 en tabaco y cigarrillos, en tanto que licores mantuvo una evolución constante. Finalmente, en Kullback-Liebler, se tuvo media de 0.37 y 2.43 (1985-1991), 0.33 y 0.95 (1992-2001), 0.41 y 0.34 (2002-2008), 0.21 y 0.28 (2009-2012), 0.13 y 0.18 (2013-2018), creciendo a un ritmo promedio de -0.05 y -0.71 (de los más altos).

4.3 Desigualdad de los ingresos departamentales entre regiones y dentro de las regiones

Inicialmente hay que mencionar que el concepto de región es difuso. Se puede decir que se trata de un conjunto de elementos comunes que ligan un grupo de entes territoriales por temas de afinidad cultural y geográfica, entre otras. No obstante, en Colombia las regiones no son entes territoriales y, desde luego, no tienen atribuciones administrativas ni políticas de ese carácter. Se habla de regiones de planificación y de gestión sin que a la fecha tengan el carácter de ente territorial o como lo manifiesta Rodríguez (2012), la norma constitucional prevé dos tipos de regiones: regiones administrativas y de planificación, y las que tendrían la calidad de entidades

territoriales; las primeras podrán poseer la calidad de entes territoriales una vez se surtan una serie de condiciones regladas por la ley (Rodríguez, 2012, p. 251).

En consonancia con lo anterior, la Constitución, en su artículo 306 menciona que "(...) dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio". Adicional a esto, la Corte Constitucional (sentencia C-207 de 2000), en desarrollo del concepto de "proyecto regional", concluyó que el Congreso podría crear diversos tipos de regiones o proyectos de carácter regional sin la necesidad de que sean entes territoriales; de ahí que, cimentada en las normas constitucionales y legales, la Ley 1454 de 2011 prevea los requisitos de constitución de regiones administrativas y de planificación-RAP, región administrativa de planificación especial entre el Distrito capital, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos-RAPE y regiones de planeación y gestión-RPG, a manera de esquemas asociativos territoriales (Rodríguez, 2012, p. 251). Así, la figura de regiones en Colombia se traduce en un mecanismo de asociatividad entre departamentos con fines de articulación en la planeación del desarrollo, mas no en un ente territorial en el sentido estricto del término.

En este contexto, en Colombia no hay una agrupación oficial de departamentos por regiones. De la misma forma que las provincias dentro de algunos departamentos, la agrupación de departamentos por geografía, específicamente por cuencas hidrográficas, tiene una procedencia de carácter primordialmente consuetudinario y cultural. No obstante los aportes de la geografía, el interés particular para este trabajo es hacer una agrupación de los departamentos que incorpore el elemento de ubicación para establecer relaciones en torno al peso relativo de la desigualdad entre regiones y dentro de las regiones como proporción de la desigualdad total.

Mediante una ordenación que comúnmente es usada, tomando en consideración criterios de geografía y la existencia de cuencas hidrográficas que vinculan un grupo de departamentos, se tendría:

- Región Andina: Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander, Quindío, Risaralda y Tolima.
- Región Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre.
- Región Pacífica: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.
- Región Orinoquía: Arauca, Casanare, Meta y Vichada.
- Región Amazónica: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés.

Esta agrupación interesa en cuanto a la ubicación geográfica, para tener un referente de esta naturaleza.

Mencionado lo anterior, una de las propiedades que comparten los índices para medir desigualdades basadas en la noción de entropía, es la de descomposición. Es decir, es posible establecer un agrupamiento de los datos y determinar la desigualdad intergrupos, medida por el intercomponente del índice de Theil, además de la desigualdad intragrupos, medida por el intracomponente de índice de Theil. Bacallao-Gallestey (2007) lo menciona de la siguiente forma:

Una de las más importantes propiedades del índice de Theil, que también comparte el de KL, es que permite relacionar la desigualdad total en una población con la desigualdad atribuible a grupos sociales, mediante una relación aditiva semejante a la que caracteriza al análisis de la varianza. Si una población P se divide en k clases de acuerdo a un indicador socioeconómico X (simple o sintético), es posible demostrar que: $Theil\ Total = Theil\ entre\ grupos + Theil\ dentro\ de\ grupos$. (Bacallao-Gallestey, 2007, p. 13)

Con la composición de regiones mencionada anteriormente, la Figura 4 y el anexo 2 muestran las disparidades dentro de las regiones y entre las regiones consideradas a través del intra e intercomponente de Theil o T1 y T2.

Al considerar la agrupación de departamentos por regiones, la Figura 4 ilustra la situación de la desigualdad en el interior de las regiones y entre las regiones por medio del índice de Theil intrarregional (T1) y el índice de Theil interregional (T2) respectivamente. Lo anterior para los ingresos totales, corrientes, tributarios, no tributarios y de capital. Esto plantea una caracterización del problema regional en términos de la desigualdad de los ingresos fiscales departamentales.

A partir de la Figura 4 se puede mencionar que hay dos elementos centrales en el comportamiento de la desigualdad de los ingresos fiscales de los departamentos:

El primero es que hasta el año 2000 el problema de la desigualdad total (T) en los ingresos totales, como se evidencia en el primer panel de la figura, se explicaba principalmente por la desigualdad dentro de las regiones (T1) y por la desigualdad entre regiones (T2) en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2015. En este segundo segmento el peso de la región fue más significativo.

Por otro lado, un segundo elemento por resaltar es que la proporción del peso de la desigualdad dentro de las regiones (T1) y la desigualdad entre regiones (T2) en los ingresos totales se correlaciona más con su par en los ingresos de capital (panel 5) que en ingresos corrientes (panel 2). Visualmente se pueden apreciar las similitudes entre el panel correspon-

diente a ingresos totales y de capital, mientras que en el panel de ingresos corrientes se muestra que el peso de lo regional (medido por el índice de Theil interregional T2) es mucho menos pronunciado. De hecho, la desigualdad total en cuanto a ingresos corrientes se explica en toda la serie mayoritariamente por la desigualdad dentro de las regiones (entre departamentos) representada por la línea verde en el panel 2.

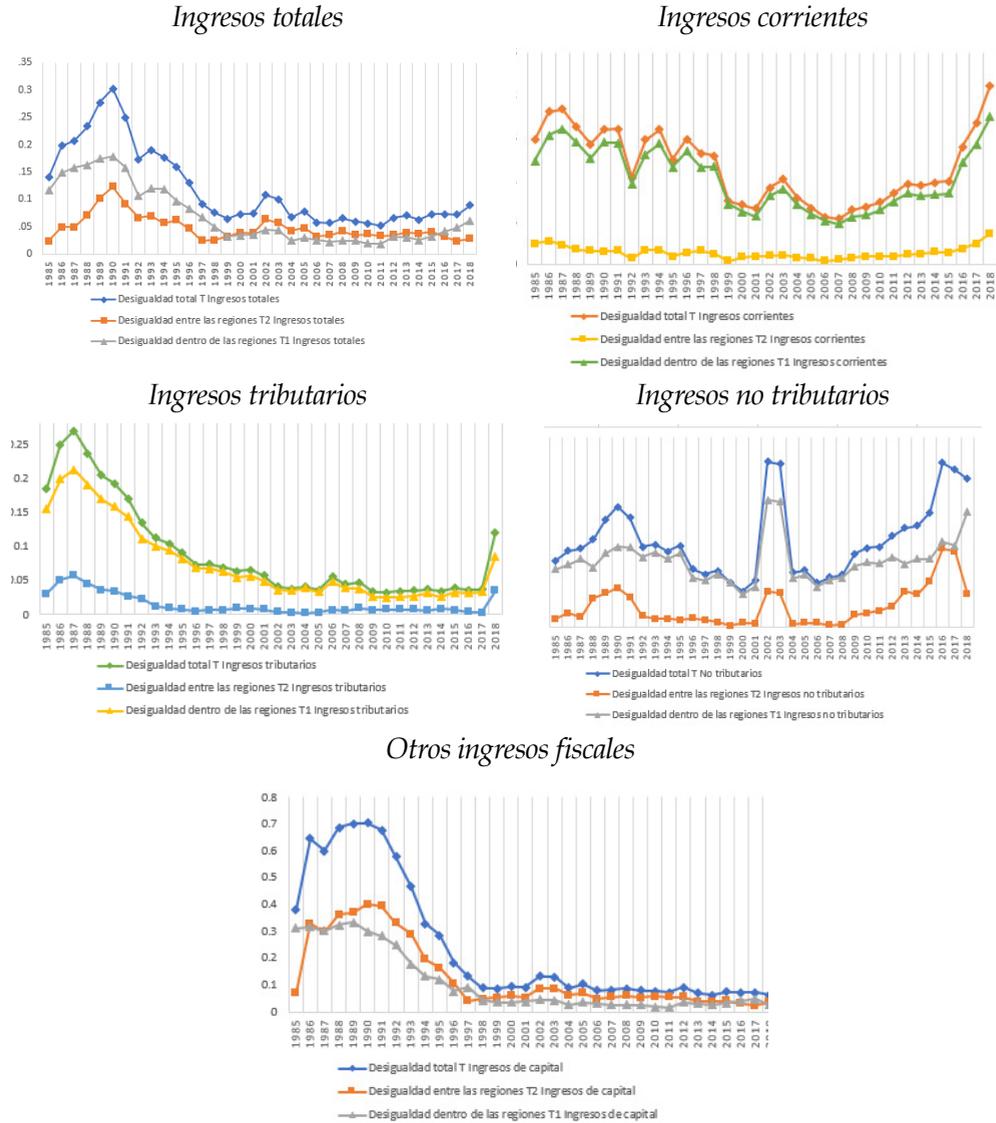


Figura 4. Desigualdad de los ingresos totales de los departamentos entre las regiones y dentro de las regiones.

Fuente: elaboración y cálculos de los autores

De lo anterior se podría interpretar que en el segmento de tiempo 2000-2015, la desigualdad total fue explicada en mayor proporción por lo regional

y que este hecho se cimienta en el comportamiento de las desigualdades en los ingresos de capital. En esta línea de ideas, dado que los ingresos de capital se conforman principalmente a partir de las transferencias SGP de forzosa inversión, regalías y cofinanciación, se puede mencionar que, cuando menos en términos de una relación de simultaneidad, la forma como se comportaron las transferencias en ese segmento de tiempo estuvo acompañada de un mayor peso relativo de lo regional en la desigualdad total.

Hubo regiones donde se concentraron las transferencias y otras que se vieron excluidas. Lo anterior debido, entre otras razones, a que las instituciones fiscales, según los criterios de reparto de las transferencias y las dinámicas de proyectos de desarrollo de impacto regional, permitieron una distribución de los recursos que fue desigual en el nivel regional.

En el contexto anterior, en el segmento de tiempo 1985-1991, el comportamiento de la desigualdad dentro de las regiones (T1) y entre las regiones (T2) tuvo el siguiente comportamiento:

En lo que atañe a los ingresos totales, ilustrado por el panel 1 de la Figura 4, la desigualdad total (T) medida por medio del índice de Theil normalizado, aumentó a más del doble al pasar de 0.14 en 1985 a 0.30 en 1990, y en el año 1991 se redujo a 0.24. En este segmento de tiempo, la desigualdad dentro de las regiones fue significativa, pues pasó de 0.11 (83.16 %)⁸⁷ en 1985 a 0.17 (59.2 %) en 1990 y se redujo a 0.15 (63.17 %) en 1991. La desigualdad entre regiones (T2) pasó de ser 0.02 (16.8 %) en 1985 a 0.12 (40.8 %) en 1990 y cayó en 1991 a 0.09 (36.8 %). De lo anterior se colige que la desigualdad total aumentó, a excepción del último año del segmento; además, el peso de lo regional en la desigualdad (T2) aumentó del 16.8 % en 1985 hasta el 40.8 % en 1990.

En lo que refiere a los ingresos corrientes, como se denota en el panel 2 de la Figura 4, el comportamiento de la desigualdad total fue muy constante, en el sentido del gran peso que de la desigualdad total supone la desigualdad dentro de las regiones. El peso de lo regional (T2) tuvo un valor de 0.02 (16.84 %) en 1985 y se describió una tendencia reduccionista hasta tomar un valor de 0.015 (9.6 %) en 1991. Por otro lado, fue dominante el peso de la desigualdad dentro de las regiones (T1) y creció de 0.12 (83.15 %) en 1985 a 0.14 (89.5 %) en 1991. El comportamiento de la importancia de lo regional en la desigualdad fue el opuesto al existente en los ingresos totales, ya que redujo su participación.

En cuanto a los ingresos tributarios, ilustrados en el panel 3 de la Figura 4, el mayor peso porcentual como componente de la desigualdad total (T) lo

⁸⁷ Para conservar un orden, al lado de cada dato de índice de Theil inter o intrarregional se incluye en paréntesis el peso porcentual que supone frente a la desigualdad total.

tiene la desigualdad dentro de las regiones (T1), la cual solo varió levemente pasando de 0.15 (83.5 %) en 1985 a 0.14 (83.9 %) en 1991. Asimismo, la desigualdad entre regiones (T2) fue en gran medida reducida, ya que pasó de 0.03 (16.4 %) en 1985 a 0.02 (16.03 %) en 1991. En conclusión, la composición de la desigualdad total (T) se mantiene más o menos constante en el segmento de tiempo, lo que da un peso ostensible a la desigualdad dentro de las regiones (T1).

En relación con los ingresos no tributarios, como lo muestra el panel 4 de la Figura 4, tiene también más peso la desigualdad dentro de las regiones (T2) dentro de la desigualdad total (T), pues pasó de 0.18 (86.9 %) en 1985 a 0.25 (72.9 %) en 1991. No obstante, el comportamiento es distinto al descrito en ingresos tributarios, ya que la desigualdad entre regiones (T1) se incrementó de forma considerable, debido a que su participación porcentual en el segmento de tiempo pasó de 0.02 (13.14 %) en 1985 a 0.09 (27.65 %) en 1991. Esto difiere de la tendencia que se observó en los ingresos tributarios. La explicación puede hallarse en el hecho de que en los ingresos no tributarios se consignan las transferencias corrientes, las cuales pueden estar asociadas a una mayor preponderancia de la desigualdad entre regiones (T2).

Finalmente, la tendencia descrita por los componentes de la desigualdad total (T) fue la opuesta a los otros rubros de ingresos fiscales, como lo ilustra el panel 5 de la Figura 4. En lo que tiene que ver con la desigualdad entre las regiones (T2), hubo una participación mayoritaria en la desigualdad total (T), a excepción de los años 1985 y 1987, aunque de todas formas fue muy considerable. Esta pasó de 0.06 (18.11 %) en 1985 a 0.39 (58.1 %) en 1991. La desigualdad dentro de las regiones (T1) pasó de 0.31 (81.89 %) a 0.28 (41.81 %) en 1991. De lo anterior es evidente que, en especial en los ingresos de capital, se registra un componente regional fuerte como explicación de la desigualdad total.

En cuanto al segmento de tiempo comprendido entre los años 1992 y 2001, los componentes de la desigualdad total (T) tuvieron la siguiente dinámica:

En los ingresos totales se presentó una caída de la desigualdad, pues pasó de 0.17 en 1992 a 0.07 en el 2001. De igual manera, el componente regional de la desigualdad (T2) no fue mayoritario, pero fue considerable, ya que fue de 0.06 (38.4 %) en 1992 y disminuyó en términos absolutos, pero aumentó en términos porcentuales frente a la desigualdad total (T), especialmente en los últimos cuatro años del segmento de tiempo, a 0.03 (51.5 %) en 2001. Por su parte, la desigualdad dentro de las regiones aumentó de 1992 a 1993, al pasar de 0.10 (61.5 %) a 0.12 (63.2 %), y en los siguientes años cayó hasta llegar a una tendencia estable en los últimos tres años del subperíodo de tiempo y ubicarse en 0.03 (48.4 %). De lo anterior es de resaltar que la brecha entre las desigualdades entre regiones (T2) y la desigualdad dentro de las regiones (T1) se hizo más estrecha, como lo muestran las líneas naranja

y gris del panel 1 de la Figura 4, y en los últimos dos años la relación entre las dos se revierte y toma un mayor peso porcentual la desigualdad entre regiones (T2).

En lo que atañe a los ingresos corrientes, como lo evidencia el panel 2 de la Figura 4, el componente regional (T2) de la desigualdad total (T) no tuvo un gran peso porcentual ni absoluto y pasó de 0.007 (7.4 %) a 0.009 (14.4 %). Mientras tanto, la desigualdad dentro de las regiones (T1) mostró una importancia preponderante, ya que supuso un nivel de 0.095 (92.5 %) en 1992 y de 0.05 (85.5 %) en 2001.

En relación con los ingresos tributarios se observa un comportamiento similar a los ingresos corrientes. La desigualdad total (T) se reduce, así como la desigualdad dentro de las regiones (T1), que es porcentualmente dominante. Esta última pasó de ser 0.11 (82.4 %) en 1992 a 0.04 (86.2 %) en 2001. Y la desigualdad entre regiones (T2) fue 0.02 (17.5 %) en 1992 y 0.007 (13.7 %) en 2001.

En los ingresos no tributarios, como lo muestra el panel cuatro de la Figura 4, hay una tendencia similar a la presentada en los ingresos tributarios, mientras todos los tipos de desigualdad se redujeron, fue mayoritaria la desigualdad dentro de las regiones (T1). Esta pasó de ser 0.22 (86.7 %) en 1992 a 0.12 (86.7 %) en 2001. En tanto que la desigualdad entre regiones (T2) fue 0.03 (13.9 %) y 0.01 (8.5 %) en los mismos años.

Finalmente, la tendencia descrita por las desigualdades en los ingresos de capital es contraria a la presentada en los demás rubros de ingresos fiscales. La desigualdad entre regiones (T2) fue porcentualmente mayoritaria en todo el segmento de tiempo, salvo en el año 1997. Esta fue de 0.3 (57.1 %) en 1992 y de 0.05 (57.3 %) en 2001. Y la desigualdad dentro de las regiones (T1) fue de 0.24 (42.8 %) y de 0.03 (42.6 %) en los mismos años.

Por otro lado, en el subperíodo comprendido entre 2002 y 2008 se hizo más evidente la importancia del componente regional (T2) en la desigualdad total (T), debido a que se presentó la siguiente dinámica:

En lo referente a los ingresos totales, como lo evidencia el panel 1 de la Figura 4, hay dos hechos importantes: el primero es que los tres tipos de desigualdad se reducen como tendencia, a excepción de los años 2005 y 2008, y el segundo, es que tiene una preponderancia mayor el componente regional de la desigualdad (T2) en todas las regiones. Esta última pasó de ser 0.06 (59.1 %) en 2002 a 0.04 (62.7 %) en 2008.

Por su parte, la desigualdad dentro de las regiones fue minoritaria y supuso un nivel de 0.04 (40.5 %) en 2002 y de 0.02 (37.2 %) en 2008. Este comportamiento es importante, ya que desde el 2002 tiene vida jurídica el Sistema General de Participaciones y se caracterizó por una dependencia

importante de las transferencias por parte de los entes territoriales. Por lo anterior, la mayor presencia de transferencias y las instituciones fiscales construidas en torno a este instrumento, se vieron acompañadas por un aumento de la importancia del componente regional (T2) en la desigualdad total (T).

Este comportamiento no se dio en los ingresos corrientes, sino en los ingresos de capital, debido a que en estos últimos se registra la mayor parte de las transferencias. En lo que se refiere a los primeros, como lo muestra el panel 2 de la Figura 4, fue ostensiblemente preponderante la desigualdad dentro de las regiones (T1) como componente de la desigualdad total (T), pues tuvo un valor de 0.08 (88.9 %) en 2002 y de 0.05 (87.6 %) en 2008. Mientras que la desigualdad entre regiones mostró una preponderancia menor en este rubro, puesto que registró un valor de 0.01 (11.04 %) en 2002 y de 0.007 (12.3 %) en 2008.

En lo atinente a los ingresos tributarios, se siguió fielmente, como era de esperarse, el comportamiento que se vio en los ingresos corrientes. La desigualdad dentro de las regiones (T1) fue considerable y alcanzó valores de 0.03 (88.8 %) en 2002 y de 0.03 (80.2 %) en 2008. Al mismo tiempo, la desigualdad entre regiones adoptó valores de 0.004 (11.08 %) en 2002 y de 0.009 (19.8 %) en 2008.

De forma similar, en los ingresos no tributarios la desigualdad dentro de las regiones (T1) fue porcentualmente mayor. Esta presentó cifras de 0.4 (76.6 %) en 2002 y de 0.15 (94.3 %) en 2008. Por otro lado, la desigualdad entre regiones (T2) fue menor y mostró valores de 0.11 (21.5 %) en 2002 y de 0.009 (5.6 %) en 2008.

Por último, en los ingresos de capital hubo una tendencia muy similar a la de los ingresos totales y contraria a la de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios, ya que tuvo un peso porcentual mayor la desigualdad entre regiones (T2) en la desigualdad total (T). Esta registró valores de 0.08 (65.8 %) en 2002 y de 0.06 (68.8 %) en 2008. En tanto, la desigualdad dentro de las regiones fue más baja y adoptó valores de 0.04 (34.16 %) en 2002 y de 0.02 (31.11 %) en 2008. Es decir, la importancia de lo regional (T2) en este rubro se refleja en los ingresos totales, por lo cual se puede afirmar que la presencia de transferencias se ha visto acompañada de una mayor preponderancia del componente regional de la desigualdad (T2).

Por otra parte, en el segmento de tiempo 2009-2012 se dio una reforma al Sistema General de Participaciones, que mostró la siguiente dinámica:

En lo que a los ingresos totales se refiere, continuó con la predominancia de la desigualdad entre regiones (T2); no obstante, la brecha con la desigualdad dentro de las regiones (T1) se estrechó al final del segmento de tiempo. La primera tuvo valores de 0.03 (58.5 %) en 2009 y de 0.03 (52.8 %) en 2012,

mientras que la segunda adoptó valores de 0.02 (41.5 %) en 2008 y de 0.03 (47.15 %) en 2013. De lo que se deduce que el elemento regional fue un componente importante de la desigualdad total (T).

Mientras que en lo referente a los ingresos corrientes la tendencia es opuesta, pues es preponderante la desigualdad dentro de las regiones (T1), que tuvo valores de 0.05 (85.45 %) en 2009 y de 0.08 (86.5 %) en 2013. La desigualdad entre regiones (T2), que fue minoritaria, presentó valores de 0.009 (14.55 %) y de 0.01 (12.15 %) en 2012.

Al mismo tiempo, en lo que tiene que ver con los ingresos tributarios, como era de esperarse, se presentó la misma tendencia que en los ingresos corrientes. La desigualdad dentro de las regiones (T1) mostró valores de 0.02 (78.91 %) en 2009 y de 0.02 (76.95 %) en el año 2012. Entre tanto, la desigualdad entre regiones (T2) fue de 0.007 (21.09 %) y de 0.008 (23.05 %) en los mismos años. Esta tendencia fue compartida por las desigualdades en los ingresos no tributarios; se hallaron valores en la desigualdad dentro de las regiones (T1) 0.19 (82.77 %) en 2009 y de 0.22 (76.79 %) en 2012; y la desigualdad entre regiones tuvo valores de 0.04 (17.23 %) y de 0.06 (23.21 %) en los mismos años.

Para cerrar este subperíodo, los ingresos de capital presentan, como en otros segmentos de tiempo, una gran preponderancia en la desigualdad entre regiones (T2). Esta tuvo valores de 0.05 (65.85 %) en 2009 y de 0.05 (61.3 %) en 2012. En tanto, se presentaron valores de 0.02 (34.15 %) y de 0.03 (38.6 %) para la desigualdad dentro de las regiones (T1), en esos mismos años.

Y para concluir el análisis, en el segmento de tiempo 2013-2018 tuvo vida jurídica la reforma a las regalías que buscaba, en el discurso oficial, centralizar recursos para repartirlos de forma más equitativa entre entes territoriales productores y no productores de recursos naturales no renovables. En cuanto a los ingresos totales, aunque en la primera mitad del período continuó la preponderancia de la desigualdad entre regiones (T2), con valores de 0.03 (55.8 %) en 2013 y de 0.02 (31.67 %) en 2018, esta tendencia cambia en el año 2016 y toma mayor relevancia la desigualdad dentro de las regiones (T2), que logró valores de 0.03 (44.2 %) y de 0.06 (68.3 %) en los mismos años.

Por otra parte, en los ingresos corrientes se continuó fielmente con la tendencia anterior, en el sentido de una mayor proporción de la desigualdad dentro de las regiones (T1) frente a la desigualdad total (T), con valores de 0.08 (86.5 %) en 2013 y de 0.17 (82.75 %) en 2018. Mientras tanto, la desigualdad entre regiones (T2) tuvo valores de 0.01 (13.4 %) y de 0.03 (17.25 %) en esos mismos años.

Las desigualdades en los ingresos tributarios siguieron una tendencia similar a las de los ingresos corrientes, con valores, respectivamente para los años 2013 y 2018, de 0.03 (84.1 %) y 0.08 (70.4 %) en lo referente a desigualdad dentro de las regiones (T1), y de 0.005 (15.8 %) y 0.03 (29.5 %) en la desigualdad entre regiones (T2). En los ingresos no tributarios se presentó un incremento en la desigualdad dentro de las regiones (T1), que pasó de 0.2 (63.9 %) en 2013 a 0.36 (77.8 %) en 2018. No obstante, la desigualdad entre regiones (T2) tuvo una importancia también considerable, debido a que alcanzó valores de 0.11 (36.08 %) en 2013 y de 0.1 (22.1 %) en 2018.

Finalmente, los ingresos de capital tuvieron una tendencia similar a la de los ingresos totales en términos de las desigualdades. Hubo una mayor preponderancia de las desigualdades entre regiones (T2) hasta el año 2016, se revierte la tendencia hasta el 2017 y en el 2018 se recupera. Estas tuvieron valores de 0.03 (55.8 %) en el 2013 y de 0.03 (56.6 %) en el 2018. Mientras tanto, la desigualdad dentro de las regiones (T1) tuvo valores de 0.03 (44.2 %) en el 2013 y de 0.02 (43.3 %) en el 2018.

De lo anterior se colige que la importancia de la desigualdad entre regiones (T2) se describe de forma más ostensible en aquellos rubros que incluyeron transferencias. Particularmente, en los ingresos de capital hay una regularidad, lo que ocasiona que este tipo de desigualdad sea preponderante.

5. Conclusiones

A manera de conclusión puede afirmarse que es un hecho protuberante el que la descentralización fiscal no tuvo como protagonista a los departamentos en relación con otros niveles de Gobierno. Hay que mencionar que, opuesto a esto, los departamentos, en lo concerniente a las transferencias intergubernamentales, tuvieron un papel secundario frente a los municipios. De igual forma, en cuanto a los ingresos tributarios, los departamentos pasaron a un segundo renglón. A manera de ejemplo, en el 2012, por cada peso que se tributaba para el nivel departamental, se tributaba 1.03 para Bogotá D.C., 2.56 para los municipios y 18.05 para la nación. De tal suerte que estos ingresos departamentales no representaron un papel de importancia en lo que se refiere a la reducción de las disparidades regionales, y mucho menos en la atribución que les era natural como articuladores entre municipios y nación.

Los departamentos acusaron un esquema en el cual la mayoría tuvo un bajo rendimiento en términos de capacidad fiscal y de tributación, en tanto que muy pocos tuvieron saldos positivos en esta materia. La regla general fue que, a lo largo del periodo de estudio, estas variables mostraran una polarización entre los dos conjuntos, como lo indican los cuadrantes dos y

tres de la Figura 1 para cada uno de los segmentos de tiempo considerados. Aunado a esto, además de que hubo una polarización, la participación en los cuadrantes uno y cuatro tiende a ser mínima, y en el cuadrante cuatro un tanto más pronunciada, es decir, departamentos que presentaron un alto nivel de capacidad fiscal, pero que no se tradujo en altos niveles de tributación.

Los instrumentos de medición usados para determinar la dinámica de la equidad en los ingresos fiscales de los departamentos revelan, *grosso modo*, que esta crece en el primer segmento de tiempo 1985-1991 y llega a los niveles máximos en la mayoría de rubros en el año 1990, para describir a partir de este año una tendencia decreciente, aunque no continua, seguida de un crecimiento ostensible entre 2001 y 2003, con cima en 2002-2003, para después seguir una senda de recuperación en ingresos corrientes y no tributarios, y de reducción en los demás rubros, con algunos matices. De esta forma, cuando menos en cuanto a los instrumentos de medición Gini y Theil, se aprecia una reducción tendencial de las inequidades en los ingresos fiscales en la trayectoria 1985-2012 y 2013-2018, con las consideraciones y matices mencionados anteriormente. No obstante, los resultados deben tener una lectura prudente en la medida en que otros marcos de análisis, como el descrito en la Figura 1 en relación con la capacidad fiscal y la tributación, aportan elementos adicionales que pueden referir que, aun cuando las disparidades en los ingresos fiscales se han reducido, conforme lo indican los valores de Gini y Theil, esto no necesariamente significa que los departamentos estén en una senda de avance en lo concerniente a los asuntos fiscales.

Además, desde el año 2000 hubo preponderancia de la desigualdad entre regiones (T2) frente a la desigualdad dentro de las regiones (T1) como porcentaje de la desigualdad total (T). Esto se debió principalmente al comportamiento de las desigualdades en los rubros relacionados con transferencias, tomadas como los ingresos de capital, y, en menor medida, con los ingresos no tributarios. De lo que se deriva que la forma como se configuraron las transferencias fiscales intergubernamentales, en los segmentos de tiempo estudiados, se vio acompañada de un fuerte componente regional en la explicación de la desigualdad total. Por ello, se tienen enormes retos en materia de asignación de las transferencias.

Por último, se puede afirmar que no hubo una intención descentralizadora genuina que se resolviera en un avance real de los departamentos. Las divergencias, en lo relacionado con la producción, el crecimiento económico y, ligado a esto, la capacidad fiscal, tuvieron una expresión concreta en materia de tributación, que puso de relieve un papel secundario de los departamentos en el escenario de la descentralización fiscal. Así las cosas, no es acertado pensar que por vía administrativa se pueden solucionar pro-

blemas fiscales que son expresión de asuntos estructurales de la producción. De lo anterior se infiere que, mientras no se tenga una vinculación en la producción, el otorgar recursos a los entes subnacionales, máxime departamentos, no se traducirá en un mejoramiento de estos en relación con su papel frente a la reducción de las disparidades regionales y, en el caso de estos, de articulación con los otros niveles de Gobierno. Lejos de esto, existen retos en materia de articulación de los departamentos con los demás órdenes de la administración pública, para desempeñar un papel eficaz en la reducción de las disparidades regionales.

Referencias

- Bacallao-Gallestey, J. (2007). Indicadores basados en la noción de entropía para la medición de las desigualdades sociales en salud. *Revista Cubana de Salud Pública*, 33(4). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21433407>
- Bejarano, J. A. (1997). ¿Qué es neoliberalismo? Su significado en la historia de las ideas y en la economía. *Revista Credencial Historia*, 91, 9-11.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*. Banco de la República sucursal Cartagena.
- Bonet, J. & Meisel, A. (2007). Polarización del ingreso per cápita en Colombia. 1975-2000. En *Modelos de desarrollo y economía regional* (pp. 170-199). Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Grupos de investigación Modelos de desarrollo Económico en América Latina (MODEAL) y Observatorio de Coyuntura Económica y Regional (OIKOS).
- Cifuentes, A. (1994). *El sistema tributario de las entidades territoriales dentro de la estrategia de descentralización*. Editorial Kinte. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/07.htm>
- Congreso de la República. (1986). *Acto legislativo 01 de 1986*. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>
- Cortés, D. & Vargas, J. F. (2012). *Inequidad regional en Colombia*. Universidad del Rosario, Facultad de Economía. http://www.urosario.edu.co/urosario_files/4d/4d-277c8b-4568-46db-9bd6-ebbc8235e08d.pdf
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2008, dic.). *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/T%C3%A9cnicas%20gesti%C3%B3n%20financiera%20ET.pdf>
- Espinosa, A. (1998, 21 nov.). Modelo neoliberal. *El Tiempo*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-846501>
- Gaviria, C. (1990). Discurso de posesión del presidente de la República de Colombia César Gaviria Trujillo. *El Espectador*. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiant11.1990.03>
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política* (2.a ed.). Ediciones Desde Abajo.
- Guerrero, P. A. (2014). Finanzas públicas y desigualdad fiscal en los municipios de Boyacá, 1985-2010. *Apuntes del Cenes*, 33(57), 177-222.

- Lora, E. (2008). *Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones para Colombia*. (4.a ed.). Alfaomega.
- Mora, O. M. (2006). Las teorías del desarrollo económico: algunos postulados y enseñanzas. *Apuntes del Cenes*, 26, 49-74.
- Pening, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 2(1). http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/6-evaluacion.pdf
- Rodríguez, J. A. (2014). *Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico. Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España*. (1.a ed.). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Rodríguez, L. (2015). *Estructura del poder público en Colombia*. (15 ed.). Temis S.A.
- Wiesner, E. (2003, 25 jun.). *Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política*. Archivos de Economía. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/227.pdf>

Anexos

Anexo 1: Anexo técnico

El índice de Theil es un índice usado en ciencias económicas para medir desigualdad, basado en la noción de entropía de Shannon. Toma valores entre cero y el logaritmo natural de N, por lo cual no es invariante de escala, pero puede llegar a serlo por medio de una normalización convirtiéndolo en un porcentaje de su máximo. En su versión normalizada, la formulación es la siguiente:

$$T = \frac{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \left(\frac{Y_i}{\bar{Y}}\right) * \ln \left(\frac{Y_i}{\bar{Y}}\right)}{\ln(N)}$$

Donde:

N = número de datos

y_i = dato de la observación i

\bar{y} = media de los datos

En cuanto a la descomposición, conforme a Lora (2008), la desigualdad total es igual a la desigualdad dentro de los grupos T1 más la desigualdad entre los grupos T2, con las siguientes fórmulas:

$$T1 = \sum_{j=1}^k v_j \sum_{i=1}^N z_{ij} * \ln(z_{ij} N_j)$$

$$T2 = \sum_{j=1}^k v_j * \ln \left(\frac{v_j N}{N_j} \right)$$

Donde:

v_j = participación del grupo j en el total

z_{ij} = participación de la observación i en el total del grupo j

N_j = número de observaciones en el grupo j

N = número de observaciones

Otro índice para medir desigualdades sociales basado en la noción de entropía en Kullback- Liebler. Este comparte las mismas propiedades de Theil (Bacallao-Gallestey, 2007), su formulación es:

$$KL = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^N ((s_i - n_i) * \ln(t_i))$$

Donde:

$S = \sum S_i$: número total de datos

$N = \sum N_i$: tamaño de la población

$s_i = \frac{S_i}{S}$: carga relativa del dato en la observación i

$n_i = \frac{N_i}{N}$: fracción poblacional la observación i

$t_i = \frac{S_i}{N_i}$: tasa per cápita del dato la observación i .

Finalmente, el coeficiente de Gini se refiere a la proporción que supone la diferencia entre la curva de Lorenz (distribución efectiva) y la línea de equidistribución (distribución ideal) como proporción de la inequidad máxima o el área debajo de la línea de equidistribución (con un valor igual a 0.5). De esta forma, cuando la curva de Lorenz está superpuesta a la línea de equidistribución, la equidad es máxima y el Gini tiene un valor de cero, en tanto que si la curva de Lorenz se aleja más de la línea de equidistribución, el Gini se acerca a un valor de uno, acusando una inequidad mayor.

La fórmula matemática del coeficiente de Gini, siguiendo a Lora (2008), es:

$$G = \left| 1 - \sum_{i=1}^{n-1} (X_{i+1} - X_i)(Y_{i+1} + Y_i) \right|$$

Anexo 2. Intra e intercomponente de Theil de los ingresos fiscales de los departamentos. (Precios constantes de 2012)

RUBRO	INGRESOS TOTALES			INGRESOS CORRIENTES			INGRESOS TRIBUTARIOS			INGRESOS CERVEZA			INGRESOS LICORES			INGRESOS TABACO Y CIGARRILLOS			INGRESOS NO TRIBUTARIOS			INGRESOS DE CAPITAL		
	TIPO DE DESIGUALDAD	DENTRO DE LAS REGIONES	ENTRE LAS REGIONES	DESIGUALDAD TOTAL	DENTRO DE LAS REGIONES	ENTRE LAS REGIONES	DESIGUALDAD TOTAL	DENTRO DE LAS REGIONES	ENTRE LAS REGIONES	DESIGUALDAD TOTAL	DENTRO DE LAS REGIONES	ENTRE LAS REGIONES	DESIGUALDAD TOTAL	DENTRO DE LAS REGIONES	ENTRE LAS REGIONES	DESIGUALDAD TOTAL	DENTRO DE LAS REGIONES	ENTRE LAS REGIONES	DESIGUALDAD TOTAL	DENTRO DE LAS REGIONES	ENTRE LAS REGIONES	DESIGUALDAD TOTAL		
1985	0.117	0.024	0.140	0.122	0.025	0.147	0.155	0.030	0.185	0.024	0.022	0.046	0.086	0.013	0.099	0.031	0.014	0.045	0.184	0.028	0.212	0.184	0.028	0.212
1986	0.149	0.049	0.198	0.152	0.028	0.180	0.199	0.051	0.250	0.022	0.021	0.042	0.069	0.014	0.083	0.043	0.015	0.058	0.198	0.044	0.243	0.198	0.044	0.243
1987	0.158	0.049	0.207	0.160	0.023	0.184	0.213	0.057	0.270	0.026	0.018	0.044	0.083	0.021	0.104	0.030	0.018	0.048	0.216	0.033	0.249	0.216	0.033	0.249
1988	0.163	0.071	0.234	0.144	0.018	0.162	0.191	0.046	0.237	0.032	0.017	0.050	0.081	0.021	0.102	0.035	0.019	0.054	0.190	0.091	0.298	0.190	0.091	0.281
1989	0.174	0.102	0.276	0.126	0.016	0.142	0.169	0.036	0.205	0.033	0.018	0.052	0.082	0.020	0.102	0.039	0.022	0.061	0.234	0.108	0.358	0.234	0.108	0.341
1990	0.179	0.123	0.302	0.144	0.015	0.159	0.158	0.034	0.193	0.031	0.022	0.053	0.094	0.028	0.121	0.041	0.028	0.069	0.255	0.125	0.350	0.255	0.125	0.379
1991	0.158	0.092	0.250	0.144	0.017	0.160	0.144	0.027	0.171	0.027	0.023	0.050	0.092	0.019	0.110	0.051	0.019	0.070	0.252	0.096	0.288	0.252	0.096	0.348
1992	0.106	0.067	0.173	0.096	0.008	0.103	0.112	0.024	0.135	0.032	0.022	0.054	0.082	0.028	0.110	0.067	0.021	0.089	0.221	0.036	0.247	0.221	0.036	0.256
1993	0.120	0.070	0.190	0.130	0.017	0.147	0.101	0.013	0.113	0.033	0.018	0.052	0.088	0.017	0.104	0.055	0.035	0.091	0.237	0.027	0.263	0.237	0.027	0.263
1994	0.119	0.057	0.176	0.143	0.017	0.160	0.094	0.010	0.104	0.039	0.016	0.056	0.089	0.014	0.103	0.075	0.022	0.097	0.217	0.027	0.241	0.217	0.027	0.244
1995	0.097	0.063	0.160	0.115	0.009	0.124	0.082	0.008	0.090	0.045	0.013	0.058	0.090	0.019	0.109	0.057	0.036	0.094	0.234	0.024	0.262	0.234	0.024	0.258
1996	0.083	0.047	0.130	0.134	0.014	0.148	0.069	0.005	0.073	0.043	0.015	0.057	0.086	0.022	0.108	0.044	0.071	0.115	0.157	0.028	0.180	0.157	0.028	0.185
1997	0.067	0.025	0.092	0.115	0.017	0.131	0.068	0.006	0.074	0.039	0.016	0.055	0.082	0.016	0.098	0.041	0.060	0.102	0.147	0.023	0.164	0.147	0.023	0.171
1998	0.050	0.026	0.075	0.115	0.013	0.128	0.063	0.007	0.070	0.042	0.017	0.059	0.067	0.009	0.076	0.031	0.048	0.079	0.168	0.017	0.174	0.168	0.017	0.184
1999	0.033	0.032	0.065	0.071	0.004	0.075	0.059	0.009	0.064	0.044	0.019	0.063	0.070	0.011	0.081	0.035	0.012	0.047	0.142	0.006	0.156	0.142	0.006	0.148
2000	0.034	0.039	0.073	0.062	0.009	0.071	0.057	0.009	0.066	0.041	0.019	0.060	0.093	0.009	0.102	0.035	0.005	0.040	0.105	0.014	0.118	0.105	0.014	0.119
2001	0.036	0.038	0.074	0.057	0.010	0.066	0.049	0.008	0.057	0.036	0.026	0.063	0.057	0.006	0.063	0.043	0.007	0.050	0.127	0.013	0.240	0.127	0.013	0.140
2002	0.044	0.064	0.108	0.081	0.010	0.091	0.036	0.004	0.040	0.038	0.019	0.057	0.067	0.015	0.082	0.031	0.010	0.041	0.401	0.113	0.509	0.401	0.113	0.513
2003	0.043	0.057	0.100	0.090	0.011	0.100	0.035	0.003	0.038	0.046	0.018	0.064	0.080	0.006	0.086	0.034	0.011	0.044	0.396	0.108	0.407	0.396	0.108	0.504
2004	0.025	0.042	0.067	0.071	0.007	0.079	0.039	0.002	0.041	0.035	0.019	0.053	0.058	0.006	0.064	0.049	0.006	0.055	0.155	0.011	0.169	0.171	0.011	0.182
2005	0.030	0.048	0.078	0.059	0.007	0.066	0.034	0.003	0.037	0.034	0.016	0.050	0.076	0.014	0.091	0.043	0.004	0.047	0.166	0.014	0.180	0.166	0.014	0.180
2006	0.025	0.032	0.058	0.052	0.004	0.056	0.049	0.007	0.056	0.026	0.018	0.044	0.118	0.024	0.142	0.034	0.010	0.043	0.127	0.014	0.135	0.127	0.014	0.141
2007	0.022	0.035	0.057	0.048	0.006	0.054	0.040	0.006	0.045	0.030	0.015	0.045	0.121	0.028	0.148	0.021	0.015	0.036	0.150	0.008	0.159	0.150	0.008	0.158
2008	0.025	0.041	0.066	0.056	0.008	0.064	0.038	0.009	0.047	0.033	0.016	0.049	0.137	0.031	0.167	0.036	0.012	0.048	0.157	0.009	0.197	0.157	0.009	0.166
2009	0.025	0.035	0.059	0.058	0.010	0.068	0.026	0.007	0.033	0.036	0.012	0.048	0.043	0.011	0.054	0.030	0.008	0.038	0.193	0.040	0.239	0.193	0.040	0.233
2010	0.020	0.037	0.056	0.064	0.009	0.074	0.025	0.008	0.033	0.037	0.013	0.049	0.042	0.016	0.058	0.018	0.016	0.033	0.205	0.046	0.257	0.205	0.046	0.251
2011	0.019	0.033	0.052	0.074	0.010	0.084	0.027	0.008	0.034	0.035	0.012	0.047	0.043	0.016	0.059	0.023	0.023	0.046	0.202	0.052	0.269	0.202	0.052	0.254
2012	0.031	0.035	0.066	0.084	0.012	0.096	0.027	0.008	0.035	0.034	0.016	0.050	0.037	0.013	0.050	0.023	0.025	0.048	0.221	0.067	0.334	0.221	0.067	0.287
2013	0.031	0.039	0.070	0.081	0.013	0.093	0.032	0.006	0.038	0.047	0.001	0.047	0.048	0.015	0.062	0.052	0.003	0.055	0.200	0.113	0.306	0.200	0.113	0.313
2014	0.025	0.037	0.063	0.083	0.015	0.097	0.026	0.008	0.035	0.044	0.001	0.045	0.045	0.017	0.062	0.045	0.002	0.047	0.215	0.105	0.362	0.215	0.105	0.321
2015	0.033	0.041	0.073	0.084	0.014	0.098	0.032	0.007	0.039	0.036	0.002	0.038	0.048	0.017	0.065	0.040	0.006	0.045	0.216	0.147	0.464	0.216	0.147	0.362
2016	0.042	0.031	0.073	0.120	0.019	0.139	0.032	0.004	0.036	0.031	0.001	0.032	0.050	0.020	0.070	0.049	0.005	0.054	0.270	0.249	0.509	0.270	0.249	0.519
2017	0.048	0.024	0.072	0.142	0.025	0.167	0.034	0.003	0.037	0.031	0.001	0.032	0.088	0.019	0.107	0.045	0.004	0.049	0.257	0.239	0.496	0.257	0.239	0.496
2018	0.061	0.028	0.089	0.175	0.036	0.211	0.086	0.036	0.121	0.077	0.056	0.132	0.087	0.027	0.114	0.057	0.034	0.090	0.365	0.104	0.468	0.277	0.035	0.061

Fuente: elaboración y cálculos de los autores con base en cifras de DNP y DANE.

EL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y EL ESFUERZO FISCAL DE ALGUNAS CIUDADES DE COLOMBIA (2010-2018)

*Doris Castro Santiago**

*Johanna Inés Cárdenas Pinzón***

Introducción

El crecimiento acelerado de la población urbana respecto a la población rural, es decir, el fenómeno de urbanización, es un proceso del cual Colombia no ha sido ajeno, pues según las cifras obtenidas por el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, (2018), el 77.1 % de los colombianos se encuentran ubicados en el sector urbano, el 7.1 % en centros poblados y el 15.8 % en el sector rural disperso. La concentración poblacional se evidencia en mayor medida en las grandes ciudades, de las cuales se espera el logro de un destacado aprovechamiento de las externalidades derivadas de las economías de aglomeración, ya sea por aumentos en la productividad generada por la localización de una industria o debido a la localización de industrias de todo tipo.

Las ciudades nacen en el centro de las regiones con el objetivo de reducir los costes de interacción espacial de los habitantes, de beneficiarse de las economías de escala para la producción de los distintos bienes y servicios, y son el centro de contacto y de comercio con el resto del mundo (Polése & Rubiera, 2009), características que están directamente relacionadas con el desempeño económico de los territorios.

Esta temática ha sido ampliamente estudiada, sobre todo estableciendo brechas de crecimiento entre regiones, pero no se ha analizado mucho para el caso de las ciudades en Colombia. En el presente trabajo estas serán abordadas, en cierta medida. Para tal fin, se utilizó la metodología de cuadrantes de desempeño económico regional propuesto por el ILPES, en la

* Profesora de la Escuela de Economía -Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).
doris.castro@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0001-8295-899X>

** Profesora de la Escuela de Economía -Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).
johanna.cardenas@uptc.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-4471-0931>

que se especifican cuatro cuadrantes de desempeño teniendo en cuenta la tasa promedio anual del crecimiento y el comportamiento del PIB per cápita de las ciudades seleccionadas, y dependiendo de sus resultados se clasifican los territorios de acuerdo con su tipología: ricos, pobres, ganadores o perdedores.

Las actividades económicas llevadas a cabo en cada una de las ciudades son relevantes, ya que de ellas se derivan, entre otras, las posibilidades de empleo y, por tanto, de bienestar de los habitantes de cada territorio. Así mismo, la magnitud y la diversidad de las actividades productivas con que cuenta cada ciudad son importantes, porque también permiten mejorar las posibilidades de recaudo del impuesto de industria y comercio, y esta mayor tasa de recaudo, al ser un ingreso corriente de libre destinación (ICLD) para las entidades territoriales, se espera que contribuya en el fortalecimiento de las finanzas públicas y, por tanto, en las posibilidades de mejores inversiones tanto para las grandes ciudades como para los municipios aledaños, que también se benefician de su cercanía con estas zonas y de las economías de aglomeración que allí se han establecido, condiciones que se espera aporten al logro de un acelerado proceso de convergencia regional.

Este estudio busca determinar la relación existente entre el desempeño económico y el esfuerzo fiscal para 23 ciudades del país. El documento se divide en cuatro partes: en la primera se presenta una revisión teórico conceptual de la convergencia económica regional, con énfasis en la tipología propuesta por el ILPES en el estudio de Silva (2003) y el desempeño fiscal de las entidades territoriales; en la segunda se caracteriza el desempeño económico de las 23 principales ciudades del país; en la tercera se calculan algunos de los indicadores esenciales de desempeño fiscal y se realiza un análisis conjunto que permite evidenciar el efecto que el esfuerzo fiscal tiene sobre el desempeño económico de las ciudades objeto de estudio; por último, se presentan las conclusiones.

1. Revisión teórico conceptual: convergencia económica regional y desempeño fiscal

1.1 La convergencia económica regional

La convergencia económica regional es un tema que ha sido ampliamente estudiado desde distintos enfoques, su importancia radica en que permite contextualizar el comportamiento de las disparidades regionales (Silva, 2003), una de las grandes preocupaciones para las economías. De acuerdo con la categorización presentada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el territorio es uno de los ejes estructurantes de

las desigualdades sociales⁹⁰, que expresa la importancia de la ubicación geográfica, dada la influencia que ejerce en la distribución de las oportunidades de bienestar de la población en general y, por tanto, se reconoce la preponderancia de los procesos de convergencia regional en la reducción de las brechas de desigualdad entre las regiones (CEPAL, 2016).

La versión neoclásica del crecimiento económico enfatiza en que la convergencia se producirá en un momento determinado, porque supone la existencia de un mecanismo automático que permitirá dicho resultado, en el que se garantiza la convergencia estable a largo plazo (Silva, 2003). Específicamente se plantea determinar si el patrón de crecimiento económico de las regiones presenta una relación inversa entre la tasa de crecimiento del ingreso real per cápita y su nivel de ingreso, caso en el que se obtiene un escenario de convergencia; por el contrario, el resultado se configura como divergente, si el crecimiento económico es más rápido conforme aumentan los niveles de ingreso (Carrillo, 2001). En términos generales, si el proceso es convergente, las diferencias entre ingresos tienden a disminuir, y en el caso contrario (divergencia), esas diferencias tienden a aumentar (Barro & Sala-i-Martin, 1991). Es decir, se espera establecer “si las diferencias en niveles de bienestar y riqueza entre las economías tienden a disminuir (convergencia) o, por el contrario, a aumentar (divergencia)” (Osorio, 2019, p. 36).

Sin embargo, Cárdenas (2009) argumenta que las teorías vigentes hasta la década de los ochenta aseguraban que los países con mayores niveles de pobreza deberían presentar rápidos incrementos en su crecimiento económico. Debido a que algunos estudios demostraron que esto no ocurrió⁹¹, la premisa actualmente aceptada se refiere a una convergencia condicionada a las similitudes de los países en algunas dimensiones como el nivel educativo, la ubicación geográfica, entre otras; la convergencia absoluta es más sencilla, ya que compara las tasas de crecimiento entre ricos y pobres (Galvis-Aponte et al., 2017).

Existen dos definiciones de convergencia que permiten indagar respecto a la evolución económica de los territorios. Estas categorías de convergencias se conocen en la literatura económica como sigma y beta; la convergencia sigma se obtiene cuando la dispersión de la renta real per cápita entre grupos de territorios se reduce con el tiempo, y la convergencia beta se produce cuando las economías pobres crecen más que las regiones categorizadas

⁹⁰ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) categoriza cinco ejes estructurales de la desigualdad: ingresos o monetaria, acceso a medios productivos, étnico-raciales, género, ciclo de vida y territoriales (CEPAL, 2016).

⁹¹ Galvis-Aponte *et al.* (2017) demostraron utilizando distintas metodologías que el caso de Colombia no es de convergencia regional; Gómez (2006) y León y Benavides (2015) encontraron en los estudios realizados, que en Colombia se presentó un nivel de convergencia condicionada para los periodos (1960-2000) y (1994-2012), respectivamente. En Latinoamérica, estudios como los de Silva (2012) y Bonilla (2011) demostraron que no hay evidencia suficiente de convergencia entre los países de la región.

como ricas. En ambos casos, los indicadores por evaluar son el producto interno bruto (PIB) per cápita, y en el caso de la convergencia sigma se incluye además el nivel inicial del PIB (Silva, 2003). La convergencia beta se categoriza como absoluta, si todas las regiones convergen en el mismo estado estacionario, o puede ser condicional si cada región converge a su propio estado estacionario (Arboleda & Ortiz, 2018).

Al respecto, Moncayo (2004) destaca la importancia de los procesos de convergencia en las regiones:

La cuestión convergencia/divergencia es relevante al interior de los países individualmente considerados, esto es, en el plano de las regiones sub nacionales que los conforman. A este respecto, por ejemplo, si en un país se observa convergencia absoluta acelerada, las políticas públicas para favorecer el equilibrio interregional devienen prácticamente innecesarias. Estas políticas, en cambio, tienen un importante papel en los casos en los que el crecimiento de las distintas regiones tiende a divergir. (p. 11)

1.2 Tipologías de evolución económica de los territorios

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), específicamente desde el estudio realizado por Silva (2003), ha propuesto la adopción de una metodología que logre la clasificación de los territorios de acuerdo con su tipología (ricos, pobres, ganadores, perdedores), en la que se puedan encontrar atributos y explicaciones más cercanas al comportamiento y condiciones de cada región, ya que, según lo expuesto, los resultados obtenidos en dicho estudio no permitieron evidenciar la existencia de convergencia regional, utilizando los indicadores de convergencia sigma y beta, para los países analizados⁹².

Como se puede observar en la Figura 1, esta metodología propone la configuración de cuatro cuadrantes de desempeño con diferentes dinámicas y características de crecimiento económico, que permiten detectar los principales factores que determinan las condiciones y los resultados para cada región, y cuyo propósito principal es contribuir en el avance de la construcción y adopción de políticas que favorezcan el logro de un proceso de convergencia regional (Silva, 2003).

⁹² Perú, Brasil, Chile, México, Colombia y Bolivia, periodo (1970-1999).



Figura 1. Tipologías de evolución económica regional.
Fuente: elaboración propia, adaptado de Silva (2003).

La tipología de evolución económica regional planteada por el ILPES sugiere la construcción de cuatro cuadrantes de desempeño económico regional, los cuales se determinan al ubicar en el eje de las abscisas el promedio del PIB per cápita, y en el eje de las ordenadas la tasa promedio anual del crecimiento del producto de cada región; dependiendo de los resultados y su respectiva ubicación en los cuadrantes, se puede generar un diagnóstico nacional, regional o local.

Según lo expresado en la metodología presentada por Silva (2003), las principales características de los cuadrantes son:

- **Cuadrante 1:** se ubican los territorios cuyas características son las más favorables debido a que sus tasas de crecimiento y PIB per cápita son superiores a las establecidas en la media nacional. Algunas de las causas que pueden explicar la ubicación en este cuadrante son el aprovechamiento de las ventajas comparativas y el albergue de áreas metropolitanas.
- **Cuadrante 2:** en esta posición se encuentran los territorios considerados potencialmente ganadores, pero que reflejan bajas tasa de PIB per cápita y tasas de crecimiento superior a la media nacional. Estos territorios también han aprovechado las ventajas comparativas existentes y la adopción de nuevas tecnologías en los procesos productivos.
- **Cuadrante 3:** los territorios ubicados en este cuadrante se categorizan como estancados y potencialmente perdedores, debido a que tanto sus tasas de crecimiento como de PIB per cápita crecen por debajo del promedio nacional; las características principales de las regiones que se concentran allí son: desindustrialización, baja capacidad de recuperación de economía local, economías rurales de baja productividad y bajos acervos de capital humano.

- **Cuadrante 4:** estos territorios se categorizan en fase de retroceso, ya que presentan niveles de crecimiento inferiores a la media nacional, pero niveles de PIB per cápita superiores. La pérdida de dinamismo en sus capacidades competitivas es uno de los factores que explican la ubicación de las regiones en este cuadrante.

Esta tipología sugiere un método para medir el comportamiento de las economías regionales en Latinoamérica, y aunque presenta algunas limitaciones, se debe destacar que preserva la utilización del PIB per cápita como indicador de las desigualdades territoriales. Tal metodología demuestra la tendencia a seguir adoptando instrumentos de política regional convencional (Rodríguez, 2014).

Los resultados obtenidos para cada región, en términos de la ubicación en los distintos cuadrantes de desempeño, pueden atribuirse, en parte, a las diferencias de las actividades y dinámicas económicas en el espacio:

Los territorios más dinámicos, concentradores de actividad económica, pero al tiempo generadores de relaciones funcionales con otros territorios, como el caso de los distritos industriales o las áreas metropolitanas, se constituyen en polos generadores de crecimiento, irradiando o vinculando actividades interconectadas en otros territorios vecinos distantes, según la naturaleza de su actividad económica. (Buitelaar et al., 2015, p. 25)

Al realizar estudios de convergencia económica regional, Silva (2012) pone un especial énfasis en la necesidad de cerciorarse de las características y heterogeneidades existentes en cada territorio, en factores como el tamaño de su población, tamaño del territorio, diferencias sociales, institucionales, etc.; ya que “desde el punto de vista de propuestas específicas de desarrollo o, más concretamente, desde la perspectiva de su grado de éxito en el esfuerzo por volverse ‘competitivos’ se parte de muy distintos orígenes” (Silva, 2003, p. 41). Así mismo, el autor destaca que aunque la tipología aplicada es relevante, lo más importante es la capacidad de diferenciar las políticas públicas con base en las diferencias territoriales y no proponer soluciones automáticas y homogéneas sin conocer las distintas realidades y posibilidades de cada región⁹³.

1.3 Desempeño fiscal y convergencia regional en Colombia

Las principales funciones del sector público están orientadas a la asignación de la política presupuestaria para la provisión de bienes sociales, una adecuada distribución de la renta o la riqueza que garantice condiciones igualitarias o justas para los ciudadanos, y una función estabilizadora ten-

⁹³ Sobre la importancia de los indicadores de la actividad económica en la toma de decisiones, en particular el PIB, tanto nacional como regional ver (Sierra et al., 2017).

diente a alcanzar altos grados de empleo, niveles aceptables de precios y tasas apropiadas de crecimiento económico (Musgrave & Musgrave, 1992). Es decir, se reconoce la importancia del Estado en las economías, lo cual indica que las funciones económicas no pueden resolverse únicamente desde la lógica del mercado.

El papel del Estado se considera fundamental, ya que las decisiones que se tomen a nivel del Gobierno nacional central influyen en los resultados de los indicadores económicos y sociales de las regiones. En Colombia, desde la década de los ochenta se comienza un proceso descentralizador que se legitima con la Constitución Política de 1991. Este proceso tenía como principales objetivos fortalecer la legitimidad del Estado por medio de la participación ciudadana en la toma de decisiones y lograr eficiencia en la asignación de los recursos a través de la asignación de poderes y recursos a las entidades territoriales (Barón & Meisel, 2003).

Aunque se reconoce que la descentralización trae grandes ventajas como la eficiencia en la asignación de los recursos, generada por el acercamiento de los Gobiernos locales a los potenciales beneficiarios de los bienes y servicios públicos (focalización), el incremento de la autonomía local y gestión del gobierno, entre otros, el proceso también ha sido criticado ya que se evidencia la existencia de externalidades negativas como la pereza fiscal, problemas asociados a la distribución de los recursos, como las posibles afectaciones a los agentes que se encuentran sobre las fronteras de distintas jurisdicciones, entre otros (Delgado et al., 2020). Otros de los factores relacionados con las desventajas de la descentralización son la reducción de la estabilidad económica, la agudización de las disparidades económicas regionales (Barón & Meisel, 2003) y el incentivo de prácticas clientelistas en las entidades locales (Giraldo, 2009).

Sin lugar a dudas, la descentralización tiene una gran influencia sobre el crecimiento de las regiones y sus posibilidades de convergencia, ya que, según lo expresan Barón y Meisel, (2003):

Se podría esperar un nivel inferior de disparidades regionales en un contexto de descentralización. En primer lugar, el poder de controlar localmente la mayoría del presupuesto podría generar más competitividad entre las regiones, forzando a los gobiernos regionales a entregar los bienes públicos al mínimo costo posible, lo cual produce un aumento en la eficiencia. (p. 18)

Sin embargo, es importante resaltar que en Colombia este proceso se ha desarrollado en un contexto de descentralización del gasto, pero no de los

ingresos⁹⁴, situación que ha perjudicado la sostenibilidad fiscal de los municipios más pequeños⁹⁵, los de sexta categoría, que constituyen un 87,9 % del total, ya que su grado de dependencia fiscal es grande comparado con los municipios categorizados en niveles más altos, según lo estipulado en el capítulo 1 de la Ley 617 del 2000 (Delgado et al., 2020). Al respecto, Giraldo (2009) expresa que “en la región se ha observado cómo los Gobiernos locales han expandido el gasto, financiando una parte importante de él con los recursos provenientes del endeudamiento, lo cual ha producido desequilibrios de orden macro (p. 37).

Así mismo, Jiménez y López (2012)⁹⁶ afirman que una de las características de la desigualdad en América Latina es la desigualdad territorial, fenómeno que tiene efectos sobre el diseño de políticas descentralizadas y las fuentes de financiamiento:

Esta alta disparidad entre las regiones dificulta el diseño de la recaudación tributaria y de la financiación de los gastos locales. Las jurisdicciones más pobres cuentan con una base imponible insuficiente para obtener los recursos fiscales necesarios haciendo imprescindible la existencia de mecanismos de compensación entre las diferentes jurisdicciones, añadiendo así una dificultad adicional a la hora de diseñar una política fiscal orientada a mejorar la equidad distributiva en la región. (p. 7)

Por lo anterior, para abordar el tema de la convergencia económica regional es imperativo referirse al desempeño fiscal de las entidades territoriales, debido a que, según el estudio realizado por Delgado *et al.* (2020), los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) generalmente son utilizados para cubrir parte de los gastos de funcionamiento de las administraciones locales (caso municipios de sexta categoría). Esta situación hace presumir una relativa independencia de las entidades locales y territoriales del país, ya que los recursos asignados por las transferencias deben ser ejecutados según lo planteado por el Sistema General de Participaciones (SGP), tal como lo indica la Ley 715 de 2001, en la que se especifica que el 61 % cubre el rubro denominado *Destinación Específica* (58,5 % educación y 24,5 % salud), y el restante 17 % se dedica a la *Participación de propósito general* (servicios públicos, vivienda de interés social, entre otros)⁹⁷. Es decir, las transferencias se han convertido en la principal fuente de financiamiento de los Gobiernos

⁹⁴ Según lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), los ingresos municipales se dividen en ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) y recursos de capital (regalías, transferencias, cofinanciación y otros).

⁹⁵ En términos de número de habitantes e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD).

⁹⁶ En estudio realizado para 18 países de Latinoamérica, periodo 2003-2010, respecto al PIB per cápita se compararon algunos países de América Latina y Europa.

⁹⁷ Un 4 % del total se designa para el rubro denominado asignaciones específicas.

subnacionales, lo que indica que la descentralización⁹⁸ financiera no se ha logrado concretar (Giraldo, 2009).

Precisamente, debido a la existencia de dependencia fiscal en economías que operan en sistemas descentralizados, y con el propósito de contribuir en la reducción de las disparidades regionales, se propone, tal como lo plantean Barón y Meisel (2003), la necesidad de adoptar programas tendientes a la igualación o compensación fiscal, lo cual significa que

El gobierno nacional (o federal) hace transferencias per-cápita de recursos a aquellas regiones cuyos ingresos no alcanzan un nivel medio mínimo, fijado por el Gobierno mediante una fórmula previamente establecida, para proveer un estándar mínimo de bienes públicos a sus ciudadanos. (p. 19)

De esta manera, las regiones que presentan mejores condiciones financieras en cuanto a sus niveles de recaudo, recibirían una menor cantidad de ingresos vía transferencias, de tal forma que estos se distribuyan entre las entidades locales o territoriales que presenten mayores grados de endeudamiento y baja capacidad de recaudo. Si se implementan estas acciones, tendrían repercusiones positivas en términos del logro de convergencia regional y una mejor ubicación en los cuadrantes de desempeño económico regional propuestos por el ILPES, ya que se esperaría el establecimiento de economías más dinámicas y con considerables tasas de PIB per cápita. Asimismo:

Las transferencias de compensación fiscal reducen la migración inducida por diferentes accesos a bienes públicos, ya que cada provincia estaría en capacidad de ofrecer a sus habitantes un mínimo de servicios públicos. De esta manera, se reducen las barreras para la movilidad de los factores y por ende, se mejora la eficiencia económica. (Bonet-Morón, 2006, p. 32)

Sin embargo, Shah (1996, citado por Bonet-Morón, 2006) argumenta que, de adoptarse un programa de igualación fiscal, debería realizarse no solo en términos de los ingresos, sino también de los gastos, pues de no ser así, se incumpliría uno de los fundamentos claves de la descentralización: la relación directa que debe existir entre el recaudo y el gasto. Este escenario podría conducir a la reducción de la capacidad de rendir cuentas por parte de los administradores de los Gobiernos subnacionales, lo cual incentiva la dependencia de las transferencias (Bonet-Morón, 2006).

Se debe precisar que la propuesta de compensación fiscal no ha sido aplicada en países en vía de desarrollo, incluido Colombia, por tanto, es importante caracterizar y conocer el desempeño fiscal de los Gobiernos sub-

⁹⁸ Giraldo (2009) explica que la descentralización adoptada en la región se considera política desde el punto de vista institucional y financiero; y la creación de entes públicos autónomos para la atención de un sector específico (público) se refiere a descentralización administrativa.

nacionales, ya que sus resultados pueden contribuir en el planteamiento y puesta en marcha de las distintas políticas regionales y de desarrollo regional, que a su vez aportan en la reducción de las disparidades regionales y en la posible obtención de un escenario de convergencia económica regional.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) argumenta que dado que es evidente la existencia de grandes disparidades entre los niveles de desarrollo de los municipios del país, los resultados no dependen únicamente de diferencias en la gestión pública, sino de otros factores que están asociados a las condiciones iniciales de los municipios⁹⁹. También indica que un buen desempeño fiscal se obtiene cuando se presenta un adecuado balance entre el presupuesto y la ejecución presupuestal de las entidades; por tanto, un buen desempeño no se puede relacionar únicamente con el aumento de los ingresos, sino con la reducción o eliminación de las presiones fiscales que perjudican la estabilidad financiera de las administraciones locales y territoriales (DNP, 2019).

El DNP (2008), en la cartilla *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales*, presenta y define los indicadores utilizados para medir el desempeño de fiscal de los Gobiernos subnacionales, de los cuales se seleccionan algunos que serán empleados en este trabajo, así:

Tabla 1. Indicadores de desempeño fiscal

Indicador	Definición
Generación de recursos propios	Mide el esfuerzo fiscal de las entidades para evaluar sus capacidades de financiarse con recursos propios. Se calcula a partir de la siguiente fórmula: Participación porcentual = (Recaudo de cada impuesto / Monto ingresos totales o corrientes) x 100
Carga tributaria per cápita	Mide el valor promedio que cada habitante le aporta en forma de impuestos a la administración territorial, de manera que a mayor valor del indicador, más recursos por persona recauda la entidad territorial anualmente. Se calcula por medio de la siguiente fórmula: Carga tributaria per cápita = Recaudo tributario / Población total
Esfuerzo fiscal	Mide si el ente territorial realizó un esfuerzo fiscal por incrementar el recaudo real entre dos años consecutivos, mejorando su autonomía fiscal y contrarrestando la dependencia fiscal. El indicador de esfuerzo fiscal se construye así: $\Delta Y_t = [(Y_t / Y_{t-1}) - 1] \times 100$ Donde ΔY_t es la variación en el recaudo (esfuerzo fiscal), Y_t es el nivel del recaudo en el período t y Y_{t-1} es el recaudo en el periodo inmediatamente anterior.
Autofinanciamiento de la inversión	Mide la proporción del ahorro que se utiliza en pagos de inversión, es decir, el grado de autofinanciamiento (apalancamiento) que la entidad territorial tiene para cubrir pagos de inversión, y se calcula así: Autofinanciamiento de la Inversión = (Ahorro Corriente / Gasto de Inversión) x 100

Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP (2008).

⁹⁹ Conformado por los recursos tributarios del Gobierno local y las condiciones del municipio que delimitan el alcance de la gestión y provisión de bienes y servicios (DNP, 2019).

2. Análisis del desempeño económico de las principales ciudades de Colombia

2.1 Criterios de análisis

Si bien es cierto que el propósito de comparar el desempeño económico e identificar las brechas de crecimiento se aplica generalmente para hacer comparativos entre regiones o, como se ha hecho en algunos casos en Colombia, para comparaciones interdepartamentales (Barón & Meisel, 2003), el fin de este escrito, como se señaló al comienzo, es analizar el desempeño económico de las principales ciudades del país, para determinar su condición de expansión económica, ya sea ganadora, convergente, declinante o estancada.

Para seleccionar las ciudades objeto de estudio, se adoptó el criterio fijado por el DANE (2020) para el cálculo de las cifras de inflación y desempleo, a través de la medición que arroja el IPC y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), que consiste en elegir los centros urbanos de mayor concentración poblacional, así como las ciudades intermedias más relevantes dentro del contexto nacional. Así, las ciudades a las cuales se les analizará su desempeño económico son:

Tabla 2. Ciudades de referencia para el estudio

Departamento	Ciudad
Antioquia	Medellín
Atlántico	Barranquilla
Bogotá, D. C.	Bogotá, D.C.
Bolívar	Cartagena de Indias
Boyacá	Tunja
Caldas	Manizales
Caquetá	Florencia
Cauca	Popayán
Cesar	Valledupar
Córdoba	Montería
Chocó	Quibdó
Huila	Neiva
La Guajira	Riohacha
Magdalena	Santa Marta
Meta	Villavicencio
Nariño	Pasto
Norte de Santander	Cúcuta
Quindío	Armenia
Risaralda	Pereira
Santander	Bucaramanga
Sucre	Sincelejo
Tolima	Ibagué
Valle del Cauca	Cali

Fuente: elaboración propia con base en información del DANE.

Para establecer el monto del producto interno bruto (PIB) correspondiente a cada una de las ciudades antes señaladas, se utilizó como parámetro de referencia la participación que tiene cada una de ellas dentro del valor agregado departamental, indicador que el DANE ha venido calculando desde el año 2010. De manera que se partió del supuesto, según el cual, se asimiló la participación de cada municipio dentro del PIB departamental en la misma proporción correspondiente al valor agregado municipal dentro del total de cada departamento, debido a que no existe medición del PIB por municipio, sino que se hace la medición del valor agregado municipal y luego se pondera sobre el valor agregado departamental.

Siguiendo el razonamiento anterior, se calculó el PIB para cada ciudad y para cada uno de los años durante el período de estudio (2010-2018), a precios constantes del 2018. De esta forma, con base en los datos así determinados, se procedió a calcular la tasa de variación interanual del PIB real de cada ciudad, variable relevante para analizar su desempeño económico.

Adicionalmente, utilizando las cifras de estimaciones poblacionales del DANE para el período de interés, se calculó el PIB real per cápita correspondiente a cada ciudad seleccionada, para cada uno de los años del periodo de estudio.

El análisis comparativo del desempeño económico de las 23 principales ciudades del país es relevante, por cuanto ellas representan alrededor del 43 % de la población colombiana y aportan entre el 50.6 % y el 53.9 % de la producción nacional, lo que las constituye en motores de la actividad económica de la nación.

El proceso sostenido de urbanización que ha experimentado Colombia durante las últimas décadas, se ve reflejado en la concentración poblacional en las principales ciudades, que se han convertido en centros de atracción para la población, especialmente aquella que está en etapa productiva, la cual ha sido absorbida, aunque no en el nivel que se esperaría, por el aparato productivo de estas zonas urbanas, cuya capacidad de proveer bienes y servicios no solo apunta a atender a su propio mercado, sino a abastecer la demanda nacional y, en varios casos, los mercados externos.

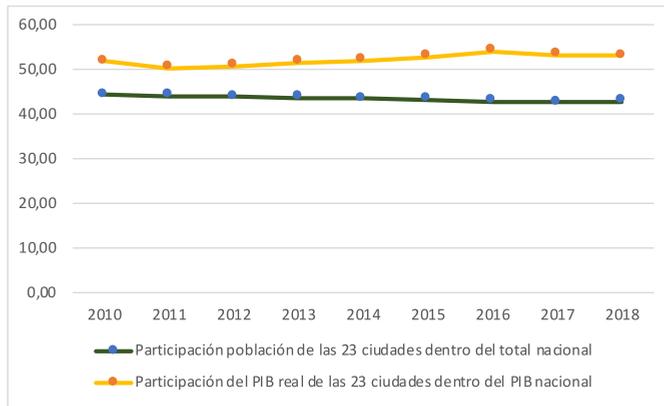


Figura 2. Participación de la población y del PB de las 23 ciudades seleccionadas frente al total nacional. **Fuente:** elaboración propia, con base en datos del DANE.

Por esta razón, la evolución de la actividad económica de la ciudad capital se ha erigido como un polo de desarrollo para la economía del respectivo departamento, pues allí se concentra no solo la mayor parte de las actividades de la administración pública, sino que se realiza una proporción considerable de la actividad privada, hecho que ha generado que alrededor de las ciudades capitales se expandan urbanística y productivamente aquellos municipios aledaños, para conformar, en varios sitios del país, verdaderas áreas metropolitanas.

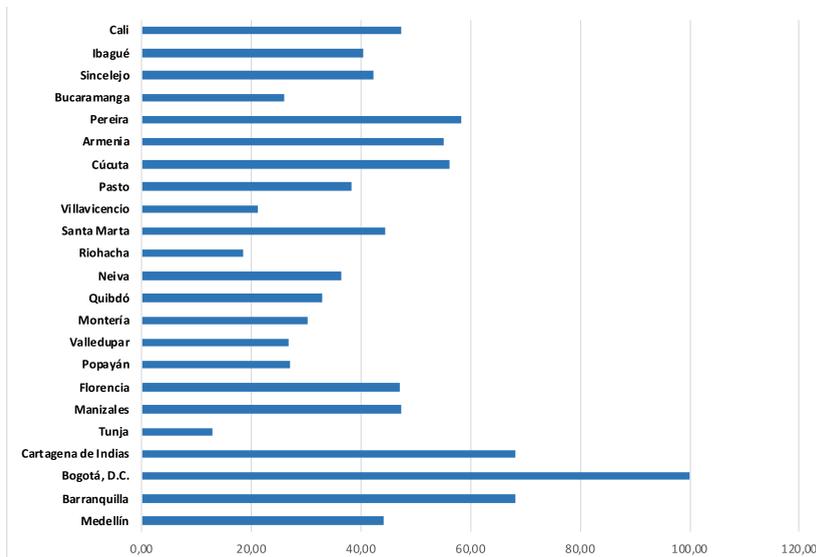


Figura 3. Peso relativo promedio (%) de cada ciudad en el PIB departamental, periodo 2010-2018 (pesos constantes, base: 2018). **Fuente:** elaboración propia, con base en datos del DANE.

Así, durante el período de estudio se observa que las 23 ciudades de referencia representan, en promedio, una participación considerable dentro del PIB departamental. Se destacan Barranquilla, con el 68.21 %; Pereira, con el 58.28 %; Cúcuta, con el 56.14 %, y Armenia, con el 55,06 %. En contraste, las ciudades con la menor participación en el PIB departamental son Tunja (12.97 %), Riohacha (18.45 %) y Villavicencio (21.2 %). Tales participaciones se observan en la Figura 3.

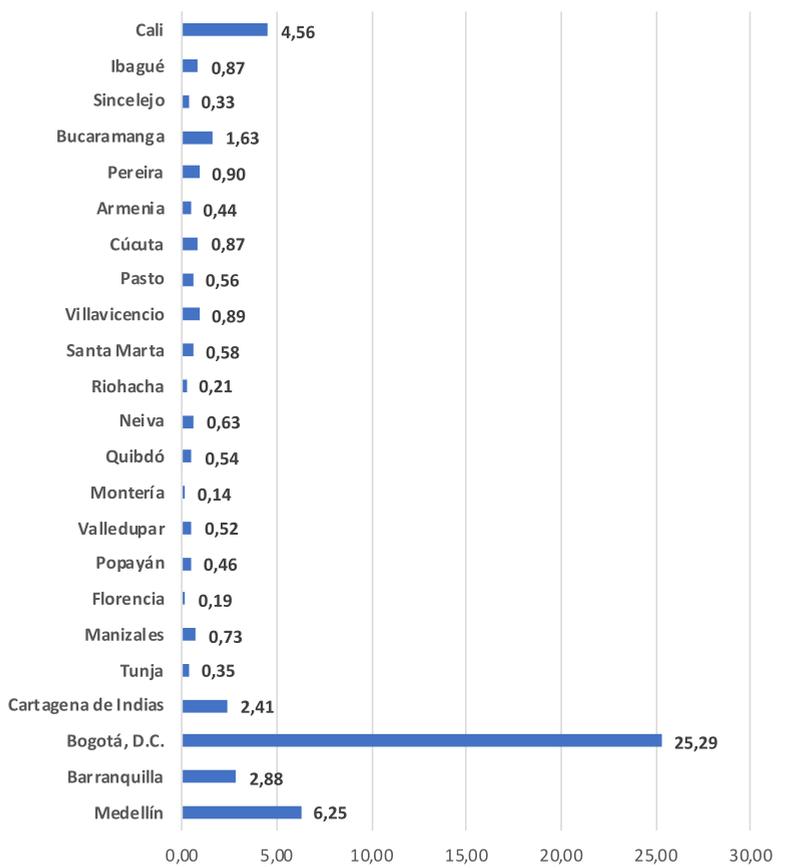


Figura 4. Peso relativo promedio (%) de cada ciudad en el PIB nacional, periodo 2010-2018 (pesos constantes, base: 2018).

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

De igual manera, las cifras evidencian que algunas de las principales ciudades del país contribuyen de forma considerable al PIB nacional, lo que indica que son relevantes para el análisis del comportamiento de las principales variables macroeconómicas y que son centro de interés para la adopción de políticas económicas. Prueba de ello son los casos de ciudades como Bogotá, que aportó en promedio durante el periodo 2010-2018,

el 25.29 % de la producción nacional; Medellín, el 6.25 %; Cali, el 4.56 %; Barranquilla, el 2.88 %, y Cartagena, el 2.41 %.

De igual manera, algunas de las ciudades principales registran una baja participación en la generación de producción nacional, como sucede con Montería (0.14 %), Florencia (0.19 %) y Riohacha (0.21 %). Esto denota un desequilibrio en la distribución de la actividad productiva en el territorio nacional y, particularmente, entre las ciudades capitales departamentales. Tal disparidad será abordada más adelante.

2.2 Diferencias en el desempeño económico entre las ciudades

Los criterios de análisis de la evolución económica regional planteados por el ILPES, y recogidos por (Silva, 2003), establecidos a partir de la construcción de los cuatro cuadrantes de desempeño económico regional mencionados anteriormente, utilizan como variables de referencia la tasa de variación del PIB per cápita y la tasa promedio anual del crecimiento del producto de cada región o para el caso del presente estudio, para cada ciudad, con el fin de lograr un diagnóstico del desempeño económico con criterios de comparación nacional o regional.

2.2.1 Tasa de variación del PIB para las 23 ciudades seleccionadas

A partir de la información disponible, el periodo de estudio 2010-2018 se dividió en dos subperíodos: 2010-2014 y 2015-2018, para calcular las tasas promedio de variación de PIB para cada una de las 23 ciudades seleccionadas, tanto para cada subperíodo como para todo el lapso de tiempo de referencia, con el propósito de poder llevar a cabo el análisis de tipo parcial y para todo el período. Los datos así calculados son los siguientes:

Tabla 3. Tasa promedio de variación del PIB para las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018)

Ciudad	2010-2014	2015-2018	2010-2018
Medellín	5,794	1,207	3,755
Barranquilla	6,383	1,820	4,355
Bogotá D.C.	4,727	2,185	3,597
Cartagena de Indias	7,002	1,707	4,648
Tunja	6,263	8,973	7,467
Manizales	3,753	3,152	3,486
Florencia	7,334	4,403	6,031
Popayán	7,739	2,660	5,482
Valledupar	10,595	3,011	7,224
Montería	3,971	2,041	3,114
Quibdó	16,706	2,274	10,292
Neiva	6,398	2,222	4,542
Riohacha	8,954	4,859	7,134
Santa Marta	4,109	4,517	4,291

Tabla 3 (cont.)

Ciudad	2010-2014	2015-2018	2010-2018
Villavicencio	18,573	-0,518	10,088
Pasto	6,038	3,610	4,959
Cúcuta	3,909	3,463	3,711
Armenia	4,537	2,959	3,836
Pereira	5,993	3,276	4,785
Bucaramanga	8,610	3,692	6,424
Sincelejo	7,882	3,812	6,073
Ibagué	7,647	1,789	5,043
Cali	4,592	1,927	3,408
Promedio 23 ciudades	7,283	3,002	5,380
COLOMBIA	4,998	2,229	3,767

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

Se observa una fuerte disparidad entre la evolución del crecimiento económico de las 23 ciudades, lo que indica desempeños económicos variados.

Para el período 2010-2014, se encuentra que las ciudades que mostraron un mayor dinamismo económico fueron Villavicencio, Quibdó, Valledupar y Bucaramanga, donde el PIB creció el 18.57 %, 16.7 %, 10.59 % y 8.61 %, respectivamente. Otras tuvieron un comportamiento del PIB cercano al promedio de las 23 ciudades (7.28 %), como ocurrió con Sincelejo (7.88 %), Ibagué (7.64 %), Florencia (7.33 %), Popayán (7.73 %) y Cartagena (7.0 %).

Las ciudades que tienen la mayor contribución al PIB nacional, durante este período registraron una tasa de crecimiento económico cercano al promedio del país (4.99 %), como ocurrió con Bogotá (4.72 %), Medellín (5.79 %) y Cali (4.59 %). Barranquilla tiene una situación diferente, pues su PIB creció más que el nacional y alcanzó el 6.38 %, en promedio, durante dicho lapso.

Lo anterior indica que durante el periodo 2010-2014 fueron más dinámicas las economías de ciudades intermedias, en tanto que las grandes ciudades registraron menor ritmo de crecimiento, más acorde con los cambios en el producto nacional.

Ahora, tomando como referencia el periodo 2015-2018, se encuentra una reducción en el impulso económico de las ciudades objeto de estudio, en particular en los casos de Villavicencio (-0.51 %), Medellín (1.2 %), Cartagena (1.7 %), Barranquilla (1.82 %), Cali (1.92 %) y Bogotá, D.C. (2.18 %), lo que denota que las grandes ciudades sufrieron con mayor intensidad la crisis económica presentada en estos años, donde el PIB colombiano varió en promedio solo el 2.22 %; el caso especial de la capital del Meta refleja la crisis sufrida por la actividad petrolera.

En este segundo período, ciudades como Tunja, Riohacha y Santa Marta mantuvieron una variación del producto por arriba del promedio de las 23 ciudades (3.0 %) y del nacional, al registrar un crecimiento del 8.97 %, 4.85 % y 4.51 %, respectivamente. Salvo estos casos, el resto de las ciudades mantuvieron una variación del PIB cercana al rango promedio de las 23 ciudades y del producto total.

Lo anterior evidencia que en el periodo 2015-2018 la economía de los principales centros urbanos de Colombia, con contadas excepciones, reflejaron la crisis económica que afectó las economías nacional y externa, y mostraron una menor disparidad en el comportamiento económico.

Visto todo el período 2010-2018, las cifras de crecimiento del producto en promedio señalan que las ciudades más dinámicas fueron Quibdó, Villavicencio, Valledupar, Tunja y Riohacha, con variaciones del PIB de 10.29 %, 10.08 %, 7.22 %, 7.46 % y 7.13 %, respectivamente, gracias al impulso que tuvieron en los primeros años del periodo, lo que las ubicó por arriba del crecimiento promedio de las 23 ciudades (5.38 %) y del país (3.76 %). Por su parte, las ciudades que tuvieron un buen desempeño, cercano al promedio, fueron Bucaramanga (6.42 %), Sincelejo (6.07 %), Florencia (6.03 %), Popayán (5.48 %) e Ibagué (5.04 %).

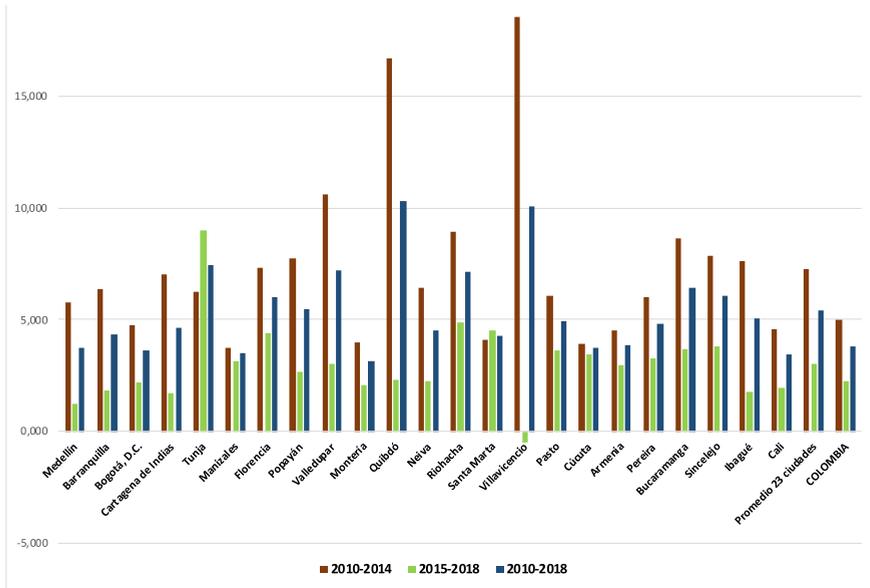


Figura 5. Tasa promedio de variación del PIB para las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).
Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

Es de destacar que las grandes urbes tuvieron un crecimiento promedio durante todo el período, más cercano al registrado por el país que a la media de las 23 ciudades, pues su producto creció así: Barranquilla, 4.35 %;

Medellín, 3.75 %; Bogotá D.C., 3.59 %; y Cali, 3.4 %. Este hecho indica que el desempeño económico de los centros urbanos que son motor de la economía nacional, si bien es cierto no fue bajo, estuvo cercano al promedio nacional, lo que refleja su importancia como orientadores e impulsores del crecimiento económico del país; además, algunas ciudades intermedias experimentaron desempeños económicos superiores al nacional y al promedio de las 23 ciudades, lo que para ellas resulta beneficioso, pero no es suficiente para arrastrar el consolidado nacional, dada su baja participación en la producción agregada. Quizá esta última situación pueda contribuir a reducir la disparidad en los niveles de desarrollo entre las ciudades intermedias y las grandes.

En conjunto, la evolución del PIB de las 23 ciudades en los tres periodos antes descritos se puede apreciar en la siguiente figura.

2.2.2 Tasa de variación del PIB per cápita para las 23 ciudades seleccionadas

La tasa de variación del PIB per cápita es la otra variable por tener en cuenta al establecer la clasificación de una región o ciudad en este caso, en algunos de los cuadrantes de desarrollo mencionados en la parte inicial de este escrito para establecer su tipología de desempeño económico, para lo cual se hizo el cálculo respectivo para los dos subperiodos y el periodo de estudio, tal y como se indica a continuación:

Tabla 4. Tasa promedio de variación del PIB per cápita de las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018)

Ciudad	2010-2014	2015-2018	2010-2018
Medellín	4,327	1,299	2,981
Barranquilla	5,379	2,339	4,027
Bogotá, D.C.	3,794	1,536	2,791
Cartagena de Indias	6,212	0,071	3,483
Tunja	4,222	8,122	5,955
Manizales	2,423	2,272	2,356
Florencia	4,580	2,607	3,703
Popayán	6,361	0,074	3,567
Valledupar	7,245	-0,192	3,940
Montería	0,908	0,187	0,588
Quibdó	16,266	1,896	9,879
Neiva	4,698	1,430	3,246
Riohacha	6,025	1,186	3,874
Santa Marta	3,067	2,502	2,816
Villavicencio	12,681	-2,228	6,055
Pasto	5,251	4,015	4,702
Cúcuta	3,116	1,513	2,403
Armenia	3,631	2,969	3,337
Pereira	5,322	3,814	4,652
Bucaramanga	7,135	3,200	5,386
Sincelejo	6,763	2,193	4,732
Ibagué	6,641	0,796	4,043

Tabla 4 (cont.)

Ciudad	2010-2014	2015-2018	2010-2018
Cali	3,630	1,674	2,761
Promedio 23 ciudades	5,638	1,882	3,969
COLOMBIA	4,047	0,496	2,469

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

Para el período 2010-2014, las ciudades donde el PIB per cápita se incrementó en mayor medida fueron Quibdó (16.26 %) y Villavicencio (12.68 %), cuya variación se ubicó muy por encima del resto de ciudades. Este comportamiento es concordante con la elevada tasa de variación del PIB que también registraron para el mismo periodo, seguramente debido a los buenos resultados de la actividad minera. Más abajo aparecen ciudades con resultados positivos en la ampliación del PIB per cápita, más cercanos al promedio de las 23 ciudades (5.63 %) como ocurrió con Valledupar, Bucaramanga, Sincelejo, Ibagué, Popayán y Cartagena, que tuvieron variaciones del 7.24 %, 7.13 %, 6.76 %, 6.64 %, 6.36 % y 6.21 %, respectivamente.

En este lapso, las grandes ciudades registraron incrementos en su PIB per cápita similares a la tasa nacional (4.07 %), pues Bogotá alcanzó una tasa de incremento del 3.79 %, Barranquilla el 5.37 %, Medellín el 4.32 % y Cali el 3.63 %. Para el caso de Tunja, su variación fue del 4.22 %.

Ahora bien, para el período 2015-2018 se evidencia una reducción considerable en las tasas de crecimiento del PIB per cápita de las ciudades seleccionadas, como consecuencia de la recesión económica internacional, que afectó a Colombia también, por cuanto el PIB per cápita nacional solo aumentó a una tasa de 0.49 % durante estos años, y para las 23 ciudades esta misma tasa se ubicó en 1.88 %. Sin embargo, hubo algunas excepciones, como ocurrió con Tunja, Pasto, Pereira y Bucaramanga, donde el PIB per cápita aumentó este periodo un 8.12 %, 4.01 %, 3.81 % y 3.2 %, respectivamente.

El resto de las ciudades muestran una tasa de variación del PIB per cápita entre 0 % y 2 %, e incluso para algunas con valor negativo, como Villavicencio (-2.22 %) y Valledupar (-0.19 %), lo que muestra el estancamiento que sufrió la economía nacional y en particular las principales ciudades.

Visto en conjunto todo el período de estudio, 2010-2018, el PIB per cápita de las 23 ciudades mostró una tasa de crecimiento promedio del 3.96 %, en tanto que para todo el país fue de 2.46 %. Se destacan las ciudades que, en los dos subperíodos antes descritos, tuvieron tasas promedio de crecimiento del PIB per cápita altas, lo que las hace sobresalir, pese a tener reducciones en una parte del periodo, como sucedió con Quibdó, Villavicencio, Tunja o Bucaramanga.

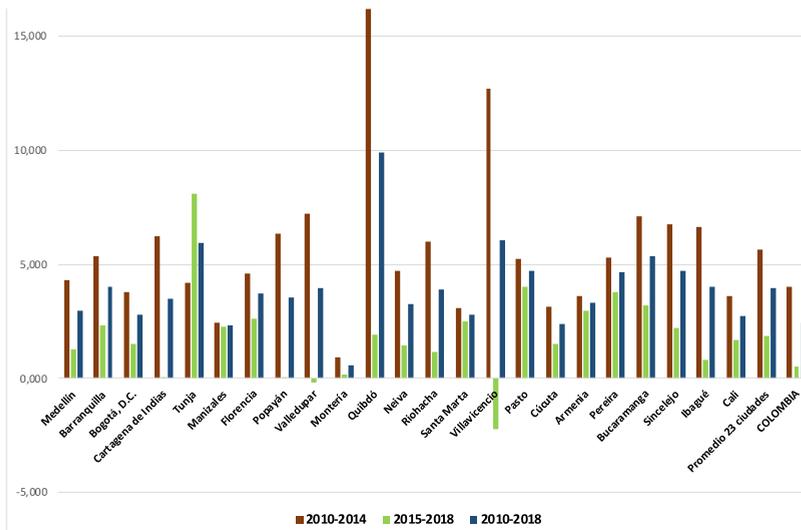


Figura 6. Tasa promedio de variación del PIB per cápita de las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

De las grandes ciudades, Barranquilla fue la que tuvo la mayor tasa promedio de crecimiento del PIB per cápita a lo largo de los años de estudio (4.02 %), mientras que las demás estuvieron cerca del promedio nacional, como Bogotá D.C. (2.79 %), Medellín (2.98 %) y Cali (2.76 %). En contraste, Montería, Manizales y Cúcuta experimentaron las menores tasas promedio de variación de su PIB per cápita, con 0.58 %, 2.35 % y 2.4 %, respectivamente.

Si bien es cierto que el PIB per cápita no es un indicador objetivo ni adecuado para medir el nivel de vida de una sociedad, debido a las limitaciones que encierra su cálculo, además un indicador no puede reflejar algo tan complejo como una sociedad y sus condiciones de bienestar (Stiglitz et al., 2013), también es cierto que dicho indicador ha sido utilizado como variable de referencia para establecer la participación de cada persona en la generación de bienes y servicios que tendrá a su disposición la población para atender sus necesidades. Por ello, resulta interesante plantear que, teniendo como referente el PIB per cápita nacional, y en el supuesto de que las ciudades crecieran al 5 % anual por arriba del PIB per cápita del país, las que tienen los menores niveles de PIB per cápita, por lo menos para el año 2018 (a precios constantes), requerirían varios años para alcanzar el promedio nacional, como por ejemplo: Manizales, 2,81 años; Villavicencio, 4,54 años; Pasto, 5,59 años; Cúcuta, 9,45 años, Riohacha, 9,61 años; Valledupar, 11,86 años y Montería, 43,32 años, entre otras.

Una vista del PIB per cápita de cada una de las 23 ciudades, a precios constantes de 2018, al comienzo y al final de período del estudio, se observa en la tabla que aparece a continuación:

Tabla 5. Valor del PIB per cápita de las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018)

Puesto	Ciudad	Año 2010	Puesto	Ciudad	Año 2018
1	Bogotá, D.C.	26.926.310,74	1	Quibdó	48.788.716,05
2	Quibdó	22.918.552,08	2	Bogotá D.C.	34.065.202,19
3	Medellín	19.609.364,33	3	Bucaramanga	29.044.991,50
4	Bucaramanga	19.078.345,62	4	Medellín	24.915.401,79
5	Cartagena de Indias	18.827.664,38	5	Cartagena de Indias	24.393.873,58
6	Barranquilla	16.939.791,82	6	Barranquilla	23.802.533,92
7	COLOMBIA	16.276.166,78	7	Tunja	22.728.488,74
8	Cali	16.154.911,75	8	Cali	20.445.691,44
9	Tunja	14.434.051,90	9	Pereira	20.170.763,34
10	Manizales	14.055.168,02	10	COLOMBIA	19.784.208,61
11	Pereira	13.521.702,36	11	Manizales	17.241.933,39
12	Neiva	13.308.245,50	12	Neiva	16.985.132,88
13	Ibagué	12.134.146,71	13	Ibagué	16.845.098,74
14	Popayán	11.466.523,41	14	Villavicencio	15.850.471,88
15	Villavicencio	11.347.649,61	15	Popayán	15.429.799,30
16	Armenia	11.032.631,07	16	Pasto	15.058.107,75
17	Pasto	10.274.271,65	17	Armenia	14.530.714,18
18	Cúcuta	10.195.668,73	18	Sincelejo	12.902.519,21
19	Santa Marta	9.583.297,92	19	Cúcuta	12.470.373,56
20	Riohacha	9.123.936,99	20	Riohacha	12.377.345,40
21	Florencia	8.915.983,16	21	Santa Marta	12.164.571,15
22	Sincelejo	8.707.616,52	22	Florencia	12.086.808,02
23	Valledupar	8.249.269,47	23	Valledupar	11.086.907,12
24	Montería	2.578.007,17	24	Montería	2.389.008,15

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

3. Indicadores de convergencia y tipología de desempeño económico para las 23 ciudades

Una vez revisado el comportamiento de la variación del PIB y del PIB per cápita para las 23 ciudades durante el período de estudio, se analiza ahora el desempeño económico de ellas, así como su posibilidad de convergencia, con base en la clasificación planteada por Silva (2003), según los cuadrantes de desempeño mostrados en la Figura 1.

La revisión del desempeño económico se hace en dos sentidos: en primer lugar, comparando cada ciudad con el conjunto de las 23 ciudades y, en segundo lugar, comparando cada ciudad con el resultado de la economía nacional. Además, se dividirá el período de estudio en los dos lapsos de tiempo anotados atrás, 2010-2014 y 2015-2018, así como la totalidad del período.

Tabla 6. Indicadores de desempeño económico de cada una de las 23 ciudades con respecto al promedio de la tasa de variación del PIB y el PIB per cápita de las 23 ciudades

Ciudad	PIB		PIB per cápita		PIB		PIB per cápita	
	2010	2014	2010	2014	2010	2018	2010	2018
Medellín	<	<	<	<	<	<	<	<
Barranquilla	<	<	<	<	<	<	<	>
Bogotá, D.C.	<	<	<	<	<	<	<	<
Cartagena de Indias	<	>	<	<	<	<	<	<
Tunja	<	<	>	>	>	>	>	>
Manizales	<	<	>	>	>	>	<	<
Florencia	>	<	>	>	>	>	>	<
Popayán	>	>	<	<	<	<	>	<
Valledupar	>	>	>	>	>	>	>	<
Montería	<	<	<	<	<	<	<	<
Quibdó	>	>	<	>	>	>	>	>
Neiva	<	<	<	<	<	<	<	<
Riohacha	>	>	>	<	>	<	>	<
Santa Marta	<	<	>	>	>	>	<	<
Villavicencio	>	>	<	<	<	<	>	>
Pasto	<	<	>	>	>	>	<	>
Cúcuta	<	<	>	<	>	<	<	<
Armenia	<	<	<	>	>	>	<	<
Pereira	<	<	>	>	>	>	<	>
Bucaramanga	>	>	>	>	>	>	>	>
Sincelejo	>	>	>	>	>	>	>	>
Ibagué	>	>	<	<	<	<	<	>
Cali	<	<	<	<	<	<	<	<

Potencialmente ganadora	>>
En marcha	><
En retroceso	<>
Estancada o perdedora	<<

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

Al analizar el desempeño económico de cada ciudad frente al promedio de las 23 localidades elegidas, se encuentra que se pueden clasificar como potencialmente ganadoras durante el periodo 2010-2014, a Popayán, Valledupar, Quibdó, Riohacha, Villavicencio, Bucaramanga, Sincelejo e Ibagué. De igual manera, para el período 2015-2018, Tunja, Manizales, Florencia, Santa Marta, Pasto, Pereira, Bucaramanga y Sincelejo se constituyen como ciudades potencialmente ganadoras. Y para el periodo consolidado, 2010-2018, se clasifican como tales Tunja, Quibdó, Villavicencio, Bucaramanga y Sincelejo.

Siguiendo con la segunda categoría de clasificación, para el período 2010-2014, solo Florencia está dentro de la categoría convergente o en marcha, en tanto que para el período 2015-2018, dentro de esta categoría están Valledupar, Riohacha y Cúcuta. Para el consolidado del periodo, Florencia,

Popayán, Valledupar y Riohacha serían las ciudades cuyo desempeño se puede indicar que es convergente o en marcha.

En la categoría de ciudades en retroceso, para el periodo 2010-2014, solo se encuentra Cartagena de Indias, en tanto que para el periodo 2015-2018, están Barranquilla, Quibdó y Armenia. Para todo el periodo de estudio, en esta categoría están Barranquilla, Pasto, Pereira e Ibagué.

Por último, en la categoría de ciudades estancadas o perdedoras, para el periodo 2010-2014, aparecen Medellín, Barranquilla, Bogotá D.C., Tunja, Manizales, Montería, Neiva, Santa Marta, Pasto, Cúcuta, Armenia, Pereira y Cali. En la misma categoría, para el periodo 2015-2018, se ubican Medellín, Bogotá D.C., Cartagena de Indias, Popayán, Montería, Neiva, Villavicencio, Ibagué y Cali. Y para el periodo completo, 2010-2018, se pueden clasificar como tales a Medellín, Bogotá D.C., Cartagena de Indias, Manizales, Montería, Neiva, Santa Marta, Cúcuta, Armenia y Cali.

De esta primera revisión del desempeño económico de cada una de las 23 ciudades, comparado con el promedio de las mismas, se destaca que las principales urbes del país (Bogotá D.C., Medellín, y Cali) aparecen clasificadas como ciudades estancadas o perdedoras, por cuanto su tasa de variación del PIB y del PIB per cápita fue inferior al valor promedio de estos mismos indicadores para el conjunto de las 23 ciudades durante el período 2010-2018, así como en los dos subperiodo analizados. Esto denota que los centros urbanos que se constituyen como motores del crecimiento económico de Colombia, expanden su producción a un ritmo inferior al que lo hacen varias de las otras capitales, donde se registra un desempeño económico que las hace potencialmente ganadoras, quizá porque su actividad económica concentra los buenos resultados que tuvieron las actividades de explotación de recursos minero-energéticos, provenientes de empresas que registran su producción en estas capitales.

Sin embargo, este desempeño económico favorable para algunas ciudades intermedias no logra disminuir significativamente la divergencia que hay en el nivel del PIB per cápita, pues, pese a que este indicador varíe anualmente a una tasa mayor, el valor del mismo, a precios constantes, mantiene una amplia brecha con relación a los mayores centros urbanos (ver Tabla 6), a excepción del caso de Quibdó, localidad que presenta un alto PIB per cápita, el cual no se compadece con los bajos indicadores sociales que registra.

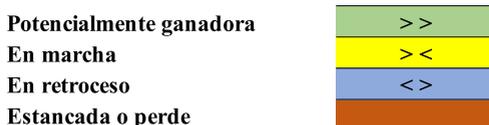
Por tanto, al observar las 23 ciudades seleccionadas en conjunto, puede concluirse que presentan fuertes disparidades de desempeño económico y, por tanto, marcadas divergencias en su renta per cápita, lo que puede, por un lado, contribuir a mejorar las condiciones de vida de aquellas ciudades intermedias frente a las grandes, haciéndolas converger, bajo el supuesto

de que el PIB per cápita refleje de algún modo el nivel de bienestar de una sociedad, y, por otro lado, mostrar que las ciudades con menores PIB per cápita mantienen su rezago frente a las principales urbes, pese a tener tasas de crecimiento económico favorables, debido al tipo de actividad económica que está generando tal impulso económico, el cual no se verá reflejado en el campo social. Si en el 2010 solo seis de estas ciudades tenían un PIB per cápita superior al promedio nacional, para el 2018 ese número aumentó a nueve, lo que indica alguna mejora para unas pocas, pero una situación poco favorable para la mayoría.

Otra perspectiva de análisis se encuentra cuando se compara la tasa de variación del PIB y del PIB per cápita de las 23 ciudades seleccionadas con el promedio de estos indicadores a nivel nacional, lo cual arroja los resultados que a continuación aparecen.

Tabla 7. Indicadores de desempeño económico de cada una de las 23 ciudades con respecto al promedio de la tasa de variación del PIB y el PIB per cápita nacional

Ciudad	PIB		PIB per cápita		PIB		PIB per cápita	
	2010-2014		2015-2018		2010-2018		2010-2018	
Medellín	>	>	<	>	<	>	<	>
Barranquilla	>	>	<	>	>	>	>	>
Bogotá, D.C.	<	<	<	>	<	>	<	>
Cartagena de Indias	>	>	<	<	>	>	>	>
Tunja	>	>	>	>	>	>	>	>
Manizales	<	<	>	>	<	<	<	<
Florencia	>	>	>	>	>	>	>	>
Popayán	>	>	>	<	>	>	>	>
Valledupar	>	>	>	<	>	>	>	>
Montería	<	<	<	<	<	<	<	<
Quibdó	>	>	>	>	>	>	>	>
Neiva	>	>	<	>	>	>	>	>
Riohacha	>	>	>	>	>	>	>	>
Santa Marta	<	<	>	>	>	>	>	>
Villavicencio	>	>	<	<	>	>	>	>
Pasto	>	>	>	>	>	>	>	>
Cúcuta	<	<	>	>	<	<	<	<
Armenia	<	<	>	>	>	>	>	>
Pereira	>	>	>	>	>	>	>	>
Bucaramanga	>	>	>	>	>	>	>	>
Sincelejo	>	>	>	>	>	>	>	>
Ibagué	>	>	<	>	>	>	>	>
Cali	<	<	<	>	<	>	<	>



Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

Para el período 2010-2014, dentro de la clasificación de desempeño económico, como ciudades potencialmente ganadoras se encuentran Medellín, Barranquilla, Cartagena de Indias, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Villavicencio, Pasto, Pereira, Bucaramanga, Sincelejo e Ibagué. En tanto que, dentro de la misma categoría, para el periodo 2015-2018, están Tunja, Manizales, Florencia, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Pasto, Cúcuta, Armenia, Pereira, Bucaramanga y Sincelejo. Y para el consolidado 2010-2018, se clasifican como tales a Barranquilla, Cartagena de Indias, Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, Armenia, Pereira, Bucaramanga, Sincelejo e Ibagué.

Como ciudades convergentes o en marcha, tan solo se clasifican, para el período 2015-2018, Popayán y Valledupar, mientras que para los períodos 2010-2014 y 2010-2018 no aparece ninguna ciudad dentro de esta categoría.

Para el período 2010-2014 no existe ninguna ciudad dentro de la clasificación en retroceso, en tanto que, para el período 2015-2018, son Medellín, Barranquilla, Bogotá D.C., Neiva, Ibagué y Cali, las ciudades consideradas como tales. Y para el período consolidado 2010-2018, están Medellín, Bogotá D.C. y Cali dentro de esta clasificación.

Finalmente, las ciudades clasificadas como estancadas o perdedoras para el período 2010-2014, son Bogotá, D.C., Montería, Santa Marta, Cúcuta, Armenia y Cali. Mientras que para el período 2015-2018, Cartagena de Indias, Montería y Villavicencio son las ciudades que aparecen en esta categoría.

Para todo el período de estudio, 2010-2018, Manizales, Montería y Cúcuta son las ciudades clasificadas como estancadas o perdedoras. Frente a este resultado, vale la pena destacar que estas ciudades mantienen la misma clasificación cuando se analiza todo el periodo, desde la perspectiva del promedio de las 23 ciudades y del promedio nacional.

Los resultados de estas clasificaciones permiten inferir que la mayoría de las ciudades seleccionadas tuvieron un desempeño económico inconstante durante los años de revisión, por lo que cambia su categoría de desempeño según el periodo de análisis y el referente de comparación (el conjunto de las ciudades o todo el país), lo que podría ser indicador de la ausencia de políticas económicas claras y a largo plazo, que permitieran aprovechar los buenos resultados, cuando aparecen, o poder superar los escollos de la actividad económica cuando se padecen.

Visto en perspectiva, el desempeño económico de las 23 ciudades es más favorable para algunas de ellas, cuando se hace el comparativo de la tasa de variación del PIB y del PIB per cápita frente al promedio de estos indicadores para todo el país, debido a que los valores que se registran para toda la

economía nacional son menores al promedio calculado para las 23 ciudades, ya que mientras la tasa de variación promedio del PIB de Colombia para el período 2010-2018 fue de 3.76 %, el de las 23 ciudades se ubicó en 5.38 % y para el caso del PIB per cápita, la tasa de variación promedio nacional fue de 2.46 %, mientras que la de las 23 ciudades alcanzó el 3.96 %.

Debido a esto, la última perspectiva de análisis, con relación a la anterior, refleja que para el período 2010-2018 las ciudades potencialmente ganadoras pasen de 5 a 17, las clasificadas como en marcha se reducen de 4 a ninguna, las ciudades con desempeño económico en retroceso pasan de ser 4 a solo 3 (las más grandes: Bogotá D.C., Medellín y Cali) y las localidades categorizadas como perdedoras sean 3 en vez de 10, siendo estas Manizales, Montería y Cúcuta (ver sus niveles de PIB per cápita en la Tabla 5).

Pese a que estos últimos resultados arrojan un mejor panorama para las 23 ciudades seleccionadas en su conjunto, no se pueden soslayar las fuertes divergencias que hay entre ellas en cuanto al tamaño de su economía y la renta per cápita que registran, por lo cual es evidente su disparidad en la expansión de la actividad económica, su composición y la capacidad para traducir las tasas de incremento del producto que pueden tener algunas de ellas en determinados períodos, en mejoramiento en las condiciones de vida de sus habitantes. Situación de análisis que va más allá de las pretensiones del presente trabajo.

4. Desempeño económico y esfuerzo fiscal de las 23 principales ciudades del país

Como se mencionó al inicio, la otra pretensión del presente trabajo es establecer una relación entre el desempeño económico de las 23 ciudades seleccionadas y su nivel de esfuerzo fiscal, derivado de la evolución de la actividad económica de las mismas y representado por la capacidad de recaudo del impuesto de industria y comercio, específicamente.

El impuesto de industria y comercio “grava toda actividad industrial, comercial o de servicio que se realice directa o indirectamente en la respectiva jurisdicción, en forma permanente o transitoria, con o sin establecimiento de comercio” (Herrera, 2003, p. 28). Por ello, su liquidación se hace sobre el nivel de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, obtenido por el contribuyente, descontadas las devoluciones, la venta de activos fijos y exportaciones o de los ingresos obtenidos por la venta de bienes regulados por el Estado o sometidos a subsidio (Herrera, 2003).

Así, es de suponer que en las ciudades el recaudo por industria y comercio debe ir en consonancia con el nivel de producción de bienes y servicios generados en su jurisdicción durante cada vigencia, por eso se centra el análisis en el comportamiento de ese tributo.

Con el fin de cuantificar el porcentaje de participación que tiene el impuesto de industria y comercio dentro de los ingresos tributarios de cada ente territorial, de manera que se pueda establecer que, a mayor porcentaje de participación, mayor es el esfuerzo que realiza la ciudad por autofinanciarse, se calculó el indicador tal y como se indicó en la Tabla 1, tanto para el periodo 2010-2017 como para los subperíodos 2010-2014 y 2015-2017¹⁰⁰.

Los resultados de este indicador se aprecian en la figura que aparece a continuación:

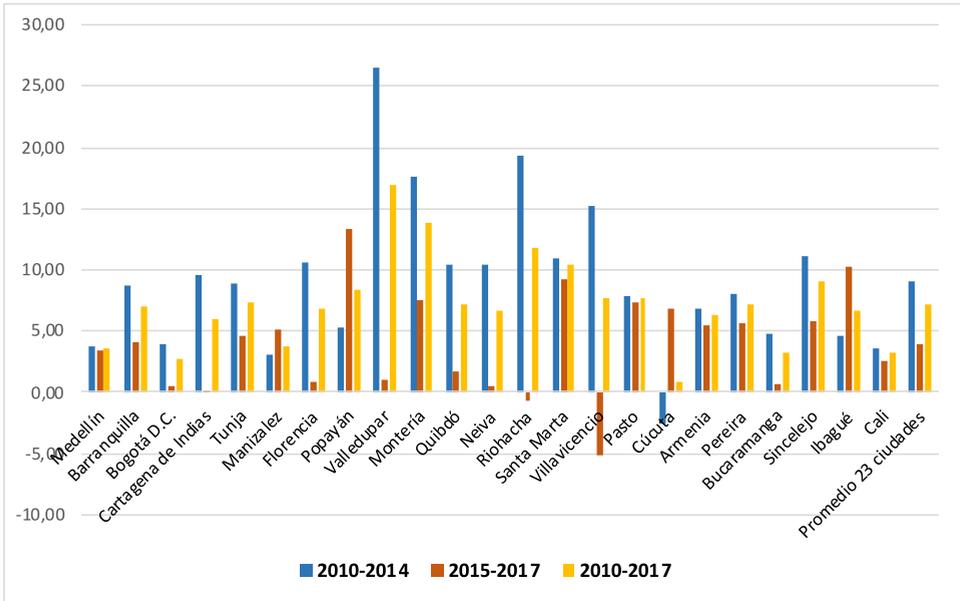


Figura 7. Participación del impuesto de industria y comercio dentro de los ingresos tributarios de las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DNP.

Las ciudades que generan el mayor recaudo de impuesto de industria y comercio, como porcentaje de los ingresos tributarios, para el periodo 2010-2014, son Bogotá, D.C., Bucaramanga, Cartagena de Indias y Barranquilla, donde este tributo alcanza el 48.78 %, 44.86 %, 42.52 % y 41.78 %, respectivamente. Esta situación la mantienen estas ciudades para el periodo 2015-2017, pero con algunas variaciones: Bogotá D.C. (43.57 %), Barranquilla (41.09 %), Cartagena de Indias (43.20 %) y Bucaramanga (39.73 %). Y para todo el periodo, los valores que registran estas ciudades para este indicador son: Bogotá D.C. (46.83 %), Barranquilla (41.52 %), Cartagena de Indias

¹⁰⁰ Para esta parte del escrito se toma el periodo 2010-2017, por cuanto el DNP, a la fecha de elaboración del análisis, solo reportaba las operaciones efectivas de caja (OEC) para los municipios de país hasta el año 2017. Estas son la fuente de información para el cálculo de los indicadores.

(42.78 %) y Bucaramanga (42.93 %), resultados que reflejan un alto nivel de recaudo, relacionado con la labor de fiscalización que hacen sobre las actividades económicas efectuadas en cada una de ellas. Este impuesto representa así, la principal fuente de los recursos propios de estas ciudades.

En contraposición, las ciudades donde el impuesto de industria y comercio representa menor participación dentro de los ingresos tributarios para el período 2010-2014 son Armenia, Montería, Quibdó, Tunja y Villavicencio, donde este gravamen llega al 21.46 %, 24.37 %, 25.51 %, 26.16 % y 26.79 % del total de ingreso tributarios, respectivamente. Para el período 2015-2017, las ciudades que tienen esta misma característica son Armenia (21.89 %), Popayán (22.95 %), Quibdó (24.29 %), Villavicencio (26.6 %) y Tunja (27.28 %). En tanto que, para todo el período revisado, las urbes con menor recaudo de impuesto de industria y comercio como porcentaje de los ingresos tributarios son Armenia (21.62 %), Popayán (25.01 %), Quibdó (25.05 %), Tunja (26.58 %) y Villavicencio (26.71 %), lo que hace de estas ciudades las que ejercen menor control sobre las actividades económicas que se realizan en su jurisdicción, pues varias de ellas fueron relacionadas anteriormente como las que tenían los mayores incrementos en la variación del PIB, lo que las hacía dinámicas y potencialmente ganadoras en materia de expansión económica, condición que no se ve reflejada en la gestión tributaria de sus administraciones territoriales.

Complementario a lo anterior, resulta importante establecer el esfuerzo fiscal realizado por las 23 ciudades por mejorar el nivel de recaudo del impuesto de industria y comercio, como quiera que ante mejores resultados en el desempeño económico, se esperaría que los recursos provenientes de este tributo también se incrementaran, máxime cuando las normas tributarias y de sostenibilidad fiscal vigentes propenden a que los entes territoriales cumplan con su compromiso de fiscalización y logren incrementar sus ingresos tributarios, tanto de las vigencias presentes como de las anteriores, para mejorar los indicadores de eficiencia fiscal, hecho que redundará no solo en mayores recursos disponibles en la vigencia en que son percibidos, sino en las posteriores, por ser la eficiencia y el esfuerzo fiscal factores determinantes, entre otros, de la asignación de recursos del sistema general de participaciones (SGP).

En particular, se habla de esfuerzo fiscal si “la entidad territorial está realizando esfuerzos dentro de su administración para aumentar el recaudo por impuestos” (DNP, 2008, p. 46), de tal forma que, si se logra un resultado positivo entre una vigencia fiscal y la anterior, es señal de que la ciudad realizó un esfuerzo fiscal por incrementar el recaudo real entre dos años consecutivos. Así puede disponer de mayores recursos no solo para financiar sus gastos corrientes, sino, prioritariamente, para autofinanciar sus gastos de inversión, especialmente la social, y lograr que los resulta-

dos del desempeño económico puedan ser trasladados a la sociedad, vía gasto público.

El indicador de esfuerzo fiscal calculado para las 23 ciudades seleccionadas, según lo enunciado en la Tabla 1, para el periodo 2010-2017 y para los subperiodos 2010-2014 y 2015-2017, lo resume la siguiente figura:

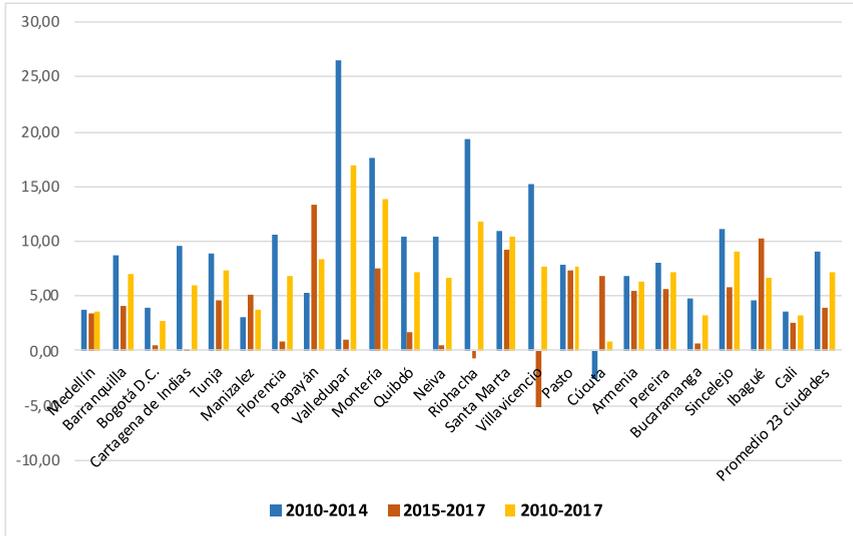


Figura 8. Indicador de esfuerzo fiscal para el impuesto de industria y comercio en las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DNP.

Tomando como referencia el periodo 2010-2014, las ciudades que tuvieron el mayor esfuerzo fiscal fueron Valledupar, Riohacha, Montería, Villavicencio y Sincelejo, donde el valor de este indicador llegó a 26,58, 19,39, 17,69, 15,27 y 11,03, respectivamente. Esto muestra que estas capitales consiguieron incrementos sustanciales en el recaudo de industria y comercio durante estos años, en buena medida debido a la expansión del PIB. Para el periodo 2015-2017 solamente se destacan Popayán (13,41) e Ibagué (10,17), como las ciudades que obtuvieron el mayor indicador de esfuerzo fiscal en el recaudo de industria y comercio, aunque debe anotarse que estas cifras son más bajas que las presentadas en la primera parte del periodo de estudio. Y visto el periodo en su conjunto, Valledupar, Montería, Riohacha y Santa Marta, aparecen con los mejores indicadores de esfuerzo fiscal, con 17,01, 13,86, 11,84 y 10,34, respectivamente, lo que las identifica como las que hicieron la mejor gestión para incrementar el recaudo por impuesto de industria y comercio.

Son notorios los casos de Villavicencio y Riohacha en el periodo 2015-2017, que registran un indicador negativo de esfuerzo fiscal, de -5,12 y -0,74,

lo que constituye una caída del recaudo por industria y comercio, quizá debido al freno que tuvo la actividad minero-energética durante esos años.

Es relevante el caso de las principales ciudades del país, ya que aunque tienen los mayores niveles de recaudo por industria y comercio, pues este gravamen es la principal fuente de origen de sus ingresos tributarios, ostentan un bajo nivel en el indicador de esfuerzo fiscal para este tributo, el cual para el periodo de estudio está así: Bogotá, D.C. (2,70), Medellín (3,61), Cali (3,17), Barranquilla (7,03) y Bucaramanga (3,21). Significa esto que, si estas ciudades mejoraran su gestión de fiscalización en materia de industria y comercio, gozarían de mayores recursos propios para financiar sus compromisos en sus territorios.

La disparidad en los niveles del esfuerzo fiscal logrados por las ciudades de referencia durante el periodo analizado, pone de manifiesto su distinta capacidad de autofinanciamiento. Por ello es relevante calcular su nivel de autofinanciamiento de la inversión, en el supuesto de que el recaudo por industria y comercio, como participación del Estado territorial en la renta generada en su jurisdicción, se canalice hacia el gasto de inversión. Para ello, se procedió a calcular la relación entre los ingresos por industria y comercio y los gastos de inversión realizados por los Gobiernos de las 23 ciudades, como indicador de autofinanciamiento. Los resultados de indicador para el periodo 2010-2017 y los subperiodos 2010-2014 y 2015-2017 se reflejan en la siguiente figura:

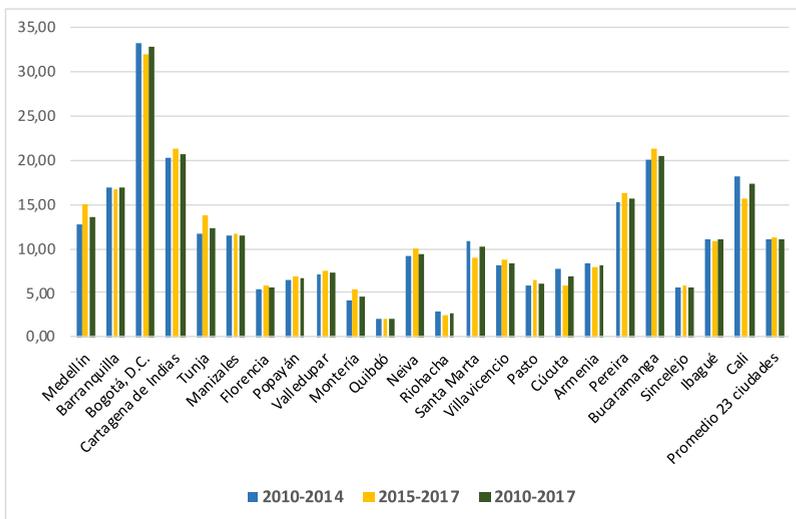


Figura 9. Relación entre el impuesto de industria y comercio y los gastos de inversión en las 23 ciudades.

Autofinanciamiento de la inversión (pesos constantes, base: 2018).

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DNP.

Con base en este indicador puede colegirse que las principales ciudades colombianas son las que tienen las mayores posibilidades de autofinanciar sus gastos de inversión, para cumplir así la labor redistributiva que tiene a su cargo el Estado territorial. Así, Bogotá D.C. registra la mayor capacidad de autofinanciamiento, por cuanto el recaudo por industria y comercio alcanzaría para cubrir el 33.28 %, 31.89 % y 32.76 % de la inversión pública distrital en los tres periodos de referencia. De igual manera, Cartagena de Indias, Bucaramanga y Cali lograrían esta condición para el 20.29 %, 21.23 % y 20.64 %; 20.09 %, 21.25 % y 20.53 %; y 18.27 %, 15.6 % y 17.27 %, respectivamente, de sus gastos de inversión, para los mismos periodos. Lo anterior muestra que una actividad económica considerable, como la que tienen estas urbes, puede conducir a que el sector productivo traslade al Gobierno territorial recursos significativos, vía impuesto de industria y comercio, a pesar de que estas ciudades tienen niveles bajos de esfuerzo fiscal, por lo que podrían lograrse mejores intervenciones de inversión pública si la gestión fiscal se realizara en paralelo con el desempeño económico.

Contraria a la capacidad de autofinanciamiento de la inversión que registran los grandes centros urbanos, algunas ciudades como Quibdó, Riohacha, Montería, Sincelejo, Florencia y Pasto, registran para todo el periodo de estudio una baja posibilidad de financiamiento del gasto de inversión, derivada de su recaudo por industria y comercio, la cual solo llega al 2.0 %, 2.71 %, 4.59 %, 5.58 %, 5.59 % y 6.11 %, respectivamente. Esta condición hace que estas ciudades, no obstante haber realizado un esfuerzo fiscal aceptable, aún no logran que los agentes económicos que desarrollan actividades económicas en su jurisdicción tributen acorde con el monto de la renta generada, ya que varias de estas ciudades muestran tasas crecientes de variación del PIB, incluso son catalogadas como potencialmente ganadoras o convergentes desde esta perspectiva, no logran que esos resultados se trasladen hacia la sociedad, vía inversión pública, por lo que siguen apareciendo como centros urbanos con cifras sociales poco favorables.

Esta disparidad entre los resultados del desempeño económico, medido por las tasas de variación del PIB y del PIB per cápita, y el desempeño fiscal en la gestión del impuesto de industria y comercio de las 23 principales ciudades de Colombia, por ser este gravamen el reflejo de la contribución de los agentes productores de bienes y servicios a las arcas territoriales, lleva a la discusión de si dentro de las urbes de referencia hay presencia de una brecha fiscal de tipo horizontal, generada por las diferencias que se originan “entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal en las jurisdicciones” (Martínez-Vázquez & Searle, 2007, citados por Bonet-Morón & Ayala, 2016, p. 2). Esta disparidad busca ser compensada por medio de las transferencias, como las contempladas en el SGP, que pueden derivar en la generación de otra problemática fiscal: la dependencia.

Así, con base en la información disponible en este estudio, analizada anteriormente, se procedió a asimilarla, con las respectivas restricciones, a los conceptos de capacidad fiscal y necesidad de gasto territorial. Por un lado, las necesidades de gasto territorial en el presente trabajo, y para hacerlas congruentes con lo antes señalado, están representadas por el total de gastos de inversión de cada ciudad, ya que es esta inversión la que puede lograr la mejoría de las condiciones de bienestar de la sociedad, las cuales pueden ser autofinanciadas gracias a la disponibilidad de recursos propios, como los provenientes del impuesto de industria y comercio (ver Figura 9), y en la medida en que tal autofinanciamiento sea mayor, significará una mayor cobertura de las necesidades de gasto y, por ende, una menor dependencia de recursos provenientes de transferencias intergubernamentales.

La situación en materia del cubrimiento de las necesidades de gasto fue revisada unos párrafos atrás, donde se evidenció que solo las grandes ciudades logran niveles relativamente aceptables de autofinanciamiento de la inversión (por encima del 20 %), mientras en las demás esta participación es baja, a pesar de tener un desempeño económico favorable.

La capacidad fiscal, entendida como el recaudo por habitante que puede lograr cada ciudad dada su base tributaria (Bonet-Morón & Ayala, 2016), que para el caso del impuesto de industria y comercio se liquida sobre la totalidad de la producción de bienes y servicios en la jurisdicción de cada ente territorial, implica que cada ciudad tiene diferentes niveles de actividad económica y de ingresos, por lo que posee un potencial de recaudo distinto. Acorde con esto, para el caso de las 23 ciudades de referencia y los análisis hasta ahora adelantados, la capacidad fiscal va a estar representada por el recaudo de impuesto de industria y comercio, al igual que la tasa de variación del mismo, mediante el indicador de esfuerzo fiscal en la percepción de dicho tributo, en el entendido de que este gravamen representa la actividad económica en cada ciudad y la evolución de este debe ir a la par con el comportamiento del PIB local, pues, de lo contrario, será síntoma de ineficiencia en los procesos de gestión fiscal.

La Tabla 8 presenta los indicadores de esfuerzo fiscal para el impuesto de industria y comercio, como variable asociada a la capacidad fiscal que tendrían las ciudades si el recaudo por este concepto evolucionara al mismo ritmo de la actividad económica (PIB) sobre la cual se aplica, cuya tasa de variación aparece allí también, de manera que pueda inferirse si los ingresos percibidos por cada ciudad avanzan al mismo ritmo que lo hace la renta derivada de las actividades productivas dentro de su jurisdicción. Esto indicaría que se copia la capacidad fiscal que tiene el ente territorial o, de existir diferencias, estas se señalan en la última columna de la Tabla 8, como el nivel de esfuerzo fiscal realizado por cada administración municipi-

pal por incrementar sus ingresos tributarios en cada vigencia, a lo largo del periodo 2010-2017.

Tabla 8. Nivel de esfuerzo fiscal para las 23 ciudades (capacidad fiscal-indicador de esfuerzo fiscal en industria y comercio vs. tasa de variación del PIB), periodo 2010-2017 (pesos constantes, base 2018)

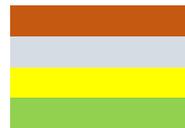
Ciudad	Tasa de variación del PIB	Capacidad fiscal (Indicador de esfuerzo fiscal para el imp. de industria y comercio)	Nivel de Esfuerzo fiscal
Medellín	3,745	3,607	-0,137
Barranquilla	4,576	7,025	2,449
Bogotá, D.C.	3,627	2,698	-0,930
Cartagena de Indias	4,878	6,029	1,151
Tunja	7,562	7,268	-0,294
Manizales	3,628	3,786	0,158
Florencia	6,210	6,904	0,693
Popayán	5,662	8,310	2,648
Valledupar	7,603	17,006	9,404
Montería	4,408	13,857	9,449
Quibdó	10,155	7,203	-2,952
Neiva	4,671	6,711	2,040
Riohacha	7,638	11,843	4,205
Santa Marta	4,391	10,344	5,953
Villavicencio	10,590	7,620	-2,970
Pasto	5,222	7,717	2,495
Cúcuta	3,729	0,879	-2,850
Armenia	4,192	6,362	2,171
Pereira	4,856	7,129	2,274
Bucaramanga	7,181	3,210	-3,970
Sincedejo	6,331	9,059	2,728
Ibagué	5,451	6,675	1,224
Cali	3,406	3,173	-0,233
Promedio 23 ciudades	5,640	7,148	1,509

Esfuerzo fiscal negativo

Esfuerzo fiscal bajo (0% a 3%)

Esfuerzo fiscal medio (3% a 5%)

Esfuerzo fiscal alto (> 5%)



Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE y el DNP.

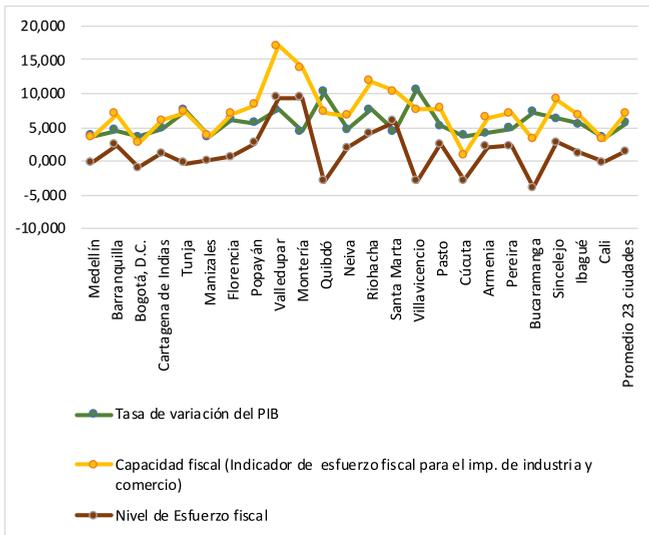


Figura 10. Nivel de esfuerzo fiscal para las 23 ciudades (capacidad fiscal-indicador de esfuerzo fiscal en industria y comercio vs. tasa de variación del PIB), periodo 2010-2017(pesos constantes, base 2018)
Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE y el DNP.

De esta manera se puede establecer que ciudades como Valledupar, Montería y Santa Marta consiguen un nivel de esfuerzo fiscal alto y, por consiguiente, mejoran su capacidad fiscal, mientras que solo Riohacha alcanza un nivel medio de esfuerzo fiscal. Las demás ciudades realizaron un esfuerzo fiscal bajo, a excepción de Medellín, Bogotá D.C., Tunja, Cali, Villavicencio, Quibdó, Cúcuta y Bucaramanga, que tuvieron un nivel negativo de esfuerzo fiscal. Las cuatro últimas fueron las de los peores resultados en la gestión fiscal de industria y comercio.

Ese desfase entre la expansión de la actividad productiva (PIB) y la aplicación del impuesto de industria y comercio que debe liquidarse sobre la misma (ver Figura 10), que registran algunas ciudades, o si se hace, ese esfuerzo fiscal es bajo, conduce a que las ciudades no alcancen la capacidad fiscal potencial o apenas logren equipararla, a sabiendas de que en los centros urbanos se desarrollan innumerables actividades económicas que no están formalizadas y, en consecuencia, no son objeto de fiscalización, además de las que sí son formales pero no declaran plenamente las rentas obtenidas, lo que exige una mejora en los procesos de fiscalización que ejecutan las administraciones públicas, tanto en las ciudades intermedias como en las grandes ciudades, donde este fenómeno es más marcado.

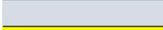
Sin embargo, si se revisa la gestión para llegar a copar la capacidad fiscal en las 23 ciudades, acorde con lo señalado por Bonet-Morón y Ayala (2016), según el recaudo por habitante, resulta importante comparar la tasa de

variación de la tributación per cápita por concepto del impuesto de industria y comercio frente la evolución de la tasa de variación del PIB per cápita, como aparece a continuación.

A partir de los datos consignados en la Tabla 9, se encuentra que, desde la perspectiva per cápita, la mayoría de las ciudades lograron a lo largo del período de estudio un nivel alto de esfuerzo fiscal en materia de recaudo del impuesto de industria y comercio, medido por habitante. Se destacan los casos de Montería, Valledupar, Riohacha y Santa Marta, en contraposición a Bucaramanga y Quibdó, que registraron un nivel bajo y negativo de esfuerzo fiscal para el mismo gravamen.

Tabla 9. Nivel de esfuerzo fiscal para las 23 ciudades (capacidad fiscal-tasa de variación de la tributación per cápita por industria y comercio vs. tasa de variación del PIB per cápita), periodo 2010-2017 (pesos constantes, base 2018)

Ciudad	Tasa de variación del PIB per cápita	Capacidad fiscal (Tasa de variación de la tributación per cápita por industria y comercio)	Nivel de Esfuerzo fiscal
Medellín	2,981	7,800	4,819
Barranquilla	4,027	10,008	5,980
Bogotá, D.C.	2,791	6,927	4,136
Cartagena de Indias	3,483	10,310	6,827
Tunja	5,955	10,394	4,438
Manizales	2,356	7,664	5,308
Florencia	3,703	13,453	9,749
Popayán	3,567	12,189	8,622
Valledupar	3,940	21,100	17,160
Montería	0,588	18,678	18,091
Quibdó	9,879	7,757	-2,123
Neiva	3,246	9,283	6,037
Riohacha	3,874	15,534	11,660
Santa Marta	2,816	13,156	10,340
Villavicencio	6,055	11,637	5,582
Pasto	4,702	13,523	8,821
Cúcuta	2,403	6,083	3,679
Armenia	3,337	12,022	8,686
Pereira	4,652	11,858	7,206
Bucaramanga	5,386	7,381	1,995
Sincelejo	4,732	11,934	7,202
Ibagué	4,043	9,966	5,923
Cali	2,761	6,998	4,237
Promedio 23 ciudades	3,969	7,576	3,608

Esfuerzo fiscal negativo	
Esfuerzo fiscal bajo (0% a 3%)	
Esfuerzo fiscal medio (3% a 5%)	
Esfuerzo fiscal alto (> 5%)	

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE y el DNP.

Estos resultados denotan que, por lo menos al cuantificarla por habitante, con las restricciones y críticas que suscitan este tipo de medidas promedio, la capacidad fiscal de las ciudades analizadas es lograda por cuanto el esfuerzo fiscal realizado para incrementar el recaudo por industria y comercio superó la expansión de la actividad productiva sobre la cual debe tributarse, lo que hizo que los Gobiernos locales dispusieran de mayores recursos para financiar las necesidades de gasto y acortar la brecha fiscal, por lo menos la per cápita.

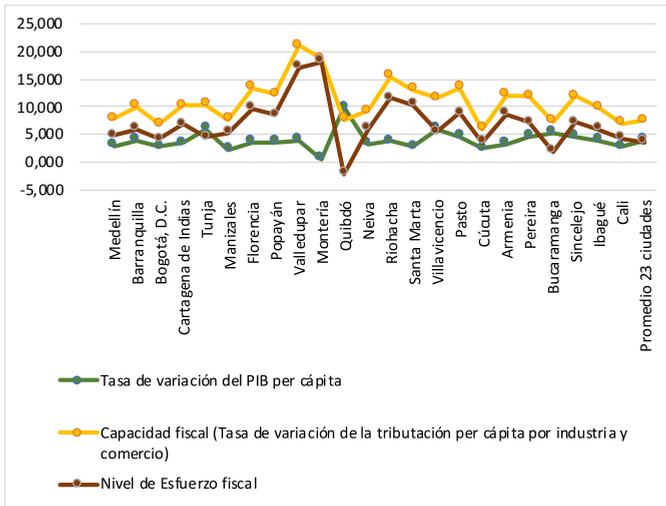


Figura 11. Nivel de esfuerzo fiscal para las 23 ciudades (capacidad fiscal-tasa de variación de la tributación per cápita por industria y comercio vs. tasa de variación del PIB per cápita), periodo 2010-2017 (pesos constantes, base 2018).

Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE y el DNP.

Claro está que al comparar este resultado con los otros encontrados a lo largo del presente estudio, difiere de ellos, pues el desempeño económico no ha contribuido a reducir las divergencias existentes entre las principales ciudades de Colombia, porque aquellas que han tenido los mejores resultados en la expansión de la actividad económica, no han conseguido trasladar ese resultado a sus habitantes, vía gasto público, especialmente de inversión, debido a que la gestión fiscal adelantada, por lo menos en lo que respecta al impuesto de industria y comercio, que es el tributo que refleja el devenir de la producción de bienes y servicios generados en cada localidad, no ha sido la más fructífera, ya sea por la existencia de actividades productivas informales o porque no toda la renta generada por el aparato productivo es reportada a los fiscos municipales a la hora de hacer la autodeclaración de industria y comercio, lo que exige, en el futuro, una labor de fiscalización más eficiente por parte de los Gobiernos locales, a fin de reducir la denominada brecha fiscal.

5. Conclusiones

La elaboración del análisis comparativo del desempeño económico de las 23 principales ciudades del país durante el período 2010-2018, es relevante, por cuanto ellas representan alrededor del 43 % de la población colombiana y aportan entre el 50.6 % y el 53.9 % de la producción nacional, lo que las constituye en motores de la actividad económica de la nación; prueba de ello son los casos de ciudades como Bogotá, que aportó en promedio durante el periodo 2010-2018 el 25.29 % de la producción nacional; Medellín, el 6.25 %; Cali, el 4.56 %; Barranquilla, el 2.88 %, y Cartagena, el 2.41 %.

Además de ser importantes en el nivel agregado, estas ciudades aportan, en promedio, una parte considerable del PIB departamental. Se destacan Barranquilla, con el 68.21 %; Pereira, con el 58.28 %; Cúcuta, con el 56.14 %, y Armenia, con el 55.06 %.

Se encontró una fuerte disparidad entre la evolución del crecimiento económico de las 23 ciudades, lo que indica desempeños económicos variados. Es de destacar que las grandes urbes tuvieron un crecimiento promedio durante todo el periodo, más cercano al registrado por el país que a la media de las 23 ciudades, pues su producto creció así: Barranquilla, 4.35 %; Medellín, 3.75 %; Bogotá D.C., 3.59 %, y Cali, 3.4 %. Esto muestra que el desempeño económico de los centros urbanos que son motor de la economía nacional, si bien no fue bajo, estuvo cercano al promedio nacional, lo que refleja su importancia como orientadores e impulsores del crecimiento económico del país. Además, algunas ciudades intermedias experimentaron desempeños económicos superiores al nacional y al promedio de las 23 ciudades, lo que para ellas resulta beneficioso, pero no es suficiente para arrastrar el consolidado nacional, dada su baja participación en la producción agregada. Quizá esta última situación pueda contribuir a reducir la disparidad en los niveles de desarrollo entre las ciudades intermedias y las grandes.

De la revisión del desempeño económico de cada una de las 23 ciudades, comparado con el promedio de estas, se destaca que las principales urbes del país (Bogotá, D.C., Medellín, y Cali) aparecen clasificadas como ciudades estancadas o perdedoras, por cuanto su tasa de variación del PIB y del PIB per cápita fue inferior al valor promedio de estos mismos indicadores para el conjunto de las 23 ciudades durante el periodo 2010-2018, así como en los dos subperíodos analizados. Esto denota que los centros urbanos que se constituyen como motores del crecimiento económico de Colombia expanden su producción a un ritmo inferior al que lo hacen varias de las otras capitales, donde se registra un desempeño económico que las hace potencialmente ganadoras, quizá porque su actividad económica concentra los buenos resultados que tuvieron las actividades de explotación de recursos

minero-energéticos, provenientes de empresas que registran su producción en estas capitales.

Sin embargo, este desempeño económico favorable para algunas ciudades intermedias no logra disminuir significativamente la divergencia que hay en el nivel del PIB per cápita, pues, pese a que este indicador varíe anualmente a una tasa mayor, su valor, a precios constantes, mantiene una amplia brecha con relación a los mayores centros urbanos, a excepción del caso de Quibdó, ciudad que presenta un alto PIB per cápita, el cual no se compadece con los bajos indicadores sociales que registra.

Además de lo ya mencionado, resulta importante destacar que la disparidad entre los resultados del desempeño económico, medido por las tasas de variación del PIB y del PIB per cápita, y el desempeño fiscal en la gestión del impuesto de industria y comercio de las 23 principales ciudades de Colombia, por ser este gravamen el reflejo de la contribución de los agentes productores de bienes y servicios a las arcas territoriales, lleva a la discusión de si dentro de las urbes de referencia hay presencia de una brecha fiscal de tipo horizontal, disparidad que busca ser compensada por medio de las transferencias, como las contempladas en el SGP, que pueden derivar en la generación de otra problemática fiscal: la dependencia.

De esta manera, se establece que ciudades como Valledupar, Montería y Santa Marta logran un nivel de esfuerzo fiscal alto, que mejora su capacidad fiscal, mientras que solo Riohacha alcanza un nivel medio de esfuerzo fiscal. Las demás ciudades realizaron un esfuerzo fiscal bajo, a excepción de Medellín, Bogotá D.C., Tunja, Cali, Villavicencio, Quibdó, Cúcuta y Bucaramanga, que tuvieron un nivel negativo de esfuerzo fiscal. Las cuatro últimas fueron las de los peores resultados en la gestión fiscal de industria y comercio.

Estos resultados denotan que, por lo menos al cuantificarla por habitante, con las restricciones y críticas que suscitan este tipo de medidas promedio, la capacidad fiscal que pudieran alcanzar las ciudades analizadas, es lograda, por cuanto el esfuerzo fiscal realizado para incrementar el recaudo por industria y comercio superó la expansión de la actividad productiva sobre la cual debe tributarse, lo que hizo que los Gobiernos locales dispusieran de mayores recursos para financiar las necesidades de gasto y, por consiguiente, acortar la brecha fiscal, por lo menos la per cápita.

Sin embargo, al comparar este resultado con los otros encontrados a lo largo del presente estudio, difiere de ellos, pues el desempeño económico no ha contribuido a reducir las divergencias existentes entre las principales ciudades de Colombia, porque aquellas que han tenido los mejores resultados en la expansión de la actividad económica, no han logrado trasladar ese resultado a sus habitantes, vía gasto público, especialmente de inversión,

debido a que la gestión fiscal adelantada, por lo menos en lo que respecta al impuesto de industria y comercio, que es el tributo que refleja el devenir de la producción de bienes y servicios generados en cada ciudad, no ha sido la más fructífera, ya sea por la existencia de actividades productivas informales o porque no toda la renta generada por el aparato productivo es reportada a los fiscos municipales a la hora de hacer la autodeclaración de industria y comercio, lo que exige, en el futuro, una labor de fiscalización más eficiente por parte de los Gobiernos locales, a fin de reducir la denominada brecha fiscal.

Referencias

- Arboleda, D. A. & Ortiz, A. L. (2018). Convergencia regional en el departamento del Meta, Colombia: un enfoque desde el desarrollo humano. *Lecturas de Economía*, (89), 221-254. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n89a08>
- Barón, J. D. & Meisel, A. (2003). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990*. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/935>
- Barro, J. & Sala-i-Martin, X. (1991). Convergence Across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1), 107-1982.
- Bonet-Morón, J. A (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (77). <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3218>
- Bonet-Morón, J. & Ayala-García, J. (2016), La brecha fiscal territorial en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* (235). https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_235.pdf
- Bonilla, L. (2011). Regional Differences in Income Distribution in Colombia. *Sociedad y Economía*, (21), 43-68. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-63572011000200003&script=sci_arttext&tIng=en
- Buitelaar, R., Echeverri Perico, R. A., Silva Lira, I., & Riffo Pérez, L. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial: estudios de caso latinoamericanos*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37849>
- Cárdenas, M. (2009). *Introducción a la economía colombiana*. Alfa Omega.
- Carrillo, M. M. C. (2001). La teoría neoclásica de la convergencia y la realidad del desarrollo regional en México. *Problemas del Desarrollo*, 32(127), 107-134. <https://probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/7407/6902>
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/S1600946_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Congreso de la república de Colombia. (2000). *Ley 617 de 2000*. Imprenta Nacional.
- Congreso de la república de Colombia. (2001). *Ley 715 de 2001*. Imprenta Nacional.
- Delgado, S., Cárdenas, J. & Fuentes, H. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 137-167. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. (2020). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. DANE.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2008). *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2019). *Guía orientaciones para realizar la medición del desempeño de las entidades territoriales, vigencia 2019*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/EI-G01%20Orientaciones%20para%20Realizar%20la%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20De%20Las%20Ent%20Terr.Pu.pdf>
- Galvis-Aponte, L. A., Galvis-Larios, W., Hahn-de-Castro, L. W. (2017). Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (264). https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6969/DTSERU_264.pdf
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América latina. La Economía Política*. ESAP y Ediciones Desde Abajo.
- Gómez, C. (2006). Convergencia regional en Colombia: un enfoque en los agregados monetarios y en el sector exportador. *Ensayos sobre Economía Regional*, (45). <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/2034>
- Herrera, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista del Derecho, Universidad del Norte*, (19).
- Jiménez, J. P. & López, I. (2012). *¿Disminución de la desigualdad en América Latina?: el rol de la política fiscal*. https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/20175/33_WP_Jimenez_Online.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- León, G. & Benavides, H. (2015). Inversión pública en Colombia y sus efectos sobre el crecimiento y la convergencia departamentales. *Dimensión Empresarial*, 13(1), 57-72. <http://ojs.uac.edu.co/index.php/dimension-empresarial/article/view/338>
- Moncayo, E. (2004). El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. *Eure (Santiago)*, 30(90), 7-26. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004009000002
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada*. (5.a ed.) McGraw Hill.
- Osorio, M. I. (2019). ¿Es procíclica la convergencia del crecimiento económico de América Latina? *Investigación Económica*, 78(307), 33-53. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ineco/v78n307/0185-1667-ineco-78-307-33.pdf>
- Polése, M. & Rubiera, F. (2009). *Economía urbana y regional. Introducción a la geografía económica*. Civitas.
- Rodríguez, E. (2014). *Los cuadrantes del desempeño regional en Colombia (2000-2012)*. *Apuntes del Cenes*, 33(57), 223-256. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/2909>
- Sierra Suárez, L. P., Collazos-Rodríguez, J. A., Sanabria-Domínguez, J., & Vidal-Alejandro, P. (2017). La construcción de indicadores de la actividad económica: una revisión bibliográfica. *Apuntes del Cenes*, 36(64), 79-107. <https://doi.org/10.19053/01203053.v36.n64.2017.5132>
- Silva, I. (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. ILPES. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7286/S034200.pdf?sequence=1>

- Silva, I. (2012). El lugar importa: desarrollo regional en América Latina. En *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa*. Serie Seminarios y Conferencias, n.º 70. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7031>
- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J. (2013). *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*. Editorial RBA.



Esta edición de 500 ejemplares se
imprimió en el mes de diciembre
de 2021, en Búhos Editores Ltda.

Colección de Investigación UPTC N.º 001

Desde mediados de la década del ochenta, cuando se inició el proceso de descentralización en Colombia, las relaciones entre las diferentes entidades territoriales y el Gobierno central se han caracterizado por permanentes tensiones en las que no han estado ausentes las reivindicaciones por mayor autonomía y discrecionalidad en la capacidad de gasto financiado con las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

Es indudable que el reparto de competencias y la asignación de recursos adicionales a los Gobiernos subnacionales han contribuido al crecimiento económico y al desarrollo social de municipios y departamentos; sin embargo, persisten las disparidades interregionales y la inequidad horizontal en el acceso a los bienes públicos. A pesar de que los giros de la nación han aumentado, el esfuerzo fiscal de los Gobiernos territoriales no ha sido menor, lo que ha acrecentado los recursos propios y su eficiencia concomitante, en búsqueda de apuntalar el desarrollo local y regional.

El acaecimiento de un fenómeno inesperado, como ha sido la pandemia desatada por la COVID-19 en marzo de 2020, hizo que estallara no solo una crisis sanitaria, sino también una crisis económica y social, lo que supuso la adopción de estrategias para evitar su propagación y facilitar su contención y mitigación, situación que afectó las finanzas territoriales, pues se registró una caída de los recaudos tributarios y una presión sobre el gasto social que acentuó las recurrentes afugias presupuestales del país. La pospandemia encontrará las arcas vacías y enormes compromisos para revertir el deterioro de los indicadores sociales de municipios y departamentos del país.



Uptc[®]

Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia

ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL
DE ALTA CALIDAD
MULTICAMPUS

RESOLUCIÓN 023655 DE 2021 MEN / 6 AÑOS



Vicerrectoría
de Investigación y Extensión



Dirección de
Investigaciones



grupo de investigación

