

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 71 % 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).

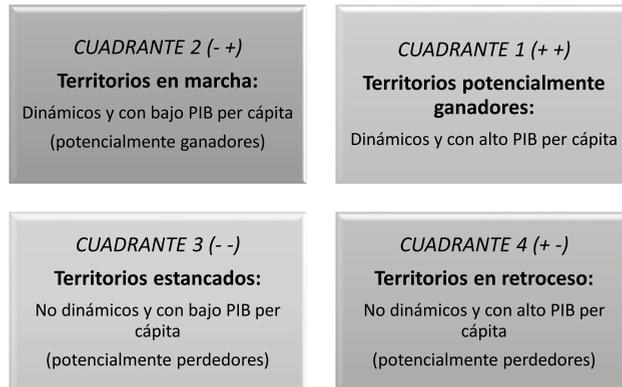


Figura 1. Tipologías de evolución económica regional.
Fuente: elaboración propia, adaptado de Silva (2003).

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.

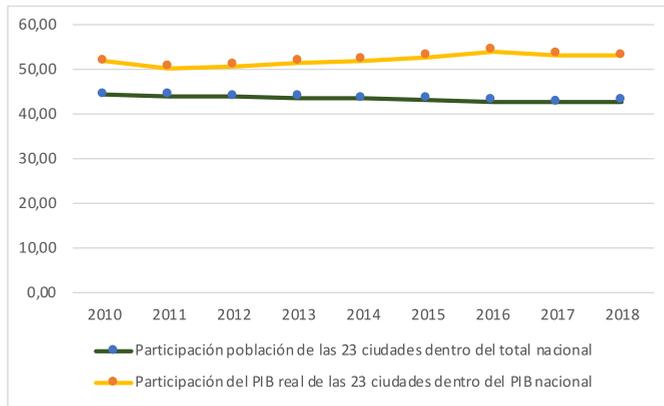


Figura 2. Participación de la población y del PB de las 23 ciudades seleccionadas frente al total nacional. **Fuente:** elaboración propia, con base en datos del DANE.

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.

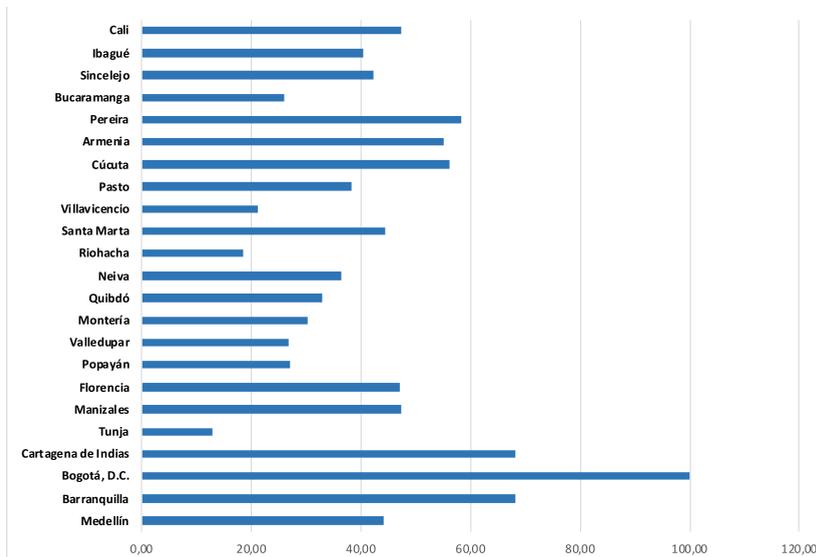


Figura 3. Peso relativo promedio (%) de cada ciudad en el PIB departamental, periodo 2010-2018 (pesos constantes, base: 2018). **Fuente:** elaboración propia, con base en datos del DANE.

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.

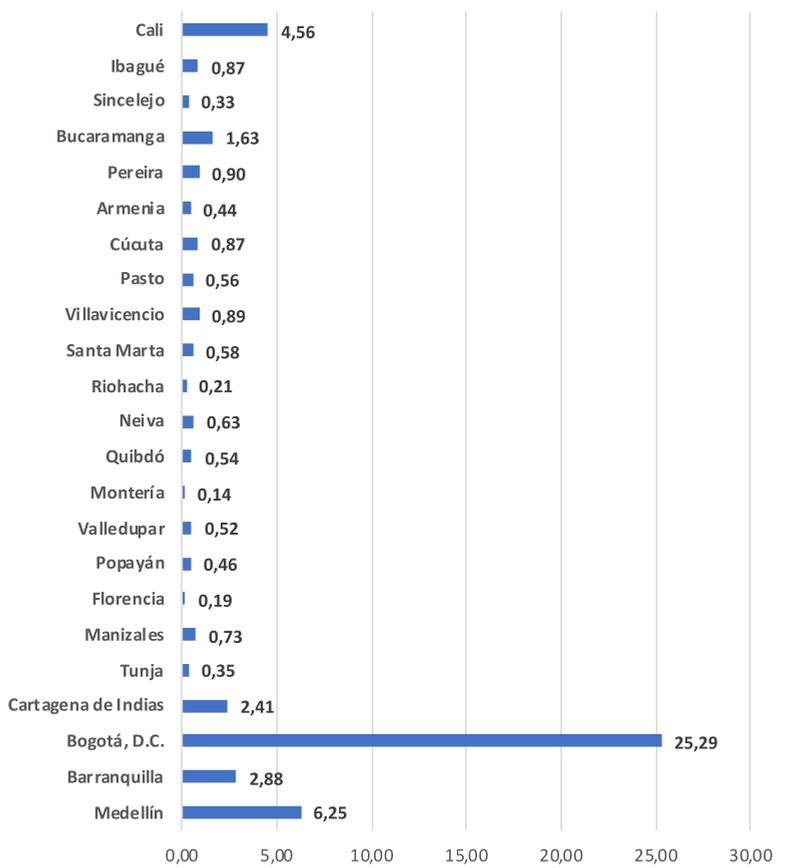


Figura 4. Peso relativo promedio (%) de cada ciudad en el PIB nacional, periodo 2010-2018 (pesos constantes, base: 2018).

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 período 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 período 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 %).

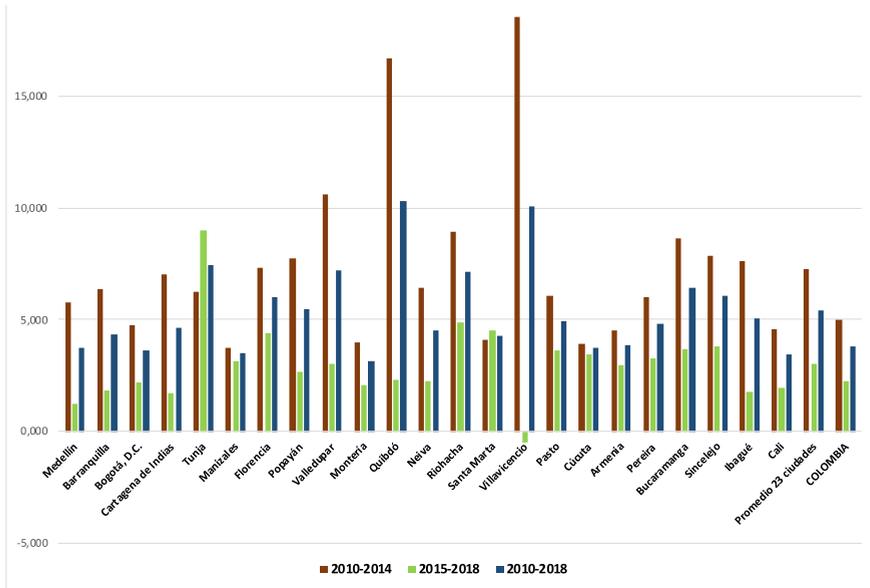


Figura 5. Tasa promedio de variación del PIB para las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).
Fuente: elaboración propia, con base en datos del DANE.

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.

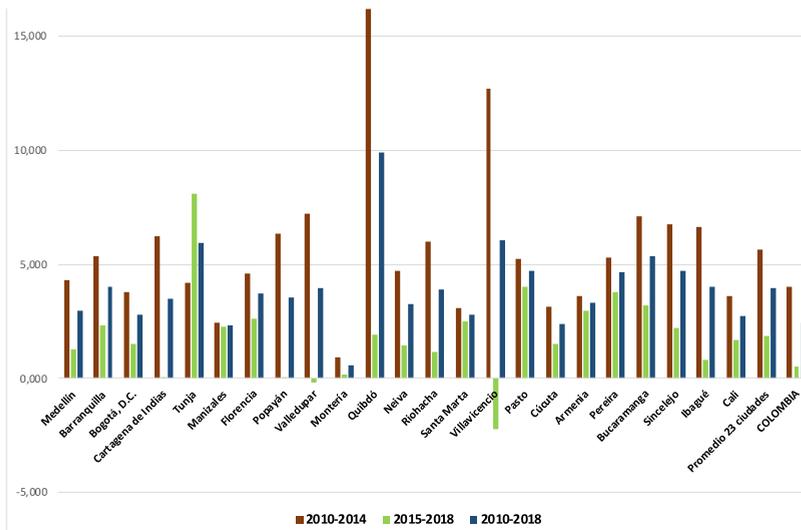


Figura 6. Tasa promedio de variación del PIB per cápita de las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).

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	2015-2018	2015-2018	2010 - 2018	2010 - 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	<	<	<	<	<	<	<	<

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	2010-2014	2015-2018	2010-2018	2010-2018	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	<	<	<	>	<	>	<	>

Potencialmente ganadora

>>

En marcha

><

En retroceso

<>

Estancada o pierde

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:

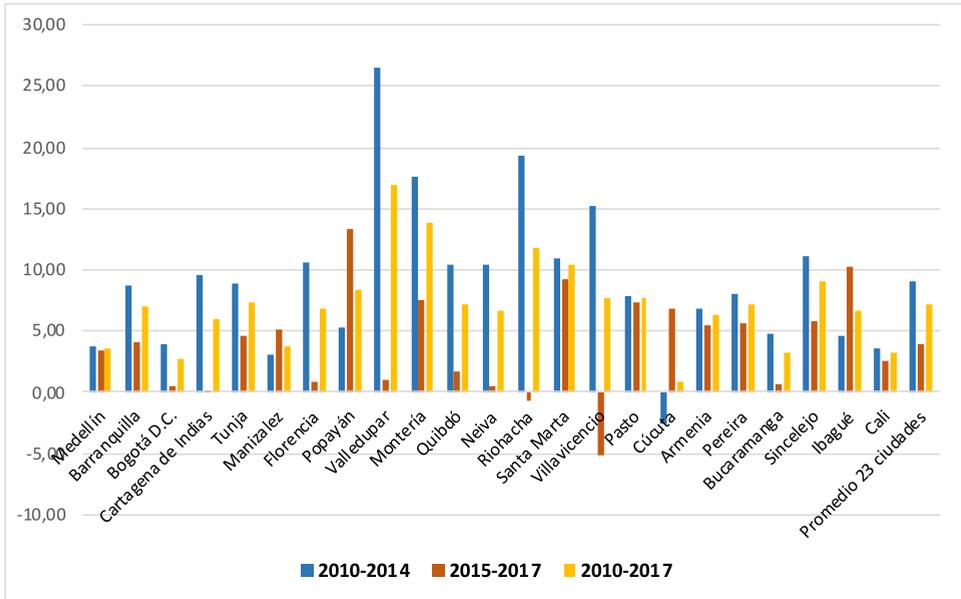


Figura 7. Participación del impuesto de industria y comercio dentro de los ingresos tributarios de las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).

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:

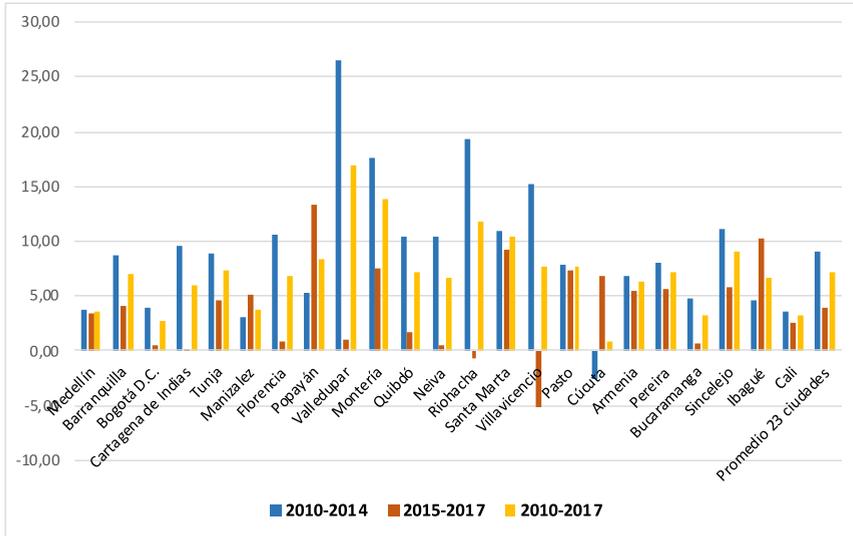


Figura 8. Indicador de esfuerzo fiscal para el impuesto de industria y comercio en las 23 ciudades (pesos constantes, base: 2018).

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:

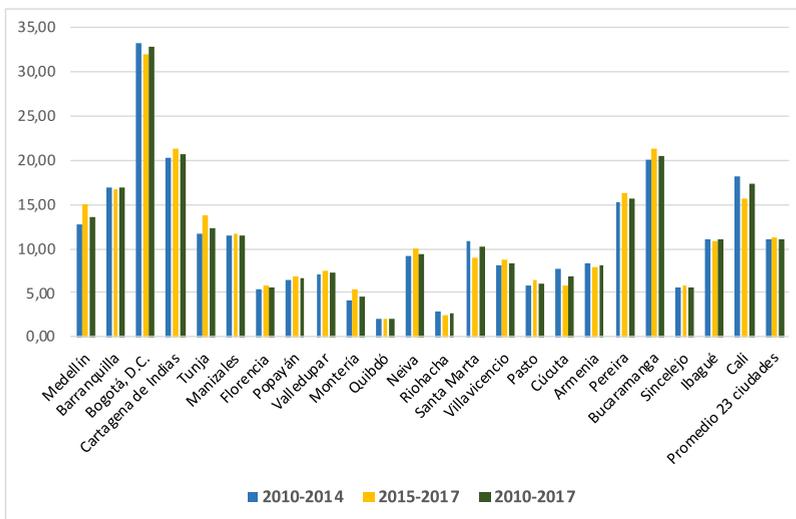


Figura 9. Relación entre el impuesto de industria y comercio y los gastos de inversión en las 23 ciudades.

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.

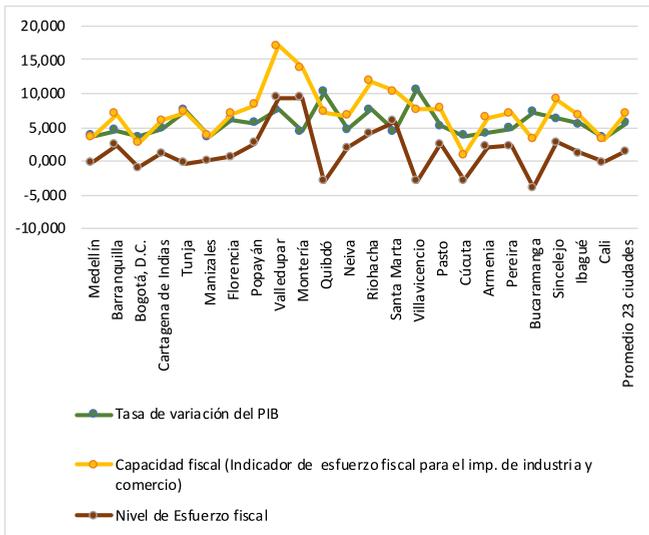


Figura 10. Nivel de esfuerzo fiscal para las 23 ciudades (capacidad fiscal-indicador de esfuerzo fiscal en industria y comercio vs. tasa de variación del PIB), periodo 2010-2017(pesos constantes, base 2018)

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.

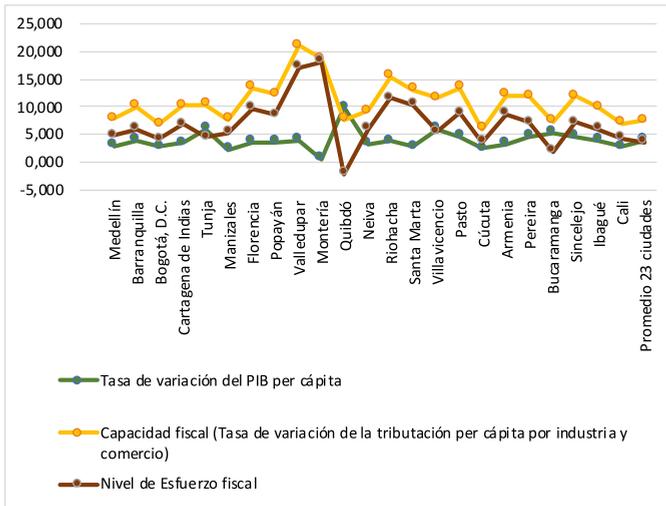


Figura 11. Nivel de esfuerzo fiscal para las 23 ciudades (capacidad fiscal-tasa de variación de la tributación per cápita por industria y comercio vs. tasa de variación del PIB per cápita), periodo 2010-2017 (pesos constantes, base 2018).

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.