

# La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990

JUAN DAVID BARÓN R.\*

ADOLFO MEISEL ROCA\*

## I Introducción

LA DÉCADA DE 1990 fue de profundos cambios para la economía colombiana y las instituciones que la rigen. Muchos de esos cambios son fruto de la Constitución de 1991, como ocurre con la descentralización fiscal. En este trabajo estudiamos el proceso de descentralización colombiano durante la década de 1990. Sobre esta materia existe a la fecha una amplia literatura. A pesar de ello, consideramos oportuno revisar esa experiencia ya que el énfasis de la casi totalidad de las investigaciones se centra en los aspectos fiscales: montos transferidos, criterios de asignación, esfuerzos tributarios locales, endeudamiento. Sin embargo, en nuestra opinión uno de los aspectos más complejos de la descentralización, el de su relación con las inequidades en los niveles de ingreso per cápita entre las diferentes regiones del país, ha sido completamente descuidado. Ello resulta sorprendente ya que en la literatura internacional acerca de la descentralización usualmente se señalan dos riesgos muy claros que afrontan los países que adoptan estas políticas: la pérdida de la estabilidad fiscal y los aumentos en las disparidades económicas inter-territoriales. En nuestro país se ha discutido mucho sobre el primer tema, es

\* Los autores agradecen a Igor Esteban Zuccardi, Ana María Iregui, Jaime Bonet, Luis Armando Galvis, Juan Carlos Echeverri, Martha Madrid Malo, y los asistentes al seminario de economía del Banco de la República por sus comentarios a un primer borrador de este documento.

decir, sobre el papel de la descentralización en la crisis fiscal actual, pero infortunadamente no se ha prestado la debida atención a la relación de la descentralización con los aumentos en los desequilibrios económicos regionales. Con este trabajo pretendemos empezar a llenar ese vacío.

En este documento se presenta la evidencia que muestra que durante la primera década de la descentralización introducida por la Constitución de 1991 aumentaron las disparidades económicas territoriales en Colombia. También se ilustra cómo las transferencias fiscales no contribuyeron a reducir esa inequidad. Consideramos que ese es el principal aporte de esta investigación.

Por todo lo anterior, es evidente que la descentralización debe ser modificada para introducirle en forma explícita la búsqueda de la equidad horizontal en Colombia, es decir, que todas las personas tengan la posibilidad de un bienestar económico que no dependa del sitio donde vivan.<sup>2</sup>

## II La descentralización a partir de la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, mediante los artículos 356 y 357, asignó nuevos recursos y responsabilidades a los gobiernos regionales para la provisión de bienes públicos locales, reforzando así el proceso de descentralización iniciado en la década de 1980.

El artículo 356 de la Constitución definió el Situado Fiscal como un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación –ICN– que sería cedido a los departamentos, el distrito capital, y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.<sup>3</sup> Estos recursos se destinarían a la financiación de la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y la salud, y aumentarían anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que

<sup>2</sup> La equidad horizontal se refiere al principio de que los iguales deberían ser tratados igualmente. Buchanan (1950) extendió este concepto al federalismo fiscal: el gobierno “federal” debería asegurar que todos sus ciudadanos sean tratados por igual sin importar su lugar de residencia. Los ciudadanos de un país con ingresos similares entre regiones deberían recibir los mismos beneficios netos (servicios públicos menos los costos de impuestos).

<sup>3</sup> La Constitución no mencionó el porcentaje de los ICN que corresponderían al Situado Fiscal. Como se verá más adelante, dicho porcentaje lo fijó la Ley 60 de 1993.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, 1991.

permitiera atender adecuadamente los servicios a los cuales estaba destinado.<sup>4</sup> Según dicho artículo, el 15% de los recursos del Situado Fiscal se distribuiría por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría en forma proporcional al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, y además, se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la entidad territorial.

Por su parte, el artículo 357 de la Constitución estipulaba que los municipios tendrían una participación en los ICN, que aumentaría anualmente del 14% de los ICN en 1993 al 22% en el año 2002. La ley indicaría hacia qué áreas de inversión social se dirigirían esos recursos. Los dineros cedidos se repartirían por ley de acuerdo con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas –NBI– y al nivel relativo de pobreza de la población del municipio; y el restante 40% se asignaría en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y de si el municipio tenía menos de cincuenta mil habitantes.

Los artículos 356 y 357 delinearon algunos criterios generales para la distribución de recursos y competencias de los entes territoriales, pero fue realmente la Ley 60 de 1993 la que se encargó de poner en marcha el sistema. La ley definió específicamente las funciones de las entidades territoriales, así como la distribución del Situado Fiscal, las participaciones municipales y el condicionamiento de gasto que tienen los recursos transferidos por la Nación.

La Ley 60 estableció que para los años 1994, 1995 y 1996 la proporción de los ICN que se destinaría para el Situado Fiscal no debería ser inferior al 23%, 23,5% y al 24,5%, respectivamente.<sup>5</sup> Como lo señalaba la Constitución, dicha proporción de los ingresos de la Nación se repartiría de la siguiente forma: el 15% por partes iguales entre los departamentos y distritos, y el restante 85% se distribuiría según criterios de número de usuarios

<sup>5</sup> En 1993, el Situado Fiscal ascendió a 1 billón 48.200 millones de pesos. Este monto resultó de descontar de los ICN los recursos del Fondo Nacional de Regalías (136.469 millones de pesos) y de descontar el equivalente –estimado– a tres puntos del IVA. Este último descuento fue autorizado por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 (442.759 millones de pesos). Una vez se restaron estos dos conceptos de los ICN, se tomó sobre el excedente el 22,1% de los recursos para el Situado Fiscal.

actuales y potenciales de salud y educación, esfuerzo fiscal, y eficiencia administrativa.<sup>6</sup> El condicionamiento de los recursos en cuanto a su destinación fue así: el 60% para la educación, el 20% para la salud y el 20% restante para educación o salud según metas de cobertura y fuentes de financiación.

Por otro lado, en la misma ley la participación de los municipios en los ICN fue fijada en 14% para 1993, con incrementos anuales hasta alcanzar el 22% en el año 2002. Del total de recursos destinados como participación de los municipios en los ICN, el 5% se destinan a municipios de menos de cincuenta mil habitantes, el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena y el resto de los recursos, el 93,5%, se asignaba así: el 40% según la cantidad de habitantes con NBI del municipio, el 20% según el grado de pobreza relativa, el 22% según la población y el 18% restante por partes iguales según indicadores de eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso demostrado en la calidad de vida en el municipio.

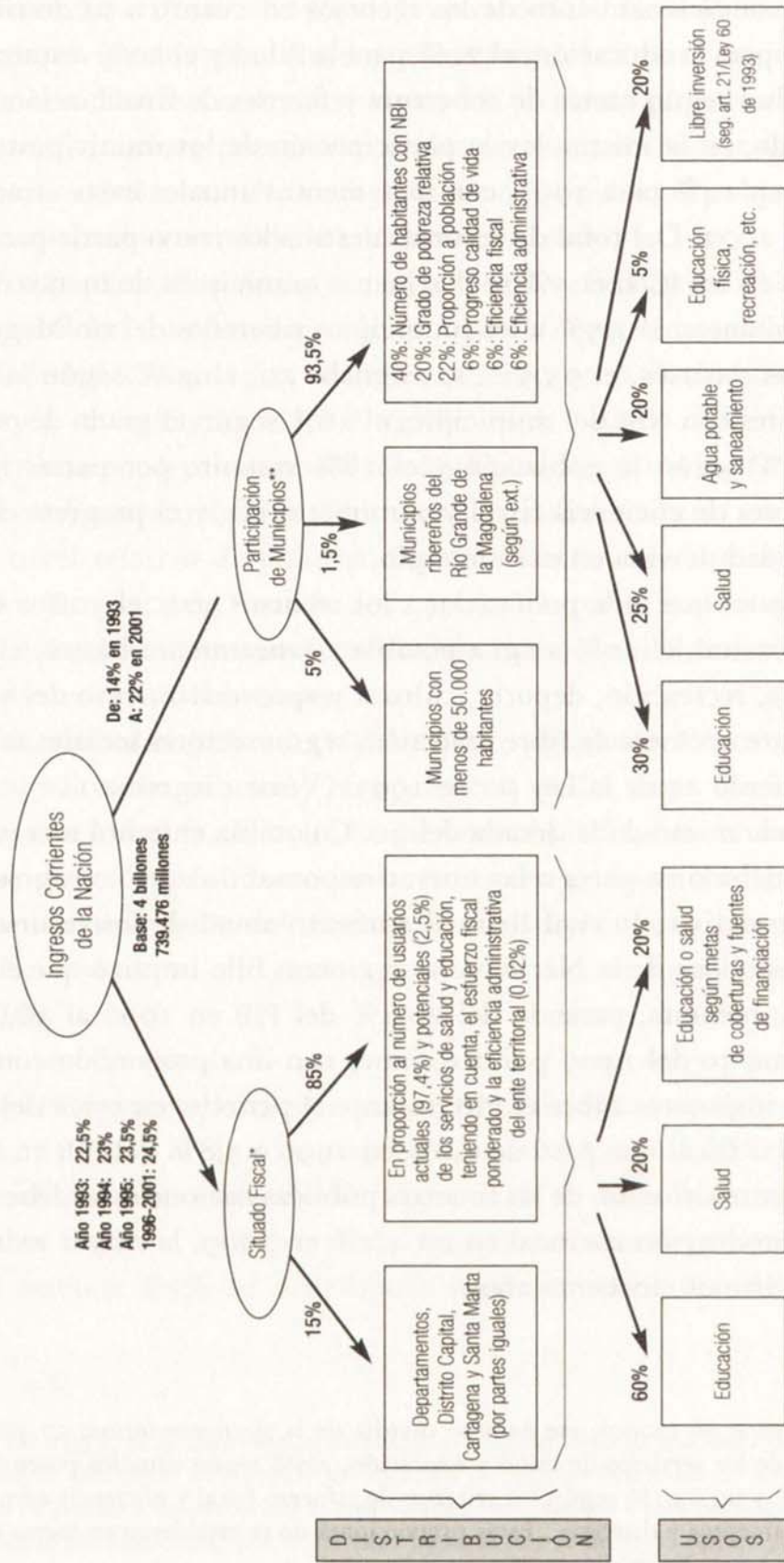
Los usos legales que se le podían dar a los recursos eran: el 30% a educación, el 20% a salud, el 20% a agua potable y saneamiento básico, el 5% a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre y el restante 20% era de libre inversión, según sectores sociales mencionados en el artículo 21 de la Ley 60 de 1993. (Véase diagrama 1).

En la segunda mitad de la década del 90, Colombia enfrentó una profunda crisis fiscal debido en parte a las nuevas responsabilidades consignadas en la Constitución del 91, lo cual llevó al aumento anual de los recursos que debían ser transferidos de la Nación a las regiones. Ello implicó que el gasto público total aumentara, pasando del 20,4% del PIB en 1990 al 36,6% en 1999. Este aumento del gasto público, junto con una proporción constante del recaudo de impuestos sobre el PIB durante el periodo, en cerca del 14%, generó un déficit fiscal que pasó de 0,8% en 1990 a 5,8% del PIB en 1999.<sup>7</sup> A esta preocupante situación de las finanzas públicas nacionales se debe sumar la caída de la producción nacional en un 4,2% en 1999, la mayor reducción sufrida en los últimos cincuenta años.

<sup>6</sup> Según Alesina *et al.* (2000), ese 85% se dividía de la siguiente forma: 97,4% según usuarios actuales de los servicios de salud y educación, 2,5% según usuarios potenciales de educación y salud, y un 0,02% según los criterios de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa de los departamentos y distritos. Estas proporciones no se establecen en forma explícita en la Ley 60 de 1993. Véase diagrama 1.

<sup>7</sup> Véase Lozano (2001).

**Diagrama 1. Transferencias de recursos a departamentos y municipios**



Azul: Ley 60/93  
 Rojo: Constitución 91  
 Verde: Alesina et al. (2000)

**FUENTE: Ley 60 de 1993**

\* Supone que los recursos del 15% repartidos por partes iguales entre los departamentos logran cubrir los servicios de salud y educación del año 1992 en cada departamento  
 \*\* No se incluyen las participaciones de los resguardo indígenas, aunque la Ley 60 de 1993 si considera una proporción para ellos.

Además de la difícil situación nacional, en muchos casos los recursos trasladados a las regiones fueron insuficientes para cubrir sus gastos. Fue así cómo el gobierno central se vió obligado a transferir recursos adicionales. Tal fue el caso del Fondo de Compensación Educativo, que luego se llamó Fondo de Crédito Educativo (FEC), destinado a cubrir los faltantes de nómina de docentes en algunas entidades regionales.<sup>8</sup> Al FEC se le giraron 3.7 billones de pesos (de 2001) desde la fecha de su creación en 1995 hasta el año 2001.<sup>9</sup>

En los últimos años se ha debatido ampliamente sobre el efecto de las transferencias en la estabilidad macroeconómica de Colombia. Por ejemplo, artículos como el de Junguito *et al.* (1995), Lozano (2001), y Echavarría *et al.* (2002) entre otros, señalan que es evidente que la indisciplina fiscal presentada por los departamentos y municipios, quienes aumentaron excesivamente el gasto y se sobreendeudaron con la banca comercial, incidió en la crisis fiscal del país.

A pesar de que la Constitución dotó de nuevas responsabilidades y nuevos recursos a las entidades territoriales, no se les permitió la flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios, situación que llevó a la dependencia de los recursos de transferencias y obligó a los departamentos y municipios a buscar financiamiento mediante el endeudamiento.<sup>10</sup> Además de la alta dependencia que tenían los ingresos territoriales de las transferencias, había también una alta volatilidad en dichas transferencias, pues dependían directamente de los ICN y por tanto del comportamiento general de la economía. Los departamentos y municipios veían cómo sus ingresos reales por transferencias variaban drásticamente de un año a otro, transfiriéndose la inestabilidad fiscal del gobierno central hacia los gobiernos regionales e impidiendo a las regiones efectuar una adecuada asignación de recursos y la eficiente planeación del desarrollo local.<sup>11</sup>

Por las razones anteriores, y debido a que a fines de la década de 1990 se habían creado problemas tanto para la provisión de bienes públicos en las regiones como para la estabilidad macroeconómica del país, se hizo necesario

<sup>8</sup> El FEC fue creado por la Ley del Plan de Desarrollo No. 188 de 1995.

<sup>9</sup> Véase Echavarría *et al.* (2002), para un análisis de los rescates ("bailouts") del gobierno nacional a las entidades territoriales durante la década.

<sup>10</sup> Véase Iregui *et al.* (2001).

<sup>11</sup> Véase Santamaría *et al.* (2001) y CONFIS (2001).

introducir una reforma constitucional mediante el Acto Legislativo número 01 de 2001, que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución nacional. El acto legislativo creó el Sistema General de Participaciones –SGP–, que consiste en un fondo único de recursos que reemplaza al Situado Fiscal, a las participaciones municipales en los ICN, y a las transferencias complementarias al Situado Fiscal.

La modificación del artículo 356 establece que la distribución de los recursos se realice según criterios de población atendida y por atender, composición de población entre urbana y rural, eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y equidad. Por su parte, el nuevo artículo 357 introduce relativa estabilidad en las transferencias mediante el cálculo del promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro años anteriores. Durante los años 2002 a 2008 se estableció un periodo de transición, de tal forma que el SGP crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más un incremento anual de 2% en los años 2002, 2003, 2004 y 2005, mientras en los años 2006, 2007 y 2008 el incremento anual será de 2,5%.<sup>12</sup> También sobresale el hecho de que si durante el periodo de transición el crecimiento de la economía supera el 4%, el monto del SGP se incrementará en una proporción equivalente.<sup>13</sup>

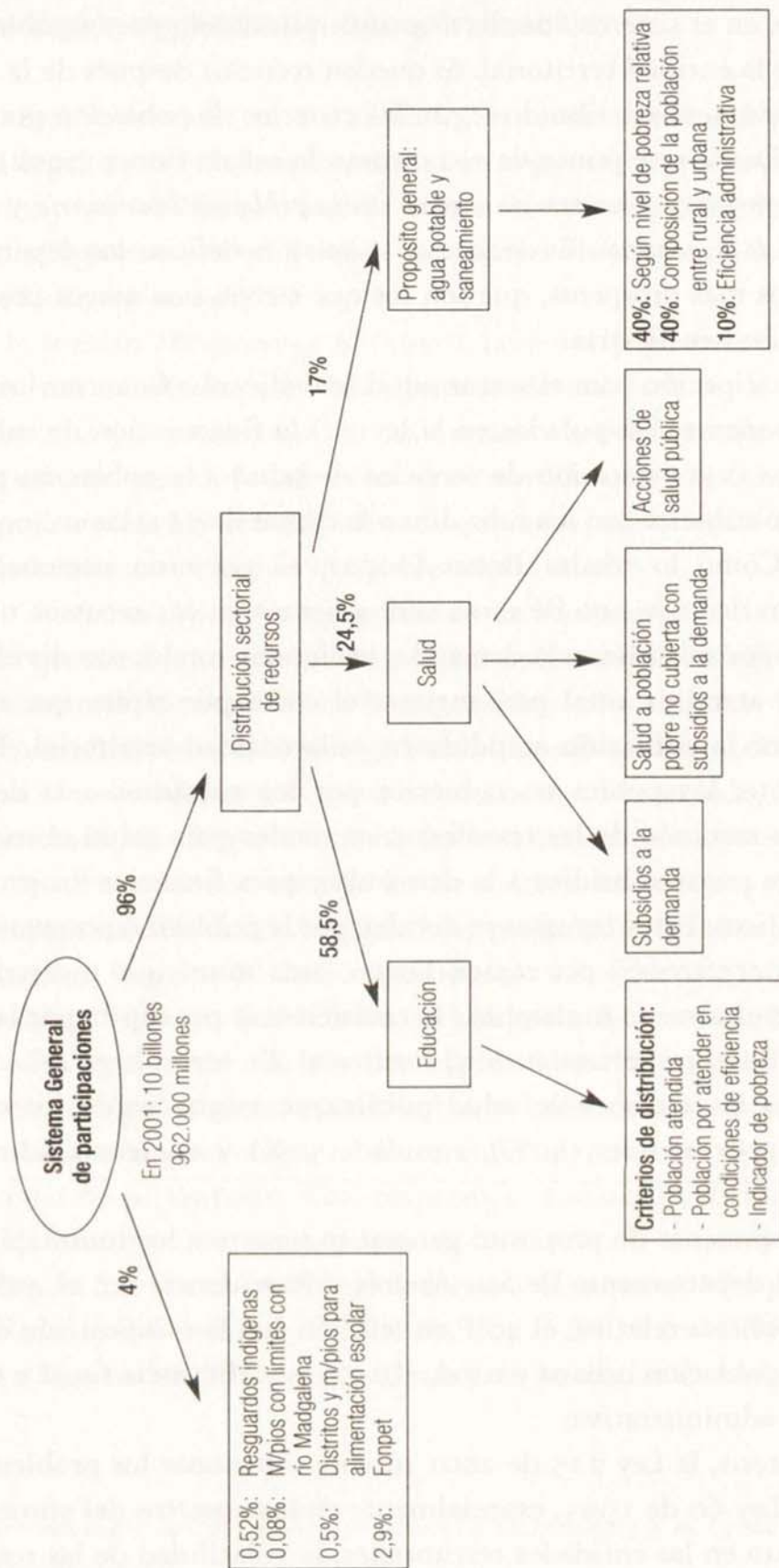
Posteriormente al Acto Legislativo 01 de 2001 se aprobó en el Congreso de la República la Ley 715 de 2001, que no era más que la reglamentación de la reforma constitucional. Esta ley señaló cómo debían distribuirse los recursos del SGP. Del monto total del SGP se descontaría un 4% que se repartiría entre los resguardos indígenas, los municipios limítrofes con el río Magdalena, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –Fonpet–, y un programa de alimentación escolar. El restante 96% se repartiría en tres fondos: el educativo (58,5%), el de salud (24,5%) y uno de propósito general (17%). (Véase diagrama 2).

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, la participación de propósito específico para educación se realiza según criterios de población atendida, población por atender y un indicador de pobreza certificado por el DANE. El valor de la transferencia para una entidad territorial se determina estimando el costo por

<sup>12</sup> Para el año 2001 el monto del SGP fue de 10 billones 962.000 millones de pesos.

<sup>13</sup> Véase Acto Legislativo 01 de 2001.

**Diagrama 2. Distribución de recursos por transferencias según Ley 715 de 2001**



FUENTE: Acto legislativo 01 de 2001 y Ley 715 de 2001.

estudiante en el sistema educativo y multiplicándolo por la población beneficiaria de la entidad territorial. Si quedan recursos después de la transferencia, el *residuo* será distribuido según los criterios de población potencial y de equidad. Desde este punto de vista, como lo señala Bonet (2002), *la reforma trata de transferir los recursos de acuerdo con la población beneficiaria y no de acuerdo al costo de los servicios*. Es decir, que se van a beneficiar los departamentos y municipios más prósperos, que son los que tienen una mayor proporción de la población beneficiaria.

La participación para el sector salud se dedicará a financiar los siguientes tres componentes estipulados en la ley: (1) la financiación de subsidios a la demanda, (2) la prestación de servicios de salud a la población pobre en la porción no cubierta con los subsidios a la demanda y (3) las acciones de salud pública. Como lo resalta Bonet (2002), el gobierno nacional define la proporción de cada uno de estos componentes en los recursos totales. Con respecto a los subsidios a la demanda, los fondos totales son divididos por la población atendida total para estimar el costo per cápita que será multiplicado por la población atendida en cada entidad territorial. El segundo componente, los pobres no cubiertos por los subsidios a la demanda, se determina restando de las transferencias totales para salud el monto transferido para pagar subsidios a la demanda y para financiar los programas de salud públicos. Estos recursos se dividen por la población potencial para estimar una transferencia per cápita. Luego, cada municipio o distrito recibirá el valor resultante de multiplicar la transferencia per cápita por la población potencial de su respectiva entidad territorial. En tercer lugar, el componente dedicado a las acciones de salud pública, se asigna según los criterios de población por atender (40%), equidad (50%) y eficiencia administrativa (10%).

El componente de propósito general se reparte a los municipios, los distritos y al departamento de San Andrés y Providencia así: el 40% según el nivel de pobreza relativa, el 40% en relación con la composición del municipio entre población urbana y rural, el 10% por eficiencia fiscal y el 10% por eficiencia administrativa.

En síntesis, la Ley 715 de 2001 intenta solucionar los problemas derivados de la Ley 60 de 1993, especialmente en los aspectos del aumento excesivo del gasto en las entidades territoriales, la volatilidad de las transferencias y la duplicidad de funciones que se presentaba entre los departamentos y los municipios en la provisión de los bienes públicos locales.

### III Disparidades regionales y descentralización

En la sección anterior se describieron los cambios más relevantes en la estructura legal de la descentralización. La pregunta que intenta responder esta sección, y que va ligada a uno de los objetivos principales de este documento, es la siguiente: ¿Cuál ha sido el efecto de la descentralización sobre las disparidades regionales?<sup>14</sup>

Como lo señalan Musgrave *et al.* (1999), las principales funciones del sector público son: la eficiencia en la asignación de los recursos, la estabilidad macroeconómica y la redistribución. La literatura sobre federalismo fiscal ha alcanzado un alto grado de consenso en el sentido que la primera función puede asignarse a los niveles más bajos de gobierno, mientras las dos últimas deberían permanecer en manos del gobierno nacional.

Con la descentralización implementada en Colombia en la década del noventa, se querían lograr dos grandes objetivos: fortalecer la legitimidad del Estado y aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos. Se esperaba que la descentralización ayudara a legitimar el Estado mediante el aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Por su lado, la eficiencia se vería incrementada, bajo el esquema de descentralización, gracias a que los gobiernos locales serían los encargados de asignar los recursos teniendo en cuenta su conocimiento de las necesidades y preferencias de sus ciudadanos.<sup>15</sup> Como lo indican Iregui *et al.* (2001) refiriéndose a la Constitución y sus leyes reglamentarias: "...parece que el principal objetivo fue mejorar la eficiencia del gasto público nacional delegando su ejecución en las regiones".

Así pues, con la descentralización se buscó hacer más eficiente la asignación de recursos, sin embargo, la de estabilidad macroeconómica y la de redistribución no se lograron. Con respecto a la estabilidad, varios autores señalan a la descentralización como una de las causas de la aguda crisis fiscal de Colombia en la segunda mitad de la década del noventa.<sup>16</sup> En particular la inestabilidad ha sido atribuida a (Sánchez, 2001): (a) las transferencias como porcentajes fijos de los ICN,<sup>17</sup> (b) la laxitud de las reglas de endeudamiento

<sup>14</sup> Esta sección sigue de cerca a Gil *et al.* (2002) y a Armstrong *et al.* (2000).

<sup>15</sup> Véase Oates (1972).

<sup>16</sup> Véase Junguito *et al.* (1995), Lozano (2001), Echavarría *et al.* (2002), Sánchez (2001), Santamaría *et al.* (2001), CONFIS (2001), Lozano (2001) y Zapata *et al.* (2001), entre otros.

territorial, (c) la duplicidad de funciones y gastos en el gobierno central y en las entidades territoriales, y (d) el aumento del gasto por parte de las entidades territoriales gracias a las mayores transferencias y al endeudamiento. El efecto de las transferencias sobre la estabilidad macroeconómica fue considerable durante la década de 1990, lo cual llevó al aumento en el gasto público, a la acumulación de déficit fiscales y al aumento del endeudamiento público.

Acerca del segundo caso, el de la distribución y la equidad, Shah (1998) afirma que a este tema no se le ha dado la atención requerida en los países en vías de desarrollo a pesar de las profundas disparidades regionales existentes en ellos. El autor señala también que el tema de la equidad regional está tratado de forma implícita en el diseño de las transferencias en Colombia y en otros países como Brasil, India, México, Nigeria y Afganistán. Al respecto afirma: "Estos mecanismos combinan objetivos diversos y contradictorios en la misma fórmula y se quedan cortos en los objetivos individuales. Las fórmulas fracasan al tratar de abordar los objetivos de equidad regional debido a la falta de estándares de igualación explícitos."<sup>18</sup> Vale la pena señalar que en Colombia este aspecto no se ha estudiado, como sí se ha hecho generosamente con el tema de la inestabilidad macroeconómica generada por la descentralización. Este es un tema de particular relevancia y que, como mostraremos en este documento, en Colombia la descentralización se dio con un simultáneo aumento de la desigualdad inter-regional.

Así como la descentralización tiene ventajas —mayor eficiencia, legitimidad—, también tiene desventajas. La descentralización puede reducir la estabilidad económica y agravar las disparidades económicas regionales. A la primera, no nos referiremos ya que ha sido ampliamente discutida en nuestro país.<sup>19</sup> La segunda, es decir, el efecto de la descentralización en las disparidades económicas territoriales, la comentaremos a continuación.

Con la profundización del proceso descentralizador de principios de la década de 1990 el Estado colombiano intentó mejorar la eficiencia del gasto público, pero no consideró un tema importante: garantizar que la descentralización proveyera niveles comparables de bienes públicos a los ciudada-

<sup>17</sup> Estas proporciones fijas hacían que las transferencias presentaran dos problemas: alta volatilidad y debilitamiento del esfuerzo fiscal del gobierno central, pues todo recaudo adicional tenía que ser compartido con las entidades territoriales (Sánchez, 2001).

<sup>18</sup> Shah (1998), p. 32, traducción de los autores.

<sup>19</sup> Véase pie de página número .

nos, sin importar el lugar donde ellos se encontraran —equidad horizontal—; lo que se hubiera logrado con una distribución equitativa de los recursos, que asignara más recursos a las áreas de mayor atraso del país.<sup>20</sup> Como se verá en este trabajo, eso infortunadamente no sucedió.<sup>21</sup>

¿Cuál es la relación entre una mayor descentralización y el aumento en la desigualdad regional? El tema ha dado lugar a amplias controversias a nivel internacional. La teoría económica no arroja un resultado contundente sobre la relación entre estas dos variables.<sup>22</sup> Por este motivo, la discusión se presenta principalmente en el terreno empírico, hallándose resultados diferentes en distintos países.

Una de las desventajas comúnmente atribuida a la descentralización es la desbalanceada distribución de los recursos entre regiones, lo cual podría generar una creciente disparidad económica entre las entidades territoriales. Varios factores podrían influir en ese resultado. El primero, es si la descentralización resulta en una distribución desigual de los recursos públicos. Según Prud'homme (1995) un sector público centralizado intentará realizar una distribución más balanceada, canalizando los recursos de las regiones ricas hacia las pobres. Sin embargo, los sistemas centralizados de gobierno podrían crear distribuciones desiguales favoreciendo regiones políticamente importantes. El segundo tema se refiere a si la centralización podría conducir a una concentración mayor de la inversión privada. Al tratar de estrechar lazos con los políticos y las administraciones, los inversionistas podrían elegir las capitales. Un tercer tema es que la descentralización puede darle a los gobiernos locales suficiente poder para promover sus propias políticas de desarrollo. Esto no sólo incluye las políticas que mejor se adaptan a las necesidades y

<sup>20</sup> El desequilibrio horizontal, o inequidad horizontal, hace referencia al desequilibrio existente entre las necesidades de gasto de una región atrasada y los ingresos que ésta puede generar en comparación con las demás regiones. De allí surge la necesidad de proveer recursos a aquellas regiones con baja capacidad fiscal y/o una alta "necesidad fiscal". La idea fundamental es asegurar que cada ciudadano tenga acceso a niveles comparables de servicios públicos, sin importar donde se encuentre, a un costo similar al que sería pagado en otro lugar del país véase Shah (1996).

<sup>21</sup> En las leyes reglamentarias de la descentralización sí se incluían participaciones según niveles de pobreza y otros criterios de desigualdad, pero la diversidad de objetivos dentro de las fórmulas de asignación de recursos terminaron neutralizando el objetivo de distribución. Este mismo problema ha sido identificado por Shah (1998) en otros países en vías de desarrollo.

<sup>22</sup> Véase Gil *et al.* (2002) y Armstrong *et al.* (2000).

preferencias locales sino también a varias formas de competencia entre los gobiernos locales. En la práctica, es muy difícil saber con certeza si estos elementos contribuyen o no a reducir las disparidades regionales.

Ambas líneas de argumentación, vinculando la descentralización (o centralismo) fiscal y el comportamiento económico pueden ser aplicadas al nivel de las disparidades regionales. Con base en la teoría de la elección pública, 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.<sup>23</sup> Además, los gobiernos locales podrían ser removidos si fracasan en proveer bienestar y crecimiento económico similar al del resto del país. El poder de diseñar políticas regionales dirigidas a las necesidades locales, en un esfuerzo por elevar el empleo y la productividad, daría a los gobiernos locales el poder para alcanzar las metas económicas. Además, como en teoría el gobierno central se reduciría en tamaño, la concentración del poder político y económico alrededor de la región capital también sería menos importante.

### **3.1 Los programas de igualación inter-territorial y la búsqueda de la equidad horizontal**

Un tema importante en la evolución de las desigualdades regionales bajo un esquema de descentralización es la existencia de un programa de igualación fiscal, y, por supuesto, su tamaño y la forma en que se distribuiría.<sup>24</sup> La idea

<sup>23</sup> Esto sólo es posible si los ciudadanos tienen la capacidad y el deseo de mudarse a una región donde se ofrecen bienes públicos más eficientemente.

<sup>24</sup> Algunos autores señalan que el mercado por sí sólo igualaría los recursos de las entidades territoriales y por consiguiente no habría espacio para la intervención del Estado. Este argumento está basado en el supuesto de que la población y otros recursos tienen una gran movilidad. Según esto, si la población de un país es perfectamente móvil entre regiones los diferenciales de servicios públicos no existirán debido a que la gente se puede desplazar hacia aquellas regiones que prestan mejores servicios. Sin embargo, es difícil encontrar un país con una población perfectamente móvil debido a factores como los costos de migración, el capital humano y la información imperfecta sobre calidad y cantidad de servicios en las regiones que tienen los migrantes. La falta de movilidad de la población entre regiones tiende a crear sendas de desarrollo desbalanceadas, dado que las regiones financieramente fuertes tienden a ahorrar e invertir más que aquellas financieramente débiles (Ma, 1997).

fundamental de este tipo de programas es 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. Se transfieren recursos hasta que cada región por debajo del nivel fijado alcance dicho nivel.<sup>25</sup> Así, las regiones que necesitan más recursos reciben más, mientras las que están por encima del valor estándar no reciben ninguna transferencia de este tipo, es decir, se combate la inequidad horizontal en cuanto a recursos fiscales de las regiones. Cabe anotar que la mayoría de Estados federales tienen programas formales de este tipo, mientras que en los países en vías de desarrollo aún no se han probado programas explícitos de igualación, aún cuando la igualación está implícitamente involucrada en el diseño de las transferencias en diferentes países, entre ellos Colombia.

En un sistema de descentralización existe menos riesgo de que se incrementen las diferencias económicas de las regiones si cuentan con un programa formal de igualación fiscal. Si la descentralización significa independencia fiscal, sin programas de igualación, habría poca oportunidad para que se reduzcan las disparidades económicas regionales, porque no habría un mecanismo de compensación, y las variables que determinan los niveles de competitividad probablemente divergirían. Por ejemplo, en Colombia las regiones más ricas son las que pueden recaudar más impuestos y por lo tanto tienen una mayor disponibilidad de recursos para prestar servicios sociales. En esta medida las regiones rezagadas siempre estarían en desventaja dada su reducida capacidad de aumentar el recaudo de impuesto. En estas circunstancias, las regiones pobres no podrían competir por la inversión privada con las regiones más prósperas que ofrecerían mayores ventajas a los inversionistas, como por ejemplo en infraestructura. Sin embargo, la descentralización podría generar más igualdad entre las regiones, en la medida en que exista un mecanismo de compensación y que a los gobiernos locales se les permita diseñar políticas que se ajusten mejor a sus necesidades de desarrollo.

<sup>25</sup> Versiones más sofisticadas de compensación fiscal comprenden aspectos como las necesidades fiscales (*fiscal needs*) y la capacidad fiscal. Sin embargo, este tipo de fórmulas requiere de un nivel significativo de información regional disponible y confiable. Para una propuesta sobre la estimación de las necesidades fiscales véase Sánchez *et al.* (2002). En una sección posterior se volverá sobre el tema de los programas de igualación.

Los argumentos anteriores acerca del impacto de la descentralización en las desigualdades regionales muestran las dificultades para dar una respuesta a priori a la pregunta: ¿bajo un sistema de descentralización las desigualdades regionales son mayores o menores que en un sistema centralizado de gobierno? Por ello, se necesita evaluar esta pregunta en el ámbito empírico. Por ejemplo, Tsui (1996) sostiene que la descentralización se encuentra estrechamente relacionada con el aumento de las disparidades económicas inter-regionales en China en la década de los ochenta.

En el caso de Colombia, la evidencia tiende a ser a favor de la hipótesis de que la descentralización, y en particular la forma cómo se ha implementado en el país, ha contribuido a aumentar las disparidades regionales en la última década, como veremos a continuación.

### 3.2. Las disparidades económicas en Colombia

A principios de la década de 1990 en Colombia se discutió ampliamente sobre la evolución en las disparidades económicas regionales. Mauricio Cárdenas argumentó que en Colombia se dio un proceso de reducción de las disparidades económicas entre los departamentos ricos y pobres entre 1960 y los primeros años de la década del 90, debido a que la tasa de crecimiento del PIB per cápita era mayor para los departamentos pobres que para los ricos—hipótesis de convergencia—.<sup>26</sup> Otros autores plantearon, por el contrario, que las disparidades regionales habían aumentado en ese periodo.<sup>27</sup>

La gran mayoría de los trabajos sobre este tema utilizan principalmente las predicciones del modelo de crecimiento neoclásico que postula que las disparidades espaciales de ingresos per cápita tienden a reducirse con el paso del tiempo y, por lo tanto, la tasa de crecimiento del PIB per cápita departamental estaría inversamente relacionada con el nivel inicial de ingreso. Esta relación entre la renta inicial y su tasa de crecimiento es lo que se conoce como la hipótesis de convergencia.<sup>28</sup> En el caso de regiones dentro de un país, el modelo neoclásico de crecimiento supone movilidad perfecta de factores, competencia perfecta y funciones de producción regionales idénticas, en las

<sup>26</sup> Véase Cárdenas *et al.* (1993, 1995).

<sup>27</sup> Véase Bonet *et al.* (1999).

<sup>28</sup> Véase Barro y Sala-I-Martin (1991, 1995).

que el producto total depende de la cantidad de factores productivos y del progreso tecnológico, que se determina de manera exógena. Los factores reciben su remuneración marginal al producto y los rendimientos son decrecientes.<sup>29</sup>

Para obtener estimaciones del coeficiente de convergencia se estima la siguiente regresión no lineal:

$$\frac{1}{T} \log \left[ \frac{y_{i,T}}{y_{i,0}} \right] = a - \frac{(1 - e^{-\beta T})}{T} \log(y_{i,0}) + u_{i,0,T}$$

donde  $a$  es una constante que depende de los parámetros tecnológicos del modelo,  $y_{i,T}$  es el ingreso per cápita de la región  $i$  en el periodo final  $y_{i,0}$  es el ingreso per cápita en el periodo inicial para la región  $i$ . Este coeficiente  $\beta$  se interpreta como la velocidad a la cual las economías se desplazan de su estado inicial al estado estacionario.

Pero, ¿en la última década crecieron más rápido los ingresos de aquellas regiones pobres de lo que lo hicieron las ricas en Colombia? Para reponder a esta pregunta se debe distinguir entre dos tipos de convergencia. Estas son la convergencia  $\beta$  y la convergencia  $\sigma$ , de acuerdo con la terminología popularizada por Robert J. Barro y Xavier Sala-I-Martin.<sup>30</sup>

La convergencia  $\beta$  se presenta cuando los ingresos per cápita de las regiones pobres crecen más rápido que los ingresos de las ricas. Ello implica una relación negativa entre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita y el nivel de ingreso per cápita en el periodo inicial. Por su parte, la convergencia tipo  $\sigma$  es simplemente una medida de dispersión del ingreso per cápita entre regiones en un periodo dado de tiempo. La convergencia de este tipo ocurre cuando la dispersión del ingreso per cápita entre regiones (aunque no necesariamente entre las personas dentro de las regiones) cae a través del tiempo.

Antes de proceder a mostrar los resultados de convergencia, en el cuadro 1 se muestra el comportamiento de las diferencias regionales del PIB per cápita

<sup>29</sup> Para un análisis detallado del modelo neoclásico véase Barro *et al.* (1995).

<sup>30</sup> *Ibidem.*

en los años 1990 y 2000.<sup>31</sup> La columna (a) y (c) presentan la información del PIB per cápita departamental para los años 1990 y 2000 respectivamente, mientras la columna (b) y (d) muestra el puesto obtenido por cada departamento según el PIB per cápita para cada uno de los años. Analizando las columnas (a) y (c) puede afirmarse que la diferencia entre el PIB per cápita más alto y el más bajo aumentó en 293.000 pesos (de 1994) entre 1990 y 2000, pasando de 1.629.000 pesos en 1990 a 1.868.000 pesos en 2000. A partir de estas columnas se aprecia también que los departamentos pobres en 1990 son fundamentalmente los mismos que en 2000: Chocó, Sucre, Magdalena, Cauca, Nariño y Norte de Santander; es decir, la pobreza es persistente a través del tiempo. Sólo los golpes de suerte, como el hallazgo de minerales, hicieron que el PIB per cápita departamental se moviera de los últimos lugares de la distribución a los primeros, como es el caso de los Nuevos Departamentos. Las columnas (e) y (f) muestran el PIB per cápita departamental comparado con el PIB del más rico en 1990 y 2000, respectivamente. Por ejemplo, según la columna (e) el PIB per cápita de Chocó fue tan sólo el 40% del PIB de Bogotá en 1990 —el más alto para ese año— y tan sólo el 28% del PIB de los Nuevos Departamentos<sup>32</sup> en el 2000. Especial atención debe ponerse al cambio de proporción para cada departamento entre 1990 y 2000. Puede verse cómo, entre los diez últimos de la distribución, seis disminuyeron su proporción con respecto al más rico, mientras en la parte superior Valle del Cauca y Santander ganaron participación en montos considerables.

Las columnas (g) y (h) son una medida de ubicación relativa, pero ya no en proporción al más rico sino al PIB per cápita del departamento que se encuentra exactamente en la mitad de la distribución, en este caso el que está en la posición número trece en cada año. En este caso, departamentos como Chocó y Caquetá siguen mostrando síntomas de empobrecimiento relativo. Finalmente, se muestra en la columna (i) la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita para cada departamento calculada como la tasa de crecimiento

<sup>31</sup> La información más reciente de PIB departamental suministrada por el DANE es la correspondiente al año 2000.

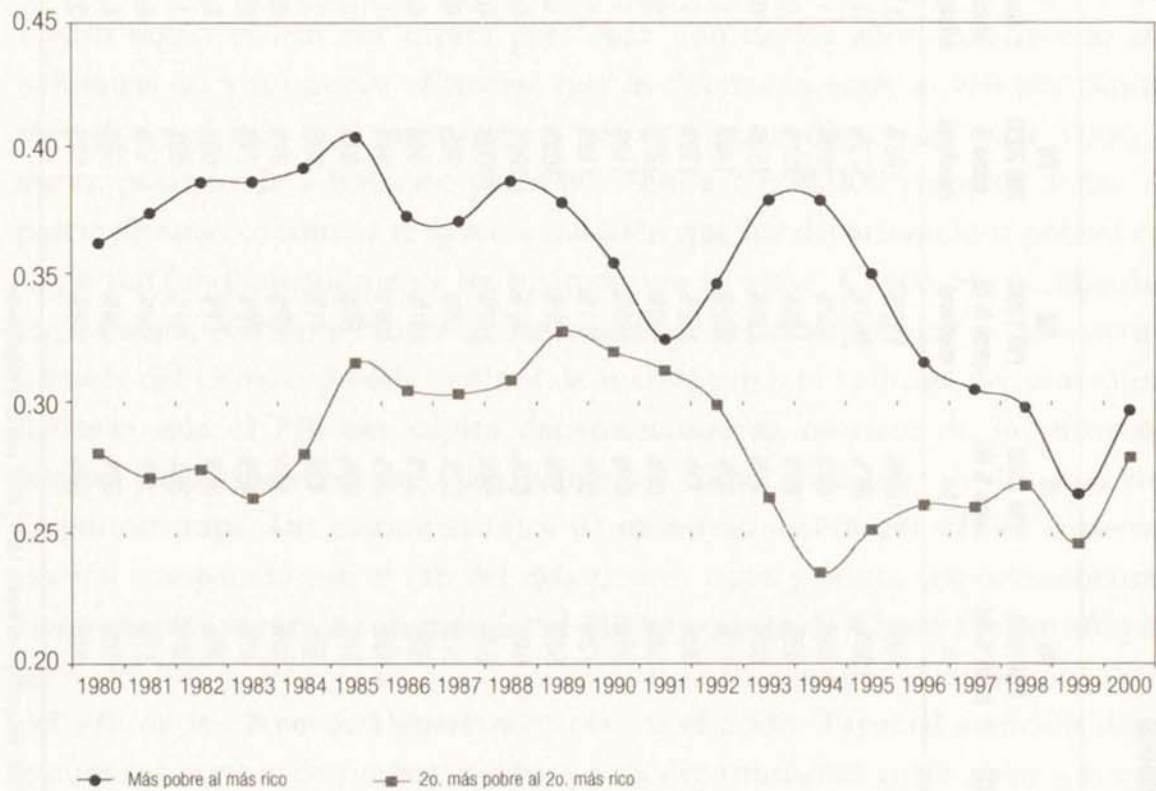
<sup>32</sup> Bajo el nombre de Nuevos Departamentos se incluyen los departamentos de: Amazonas, Arauca, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada, Casanare, Putumayo y San Andrés. Cabe anotar que el PIB per cápita de estos departamentos está bastante influenciado por la producción minera, especialmente en los casos de Arauca y Casanare. San Andrés también presenta un PIB per cápita relativamente alto dentro de este grupo.

**Cuadro 1. Evolución de las disparidades en el PIB per cápita departamental**  
(Millones de pesos de 1994)\*

Departamento	(a) PIB 1990	(b) Puesto 1990	(c) PIB 2000	(d) Puesto 2000	(e) PIB 1990 como % del 1o.	(f) PIB 2000 como % del 1o.	(g) PIB 1990 como % de mediana	(h) PIB 2000 como % mediana	(i) Tasa de crecimiento anual, 90-00
Nuevos departamentos	1,889	5	2,596	1	79%	100%	132%	186%	3,23%
Santafé de Bogotá	2,402	1	2,500	2	100%	96%	168%	179%	0,40%
Santander	1,879	6	2,229	3	78%	86%	132%	160%	1,72%
Meta	1,994	3	2,099	4	83%	81%	140%	151%	0,51%
Antioquia	1,921	4	2,098	5	80%	81%	135%	150%	0,89%
Valle del Cauca	1,739	7	2,077	6	72%	80%	122%	149%	1,79%
La Guajira	2,168	2	1,892	7	90%	73%	152%	136%	-1,35%
Cundinamarca	1,426	13	1,766	8	59%	68%	100%	127%	2,16%
Tolima	1,326	15	1,580	9	55%	61%	93%	113%	1,77%
Atlántico	1,726	8	1,559	10	72%	60%	121%	112%	-1,02%
Huila	1,445	11	1,463	11	60%	56%	101%	105%	0,12%
Caldas	1,300	16	1,400	12	54%	54%	91%	100%	0,74%
Boyacá	1,527	9	1,395	13	64%	54%	107%	100%	-0,90%
Bolívar	1,253	17	1,340	14	52%	52%	88%	96%	0,67%
Quindío	1,427	12	1,314	15	60%	51%	101%	94%	-0,89%
Risaralda	1,501	10	1,305	16	63%	50%	105%	94%	-1,39%
Cesar	1,216	18	1,293	17	51%	50%	85%	93%	0,62%
Córdoba	1,016	20	1,281	18	42%	49%	71%	92%	2,35%
Caquetá	1,395	14	1,264	19	58%	49%	98%	91%	-0,98%
Norte de Santander	1,085	19	1,029	20	45%	40%	76%	74%	0,52%
Cauca	0,874	22	0,951	21	36%	37%	61%	68%	0,85%
Magdalena	0,815	23	0,926	22	34%	36%	57%	66%	1,29%
Sucre	1,797	24	0,790	23	33%	30%	56%	57%	-0,08%
Nariño	0,773	25	0,776	24	32%	30%	54%	56%	0,03%
Chocó	0,965	21	0,728	25	40%	28%	68%	52%	-2,78%

\* Cuadro organizado por la columna (c) en orden descendente. La columna (i) se calcula como la tasa anual de crecimiento entre dos puntos en el tiempo, 1990 y 2000, para cada departamento.  
FUENTE: Cálculos de los autores con base en información del DANE.

**Gráfico 1.** Relación PIB per cápita del departamento más pobre y más rico, y relación PIB per cápita del segundo más pobre y el segundo más rico, 1980-2000 (%)



Nota: Las curvas se calculan para cada año como:  $\frac{PIB_{pc} \text{ del más rico}_t}{PIB_{pc} \text{ del más pobre}_t}$  y  $\frac{PIB_{pc} \text{ del 2do. más rico}_t}{PIB_{pc} \text{ del 2do. más pobre}_t}$

FUENTE: Cálculo de los autores con base en información del DANE

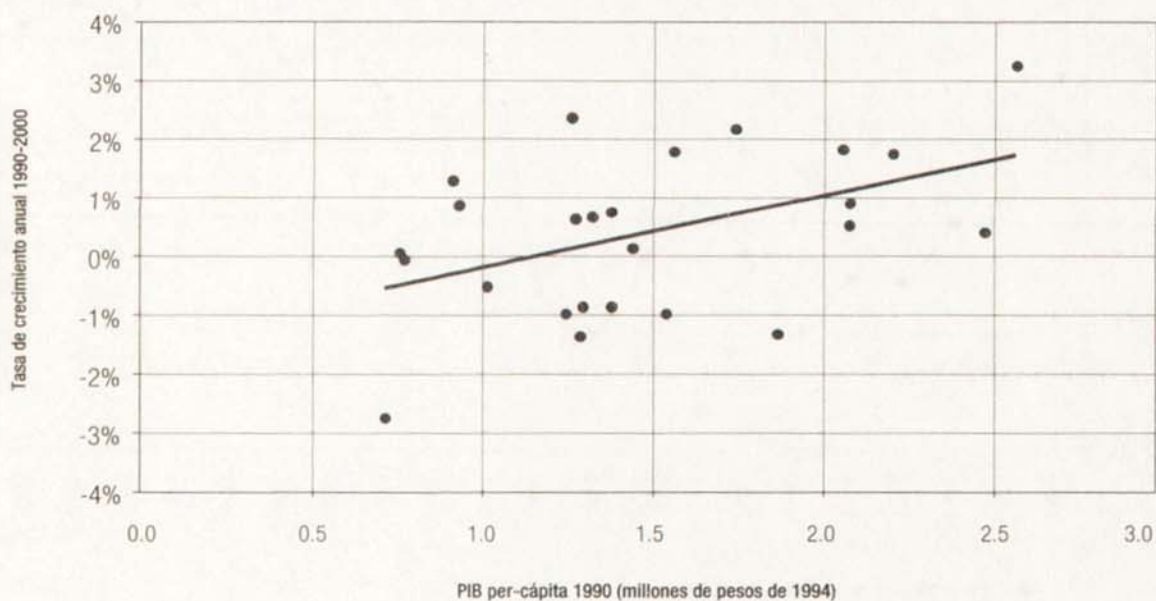
anual entre dos puntos en el tiempo, 1990 y 2000. En esta columna se aprecia que los departamentos que menos crecieron están ubicados en la parte inferior del cuadro, salvo contadas excepciones como Magdalena y Córdoba. Nueve departamentos presentaron tasas de crecimiento negativas en el periodo 1990-2000. Llamen la atención los departamentos de Chocó (-2,78%), Risaralda (-1,39%), Atlántico (-1,02%) y La Guajira (-1,35%).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Vale la pena mencionar que el departamento de La Guajira fue el departamento que más creció en la década de los ochenta con una tasa de crecimiento anual de 12,42% entre 1980 y 1990. Su PIB per cápita en pesos de 1994 pasó de 672.000 pesos en 1980 a 2.168.000 en 1990. Entre 1980 y 2000, La Guajira tuvo un crecimiento anual de 5,31% debido al decrecimiento de la década del noventa.

Adicionalmente, el gráfico 1 muestra dos medidas de ingreso relativo en el periodo 1980-2000. La primera es la proporción del PIB per cápita del departamento más pobre al PIB del más rico y la segunda es el PIB per cápita del segundo departamento más pobre al PIB per cápita del segundo departamento más rico. Esta última medida trata de aislar los efectos de diferencias exageradas en los extremos de la distribución. En términos generales, este gráfico muestra un comportamiento estable durante la década del ochenta con caídas pronunciadas a principios de la década del noventa y con una leve recuperación al final de ésta última.

En el caso de la convergencia  $\beta$ , el gráfico 2 muestra la relación existente entre el PIB per cápita al principio del periodo, 1990, y la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita entre 1990 y 2000. Si existiera convergencia tipo  $\beta$ , es decir, si el PIB per cápita de los departamentos pobres creciera a una tasa mayor que el PIB per cápita de los ricos, la relación existente entre el PIB per cápita en el inicio del periodo y la tasa de crecimiento anual sería negativa. Pero, en este caso, en el periodo 1990-2000, esa no es la situación. Por el contrario, la relación es positiva. Por lo tanto, los departamentos de mayor PIB

**Gráfico 2. Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita 1990-2000 y PIB per cápita 1990 (Convergencia  $\beta$ )\***



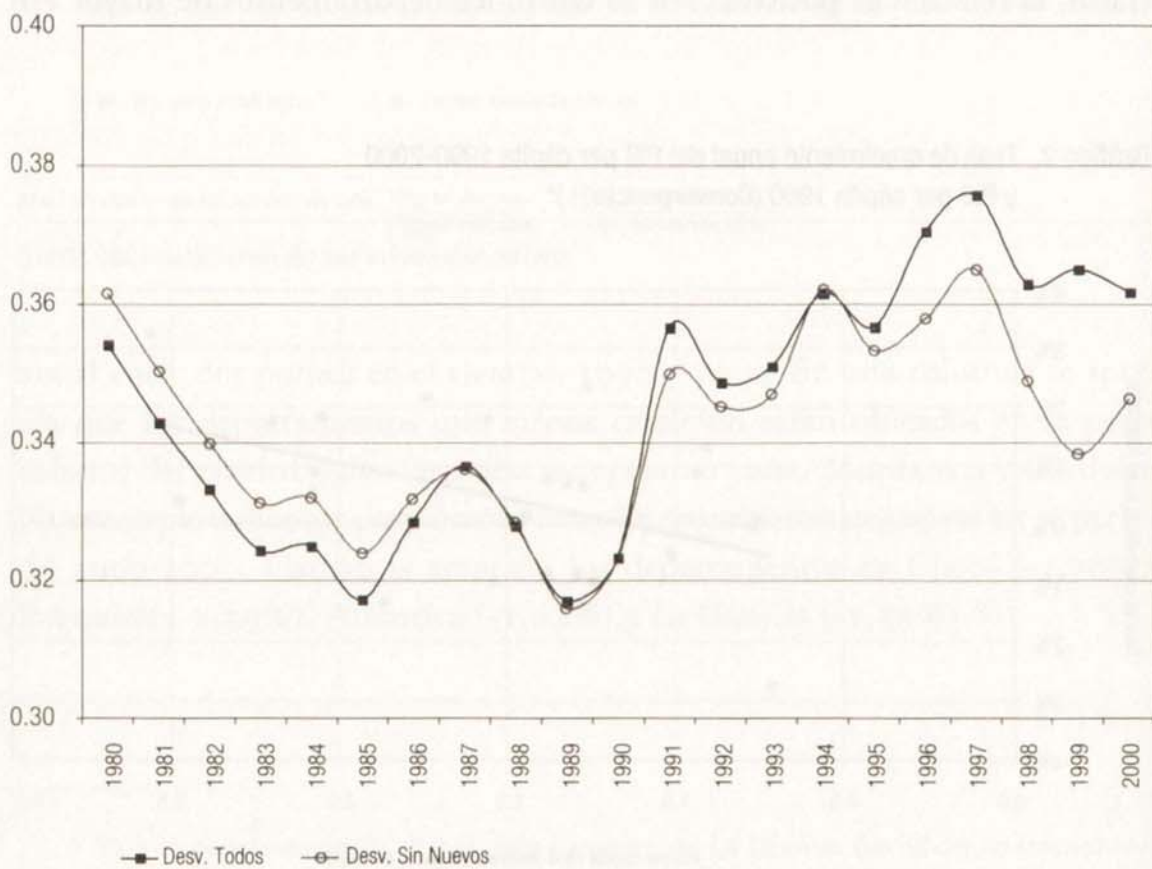
\* Aunque el periodo de análisis es corto, la evidencia muestra que durante la década los niveles de ingreso per cápita tendieron a diverger.  
FUENTE: Cálculos de los autores con base en información del DANE.

per cápita en 1990 crecieron en promedio a tasas superiores a las que crecieron los departamentos que tenían un PIB per cápita menor al inicio del periodo, o en otras palabras, sus niveles de ingreso están divergiendo.

En síntesis, a partir del gráfico 2 es claro que no existió convergencia en el ingreso per cápita de los departamentos en la década del noventa, es decir, no existió convergencia tipo  $\beta$ .

Una de las medidas más utilizadas para el análisis de las disparidades en la literatura económica es la desviación del logaritmo del PIB per cápita departamental, conocida como análisis de convergencia  $\sigma$ . Si la desviación decrece a medida que transcurre el tiempo, se puede afirmar que las disparidades regionales de ingresos se han ido reduciendo, pero si aumenta se podría afirmar que las disparidades han aumentado. El análisis de este tipo de convergencia, tipo  $\sigma$ , debería en principio arrojar los mismos resultados de la

**Gráfico 3. Desviación estándar del logaritmo del PIB per cápita (Convergencia  $\sigma$ )\***



\* En el gráfico se muestra el cálculo de la desviación sin y con el PIB per cápita de los nuevos departamentos para tratar de aislar el efecto que han tenido las regalías pagadas a los departamentos petroleros, en especial a Arauca y Casanare.

FUENTE: Cálculo de los autores con base en información del DANE.

convergencia  $\beta$  ya que la convergencia  $\beta$  es necesaria, aunque no suficiente, para que exista convergencia  $\sigma$ . En este caso la convergencia tipo  $\sigma$  no debería existir dado que no se presenta la convergencia  $\beta$ , o lo que es lo mismo la desviación del PIB per cápita entre regiones debería aumentar, o por lo menos no disminuir, a través del periodo analizado. El gráfico 3 muestra la evolución de dicha desviación para los departamentos de Colombia.

Como se puede observar en el gráfico 3, en el periodo analizado, 1990-2000, no se puede hablar de convergencia  $\sigma$  en los niveles de ingreso per cápita de los departamentos de Colombia. En otras palabras, las disparidades regionales en vez de irse reduciendo han tendido a aumentar durante la última década, es decir, en el periodo en el cual se aceleró la descentralización. Bajo los dos tipos de convergencia la conclusión es la misma: las disparidades tendieron a aumentar en la década del noventa o por lo menos no disminuyeron. Dentro de las explicaciones de este fenómeno, se pueden mencionar, entre otros factores, algunos tipos de transferencias como las de regalías y otras, como las propias transferencias ordenadas por ley. También es claro que la descentralización no contribuyó de forma contundente a reducir las disparidades regionales como se pensó que sucedería cuando se redactaron los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991.<sup>34</sup>

### **3.3 Las disparidades en la distribución de los recursos de la descentralización**

Adicional al resultado de disparidad económica en el ingreso, mostrado en la sección anterior, en esta sección se presentan algunos resultados de las disposiciones legales que profundizaron la descentralización, especialmente de la Ley 60 de 1993. El análisis se realiza con la información consolidada por región, es decir, la información de los gobiernos centrales municipales pertenecientes a la región más la información de los gobiernos centrales departamentales. La información utilizada corresponde a la base de datos suministrada por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, que abarca una muestra de 804 municipios del país. Esta base de datos se elaboró con información proveniente de la Contraloría General de la República y fue la usada por la Misión de Ingreso.

<sup>34</sup> Véase Bonet y Meisel (1993) acerca de las expectativas en torno a la expedición de la Ley 60 de 1993 y su efecto sobre la distribución equitativa de recursos.

En primer lugar, se muestra la evolución de los ingresos totales, y per cápita, consolidados por regiones desde 1984 hasta 2000.<sup>35</sup> Véanse gráfico 4 y gráfico 5, respectivamente. Los ingresos totales están compuestos por los ingresos tributarios, los no tributarios, las transferencias y los ingresos de capital. En el gráfico 5, puede verse cómo los ingresos totales regionales aumentaron lentamente en la década del ochenta para luego aumentar a una tasa mayor en los primeros años de la década del noventa. Llama la atención el aumento de los ingresos de Bogotá, la región Central-Sur y la Central Occidente, mientras la región Pacífica y la Caribe tuvieron un crecimiento lento que, a finales de la década del noventa, las ubicó como las de menores ingresos totales per cápita. Puede decirse entonces que en la década del noventa aumentaron las disparidades en cuanto a disponibilidad de recursos per cápita para funcionamiento y gasto en servicios sociales. Adicionalmente, en el anexo 2 se encuentran los mismos gráficos pero con información municipal solamente.

Al observar los ingresos totales no podemos más que darnos una idea de quiénes son los que tienen mayores y quiénes menores ingresos. Pero ¿en qué componente de dichos ingresos se encuentran las mayores disparidades entre las regiones? A continuación se mostrarán gráficas de los componentes de los ingresos para poder responder la pregunta anterior.

En el gráfico 6 y el gráfico 7 se muestran los ingresos corrientes total y per cápita respectivamente, consolidados por regiones.<sup>36</sup> En el primero se puede observar que la región con mayor nivel de ingresos corrientes es la Central-Occidente, seguido por la Caribe, la Pacífica, la Central-Sur y Bogotá. También se puede ver cómo la región Caribe y la Central-Sur han experimentado el mayor crecimiento durante la década del noventa. Las de menores ingresos corrientes son las regiones de Nuevos y la Central-Norte. En términos per

<sup>35</sup> Las regiones son las siguientes: 1) Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre; 2) Central-Occidente: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda; 3) Central-Sur: Cundinamarca, Huila y Tolima; 4) Bogotá; 5) Central-Norte: Boyacá, Norte de Santander y Santander; 6) Pacífica: Cauca, Chocó, Nariño y Valle; 7) Nuevos: Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada. Véase anexo 1.

<sup>36</sup> Según la organización de la base de datos, los ingresos corrientes son los correspondientes a los ingresos tributarios más los no tributarios.

cápita, el gráfico 7 muestra cómo los Nuevos departamentos se convierten en los de mayor ingreso corriente, debido a su poca población, mientras la región Caribe y la Pacífica resultan siendo las de menor ingreso per cápita en los noventa, como se observa en el gráfico de ingresos totales per cápita.

En el gráfico 8 y gráfico 9 se presentan los ingresos tributarios totales y per cápita, respectivamente.<sup>37</sup> En estos gráficos, pero especialmente en el segundo, puede verse como las disparidades regionales están asociadas a los ingresos tributarios recaudados a través de los impuestos locales. En este sentido es muy importante señalar que la estructura económica de cada región juega un papel decisivo en los impuestos que un ente territorial está en capacidad de recaudar. No es lo mismo recaudar impuestos en economías locales con un alto componente industrial a recaudarlos en regiones agrícolas o altamente informales. Así mismo, no se pueden esperar esfuerzos fiscales comparables entre regiones económicamente ricas y pobres. Como lo muestra Cadena (2002), los municipios sí han hecho un esfuerzo fiscal durante el periodo de descentralización de los noventa, es decir, no han mostrado pereza fiscal y el problema parece que está, más bien, en la base gravable de los municipios.

Se debe enfatizar que hacer un buen esfuerzo fiscal en ciudades como Bogotá, Medellín o Cali no es lo mismo que hacerlo en Cúcuta, Sincelejo o Quibdó. En cierto sentido es más fácil aumentar el recaudo de impuestos en las primeras, dada la estructura económica, el dinamismo económico y el nivel de ingreso de sus habitantes. Adicionalmente, en economías con mayor informalidad, el recaudo de impuestos, en especial, el de industria y comercio es más difícil de aumentar.

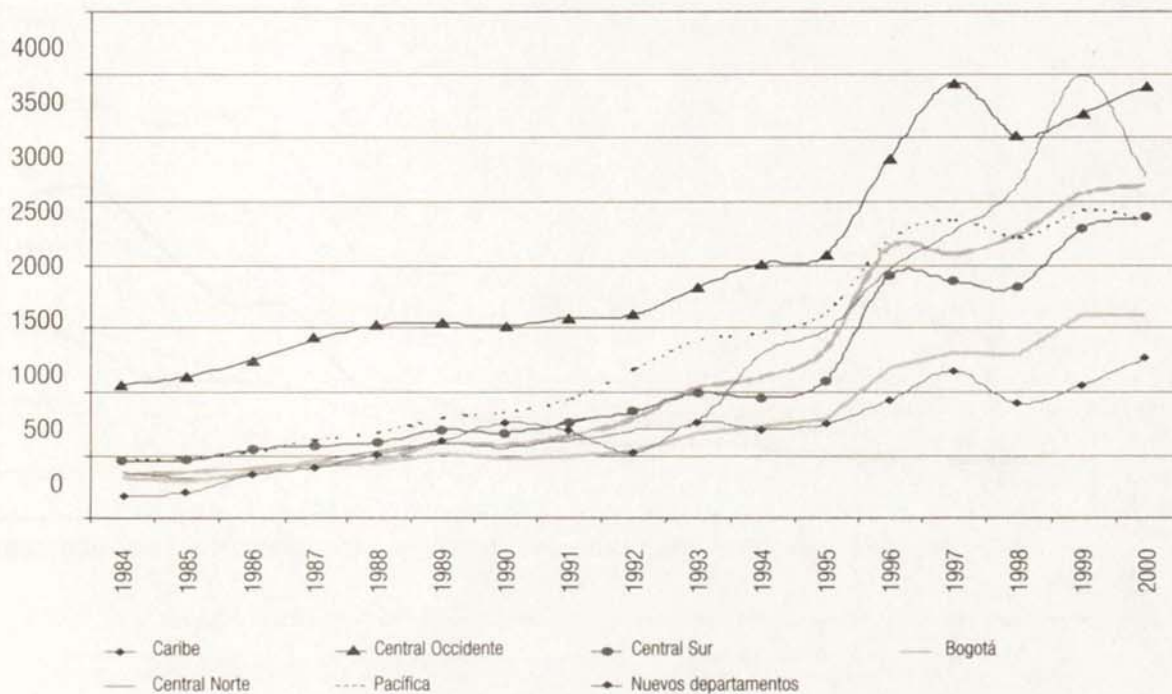
Un caso especial en el aumento de los ingresos tributarios es el que presenta Bogotá entre los años 1993 y 1994. Ese aumento del recaudo ocurrió en gran parte debido a que en 1993 el Gobierno Nacional decretó el Estatuto Orgánico para la ciudad. Dentro de los aspectos más representativos de dicho estatuto estaba: el autoavalúo como mecanismo para la liquidación del predial unificado, la declaración bimensual del impuesto de industria y comercio, y el cobro de valorización por beneficio general, además de amplias facultades de fiscalización y control en materia tributaria. También se inició la coordinación y uso del sistema bancario para el recaudo de impuestos.

<sup>37</sup> Véase mapa 2.

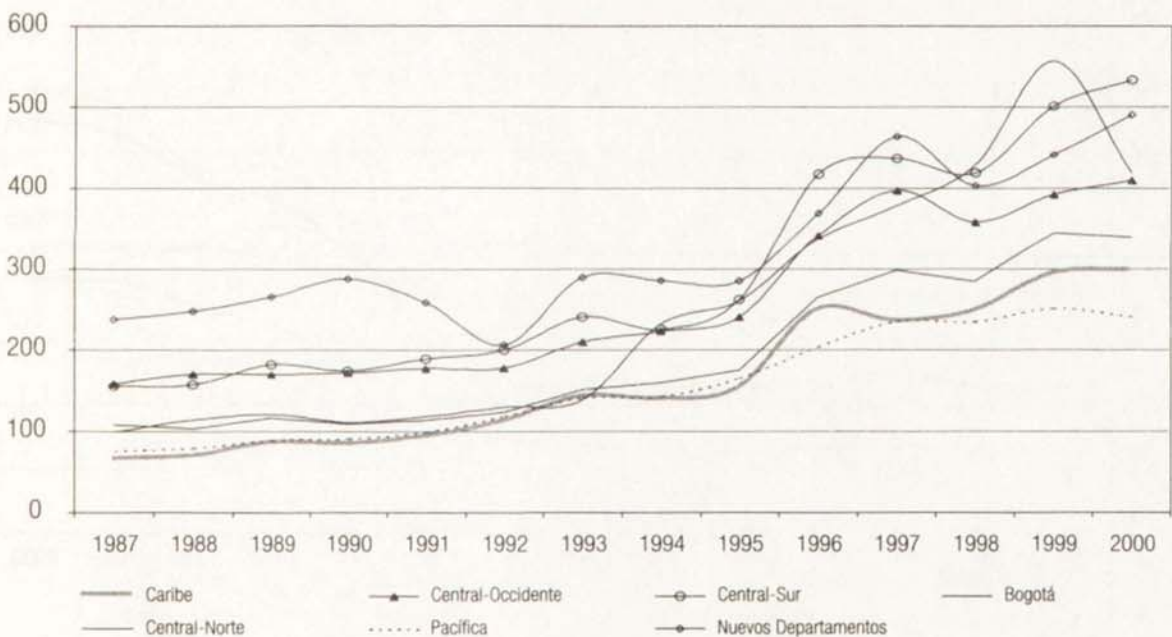
Todas estas normas y mecanismos le ayudaron a la ciudad a incrementar su recaudo de impuestos.

En el gráfico 10 se muestra la participación regional en los ingresos tributarios y la participación en el PIB nacional. Si las regiones se ubican cerca de la línea de 45 grados es porque su participación en los ingresos tributarios locales es aproximadamente igual a su participación en el PIB nacional. Como se puede apreciar, la región Central-Sur ha disminuido su participación en los ingresos tributarios mientras ha aumentado levemente su participación en el PIB. La posición del Caribe en el gráfico se ha mantenido casi inalterada. La región Central-Occidente ha disminuido su proporción de ingresos tributarios pero mantuvo su participación en el PIB. Por último, en el caso de Bogotá, ésta se ha desplazado de la parte inferior del gráfico a la parte superior, es decir, ha disminuido su participación en el PIB mientras aumentó su aporte de ingresos tributarios, lo que refleja nuevamente el esfuerzo fiscal realizado por Bogotá en la década del noventa. (El gráfico 11 tiene la misma interpretación pero con un criterio de participación en la población total).

**Gráfico 4. Ingresos totales consolidado regional, 1984 – 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)\*



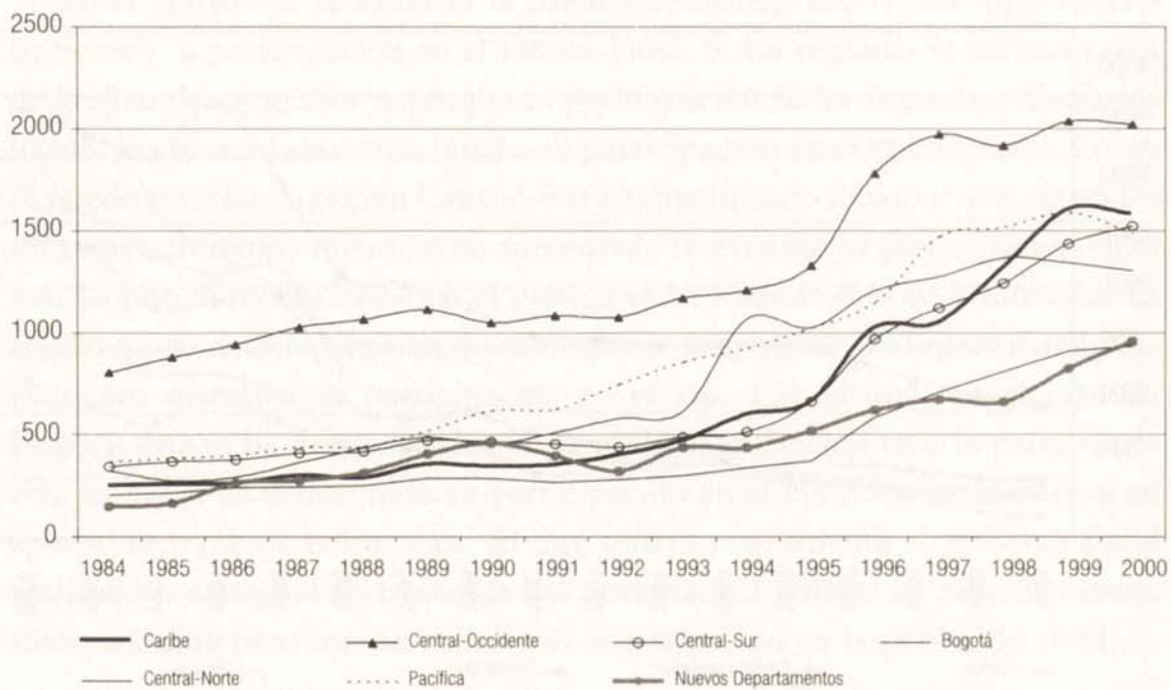
**Gráfico 5. Ingresos totales per cápita consolidado regional, 1987 – 2000**  
(Miles de pesos de 2000)\*



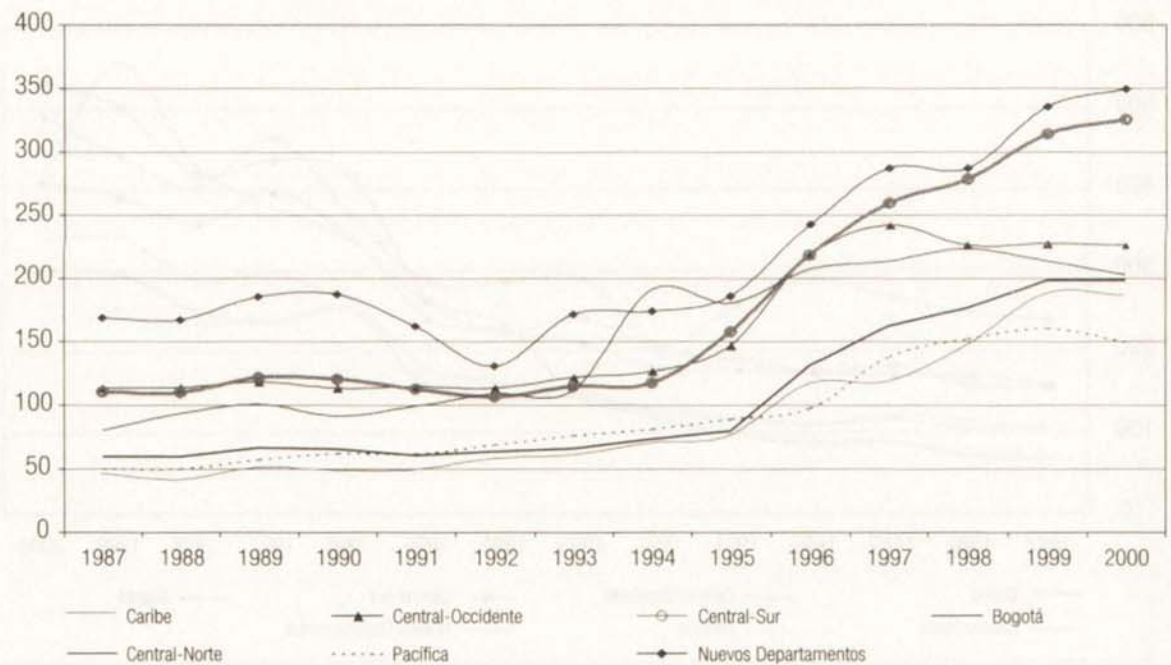
\* Los ingresos totales consolidados por región corresponden a la suma de los ingresos totales de los gobiernos centrales departamentales de la región y de los ingresos totales del gobierno central municipal de cada municipio de la región. Los ingresos totales incluyen: ingresos corrientes, ingresos por transferencias e ingresos de capital.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 6. Ingresos corrientes consolidado regional, 1984 – 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)\*

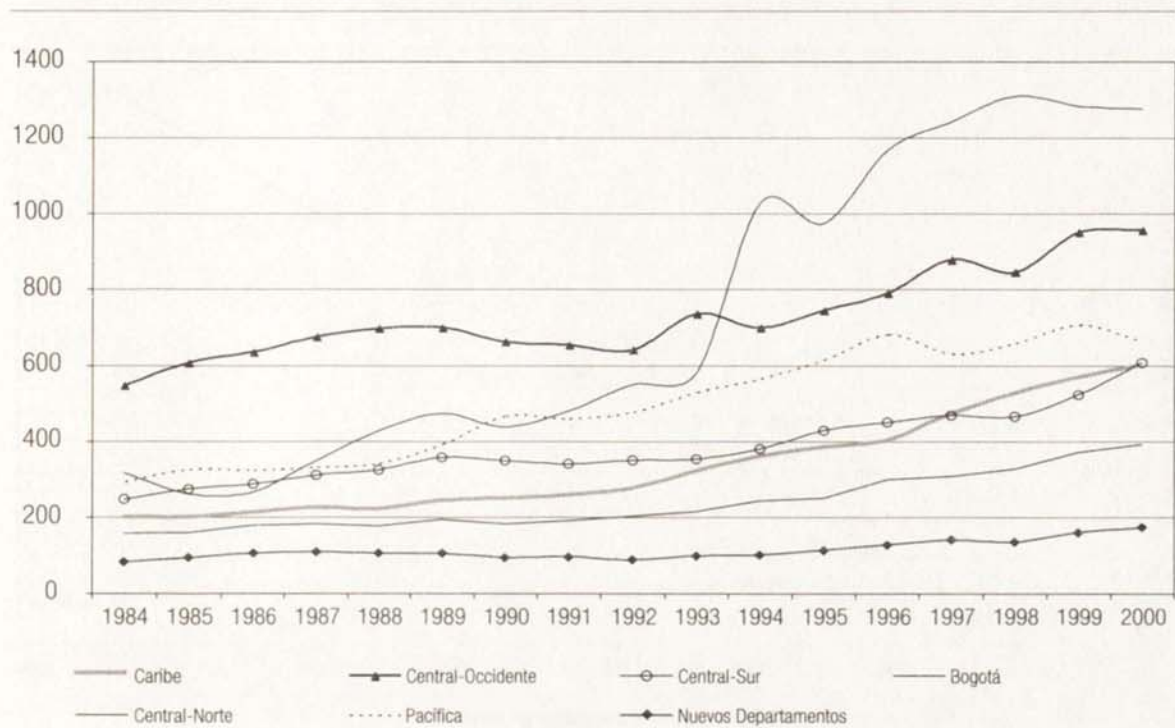


**Gráfico 7. Ingresos corrientes per cápita consolidado regional, 1987 – 2000**  
(Miles de pesos de 2000)\*

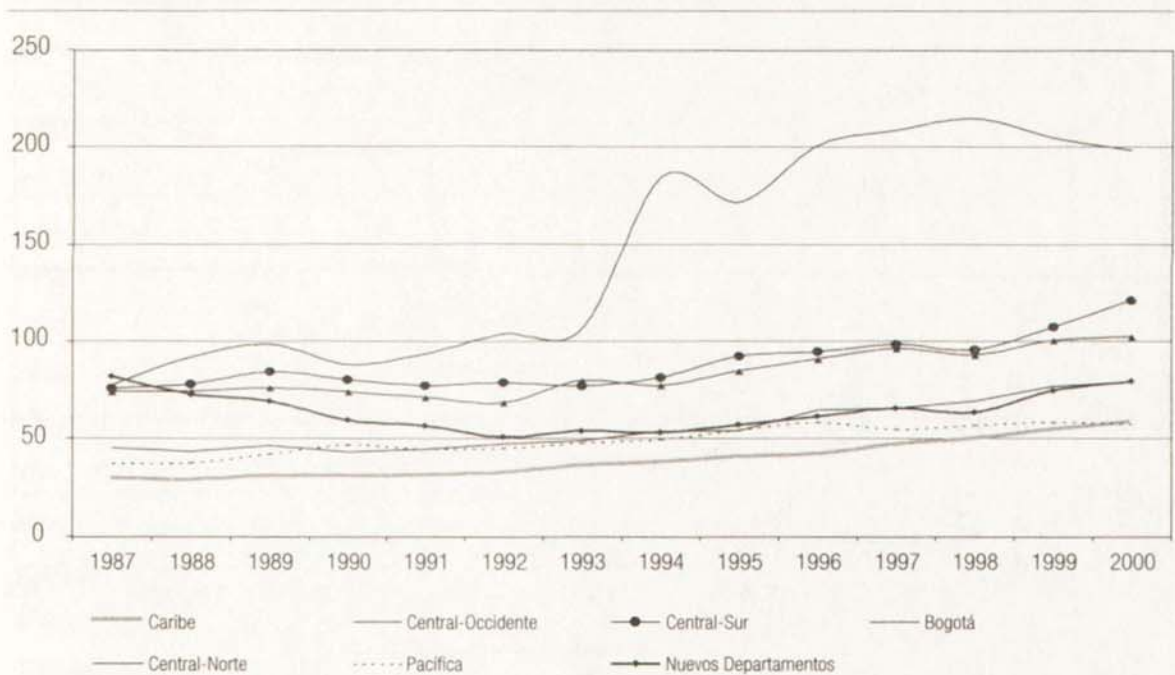


\* Los ingresos corrientes consolidados por región corresponden a la suma de los ingresos corrientes de los gobiernos centrales departamentales de la región y de los ingresos corrientes del gobierno central municipal de cada municipio de la región. Los ingresos corrientes incluyen: ingresos tributarios y no tributarios. FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 8. Ingresos tributarios consolidado regional, 1984 – 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)\*



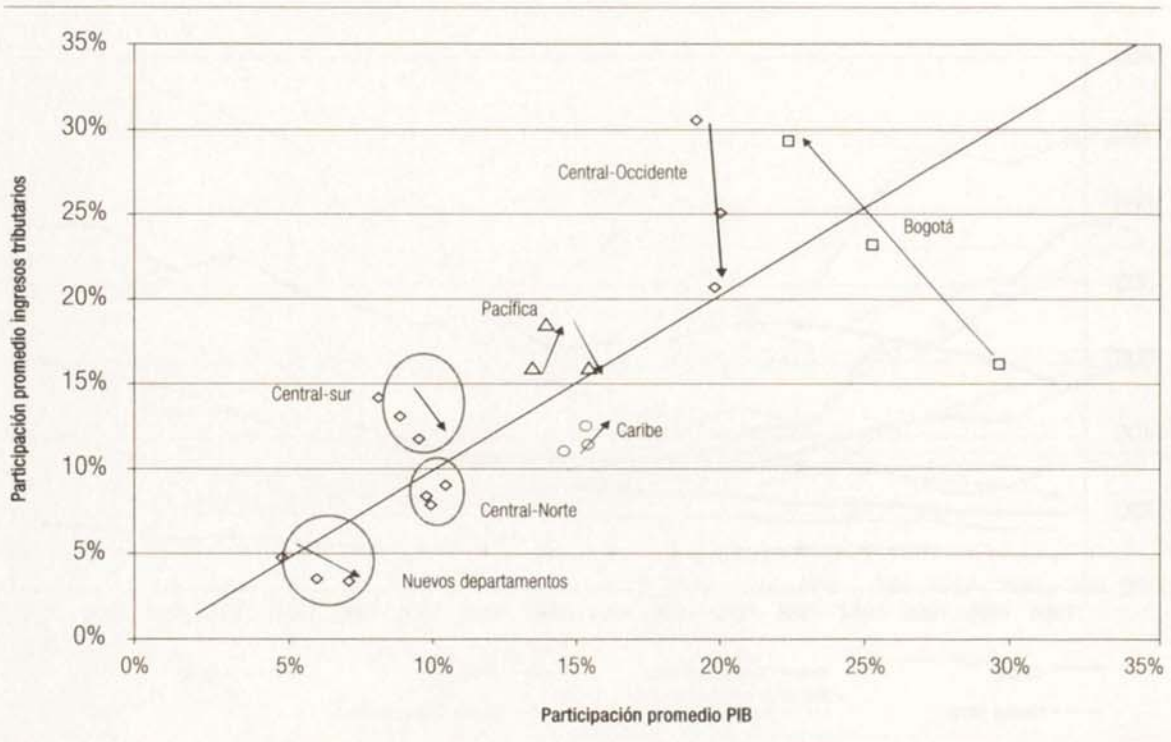
**Gráfico 9. Ingresos tributarios per cápita consolidado regional, 1987 – 2000**  
(Miles de pesos de 2000)\*



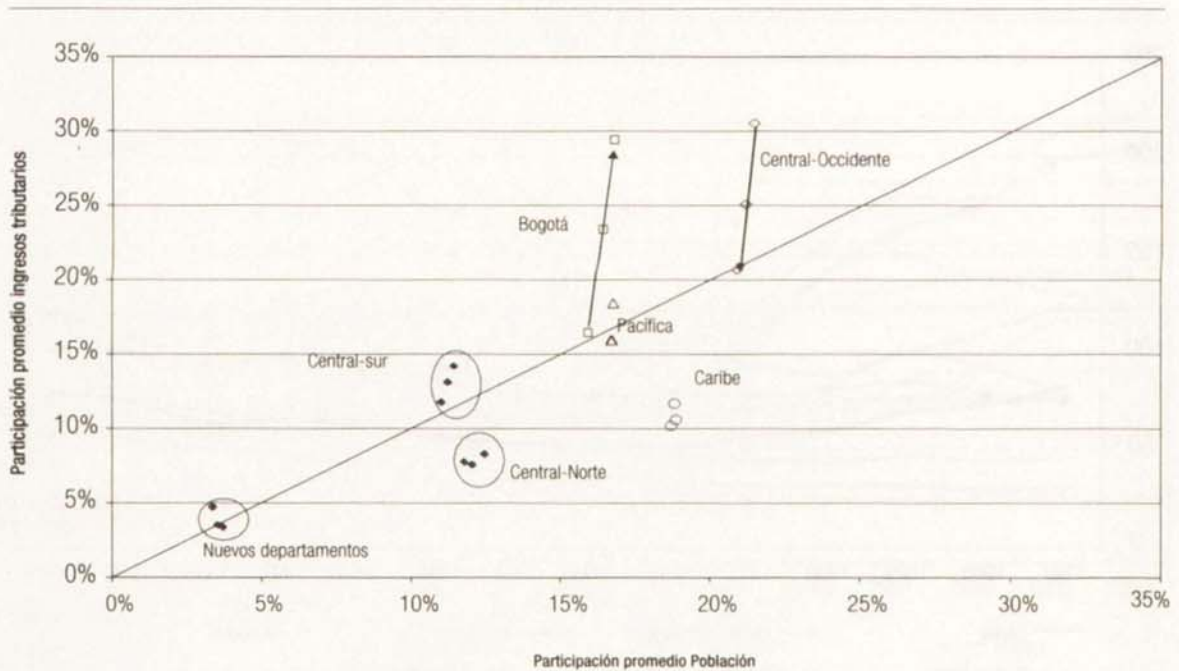
\* Los ingresos tributarios consolidados por región corresponden a la suma de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales departamentales de la región y de los ingresos tributarios del gobierno central municipal de cada municipio de la región.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 10. Participación del consolidado por regiones en los ingresos tributarios y participación regional en el PIB nacional, 1984 – 1999\***

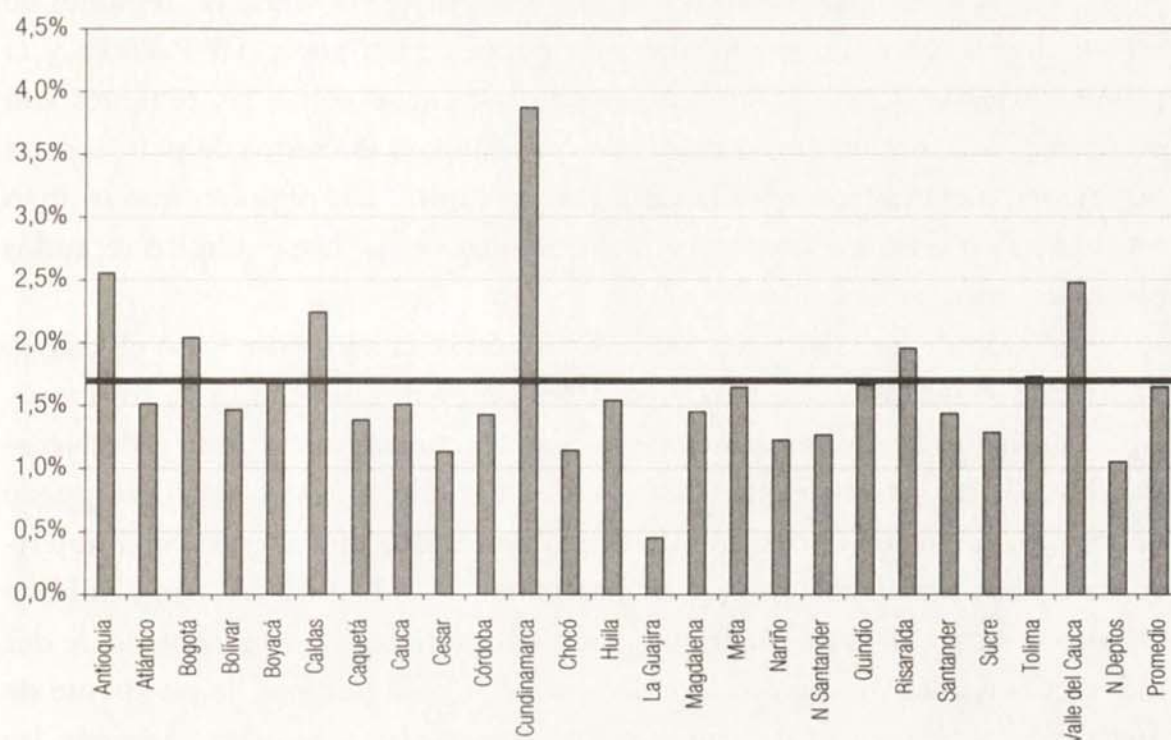


**Gráfico 11. Participación del consolidado por regiones en los ingresos tributarios y participación regional de la población, 1984 – 2000\***



\* Los ingresos tributarios consolidados por región corresponden a la suma de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales departamentales de la región y de los ingresos tributarios del gobierno central municipal de cada municipio de la región.  
 FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 12. Ingresos tributarios como proporción del PIB departamental**  
(promedio 1984-1999)



\* Los ingresos tributarios consolidados por región corresponden a la suma de los ingresos tributarios de los gobiernos centrales departamentales de la región y de los ingresos tributarios del gobierno central municipal de cada municipio de la región.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República, DANE y cálculos de los autores.

En el gráfico 12 se presentan los ingresos tributarios como proporción del PIB departamental. Este gráfico muestra lo que se afirmaba anteriormente, en el sentido de que las economías departamentales más diversificadas, en especial con una mayor base industrial, y de mayores ingresos, son las que tienen mayor participación de los recaudos locales como proporción del PIB. Así, estos departamentos enfrentan menos restricciones en el uso que le pueden dar a sus ingresos propios comparados con aquellos departamentos que dependen en gran medida de las transferencias (condicionadas) de la Nación. Al parecer no es que estos últimos adolezcan de pereza fiscal, sino más bien que sus estructuras productivas y su nivel de ingresos no les permite hacer esfuerzos fiscales de la magnitud de los que puede hacer una región rica como Bogotá o el Valle del Cauca. En el mismo gráfico puede verse que los que presentan la menor proporción de ingresos tributarios sobre PIB son los departamentos pobres como Guajira, Sucre, Nariño, Cesar, Chocó y los Nuevos departamentos, en términos generales las regiones Pacífica y Caribe.

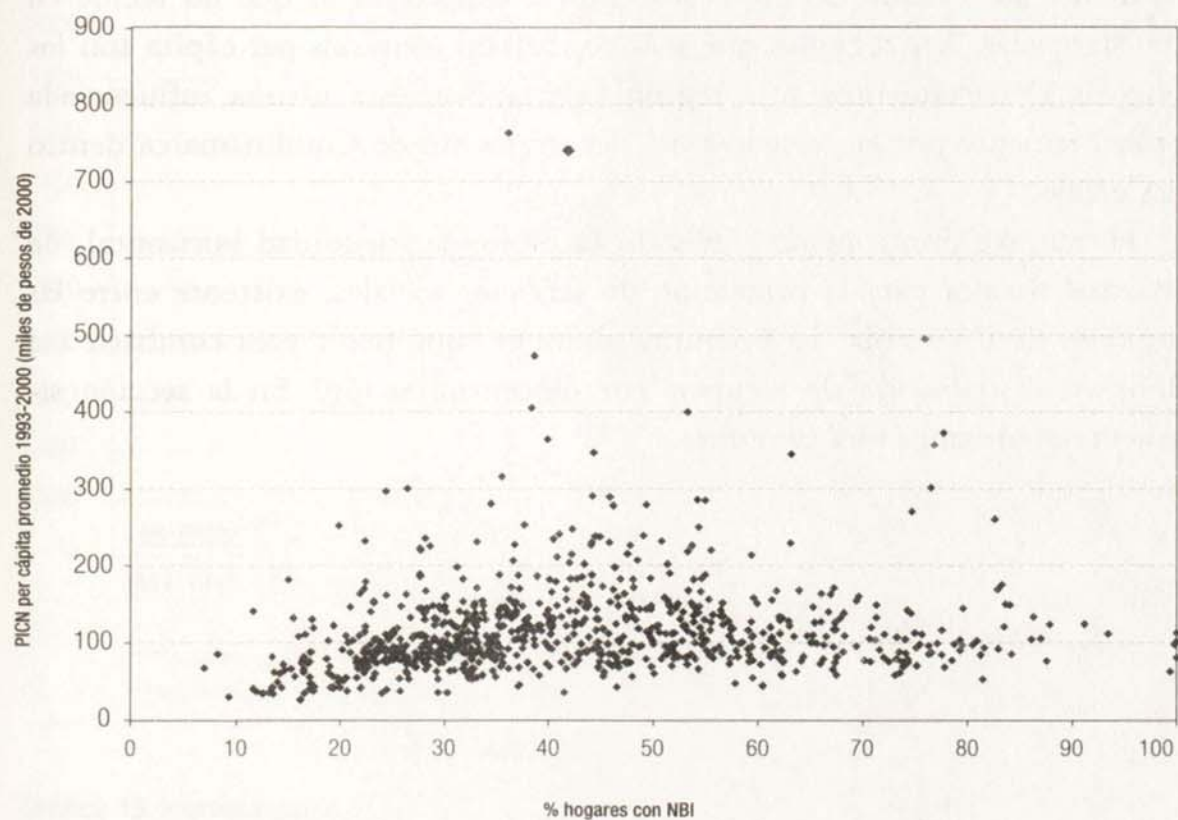
En síntesis, los recursos de libre destinación están concentrados en el Centro del país (zonas ricas). Como se ve, estos ingresos son los que generan las disparidades fiscales regionales. En el mapa 2 se puede ver cómo las regiones de menos ingresos tributarios son las más pobres: gran parte del Pacífico y la mayor parte del Caribe. También puede apreciarse cómo las regiones con economías más dinámicas, que son las que están en el centro de país, son las que tienen mayores recaudos tributarios per cápita. Las regiones que reciben regalías como Guajira, Casanare y Arauca entre otros, presentan los recaudos per cápita más bajos del país.

En el caso de las transferencias la situación es la siguiente.<sup>38</sup> En el gráfico 13, donde se muestran las participaciones promedio per cápita de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación contra una el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– en el periodo 1993 a 2000, se puede notar que la relación entre estas dos variables es casi inexistente. Si el objetivo de dichas participaciones, y en particular si la Ley 60 de 1993 hubiese tenido en forma clara un objetivo de equidad horizontal, en el sentido de dar más recursos a los municipios donde se concentra la pobreza, la pendiente de dicha recta sería significativamente más pronunciada y positiva. Además, las reformas que modificaron los artículos 356 y 357 y la Ley 715 de 2000 parecen tener el mismo problema de la falta de “objetivos explícitos” en cuanto a la equidad debido a lo que los economistas llaman “path dependence”, es decir, la situación se encuentra determinado por un patrón de distribución similar al que se venía dando antes de la reforma. En esta gráfica se puede apreciar que los ingresos municipales per cápita no se dirigieron hacia las poblaciones con mayor necesidad de recursos del Estado. Por esto, consideramos que el sistema de transferencias debe actuar de forma tal que se igualen las condiciones fiscales, en términos de los ingresos con que cuentan, de los entes territoriales una vez se tienen en cuenta los ingresos tributarios propios, dado que allí se presenta gran parte de las inequidades en esta materia. Sobre este punto se volverá en la siguiente sección.

En el gráfico 14 y en el gráfico 15 se muestran las transferencias por consolidados regionales en valores totales y per cápita respectivamente. Hay que recordar que dentro de este rubro de transferencias se incluyen las transferencias por regalías y por fondos de cofinanciación entre otros. En términos

<sup>38</sup> Véase la situación departamental en el mapa 3.

**Gráfico 13. Participación municipal promedio per cápita 1993-2000 en los Ingresos Corrientes de la Nación y porcentaje municipal de hogares con NBI en 1993**



FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República, DANE y cálculos de los autores.

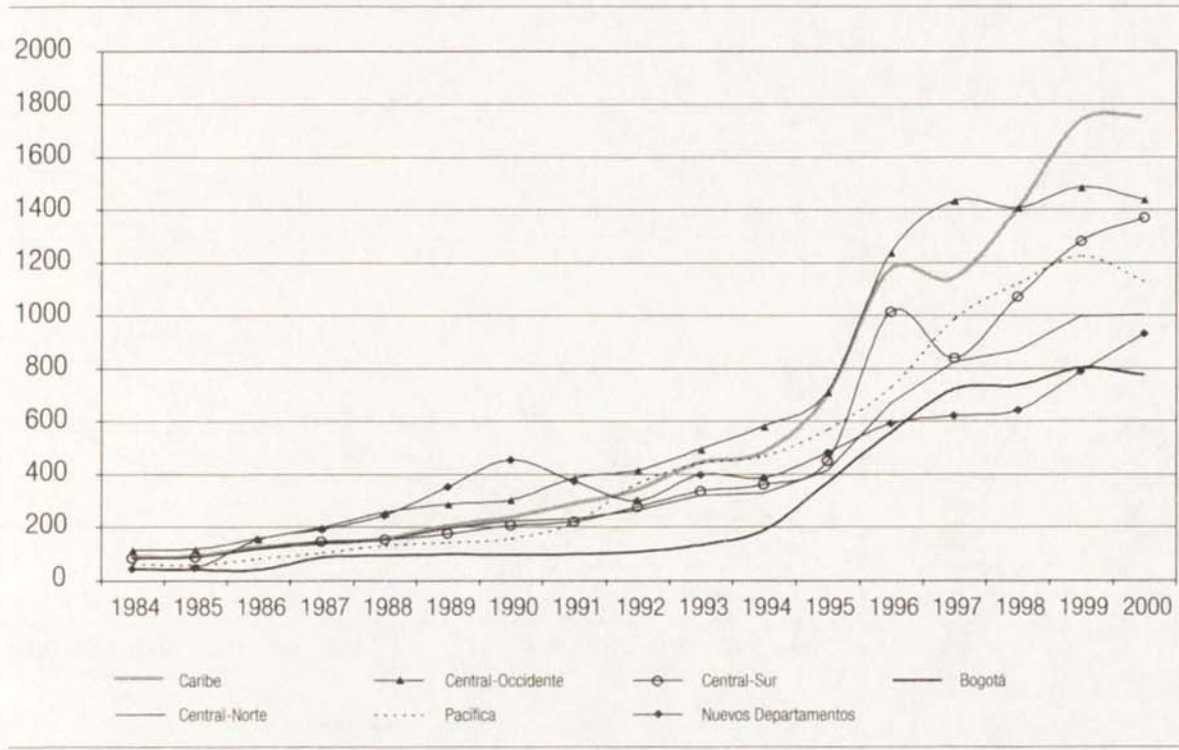
per cápita puede verse cómo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 60 de 1993 las transferencias empiezan a crecer a un ritmo mayor de lo que venían haciéndolo en los años anteriores. A su vez, se puede observar como en términos per cápita, Bogotá y la Región Pacífica reciben los menores ingresos por transferencias mientras los más altos los reciben los Nuevos Departamentos, debido a las regalías y a la baja densidad poblacional, y la región Central-Sur. Como se puede ver en el mapa 3, el sistema de transferencias no ha sido capaz de solucionar el problema de las disparidades regionales y, particularmente en el caso de las regalías transferidas a los municipios y departamentos, parece haberlas aumentado. Como se ve en el mapa 4, las regalías son uno de los factores que más incidencia tiene en la redistribución territorial inequitativa de recursos en Colombia.

Por último, presentamos los gráficos correspondientes a los ingresos por transferencias sumados a los de ingresos tributarios. (Véase gráfico 16, gráfico 17 y mapa 5). En ellos puede corroborarse cómo los recursos per cápita que

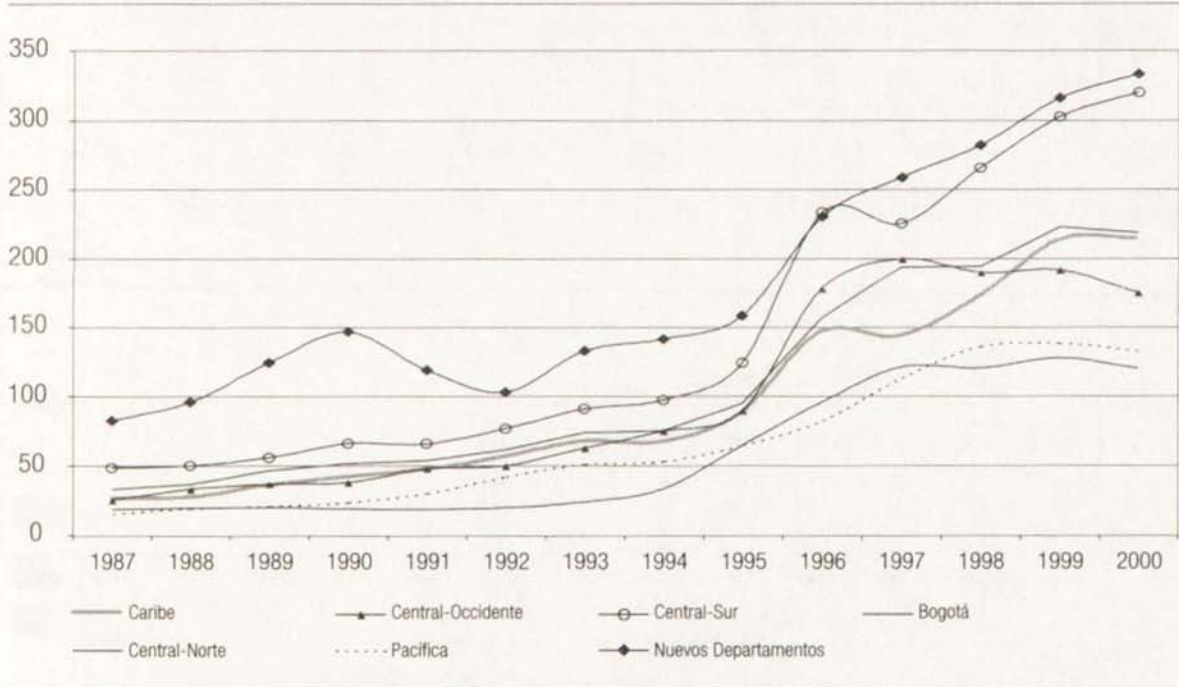
reciben las regiones más pobres, Caribe y Pacífica, son los más bajos del país. Bogotá aparece con los niveles más altos de estos ingresos per cápita, ya que mediante su recaudo de impuestos supera con creces lo que no recibe en transferencias. Las regiones que más reciben en términos per cápita son los Nuevos Departamentos y la región Central-Sur, ésta última influenciada probablemente por la presencia del departamento de Cundinamarca dentro del grupo.

Hasta este punto hemos revisado la profunda inequidad horizontal, de recursos fiscales para la prestación de servicios sociales, existente entre las regiones de Colombia. La pregunta ahora es ¿qué hacer para combatir esa desigual distribución de recursos por descentralización? En la sección siguiente abordamos esta pregunta.

**Gráfico 14. Ingresos por transferencias consolidado regional, 1984 – 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)\*



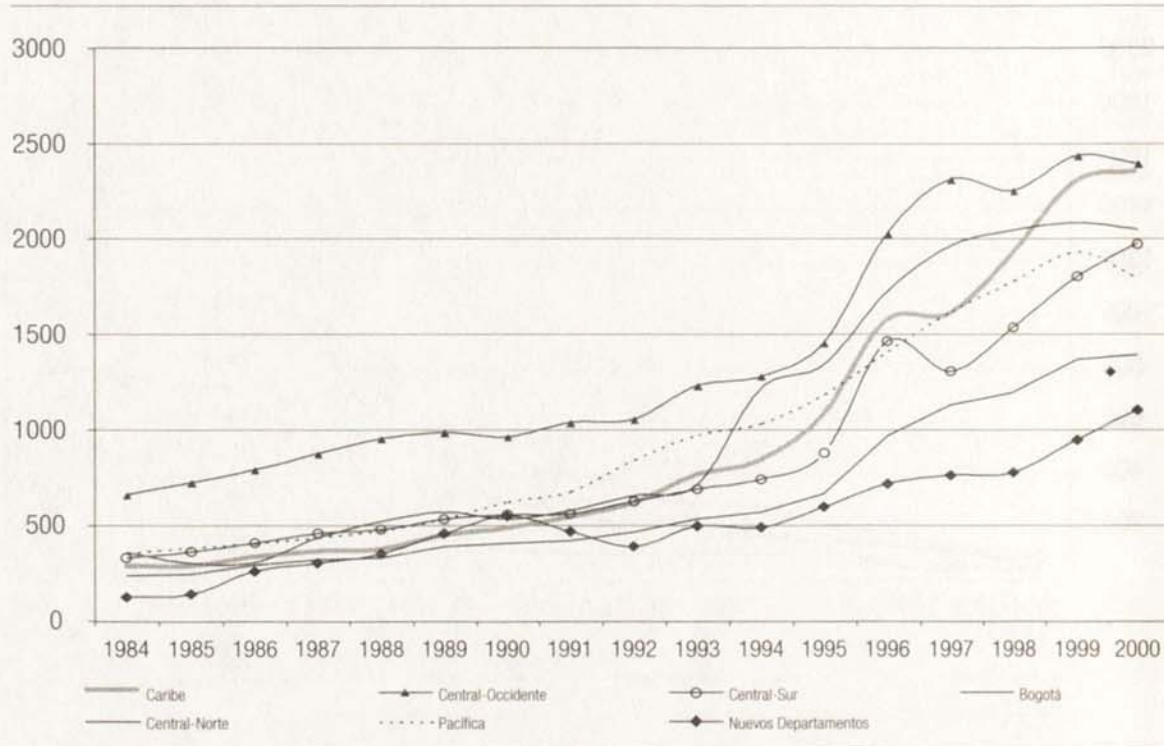
**Gráfico 15. Ingresos por transferencias per cápita consolidado regional, 1987 – 2000**  
(Miles de pesos de 2000)\*



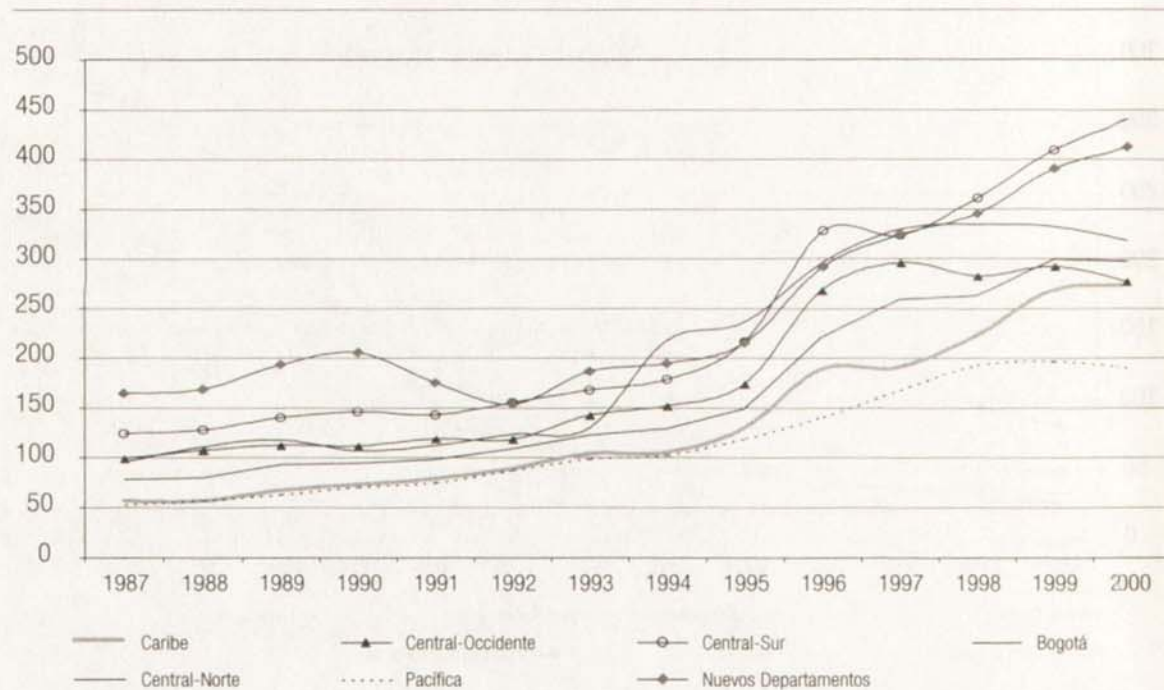
\* Los ingresos por transferencias consolidados por región corresponden a la suma de los ingresos por transferencias de los gobiernos centrales departamentales de la región y de los ingresos por transferencias del gobierno central municipal de cada municipio de la región. Los ingresos por transferencias incluyen: regalías y cofinanciación entre otros.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 16. Ingresos por transferencias más ingresos tributarios consolidado regional, 1984 – 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)\*

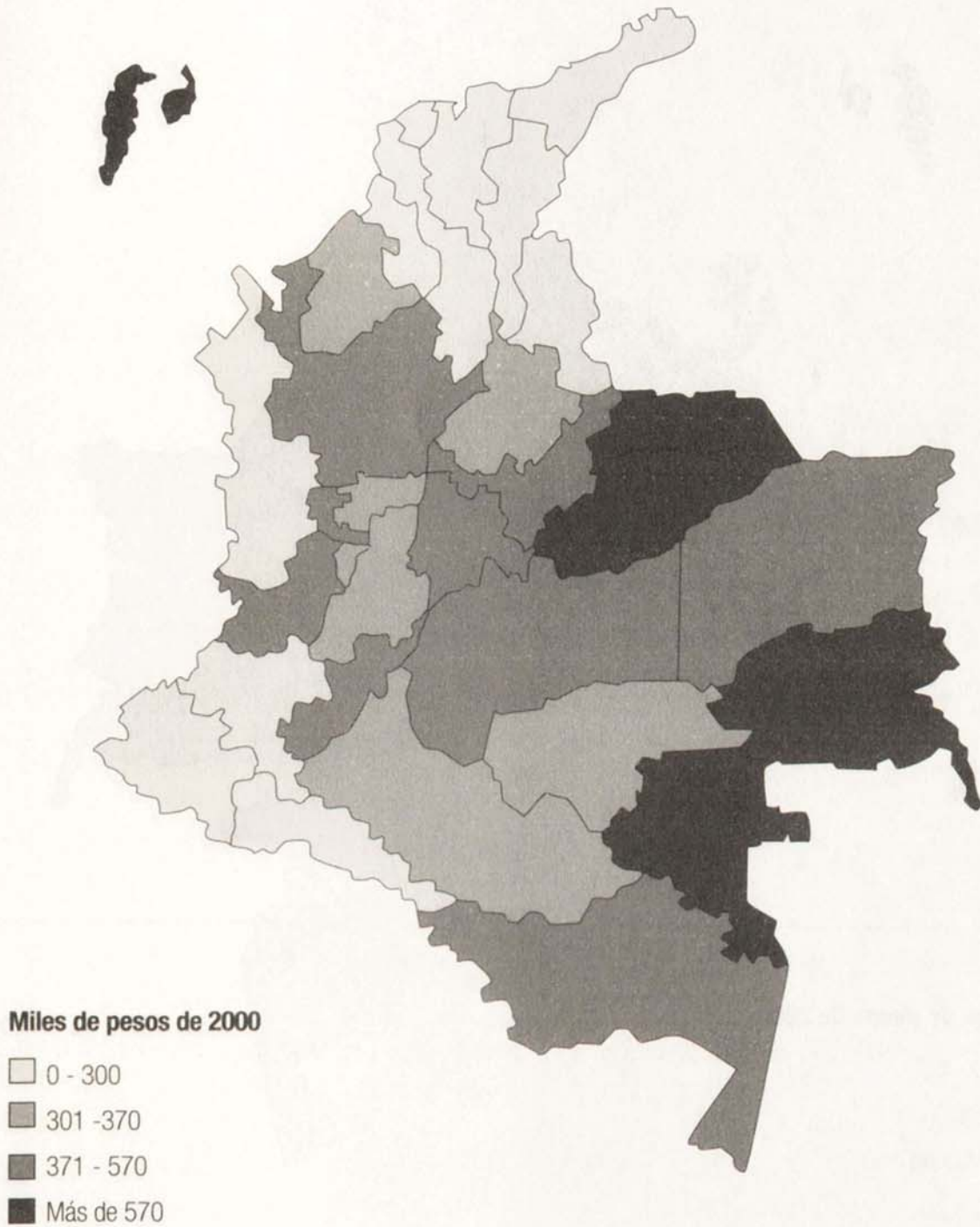


**Gráfico 17. Ingresos por transferencias más ingresos tributarios per cápita consolidado regional, 1987 – 2000 (Miles de pesos de 2000)\***



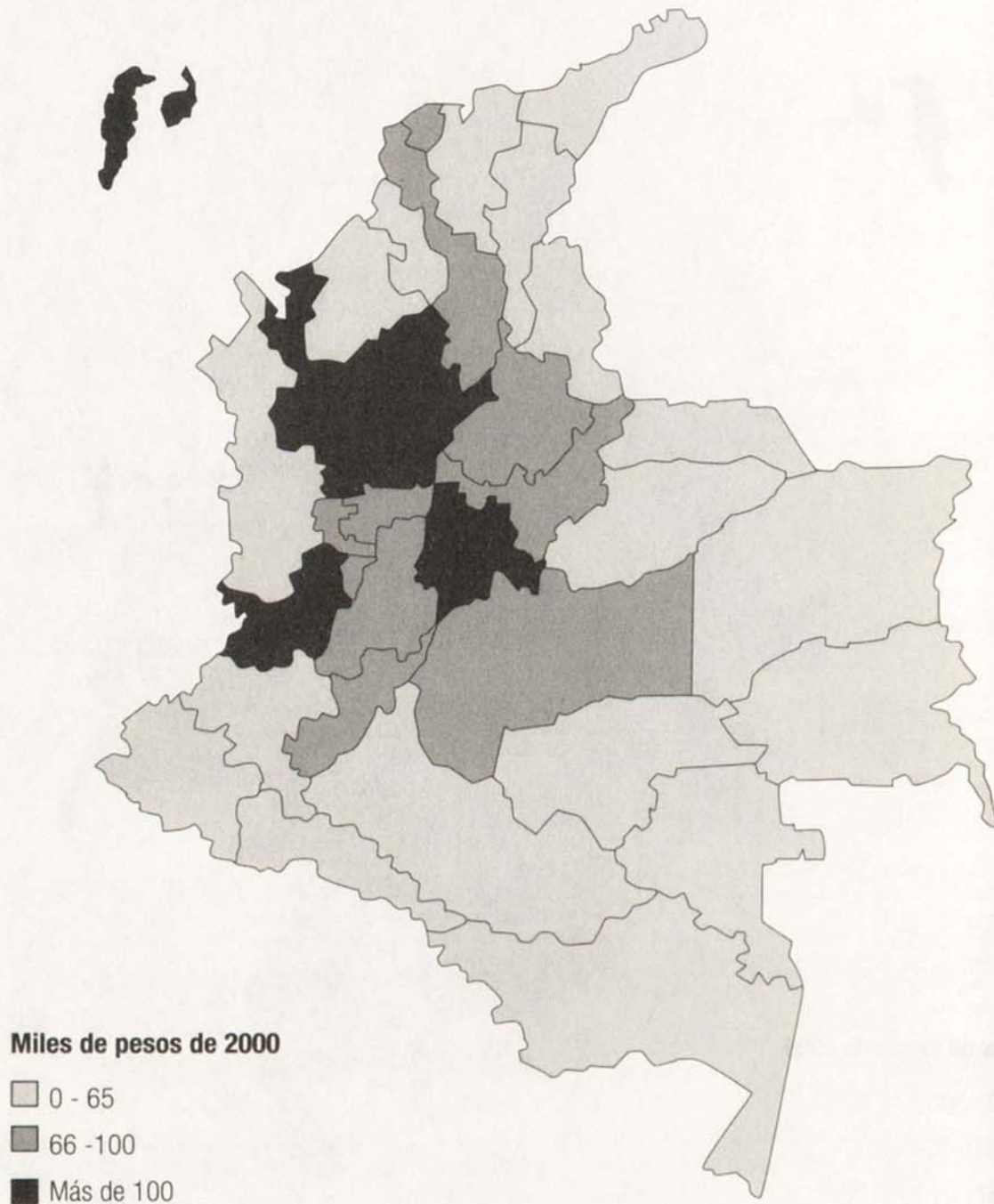
\* Los ingresos tributarios y transferencias consolidados por región corresponden a la suma de los ingresos tributarios más transferencias de los gobiernos centrales departamentales de la región y de los ingresos tributarios más transferencias del gobierno central municipal de cada municipio de la región.  
FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Mapa 1. Ingresos totales per cápita departamental promedio 1996-2000**  
(Miles de pesos de 2000)\*



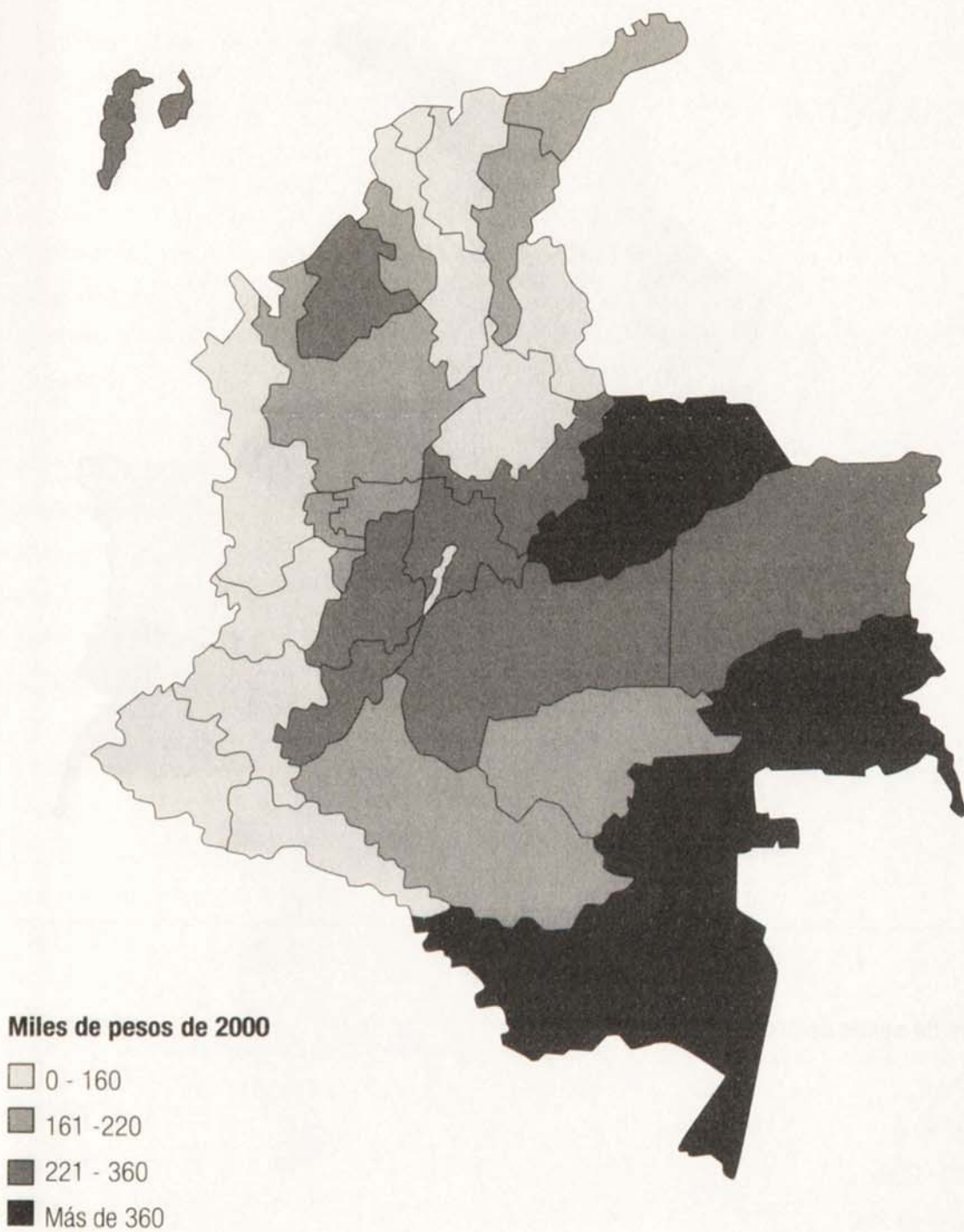
\* Los ingresos totales incluyen: ingresos corrientes, ingresos por transferencias e ingresos de capital.  
FUENTE: Elaboración de los autores apoyados en la base cartográfica del IGAC, Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y DANE.

**Mapa 2. Ingresos tributarios per cápita promedio 1996-2000**  
(Miles de pesos de 2000)



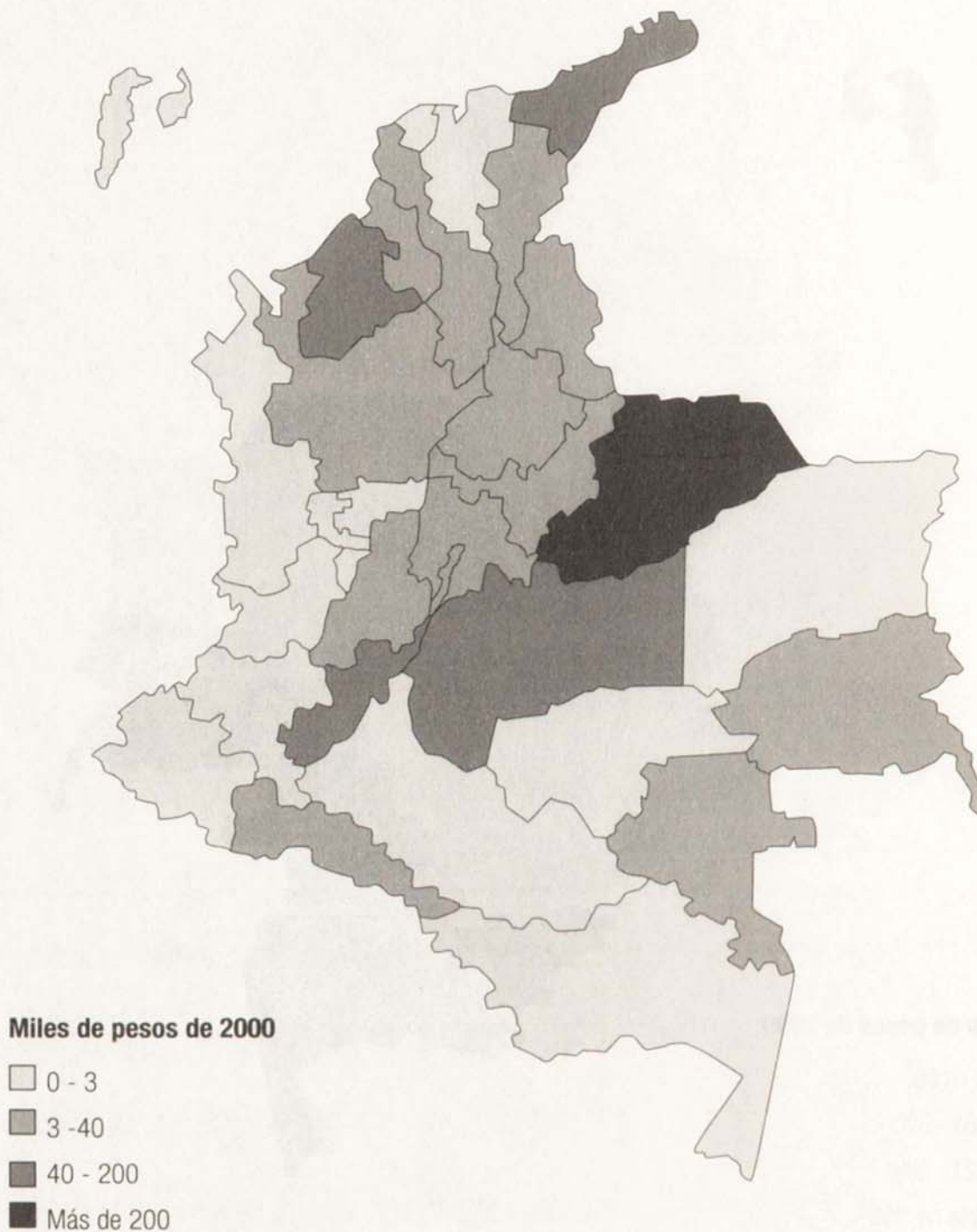
FUENTE: Elaboración de los autores apoyados en la base cartográfica del IGAC, Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y DANE.

**Mapa 3. Ingresos de transferencias per cápita departamental promedio 1996-2000**  
(Miles de pesos de 2000)



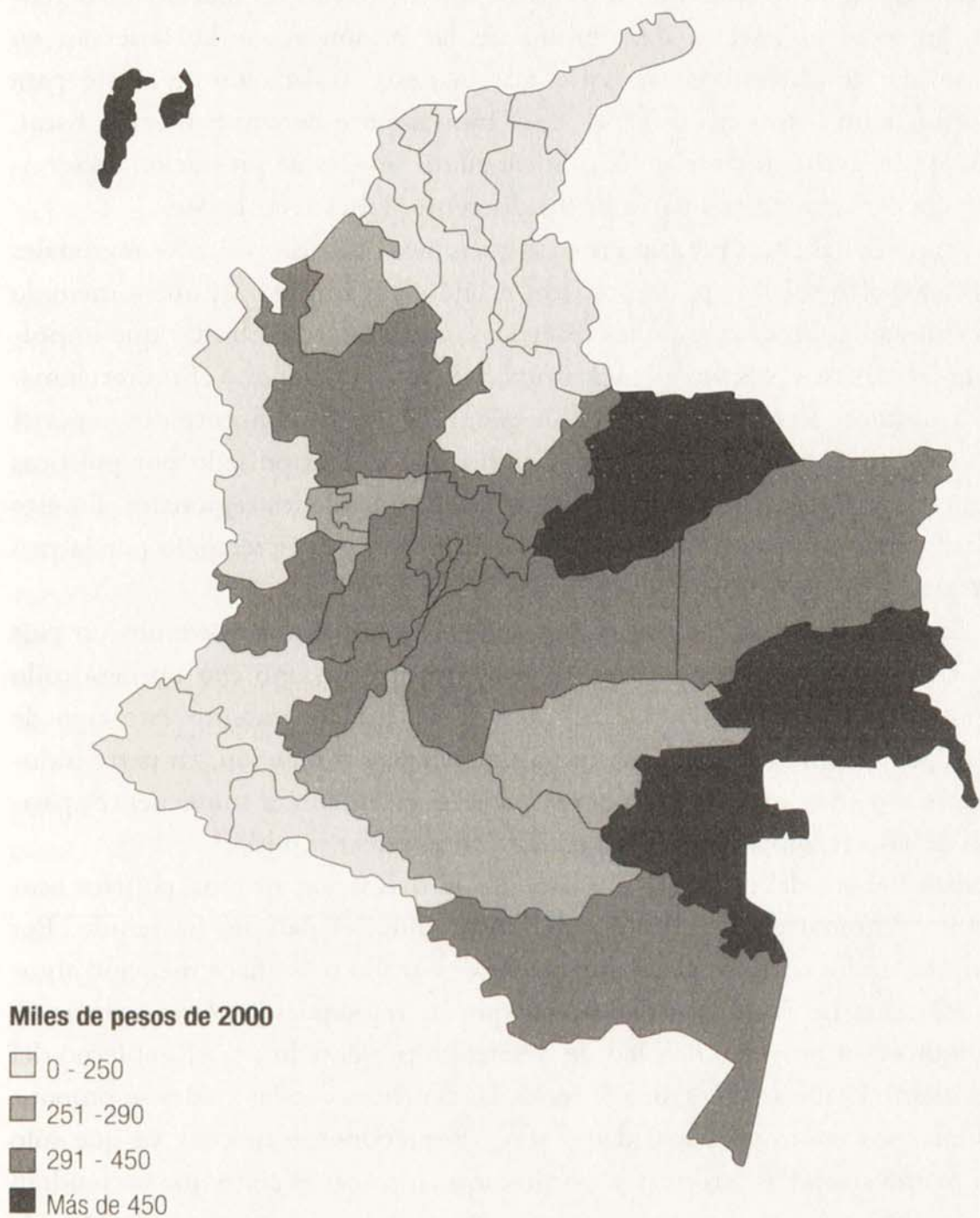
FUENTE: Elaboración de los autores apoyados en la base cartográfica del IGAC, Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y DANE.

**Mapa 4. Ingresos por regalías per cápita promedio 1996-2000**  
(Miles de pesos de 2000)\*



\* En los ingresos por regalías se incluyen los correspondientes al Fondo Nacional de Regalías.  
FUENTE: Elaboración de los autores apoyados en la base cartográfica del IGAC, Ministerio de Hacienda,  
Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y DANE.

**Mapa 5. Ingresos tributarios más transferencias per cápita departamental, promedio 1996-2000 (Miles de pesos de 2000)**



FUENTE: Elaboración de los autores apoyados en la base cartográfica del IGAC, Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y DANE.

### 3.4 Una propuesta para reducir la inequidad fiscal inter-territorial mediante un Fondo de Compensación

Examinando las profundas disparidades tanto económicas como en la asignación de los recursos de transferencias, además de las marcadas diferencias de recursos fiscales disponibles de las regiones que se observan en Colombia, consideramos necesario que la descentralización se ajuste para introducir un componente explícito y transparente de compensación fiscal, para lograr gradualmente un equilibrio en los niveles de prestación de servicios a la comunidad por parte de los diferentes entes territoriales.

Primero, debemos preguntarnos si queremos que los resultados regionales sean producto solamente de políticas económicas implícitas, que a menudo discriminan contra las regiones rezagadas, como sucedió con las que impulsaron la industrialización por sustitución de importaciones y el proteccionismo a algunos sectores de la economía geográficamente concentrados, o por el contrario deseamos generar un desarrollo regional impulsado por políticas explícitas y claras para la reducción de las desigualdades regionales. En este sentido, vale la pena destacar que Colombia se ha caracterizado por la casi total ausencia de una política regional.

En segundo lugar, debemos preguntarnos también si queremos un país con tres o cuatro megaciudades, o, por el contrario, uno con un desarrollo regional más equilibrado. De no ponerse en funcionamiento este tipo de políticas, con el tiempo llegaremos a una enorme migración, en parte inducida fiscalmente, de las áreas pobres hacia las ricas, con la consecuente aparición de las megalópolis que son usuales en el tercer mundo.<sup>39</sup>

Este debate debe incluir obviamente la definición de una política económica regional explícita, algo que hasta ahora el país no ha tenido. Por ejemplo, en los últimos cuatro planes de desarrollo no se hace mención alguna del tema de las disparidades económicas regionales y cómo reducirlas. Aunque en el proyecto de plan de desarrollo presentado por el gobierno del Presidente Uribe se menciona el tema, las políticas con las cuales se propone reducir esas enormes disparidades son completamente inocuas ya que sólo son manifestaciones retóricas y, por lo tanto, a priori es claro que no tendrán resultados positivos. Las políticas que planteadas en el proyecto de plan de

<sup>39</sup> Véase Krugman *et al.* (1996).

desarrollo que cursa en el Congreso son: fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública, profundización de la descentralización administrativa y fiscal, y ordenamiento territorial.<sup>40</sup>

Como hemos mencionado en este documento, cuando se diseñó la descentralización que ha tenido el país a partir de 1991 se buscaban principalmente fines de eficiencia en el gasto y de aumento en la legitimidad del Estado.<sup>41</sup> Algunos constituyentes aspiraban a que también ayudara a reducir las grandes disparidades regionales de nuestro país. Sin embargo, eso no fue lo que sucedió en Colombia. En la práctica, los artículos 356 y 357, además de la Ley 60 de 1993, tuvieron un impacto redistributivo mínimo. Por ejemplo, y adicional a lo mostrado en la sección anterior, en el gráfico 19 puede verse que las transferencias no consiguieron alcanzar un impacto redistributivo.<sup>42</sup> Allí mostramos cómo la asignación de las transferencias no tienen prácticamente ninguna relación con el nivel de PIB per cápita de los departamentos. Es decir, no se dirigieron hacia las regiones de menor ingreso.

Si tomamos la suma de los ingresos por transferencias y los ingresos tributarios locales como un indicador del monto de ingresos con los que pueden contar los departamentos, vemos que las regiones ricas cuentan con mayores recursos para proveer a sus ciudadanos de los servicios del Estado. Véase gráfico 20. La asociación es claramente positiva entre la disponibilidad de recursos fiscales per cápita y el PIB per cápita. Por lo tanto, es en los recursos tributarios propios donde se presentan las disparidades fiscales.

En la medida en que las transferencias no se destinen a las regiones más pobres, estas no contribuirán a reducir esas disparidades. En cifras promedio para el periodo 1996-2000, mientras Bogotá tenía por concepto de transferencias más ingresos tributarios, 375.570 pesos (del año 2000) por habitante, en el otro extremo se encontraba el departamento de Norte de Santander con sólo un 27,4% de ese valor, es decir, 102.320 pesos por habitante. Véase gráfico 18.

Esta situación permite afirmar que en Colombia no existe la equidad horizontal de la que hablan autores como Shah, es decir, que no se garantiza a

<sup>40</sup> Véase el documento: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, "Hacia un Estado comunitario".

<sup>41</sup> Véase Rivera (2001) y Castro (2002), entre otros.

<sup>42</sup> En el gráfico 18 pueden verse los montos de ingresos tributarios y de transferencias promedio para el periodo 1996-2000.

todos los ciudadanos un nivel comparable de servicios por parte del Estado sin importar el lugar en que residen.

Por todo lo anterior y para combatir las disparidades económicas en Colombia, creemos necesario ajustar el mecanismo de transferencias surgido de la descentralización, incorporando un componente de equidad "explícito", transparente y sencillo.

Como se mostró, la forma en que operó la descentralización en la década de 1990 no ayudó a resolver las disparidades regionales. Además, no se ha hecho el análisis integral del problema de las disparidades, es decir, teniendo en cuenta los recaudos y las transferencias, ya que ellos constituyen la mayor parte de los ingresos de los entes territoriales. Los analistas de la descentralización tienden a concentrarse en la discusión de las disparidades en el nivel de las transferencias per cápita. Sin embargo, cuando se consideran también los ingresos tributarios locales se puede ver que la descentralización no contribuyó a reducir las disparidades. Los entes territoriales más prósperos tienen una capacidad fiscal bastante mayor que los más pobres debido a que los primeros están en capacidad de cobrar mayores impuestos y, por lo tanto, pueden ofrecer más y mejores servicios a sus ciudadanos.

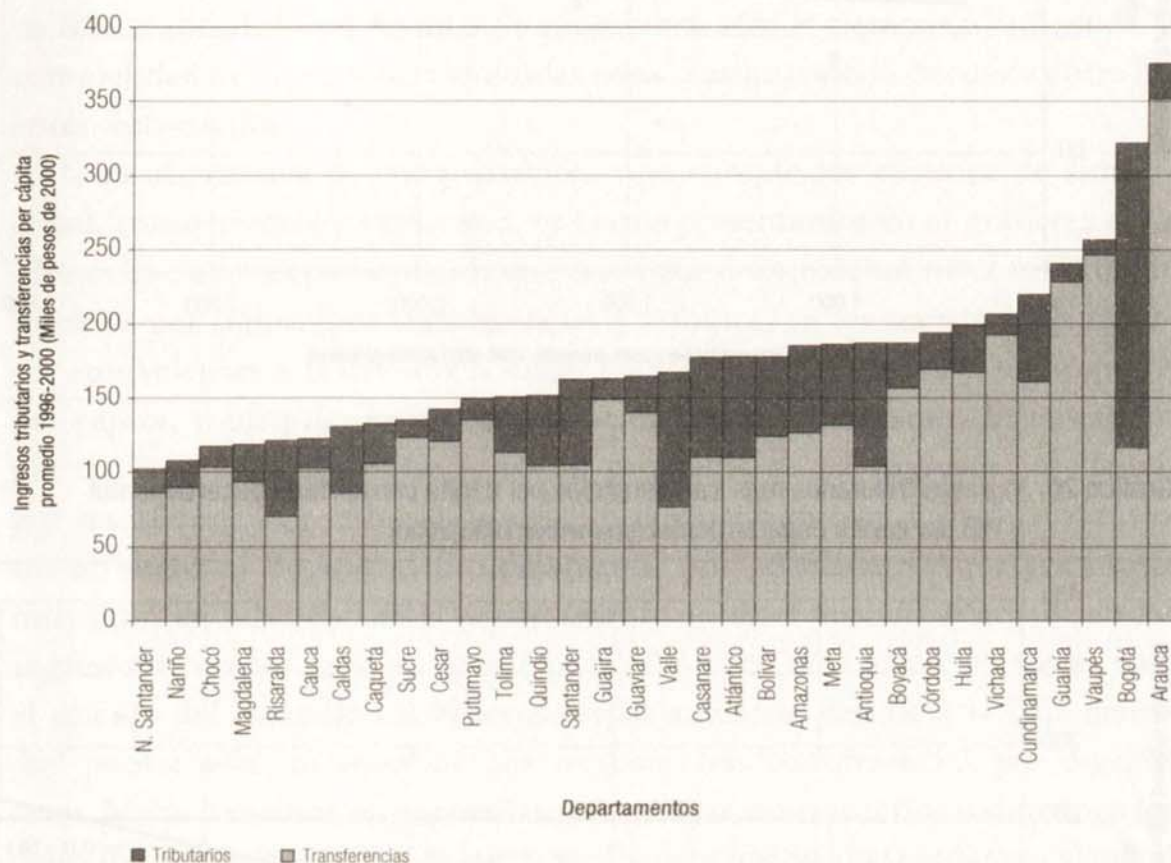
Una manera de enfrentar este problema de la inequidad horizontal es mediante la creación de un fondo de compensación fiscal inter-regional que transfiera recursos a los entes departamentales de menores ingresos per cápita. Esto les ayudaría a garantizar un nivel mínimo de servicios sociales a sus habitantes. Como lo señala Shah (1998), a nivel internacional este tipo de programas de compensación, aunque con diversas variaciones, han sido ampliamente utilizados para combatir las disparidades en países como Canadá, Alemania, Suiza, Australia, China, India, Japón y Corea entre otros.

En la mayoría de estos países, el gobierno central transfiere los recursos a los gobiernos subnacionales (por ejemplo: Canadá, Australia, Reino Unido, Japón y Korea entre otros) mientras en otros países, como Alemania, las transferencias de igualación las hacen aquellos estados cuya situación fiscal está por encima de un promedio, a aquellos que están por debajo de ese promedio. En algunos países las transferencias son condicionales mientras en otros no. Las fórmulas usadas, así como el condicionamiento de los recursos, son tema actual de un intenso debate tanto académico como práctico.<sup>43</sup>

Quizá, uno de los programas de igualación de mayor éxito en el mundo es el de Canadá. El principio básico de la compensación es que el gobierno federal tiene la responsabilidad de asegurarle a cada provincia los ingresos

suficientes para que pueda proporcionar un nivel mínimo de servicios públicos. Esto se logra proporcionándoles recursos suficientes para cubrir la diferencia entre los ingresos (o impuestos propios) provinciales per cápita y el ingreso medio per cápita correspondiente al promedio de 5 provincias representativas.<sup>43</sup>

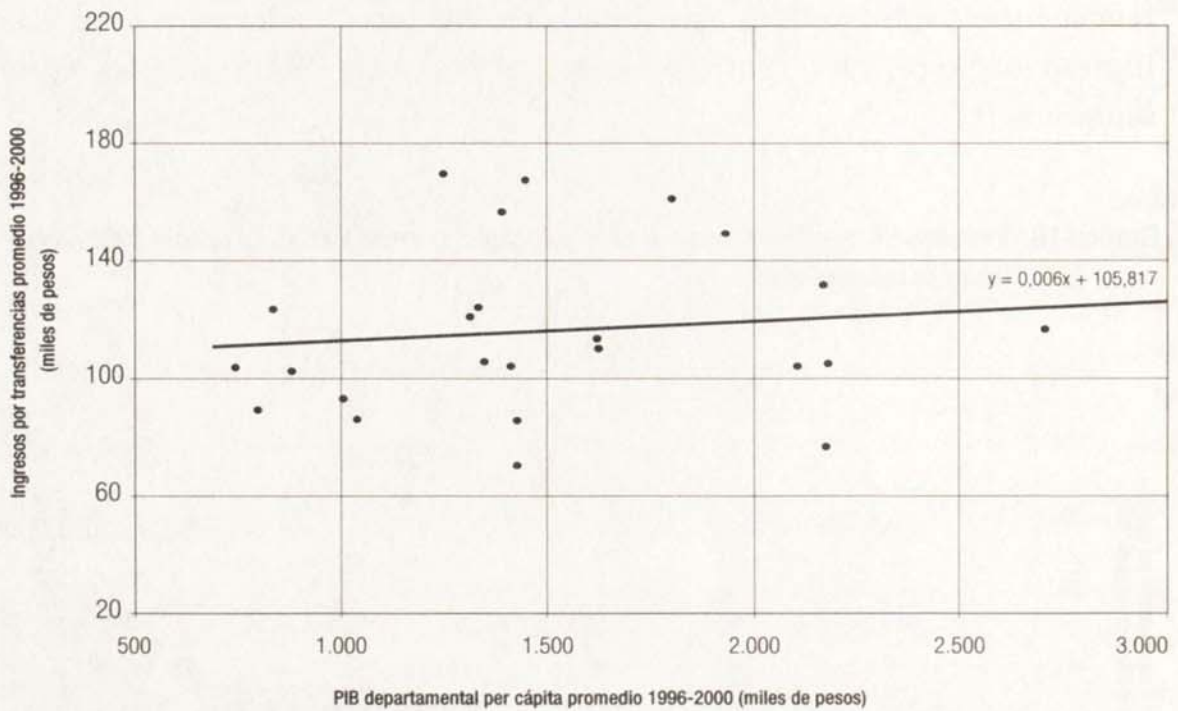
**Gráfico 18. Ingresos tributarios y transferencias per cápita departamental promedio 1996-2000**  
(Miles de pesos de 2000)



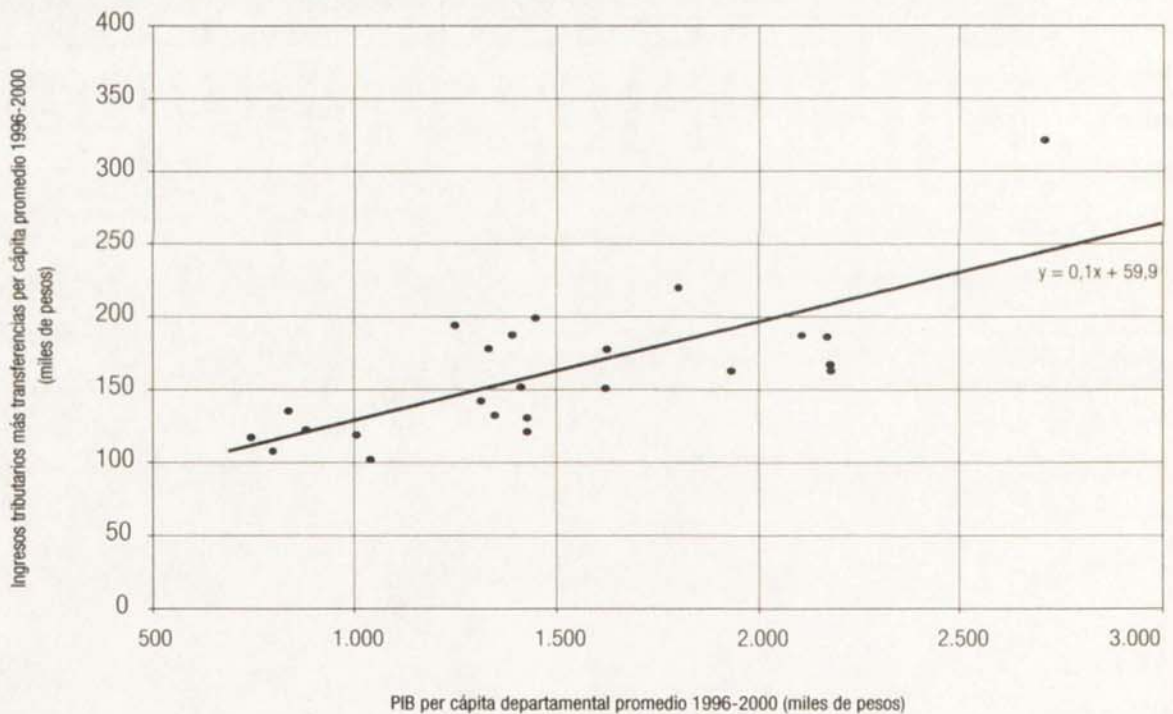
FUENTE: Cálculos de los autores con base en información de Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y DANE.

<sup>43</sup> Véase Ma (1997).

**Gráfico 19.** Ingresos por transferencias per cápita consolidado departamental y PIB per cápita departamental (promedios 1996-2000)



**Gráfico 20.** Ingresos tributarios más transferencias per cápita consolidado departamental y PIB per cápita departamental (promedios 1996-2000)



FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República, DANE y cálculos de los autores.

En Colombia, quizá la única propuesta de distribución de transferencias que vincula explícitamente un “componente” de equidad fue la que hicieron Alesina *et al.* (2000). Estos autores, reconociendo las profundas disparidades regionales en Colombia, sugirieron la incorporación en el diseño de las transferencias de un componente redistributivo que hiciera que los recursos fueran de las regiones ricas hacia las pobres.<sup>44</sup> Además, criticaron las fórmulas de asignación de transferencias así como la de regalías dado que éstas eran bastante complejas y no muy transparentes. En ese sentido, se puede afirmar que se diseñó sin saber qué efecto final tendría ese diseño sobre la distribución regional. Al parecer, el mismo problema lo tiene la Ley 715 de 2001, vigente en la actualidad. Si esa ley es o no progresiva, sólo el tiempo lo dirá, dada la complejidad de las fórmulas aplicadas para la asignación de recursos entre los entes territoriales.

Otra alternativa de compensación, que cumple los criterios de simplicidad, transparencia y explicitud, es la que presentamos en el gráfico 21. La idea es que a los departamentos que estén por debajo de un nivel mínimo de ingresos per cápita (por transferencias y tributos) se les transferirían recursos equivalentes a la diferencia entre un estándar per cápita y sus ingresos per cápita, multiplicado por la población del departamento. Ese estándar per cápita podría calcularse como un promedio de los ingresos per cápita, por transferencias y tributarios, de diez departamentos.<sup>45</sup> Esos departamentos no serán ni Bogotá ni Cundinamarca, por presentar valores per cápita muy altos en relación con el departamento anterior cuando se organizan los ingresos de menor a mayor (gráfico 21). Tampoco se tendrán en cuenta para el cálculo del estándar los Nuevos Departamentos, debido a la baja densidad poblacional, ni aquellos que reciban altas transferencias por regalías como Meta. Teniendo en cuenta las recomendaciones anteriores tomamos los cinco departamentos de cada extremo. En conclusión el estándar se calculará como el promedio simple de los ingresos per cápita de los siguientes departamentos: Norte de Santander, Nariño, Chocó, Magdalena, Risaralda, Atlántico, Bolívar, Antioquia, Boyacá y Huila. El nivel mínimo calculado

<sup>44</sup> En esa propuesta, la región Caribe recibiría el 49,58% y la Pacífica el 27,12% de las transferencias de equidad. Es decir, el 76,7% de los recursos de redistribución se iría para las dos áreas más pobres del país.

<sup>45</sup> Se toman diez departamentos como una muestra representativa de los departamentos del país. Este número podría ser mayor o menor y dependería del diseño del programa.

de esta forma para el periodo analizado es: 149.750 pesos por habitante (pesos de 2000).<sup>46</sup>

Así en nuestro ejemplo, el departamento de Norte de Santander, cuyo ingresos per cápita (por transferencias y tributarios) es de 102.320 pesos por habitante, recibiría una transferencia aproximada de 54.215 millones de pesos en 2001 (pesos de 2000). Como es evidente, los departamentos que se encuentran por encima del mínimo no recibirían nuevos recursos. Además de Norte de Santander, diez departamentos más recibirían recursos. Para este caso las transferencias totales a los departamentos compensados serían de 217.860 millones de pesos, que equivalen a un 23% más de lo que recibieron en ese periodo.<sup>47</sup> Este cálculo podría hacerse cada año y sería aconsejable tomar el promedio de los cuatro años anteriores para estabilizar el comportamiento de las transferencias y de los ingresos tributarios.

Aquí habría que resaltar un tema importante: el de la financiación. Los recursos para el fondo saldrían necesariamente de un compromiso del gobierno central en coordinación con los departamentos del país. La financiación requiere del compromiso y la voluntad política para combatir las inequidades en Colombia.

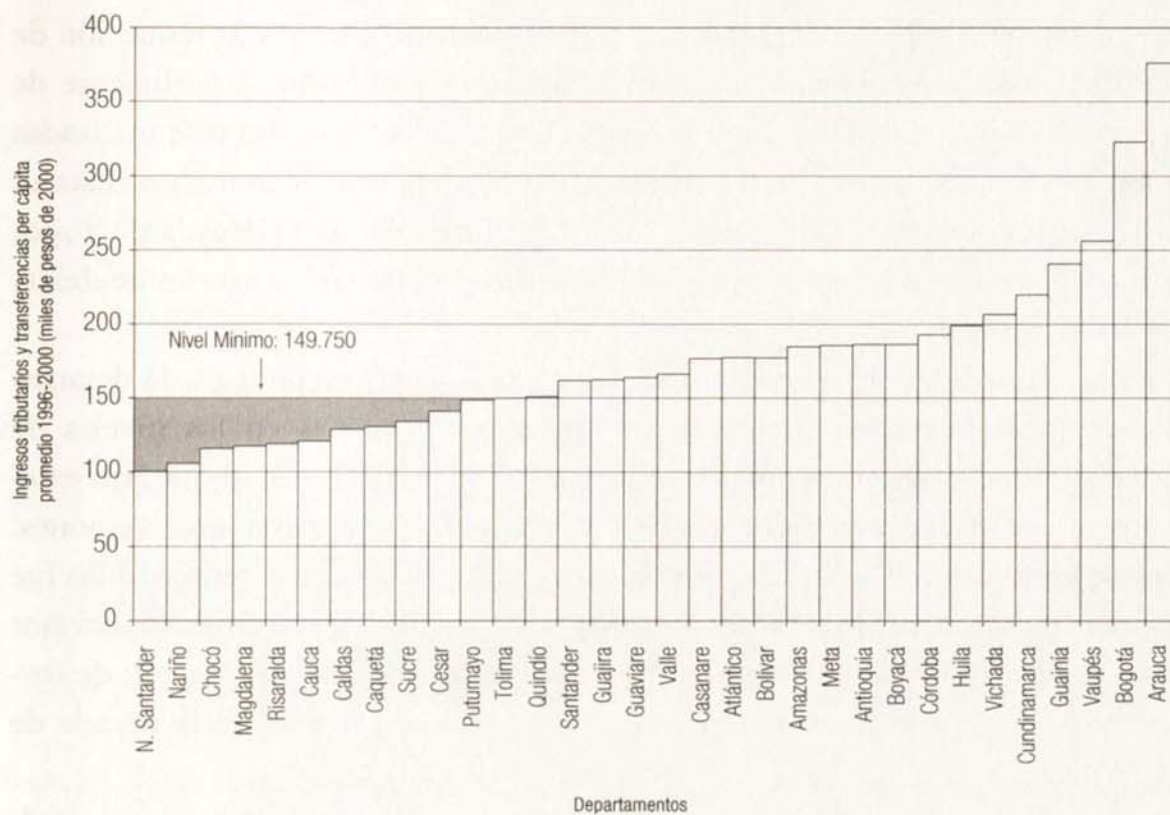
En síntesis, en Colombia ha faltado preocupación y compromiso político con la equidad económica inter-regional. Siempre se trata la equidad como un resultado adicional de alguna política pero no como un objetivo claro a alcanzar. Ante la falta de políticas explícitas para combatir las inequidades se

---

<sup>46</sup> Una de las principales discusiones con respecto a los programas de compensación fiscal es que éstos pueden incentivar la pereza fiscal de los entes regionales que reciben recursos. Sin embargo, se ha demostrado que esto no es necesariamente cierto debido a que en el diseño de las fórmulas de compensación se podría tener en cuenta este problema para corregirlo. En el presente documento no se tiene en cuenta este criterio en la fórmula, así como tampoco el de necesidad de gasto ni el de capacidad fiscal, aunque se reconoce que pueden ser incluidos sin mayor dificultad en el diseño de estos programas. Véase Ma (1997). Así pues, la pereza fiscal sería un problema técnico de diseño de la fórmula más que del programa en sí.

<sup>47</sup> Este monto equivale al 5,3% de las transferencias totales promedio 1996-2000, tanto a municipios como a departamentos. Dentro de los departamentos que recibirían compensación se encuentran departamentos reconocidos por su bajo nivel de ingresos per cápita como Norte de Santander, Nariño, Chocó, Magdalena, Cauca, Caquetá, Sucre y Cesar. Además, están dos departamentos que no se espera que estuviesen en el grupo: Risaralda y Caldas. Ambos departamentos, aunque muestran un nivel per cápita de ingresos tributarios importante, en las transferencias no les va muy bien, véase gráfico 18.

**Gráfico 21. Mecanismo de compensación para la equidad basado en ingresos tributarios más transferencias per cápita promedio 1996-2000**



FUENTE: Cálculos de los autores con base en información de Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y DANE.

propone una modificación al sistema de transferencias y se plantea la creación de un fondo de igualación de los ingresos per cápita con que cuentan los departamentos, lo cual ayudaría a reducir las disparidades económicas inter-regionales. El ejemplo anterior no pretende más que plasmar las ideas generales de un fondo de compensación para Colombia y debido a su simplicidad debe ser mejorado principalmente en el diseño minucioso de las fórmulas de distribución.<sup>48</sup> Lo importante es resaltar que esa es la dirección en la que se necesita avanzar en la descentralización en los próximos años si queremos mejorar la equidad territorial y combatir la pobreza en nuestro país.

<sup>48</sup> Existen posibilidades más complejas, sin embargo, un programa como el planteado es el ideal para empezar el desarrollo y adaptación de este tipo de fondos gracias a la facilidad de cálculo y a la información requerida. (Ma, 1997).

## IV Conclusiones

En este trabajo hemos mostrado que la enorme descentralización fiscal que Colombia adelantó a partir de 1991 no ha contribuido a la reducción de las disparidades regionales. Es más, entre 1991 y el 2000 el coeficiente de variación del logaritmo del PIB per cápita, una de las medidas más utilizadas para medir esas disparidades, muestra una tendencia al incremento. Esta es una situación bastante dramática ya que a comienzos de la década de 1990, Colombia era ya un país con profundos desequilibrios en los niveles de desarrollo de sus regiones.

Infortunadamente, el país nunca ha contado con una política de desarrollo regional orientada a reducir las enormes diferencias en los niveles de ingreso per cápita de sus entes territoriales. Por el contrario, lo que han existido son políticas regionales implícitas orientadas a favorecer unas regiones, las industriales y Bogotá, a costa de otras, las agrícolas no cafeteras. Ello fue evidente, por ejemplo, con los sesgos y distorsiones en el comercio exterior que se presentaron en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (desde fines de la década de 1940 hasta finales de la década de 1980).<sup>49</sup>

La descentralización fiscal tiene que ser uno de los componentes más importantes de una política regional "explícita" dirigida a reducir las enormes y crecientes inequidades horizontales de nuestro país. Por ello, hemos señalado que estamos en mora de introducirle un viraje a la descentralización para lograr que aquellos entes territoriales más rezagados puedan tener recursos fiscales suficientes, mediante un fondo de compensación, para ofrecerle a sus habitantes un mínimo de educación, salud e infraestructura. Sólo así podrán mejorar su competitividad como regiones.

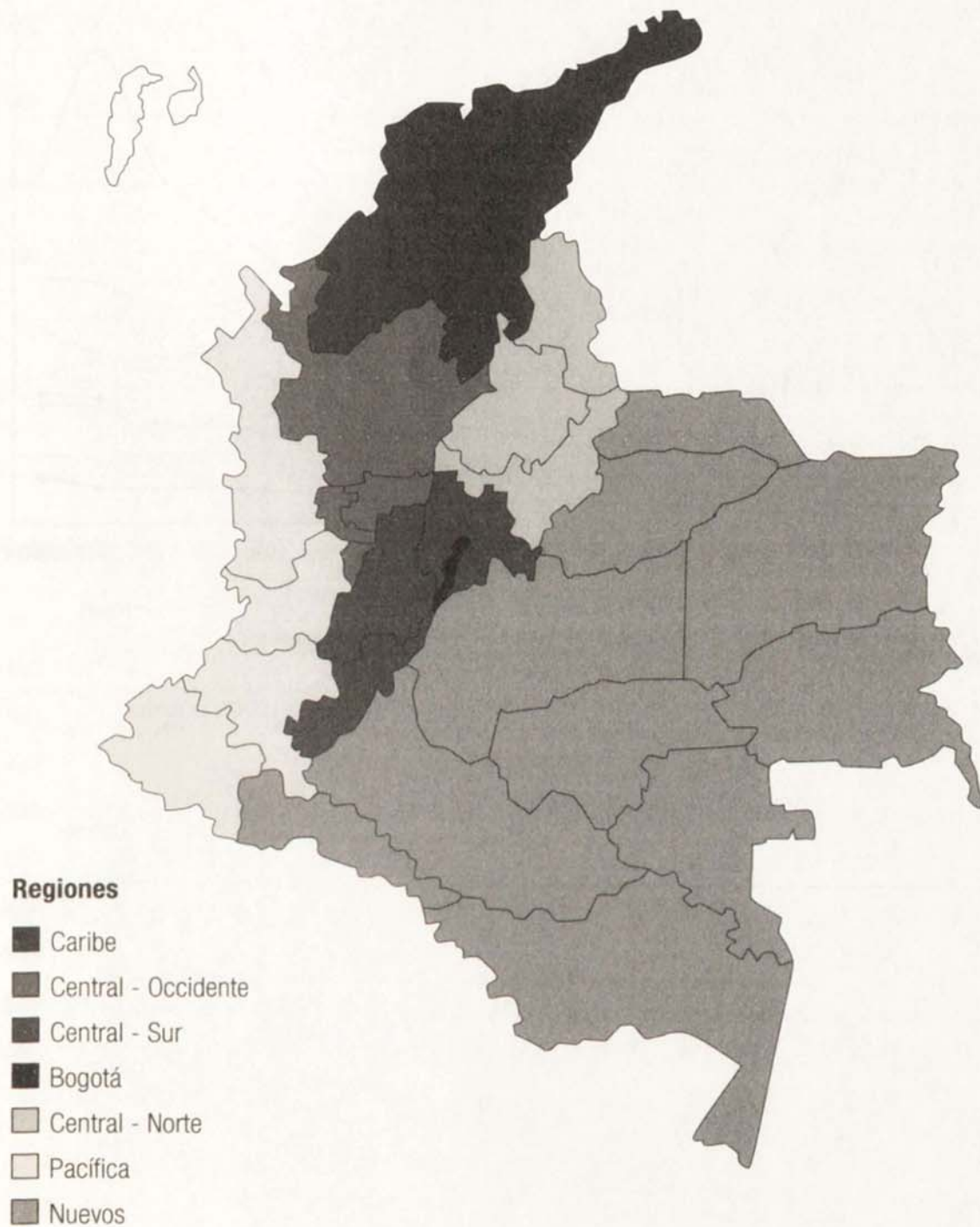
De lo contrario lo que veremos en los próximos años será la ampliación de la brecha entre las regiones ricas y las regiones pobres. La consecuencia será necesariamente que los habitantes de estas últimas emigrarán hacia donde el Estado les pueda dar mejor educación y salud para sus familias. Bogotá podría convertirse entonces una megalópolis con una periferia subdesarrollada y escasamente poblada.

<sup>49</sup> Véase García (1999).

## Anexos

### Anexo 1. Regiones utilizadas en el documento

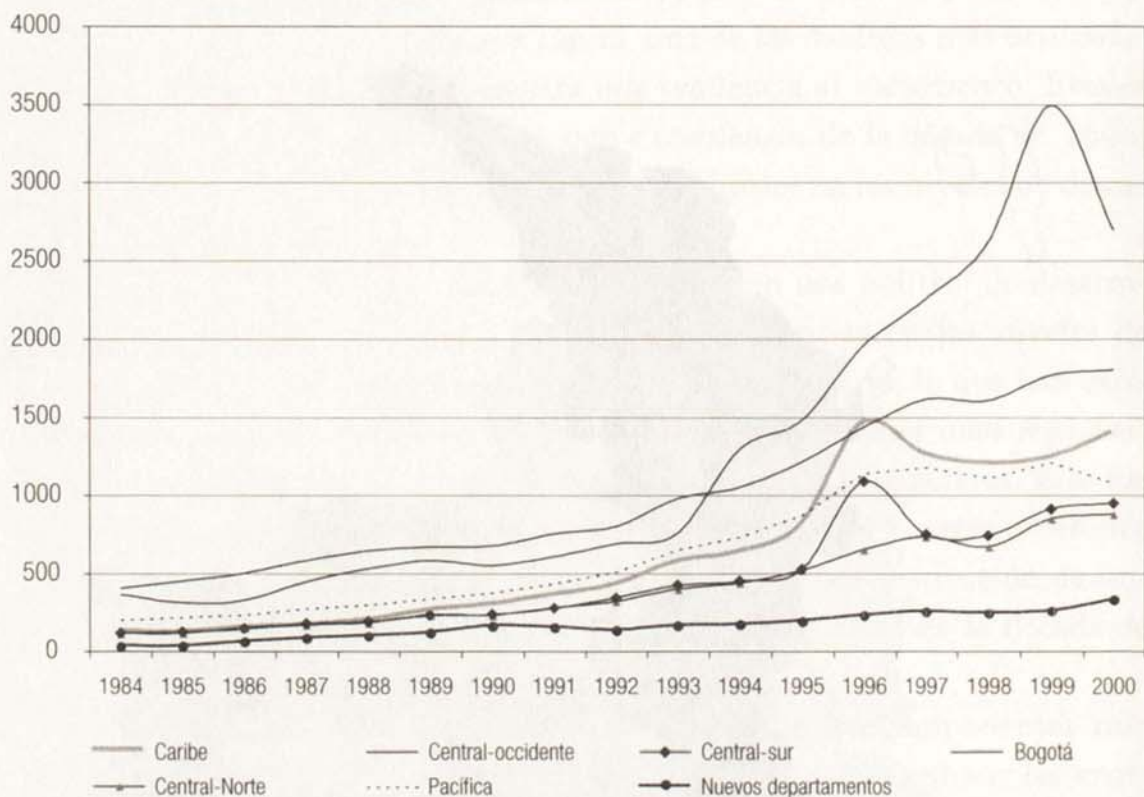
---



FUENTE: Elaboración de los autores apoyados en la base cartográfica del IGAC.

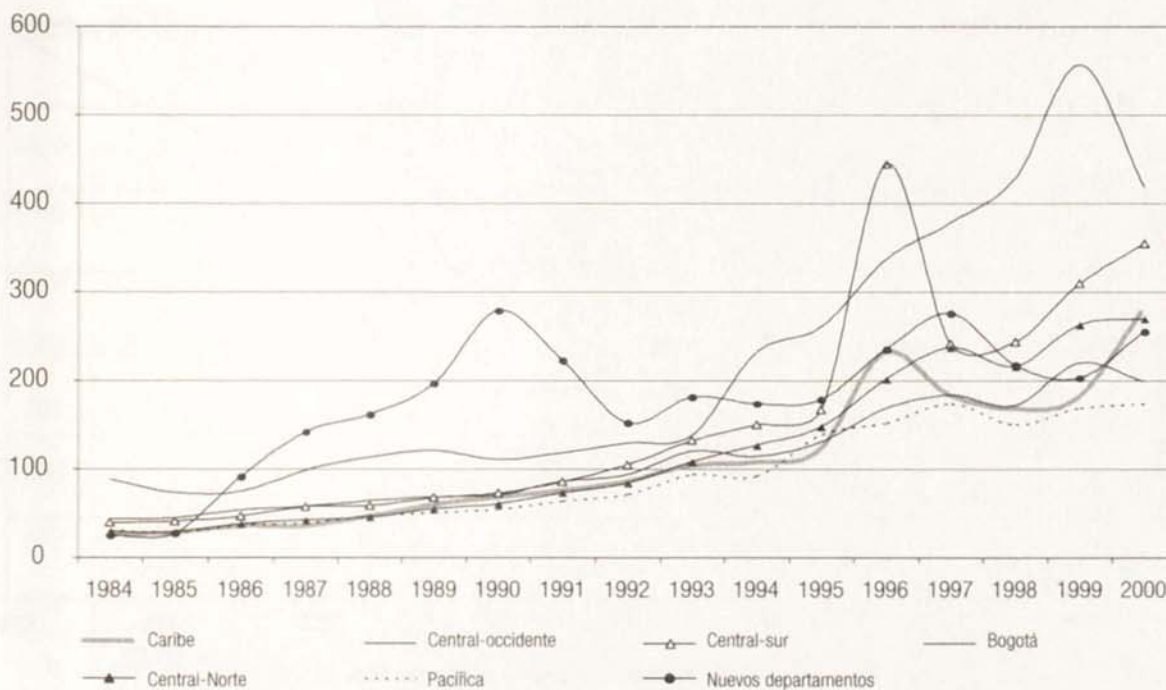
## Anexo 2. Gráficos municipales de ingresos totales (anexo 1)

**Gráfico 22. Ingresos totales reales municipales agrupados por regiones, 1984 - 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)

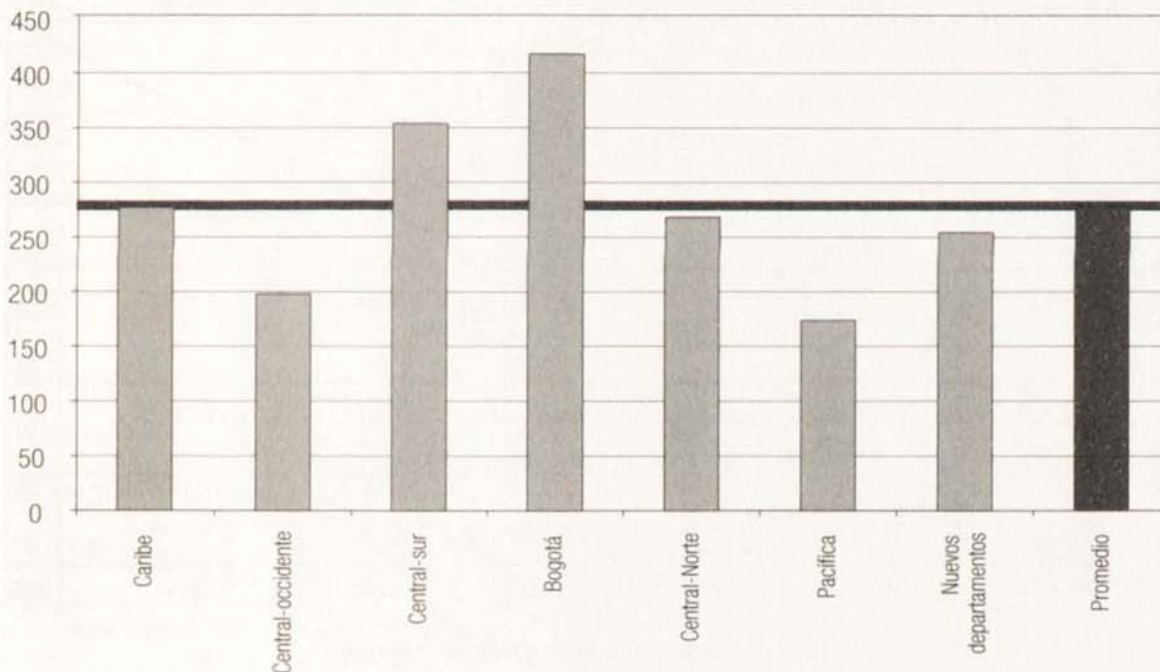


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 23. Ingresos totales per cápita municipales agrupados por regiones, 1984 - 2000**  
(Miles de pesos de 2000)

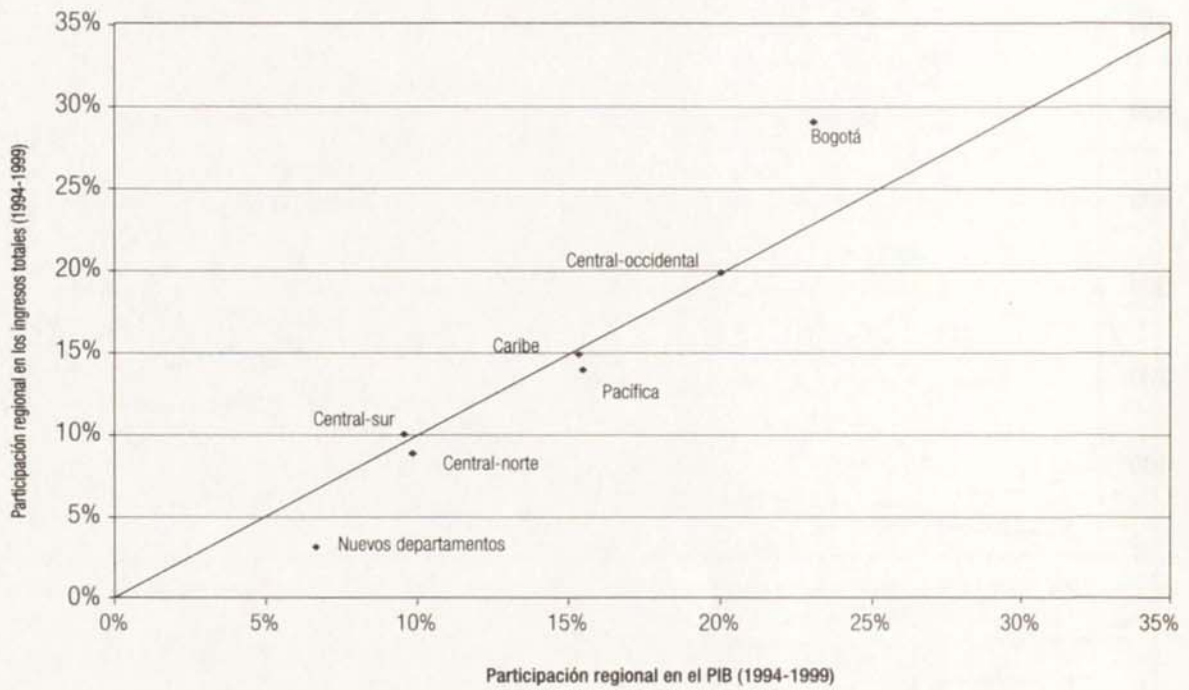


**Gráfico 24. Ingresos totales per cápita municipales agrupados por regiones, año 2000**  
(Miles de pesos de 2000)

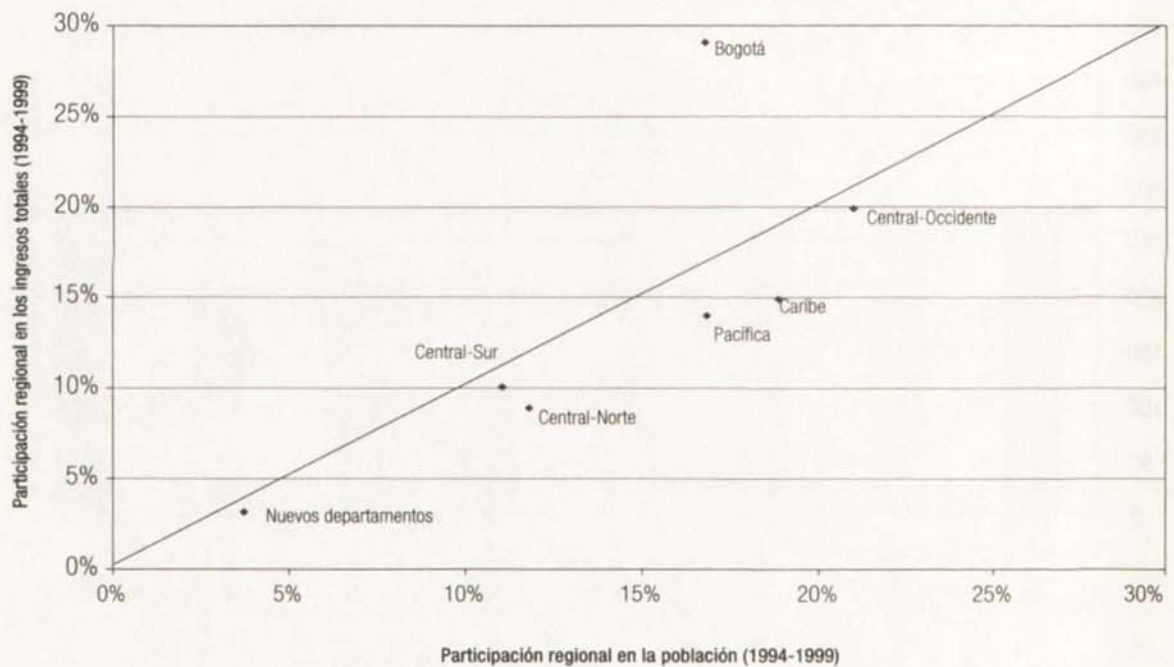


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 25. Participación regional de los ingresos totales municipales versus participación en el PIB nacional, 1994 – 1999**



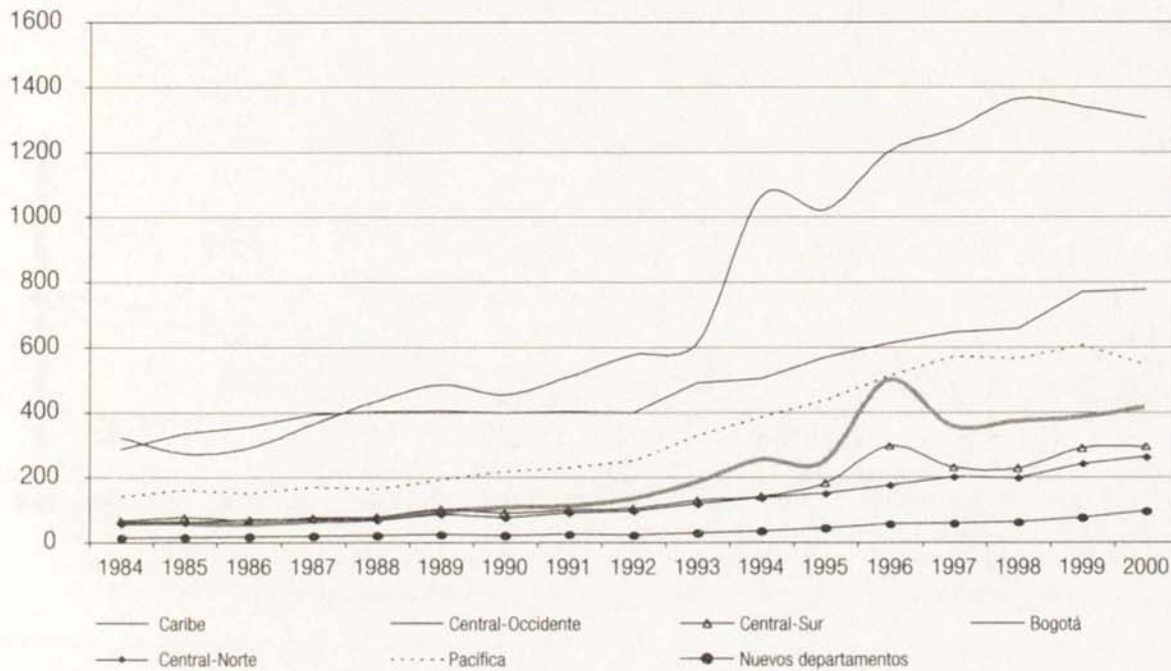
**Gráfico 26. Participación regional de los ingresos totales municipales versus participación población regional, 1994 – 1999**



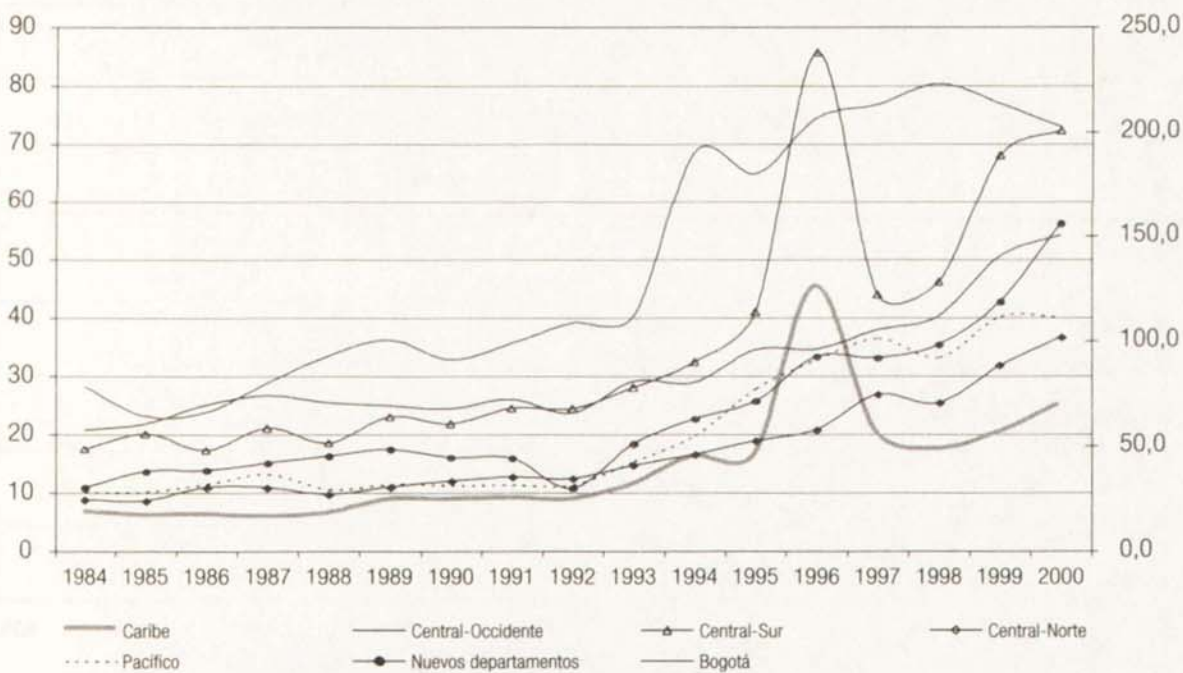
FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

### Anexo 3. Gráficos municipales de ingresos corrientes (anexo 2)

**Gráfico 27. Ingresos corrientes reales municipales agrupados por regiones, 1984 - 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)



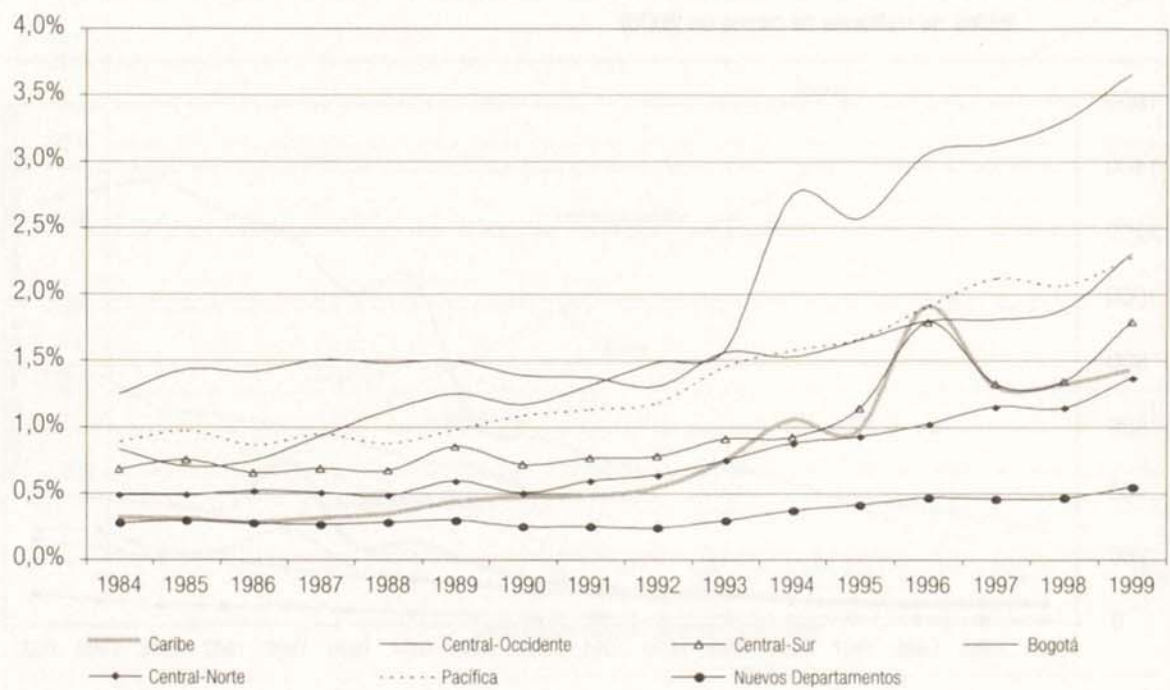
**Gráfico 28. Ingresos corrientes per cápita reales municipales agrupados por regiones, 1984 - 2000 (Miles de pesos de 2000)\***



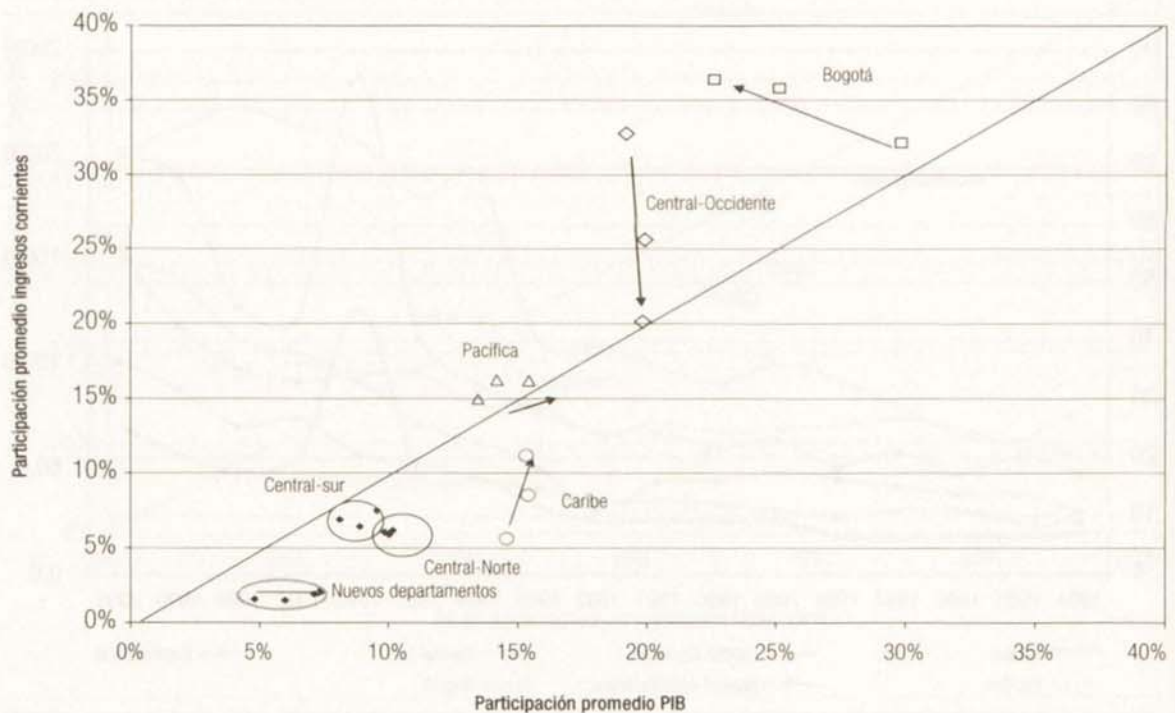
\* Los valores de Bogotá se deben mirar en el eje derecho.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 29. Relación ingresos corrientes sobre PIB regional**  
(base 1994)

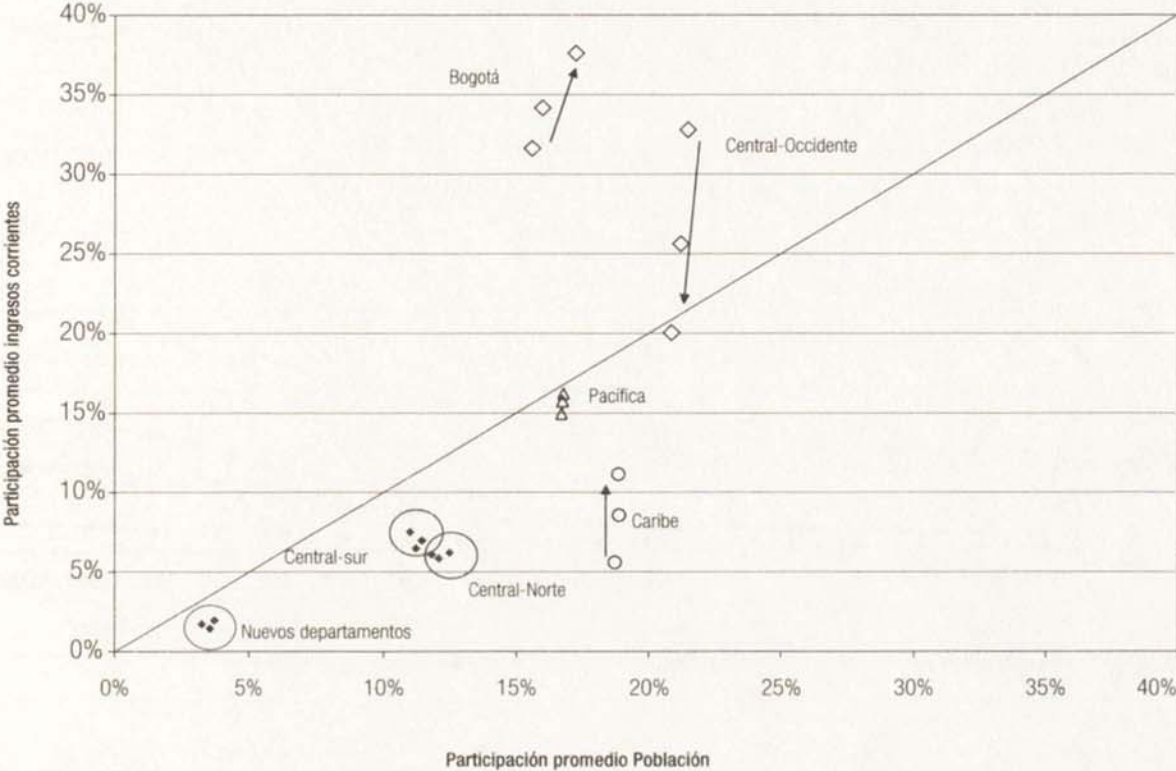


**Gráfico 30. Participación regional de los ingresos corrientes versus participación regional del PIB nacional, 1984 - 2000**



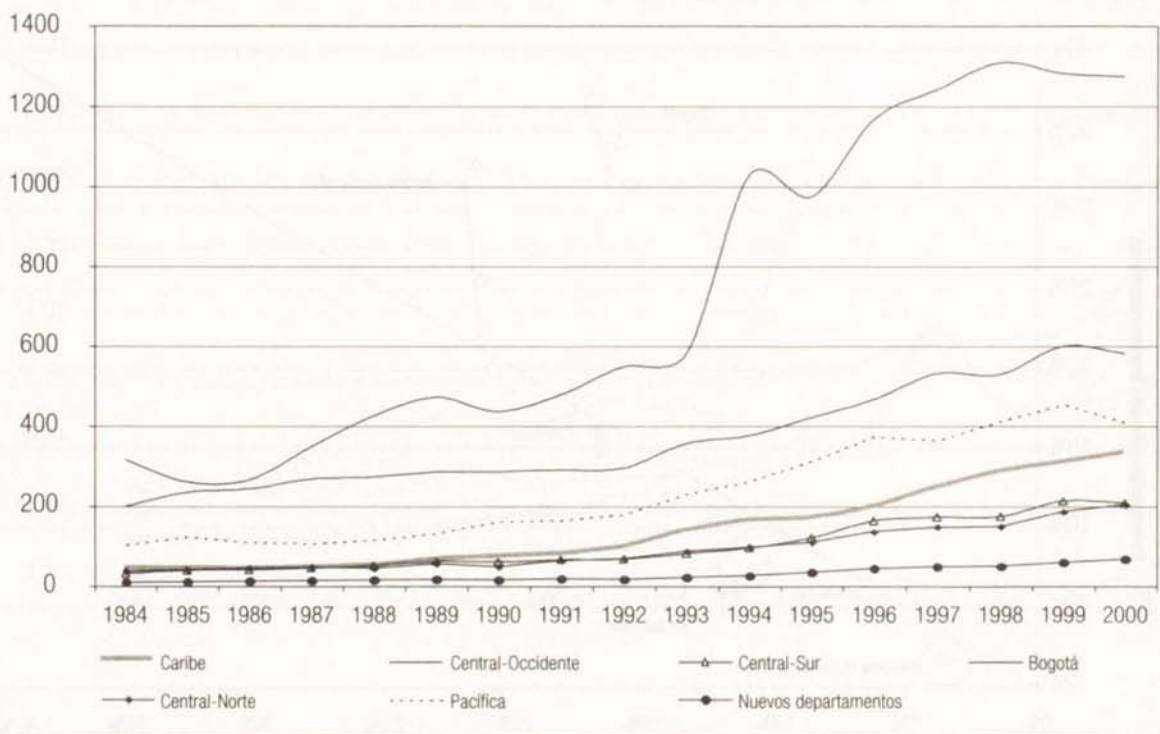
FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 31. Participación regional de los ingresos corrientes versus participación regional de la población nacional, 1984 - 2000**

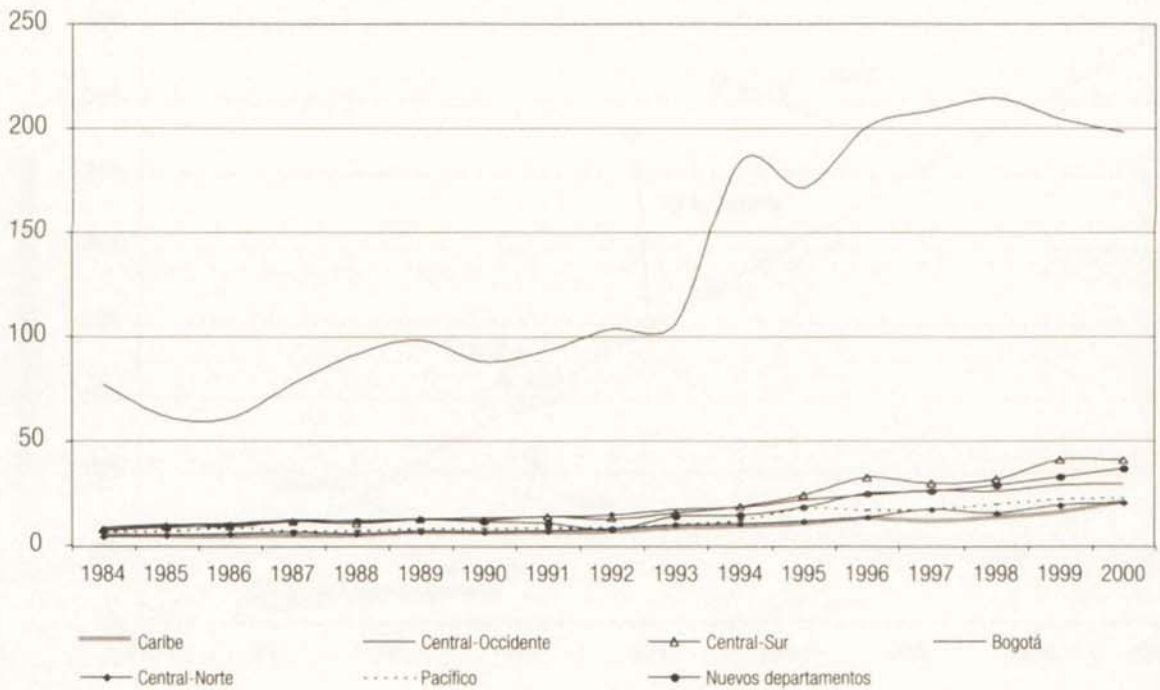


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 32. Ingresos tributarios municipales agrupados por región, 1984 – 2000**  
(Miles de millones de pesos de 2000)

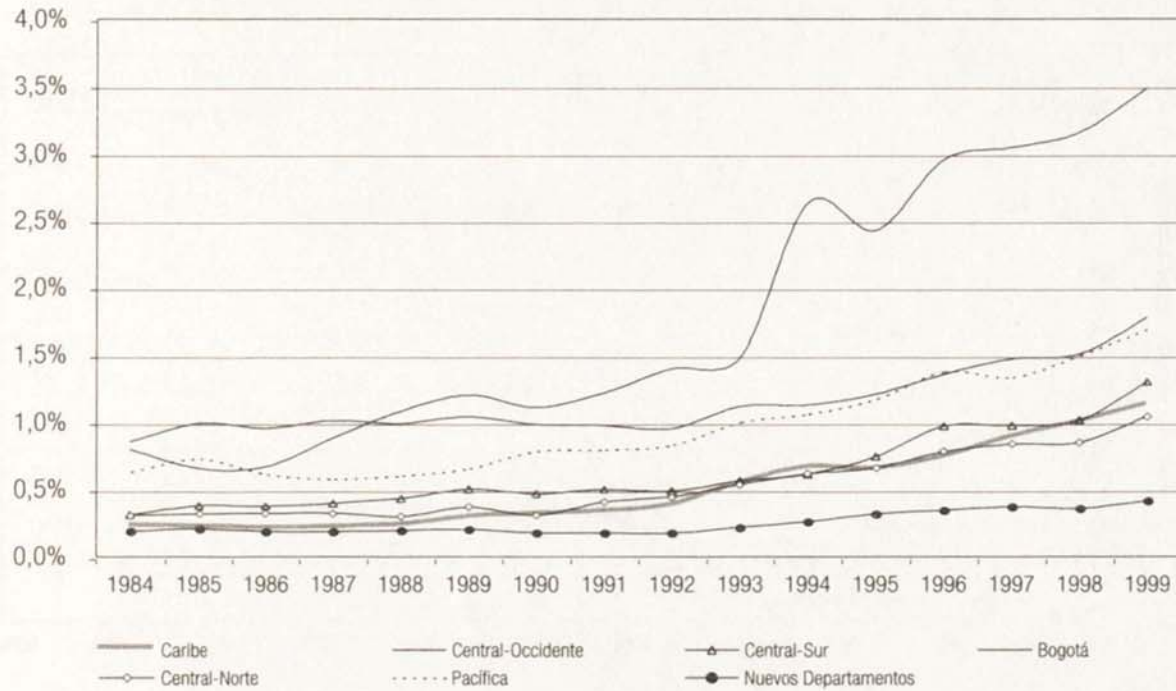


**Gráfico 33. Ingresos tributarios per cápita municipales agrupados por región, 1984 – 2000**  
(Miles de pesos de 2000)

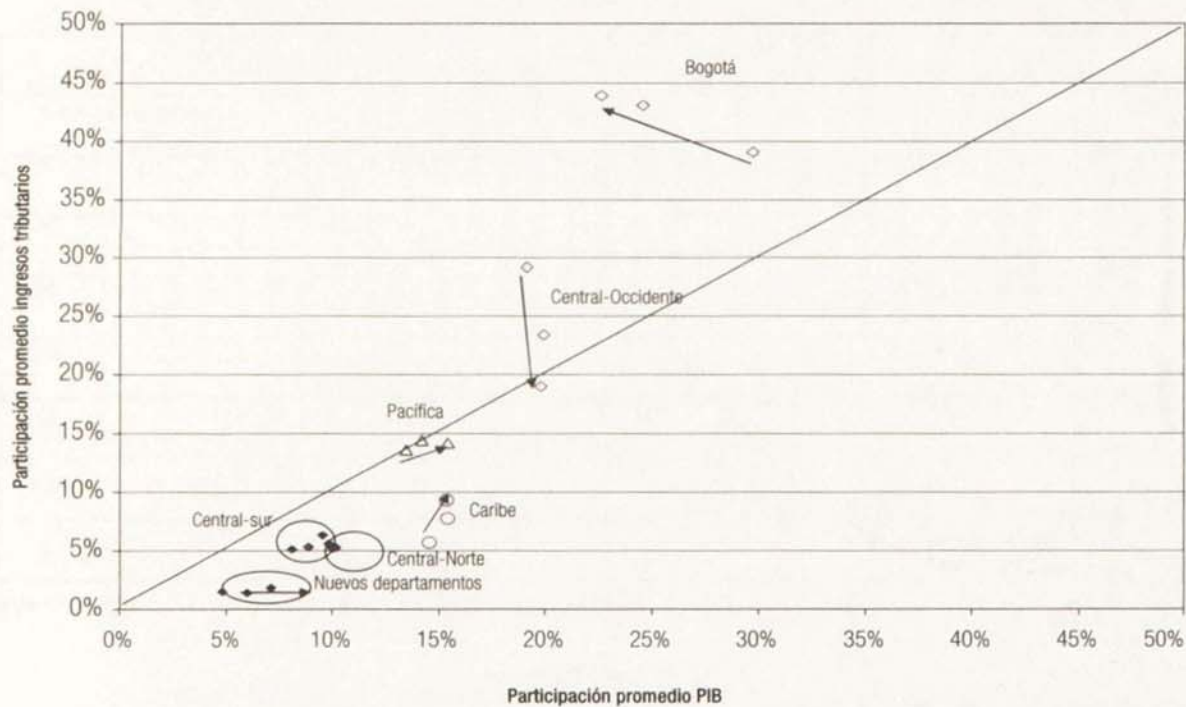


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 34. Relación ingresos tributarios sobre PIB (base 1984)**

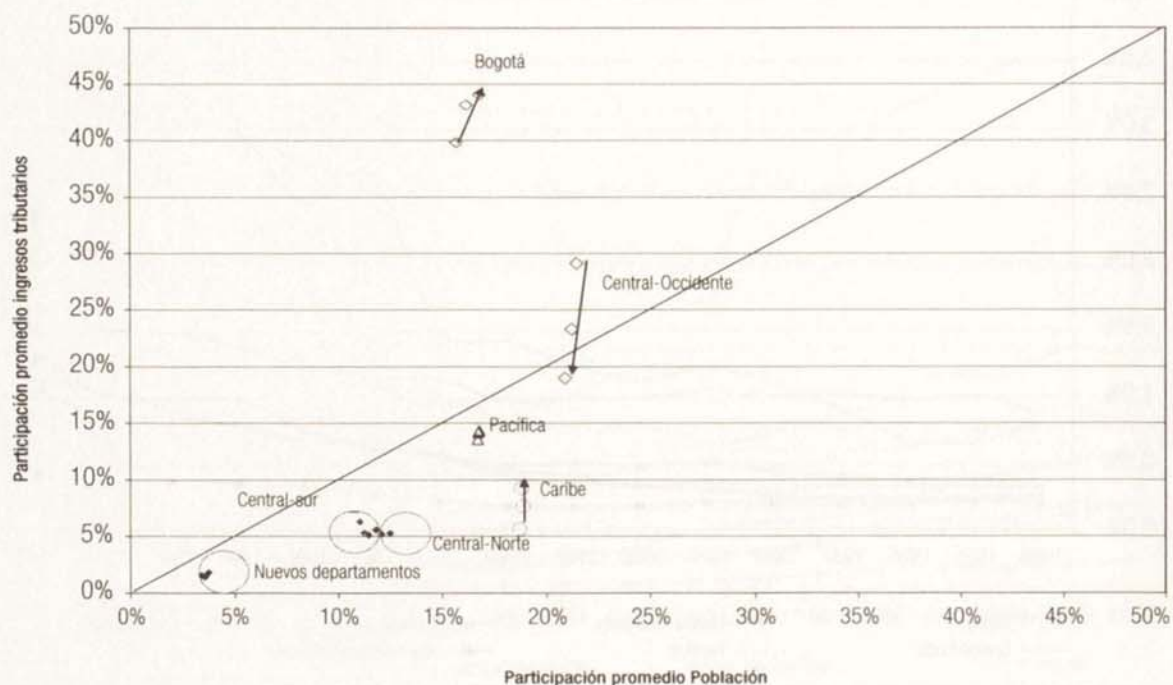


**Gráfico 35. Participación regional de los ingresos tributarios versus participación regional en el PIB, 1984 - 2000**

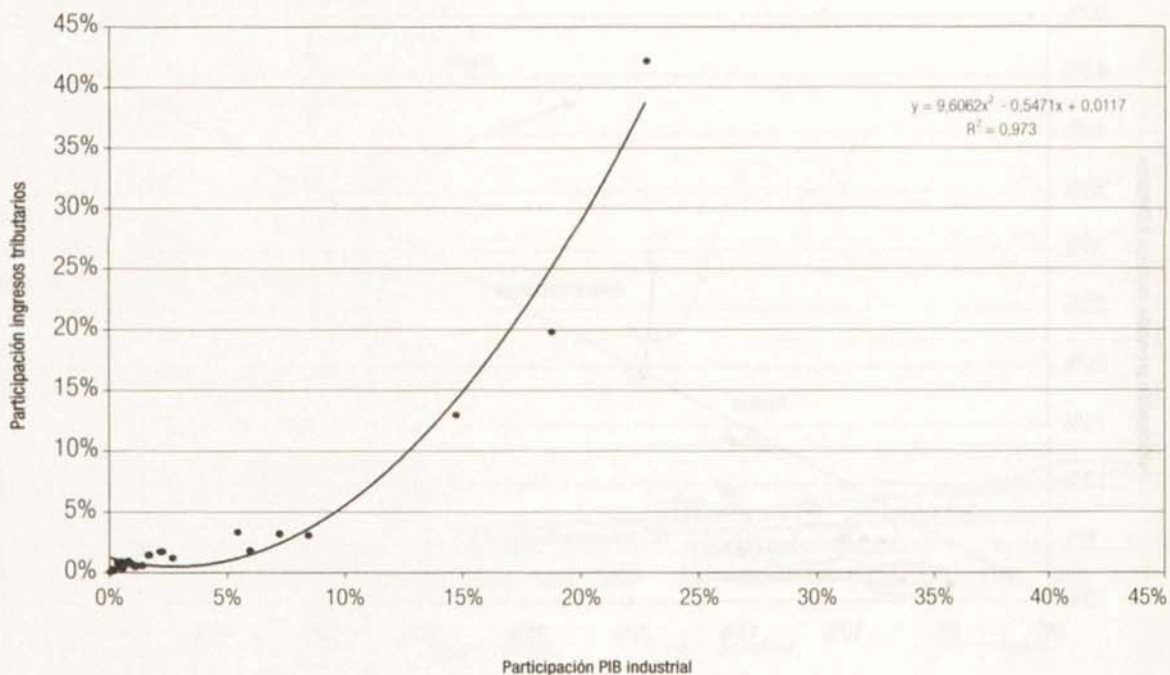


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 36. Participación regional de los ingresos tributarios versus participación regional en población, 1984 - 2000**

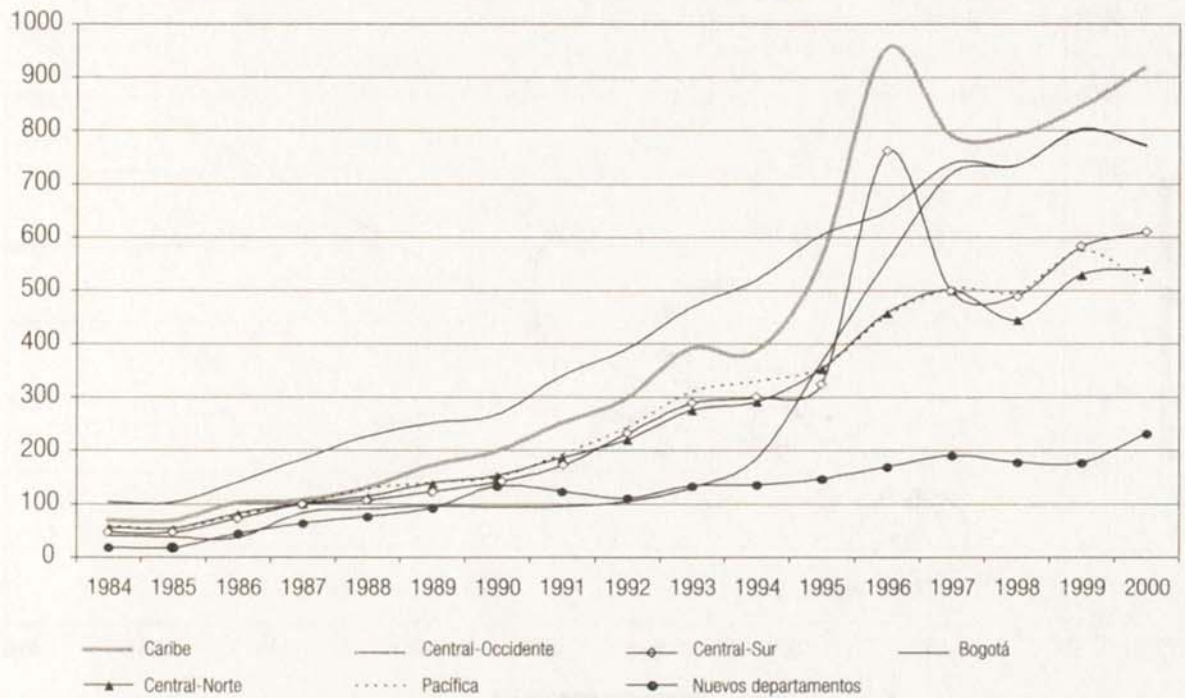


**Gráfico 37. Relación PIB industrial versus ingresos tributarios de municipios agrupados por departamentos (promedio 1984 - 1999)**

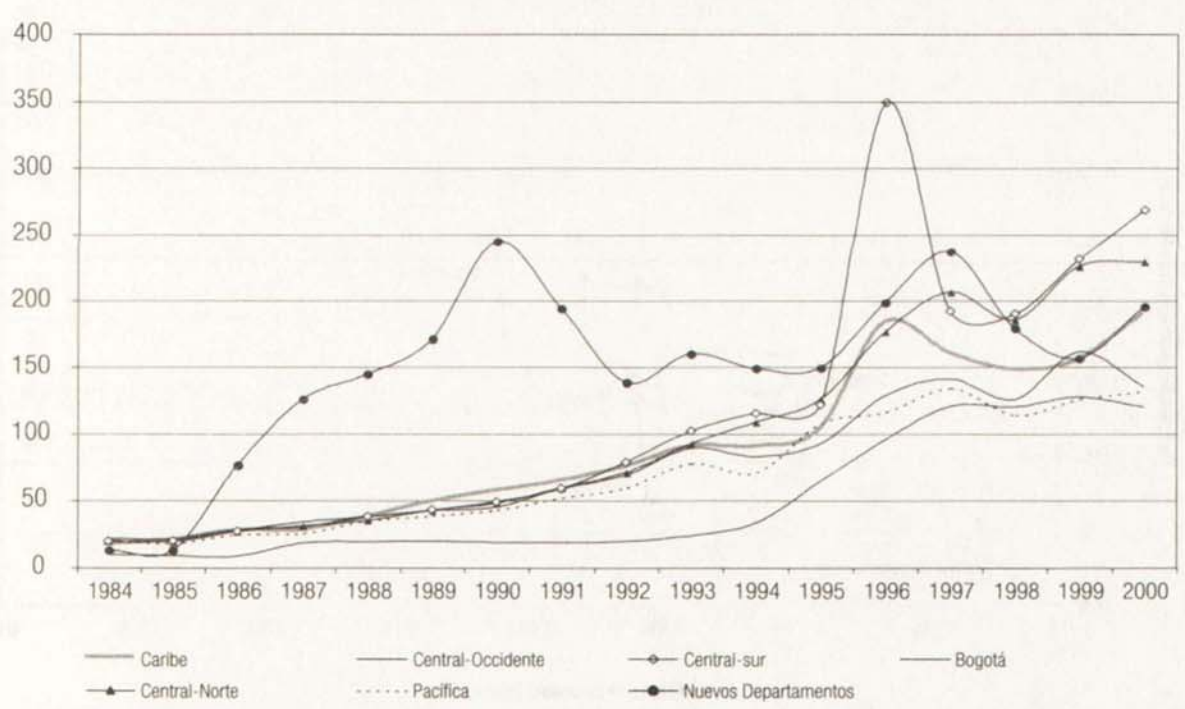


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 38. Transferencias municipales totales agrupadas por regiones**  
(Miles de millones de pesos de 2000)

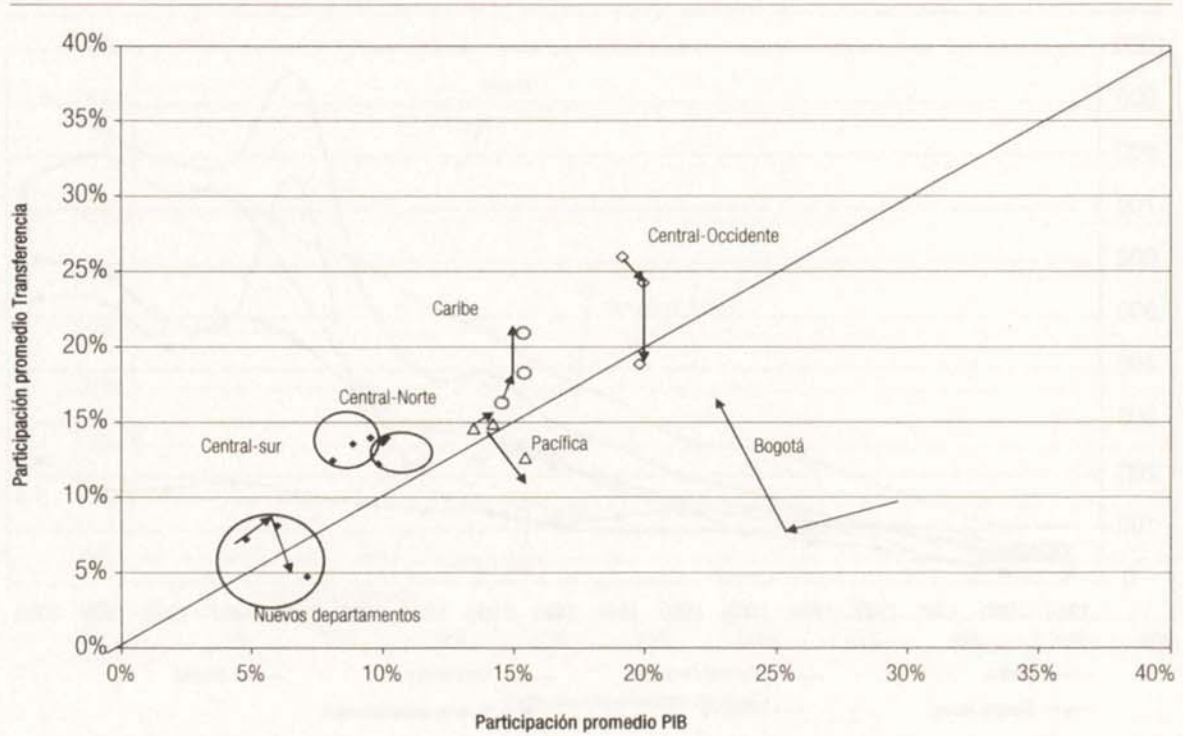


**Gráfico 39. Transferencias totales per cápita agrupadas por región**  
(Miles de pesos de 2000)

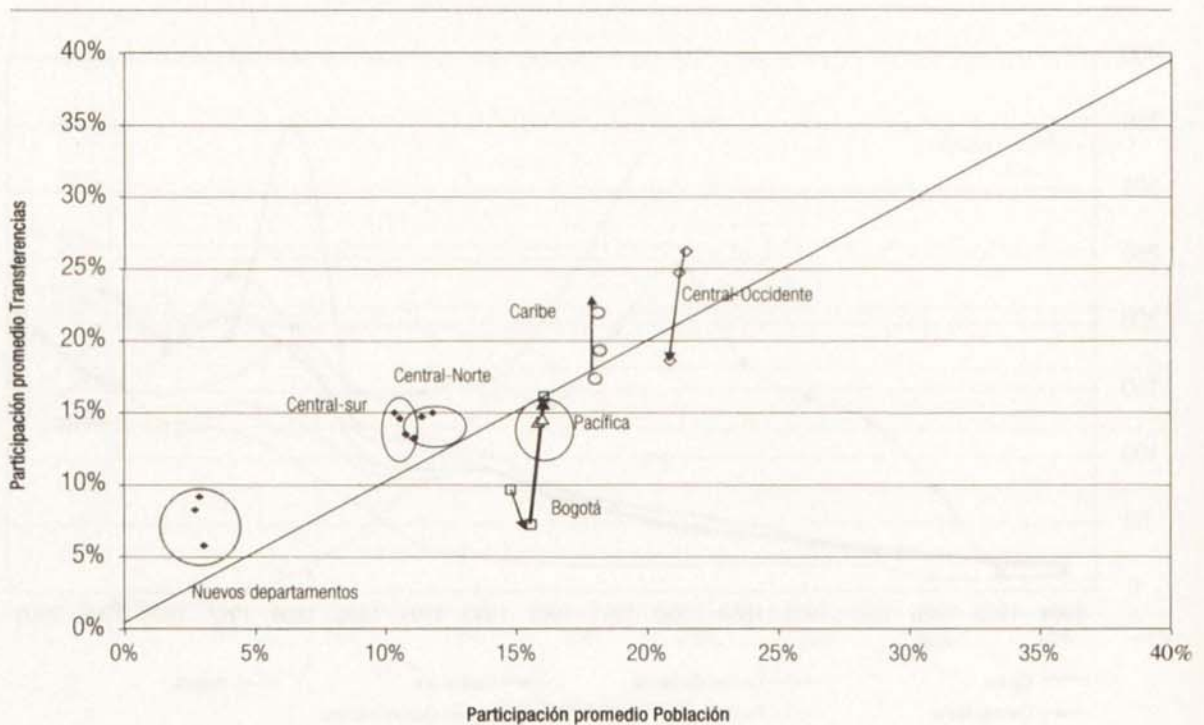


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 40. Participación regional de las transferencias totales versus participación regional del PIB, 1984 - 2000**

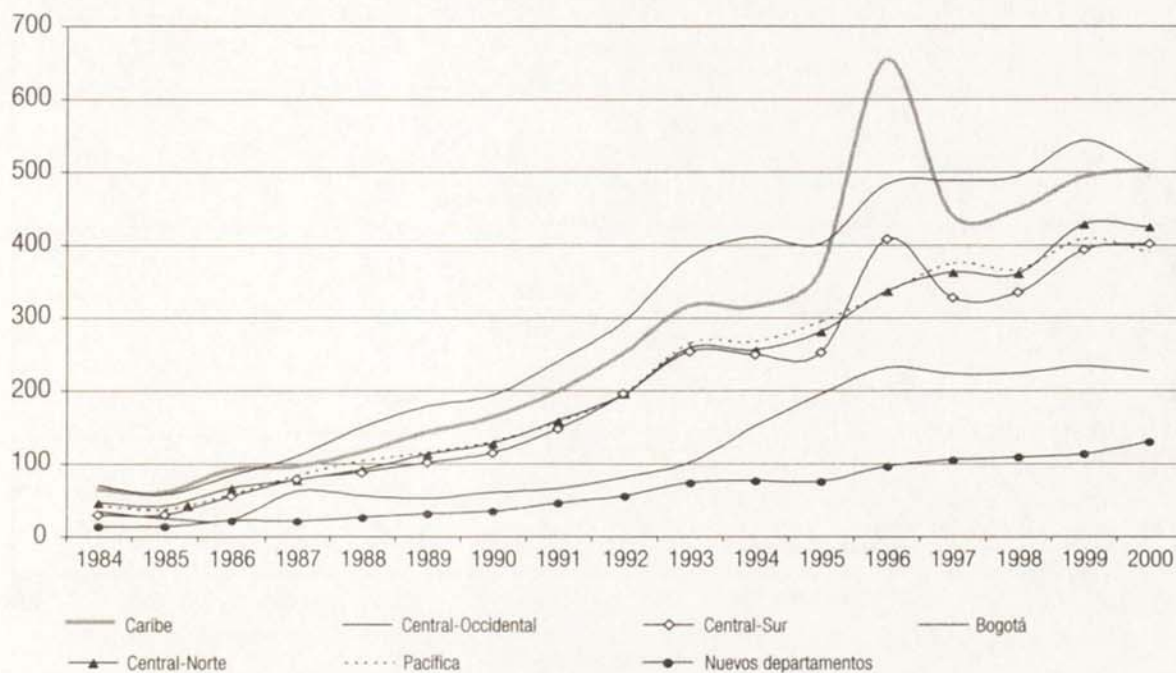


**Gráfico 41. Participación regional de las transferencias totales versus participación regional de la población, 1984 - 2000**

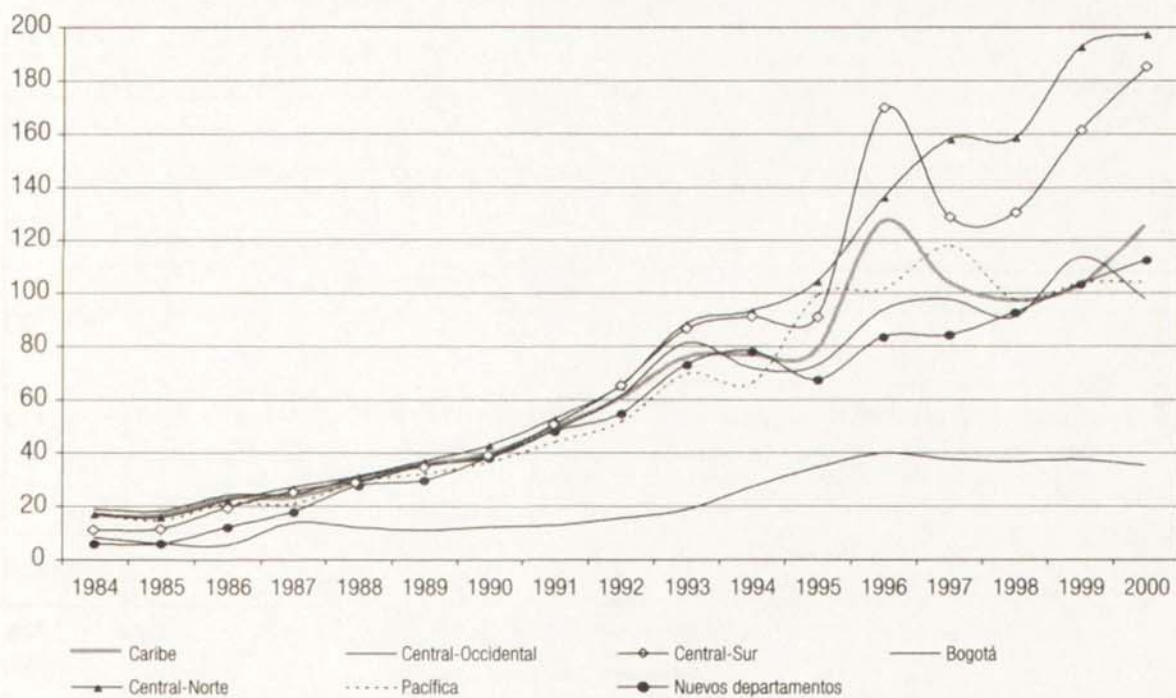


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 42. Participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación agrupados por regiones, 1984–2000 (Miles de millones de pesos de 2000)**

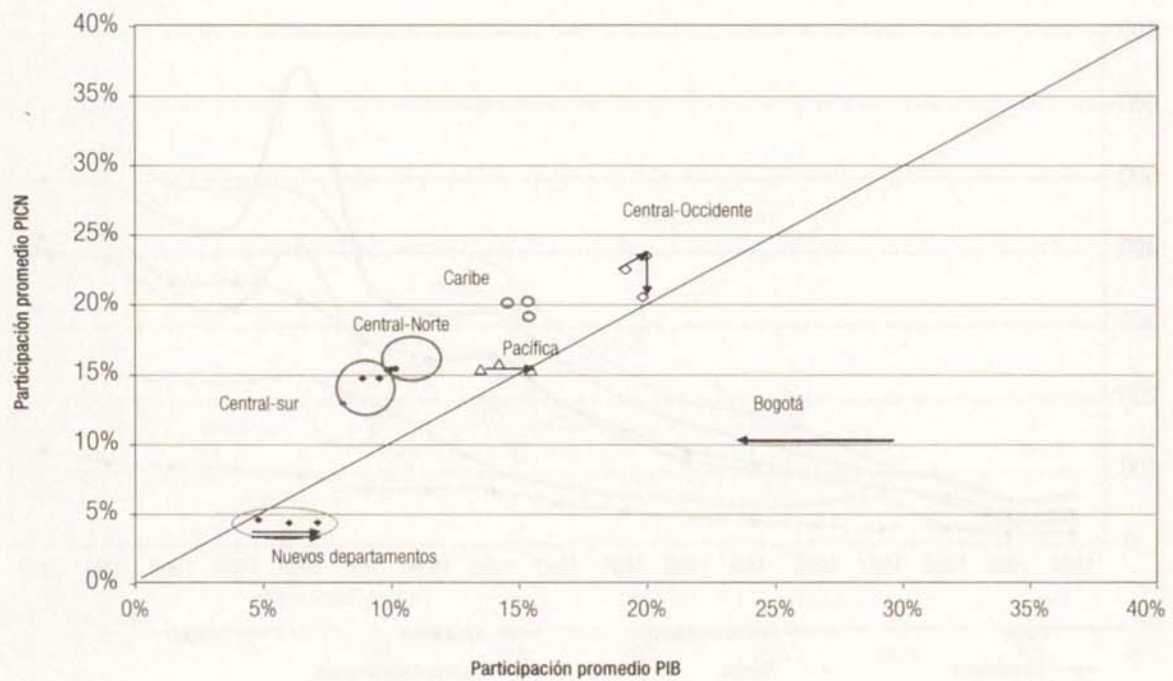


**Gráfico 43. Participación per cápita de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación agrupados por regiones, 1984–2000 (Miles de millones de pesos de 2000)**

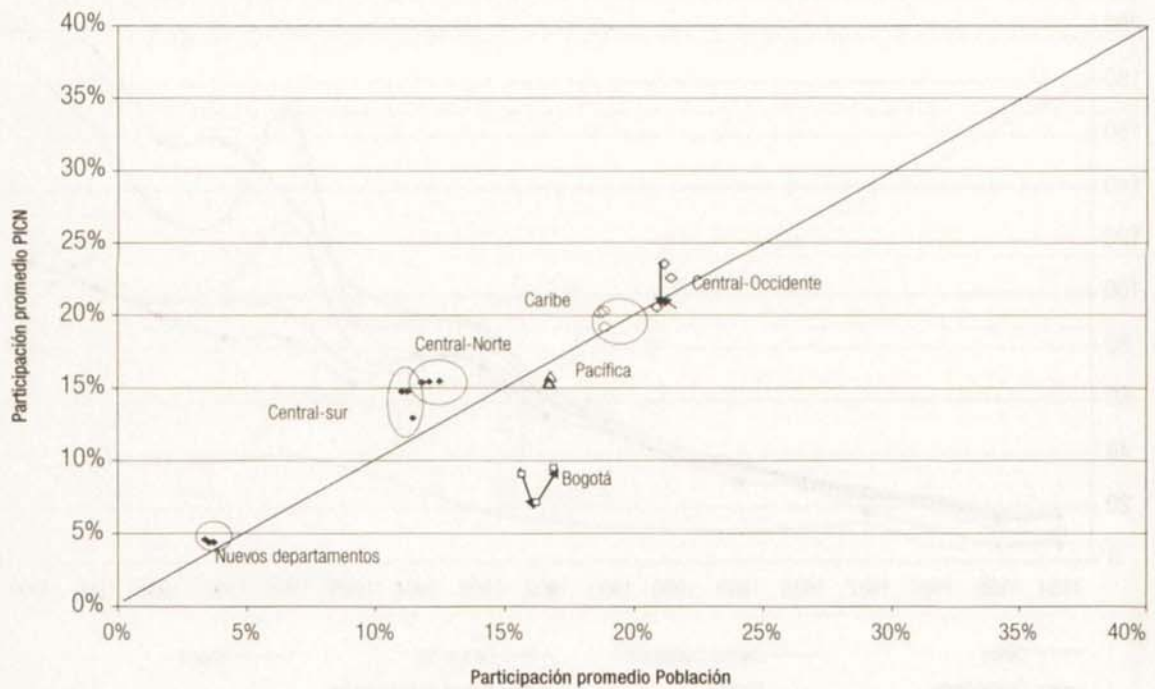


FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

**Gráfico 44. Participación regional de los municipios en los ICN versus participación regional en el PIB, 1984-2000**



**Gráfico 45. Participación regional de los municipios en los ICN versus participación regional de la población, 1984 - 2000**



FUENTE: Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal – Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

## Bibliografía

- ALESINA, Alberto, Alberto Carrasquilla y Juan J. Echavarría, "Decentralization in Colombia", *Documento de trabajo*, núm. 15, Fedesarrollo, 2000.
- ANGELL, Allan, Pamela Lodwen y Rosemary Thorp, *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*, Queen Elizabeth House Series in development studies, Oxford, 2001.
- ARMSTRONG, Harvey y Jim Taylor, *Regional Economics and Policy*, Blackwell Publishers, 3ª. ed., 2000.
- BARRO, Robert y Xavier Sala-i-Martin, *Economic Growth*, McGraw Hill, 1995.
- BARRO, Robert y Xavier Sala-i-Martin, "Convergence Across States and Regions" *Brookings papers on Economic Activity*, núm. 1, 1991.
- BONET, Jaime, *Decentralization: A Regional policy?*, REAL, Universidad de Illinois, mimeo, 2002.
- BONET, Jaime y Adolfo Meisel, "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995", en *Coyuntura Económica*, VOL. 29, núm. 1, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Comentario acerca del proyecto de ley para reglamentar los artículos 356 y 357", *Revista Económicas CAC*, núm. 21, Facultad de Economía de la Corporación Unicosta, enero-diciembre, 1993.
- BUCHANAN, J.M., "Federalism and Fiscal Equity", *The American Economic Review*, VOL. 40, September, 1950, p. 583-99.
- CADENA, Ximena, "¿La descentralización empereza?", *Documentos Cede*, núm. 2002-08, Universidad de los Andes, agosto, 2002.
- CÁRDENAS, Mauricio y Adriana Pontón, "Growth and convergente in Colombia: 1950-1990", *Journal of Development Economics*, VOL. 47, 1995.
- CÁRDENAS, Mauricio y Adriana Pontón, "Convergencia y migraciones inter-departamentales en Colombia: 1950-1989", *Coyuntura Económica*, VOL. 23, núm. 1, 1993.
- CONFIS, "La reforma a las transferencias territoriales", *Documento Asesores* 08/2001, agosto, 2001.
- ECHAVARRÍA, Juan J., "Colombia en la década de los 90s: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico", *Coyuntura Económica*, VOL. XXX, núm. 3, Fedesarrollo, septiembre, 2000.
- ECHAVARRÍA, Juan J., Carolina Rentería y Roberto Steiner, *Decentralization and Bailouts in Colombia*, Fedesarrollo, 2002.
- GARCÍA, Jorge, "De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas", en H. Calvo y A. Meisel (editores), *El rezago de la costa Caribe colombiana*, 1999.

- GIL, Carlos, Pedro Pascual y Manuel Rapún, "Decentralization and Regional Economic Disparities", *Documento de Trabajo* presentado para el 42º Congreso de la Asociación Europea de Ciencia Regional, Dortmund, 2002.
- GIUGALE, Marcelo, Oliver Lafourcad y Connie Luff; *The Economic Foundation of Peace*, Banco Mundial, diciembre, 2002.
- HERNÁNDEZ, Alicia, (coordinadora), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Fondo de Cultura Económica de México, 1996.
- IREGUI, Ana María, Jorge Ramos y Luz A. Saavedra, "Análisis de la descentralización en Colombia", *Borradores de Economía*, núm. 175, Banco de la República, marzo, 2001.
- JUNGUITO, Roberto, Ligia Melo y Martha Misas, "La descentralización fiscal y la política macroeconómica", *Borradores de Economía*, núm. 35, Banco de la República, 1995.
- KRUGMAN, Paul, and Raul Elizondo, "Trade policy and the Third World Metropolis", *Journal of Development Economics*, VOL. 49, 1996.
- LOZANO, Ignacio, "Colombia's Public Finance in the 1990's: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalances, and Debt", *Borradores de Economía*, núm. 174, Banco de la República, marzo, 2001.
- MA, Jun, "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the united States, Canada, the united Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India, and Indonesia)", *World Bank Working Paper*, 1997.
- MUSGRAVE, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública: Teórica y aplicada*, McGraw-Hill editores, 1999.
- OATES, Wallace, "An Economic Approach to Federalism", en S. Baker y C. Elliot (editores) *Readings in Public Sector Economics*, Lexington, 1990.
- PRUD'HOMME, R. "On the Dangers of Decentralization", *World Bank Economic Review*, núm. 9, 1995.
- RIVERA, Rodrigo, *Hacia un nuevo federalismo fiscal para Colombia*, Editorial Oveja Negra, 2001.
- SANTAMARÍA, Mauricio, José F. Arias y Patricia Camacho, "Exposición de motivos de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud", *Archivos de Economía*, núm. 173, Departamento Nacional de Planeación, diciembre, 2001.
- SANCHEZ, Fabio, Michael Smart y Juan G. Zapata, "Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia", *Documento de Trabajo*, Fedesarrollo, 2002.
- SÁNCHEZ, Fabio, "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia", *Archivos de Economía*, núm. 160, Departamento Nacional de Planeación, noviembre, 2001.
- SÁNCHEZ, Fabio, y Jairo Núñez, *Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales: ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa?*, Serie Política Fiscal 113, CEPAL, División de Desarrollo Económico, 2000.

- SHAH, Anwar, "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse", *World Bank Working Paper* 2005, 1998.
- SHAH, Anwar, "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy*, núm. 22, 1996.
- VILORIA, Joaquín, "Riqueza y despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú", *Documentos de Trabajo sobre economía regional*, núm. 28, Banco de la República, 2002.
- ZAPATA, Juan, Olga L. Acosta y Adriana González, "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, ¿se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventas?", *Archivos de Economía*, núm. 165, Departamento Nacional de Planeación, diciembre, 2001.