

DESCENTRALIZACIÓN Y DISPARIDADES ECONÓMICAS TERRITORIALES EN COLOMBIA (1990-2005)¹

Joaquín Mauricio Zuleta Arango

jmzuleta@gmail.com²

Lisandro López Marín

llopez062@gmail.com³

Daniel Sánchez García

dsanche@gmail.com⁴

Programa de Economía

Universidad de Antioquia

Medellín – Colombia

Resumen: La década de los noventa fue de profundos cambios para la economía colombiana y las instituciones que la rigen y componen el Estado, muchos de ellos 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 desde una óptica regional, haciendo especial énfasis en las disparidades económicas departamentales. Además, 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. Para finalizar, se destaca la importancia de un proceso de equidad horizontal como punto de partida para la determinación de posibles alternativas de política regional que potencie las capacidades endógenas de cada territorio y fomente la competitividad territorial.

Palabras clave: Descentralización, economía regional, disparidades económicas, equidad horizontal, competitividad territorial.

Abstract: The Nineties were of deep changes for the Colombian economy and the institutions that govern it and compose the State, many of them fruit of the Constitution of 1991, as it happens with the fiscal decentralization. In this work we studied the Colombian process of decentralization during the decade of 1990 from a regional optics, making special emphasis in the departmental economic disparities. In addition,

¹ Este Artículo constituye uno de los resultados de la Investigación Independiente “Estudio para el análisis de la evolución de las disparidades territoriales en Colombia”, llevada a cabo entre los meses de julio de 2007 y marzo de 2008.

² Aspirante al Título de Economista de la Universidad de Antioquia e Investigador Autónomo del Grupo de Estudios en Desarrollo Regional.

³ Aspirante al Título de Economista de la Universidad de Antioquia e Investigador Autónomo en temas relacionados con Desarrollo Local y Competitividad Territorial

⁴ Investigador en Formación del Programa de Economía de la Universidad de Antioquia

the evidence appears that sample that during the first decade of the decentralization introduced by the Constitution of 1991 the economic disparities in Colombia increased territorial. In order to finalize, the importance of a process of horizontal fairness like departure point for the determination of possible alternatives of regional policy that stands out it harnesses the endogenous capacities of each territory and foments the territorial competitiveness.

Key words: Decentralization, regional economy, economic disparities, horizontal fairness, territorial competitiveness.

Clasificación JEL: R51, R58, H00, 015.

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

II. LA DESCENTRALIZACIÓN A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

III. DISPARIDADES REGIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN

A. Los programas de igualación inter-territorial y la búsqueda de la equidad horizontal

B. Las disparidades económicas departamentales en Colombia

IV. CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL.

A. Descentralización del desarrollo económico

B. Recomendaciones de política en materia de desarrollo regional

V. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

I. INTRODUCCIÓN

La década de los noventa fue de profundos cambios para la economía colombiana y las instituciones que la rigen y componen el Estado. 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 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 las disparidades económicas 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.⁵

⁵ 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).

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.⁶ 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 permitiera atender adecuadamente los servicios a los cuales estaba destinado.⁷ 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.⁸

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,

⁶ 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.

⁷ Constitución Política de Colombia, 1991.

⁸ 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.

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. 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 actuales y potenciales de salud y educación, esfuerzo fiscal, y eficiencia administrativa.⁹ 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.

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

⁹ 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.

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 1999.¹⁰ 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.

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.¹¹ Al FEC se le giraron 3.7 billones de pesos (de 2001) desde la fecha de su creación en 1995 hasta el año 2001.¹²

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.¹³ 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

¹⁰ Véase Lozano (2001).

¹¹ El FEC fue creado por la Ley del Plan de Desarrollo No. 188 de 1995.

¹² Véase Echavarría et al. (2002), para un análisis de los rescates ("bailouts") del gobierno nacional a las entidades territoriales durante la década.

¹³ Véase Iregui et al. (2001).

e impidiendo a las regiones efectuar una adecuada asignación de recursos y la eficiente planeación del desarrollo local.¹⁴

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 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. Entre el periodo 2002 a 2008 se estableció un régimen de transición, de tal forma que el SGP creció 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 fue de 2.5%.¹⁵ 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.¹⁶

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%).

¹⁴ Véase Santamaría et al. (2001) y CONFIS (2001).

¹⁵ Para el año 2001 el monto del SGP fue de 10 billones 962.000 millones de pesos.

¹⁶ Véase Acto Legislativo 01 de 2001.

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 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.

Años más tarde, se aprueba en el Congreso de la República el Acto Legislativo 04 de 2007, por el cual se reforma la utilización de los recursos del Sistema General de Participación –SGP-, específicamente el fondo de recursos de propósito general. Este fondo que cuenta con un 17% de las transferencias del SGP, el cual se distribuye de la siguiente manera: 5,4% para Agua Potable y Saneamiento básico y el 11,6% restante, será dispuesto para propósito general. Esta reforma busca solucionar los problemas de cobertura y calidad del agua potable que presenta la mayoría de los municipios colombianos.

III. DISPARIDADES TERRITORIALES 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?¹⁷

Como lo señala 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

¹⁷ Esta sección sigue de cerca a Gil et al. (2002) y a Armstrong et al. (2000).

preferencias de sus ciudadanos.¹⁸ 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.¹⁹ En particular la inestabilidad ha sido atribuida a (Sánchez, 2001): (a) las transferencias como porcentajes fijos de los ICN²⁰, (b) la laxitud de las reglas de endeudamiento 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."²¹ 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

¹⁸ Véase Oates (1972).

¹⁹ 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.

²⁰ 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).

²¹ Shah (1998), p. 32, traducción de los autores.

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.²² 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 ciudadanos, 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.²³ Como se verá en este trabajo, eso infortunadamente no sucedió.²⁴

¿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.²⁵ 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.

²² Véase pie de página número 19.

²³ 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).

²⁴ 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.

²⁵ Véase Gil et al. (2002) y Armstrong et al. (2000).

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 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.

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.

A. 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.²⁶ La idea 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.²⁷ 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

²⁶ 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).

²⁷ 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.

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.

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.

B. Las disparidades económicas departamentales 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 ingreso per-cápita era mayor para los departamentos pobres que para los ricos –hipótesis de convergencia–.²⁸ Otros autores plantearon, por el contrario, que las disparidades regionales habían aumentado en ese periodo.²⁹

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 ingreso per-cápita departamental estaría

²⁸ Véase Cárdenas et al. (1993, 1995).

²⁹ Véase Bonet et al. (1999).

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.³⁰ 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 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.³¹

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

$$\frac{1}{T} \log \left(\frac{y_{iT}}{y_{i0}} \right) = \alpha - \frac{(1 - e^{-\beta T})}{T} \log(y_{i0}) + u_{i0,T}$$

donde α es una constante que depende de los parámetros tecnológicos del modelo, y_{iT} es el ingreso per-cápita de la región i en el periodo final y y_{i0} es el ingreso per-cápita en el periodo inicial para la región i . Este coeficiente β 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 responder a esta pregunta se debe distinguir entre dos tipos de convergencia. Estas son la convergencia β y la convergencia σ , de acuerdo con la terminología popularizada por Robert J. Barro y Xavier Sala-i-Martin.³²

La convergencia β 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 σ 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 ingreso per-cápita en los

³⁰ Véase Barro y Sala-i-Martin (1991, 1995).

³¹ Para un análisis detallado del modelo neoclásico véase Barro et al. (1995).

³² Ibídem

años 1990 y 2005.³³ La columna (a) y (c) presentan la información del ingreso per-cápita departamental para los años 1990 y 2005 respectivamente, mientras la columna (b) y (d) muestra el puesto obtenido por cada departamento según el ingreso per-cápita para cada uno de los años. Analizando las columnas (a) y (c) puede afirmarse que la diferencia entre el ingreso per-cápita más alto y el más bajo aumentó aproximadamente en veinticinco millones de pesos (de 1994) entre 1990 y 2005, pasando de setecientos mil pesos en 1990 a ventiseis millones de pesos en 2005. A partir de estas columnas se aprecia también que los departamentos pobres en 1990 son fundamentalmente los mismos que en 2005: Chocó, Sucre, Magdalena, Cauca y Nariño; es decir, la pobreza es persistente a través del tiempo. Sólo los golpes de suerte, como el hallazgo de minerales, hicieron que el ingreso per cápita departamental se moviera de los últimos lugares de la distribución a los primeros, como es el caso de los Nuevos Departamentos.³⁴ Las columnas (e) y (f) muestran el ingreso per-cápita departamental comparado con el IDB per-cápita del más rico en 1990 y 2005, respectivamente. Por ejemplo, según la columna (e) el ingreso per-cápita de Chocó fue tan sólo el 20.64% del ingreso de Bogotá en 1990 –el más alto para ese año– y tan sólo el 13,20% del ingreso de los Nuevos Departamentos en el 2005. Especial atención debe ponerse al cambio de proporción para cada departamento entre 1990 y 2005. Puede verse como los departamentos disminuyeron su proporción con respecto al más rico.

Las columnas (g) y (h) son una medida de ubicación relativa, pero ya no en proporción al más rico sino al ingreso 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 sucre siguen mostrando síntomas de empobrecimiento relativo.

Finalmente, se muestra en la columna (i) la tasa de crecimiento anual del ingreso per-cápita para cada departamento calculada como la tasa de crecimiento anual entre dos puntos en el tiempo, 1990 y 2005. En esta columna se aprecia que los departamentos que menos crecieron están ubicados en las dos últimas posiciones del cuadro,

³³ Las series del Ingreso fueron suministrados por el Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas de Colombia – CEGA (2007).

³⁴ 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 ingreso per-cápita de estos departamentos está bastante influenciado por la producción minera, especialmente en los casos de Arauca y Casanare.

mientras que los demás departamentos, excepto los Nuevos departamentos, crecieron a un ritmo similar, alrededor del 22% promedio anual.

Adicionalmente, el Gráfico 1 muestra dos medidas de ingreso relativo en el periodo 1980-2005. La primera es la proporción del ingreso per-cápita del departamento más pobre al ingreso del más rico y la segunda es el ingreso per-cápita del segundo departamento más pobre al ingreso 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 en lo corrido de la década del 2000.

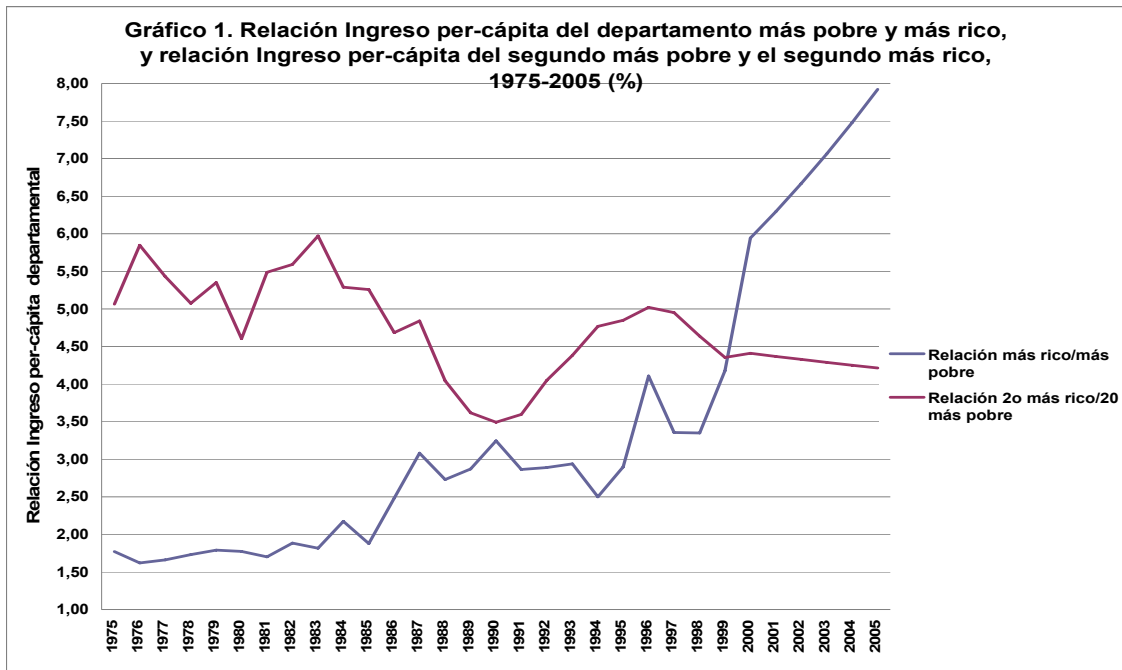
Quadro 1. Evolución de las disparidades en el Ingreso Departamental per-cápita 1990-2005 (Millones de Pesos 1994)

Departamentos	(a) IBD 1990	(b) Puesto 1990	(c) IBD 2005	(d) Puesto 2005	(e) INB 1990 como % del 1o	(f) INB 2005 como % del 1o	(g) INB 1990 como % de mediana	(h) INB 2005 como % de mediana	(i) Tasa de Crecimiento anual, 1990-2005
Bogotá	\$ 981.791,6332	1	\$ 16.876.061,2767	2	100,00%	55,60%	192,80%	182,46%	21,16%
Nuevos	\$ 911.537,8475	2	\$ 30.353.645,5294	1	92,84%	100,00%	179,00%	328,17%	29,55%
La Guajira	\$ 848.964,0960	3	\$ 16.225.668,6037	3	86,47%	53,46%	166,72%	175,42%	24,18%
Antioquia	\$ 771.498,5048	4	\$ 13.284.319,7606	6	78,58%	43,77%	151,50%	143,62%	21,39%
Valle	\$ 763.941,3550	5	\$ 12.637.131,4595	7	77,81%	41,63%	150,02%	136,63%	21,22%
Cundinamarca	\$ 664.652,3075	6	\$ 14.479.191,0095	4	67,70%	47,70%	130,52%	156,54%	23,84%
Meta	\$ 639.395,5651	7	\$ 12.119.486,8370	8	65,13%	39,93%	125,56%	131,03%	22,72%
Santander	\$ 627.399,9115	8	\$ 13.508.473,1871	5	63,90%	44,50%	123,21%	146,05%	23,60%
Risaralda	\$ 556.932,6256	9	\$ 9.519.955,4972	12	56,73%	31,36%	109,37%	102,93%	21,68%
Atlántico	\$ 547.971,6308	10	\$ 9.249.390,1734	13	55,81%	30,47%	107,61%	100,00%	21,36%
Huila	\$ 531.789,9495	11	\$ 10.334.647,0140	10	54,17%	34,05%	104,43%	111,73%	22,73%
Boyacá	\$ 524.568,1294	12	\$ 10.985.559,5017	9	53,43%	36,19%	103,01%	118,77%	23,01%
Quindío	\$ 509.230,4925	13	\$ 9.005.819,1220	15	51,87%	29,67%	100,00%	97,37%	22,23%
Caldas	\$ 502.066,4479	14	\$ 9.208.459,0548	14	51,14%	30,34%	98,59%	99,56%	22,38%
Tolima	\$ 457.495,2131	15	\$ 9.924.536,2847	11	46,60%	32,70%	89,84%	107,30%	23,45%
Bolívar	\$ 435.574,8587	16	\$ 8.802.155,4066	16	44,37%	29,00%	85,54%	95,16%	23,09%
Norte de Santander	\$ 385.453,3083	17	\$ 6.208.111,9104	20	39,26%	20,45%	75,69%	67,12%	21,07%
Caquetá	\$ 380.428,0808	18	\$ 5.418.488,8900	21	38,75%	17,85%	74,71%	58,58%	20,69%
Cesar	\$ 371.698,8807	19	\$ 7.416.313,1771	17	37,86%	24,43%	72,99%	80,18%	23,20%
Magdalena	\$ 318.204,3367	20	\$ 5.205.162,5616	22	32,41%	17,15%	62,49%	56,28%	21,65%
Córdoba	\$ 306.093,5501	21	\$ 7.081.048,8394	19	31,18%	23,33%	60,11%	76,56%	23,15%
Nariño	\$ 305.303,8470	22	\$ 4.891.832,9148	23	31,10%	16,12%	59,95%	52,89%	21,10%
Cauca	\$ 303.849,1970	23	\$ 7.220.883,2248	18	30,95%	23,79%	59,67%	78,07%	24,07%
Chocó	\$ 281.161,2866	24	\$ 4.007.280,3869	24	28,64%	13,20%	55,21%	43,32%	19,88%
Sucre	\$ 280.903,3984	25	\$ 3.831.591,6974	25	28,61%	12,62%	55,16%	41,43%	20,70%

IBD: Ingreso Bruto Departamental

INB: Ingreso Nacional Bruto

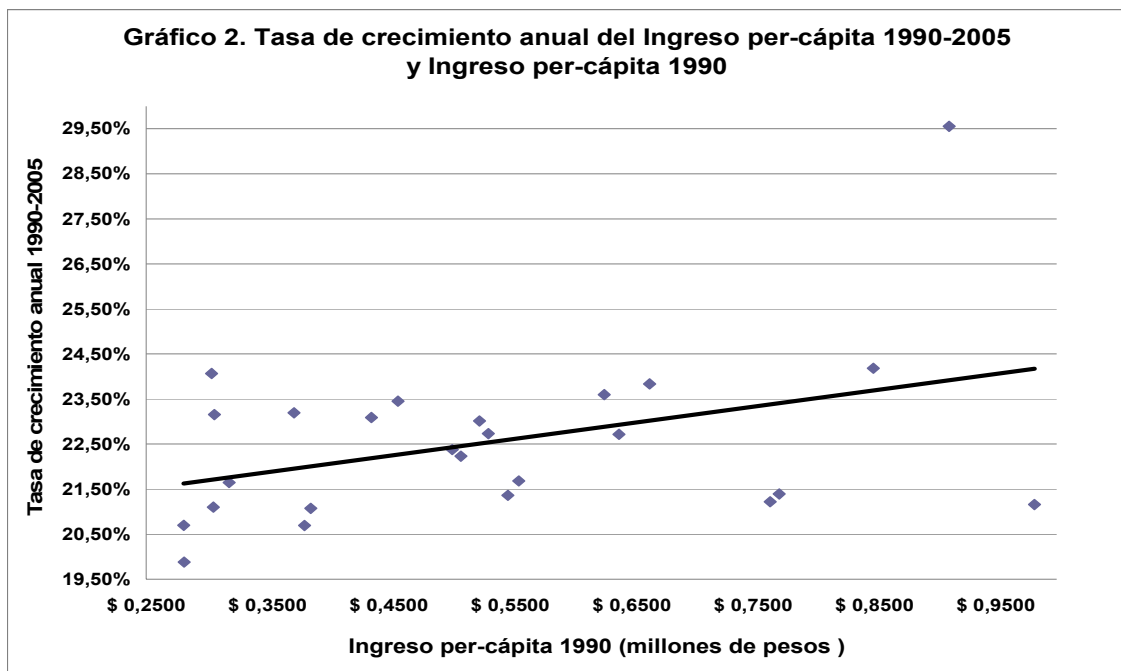
Fuente: Elaboración propia a partir del CEGA



Fuente: Elaboración propia a partir del CEGA

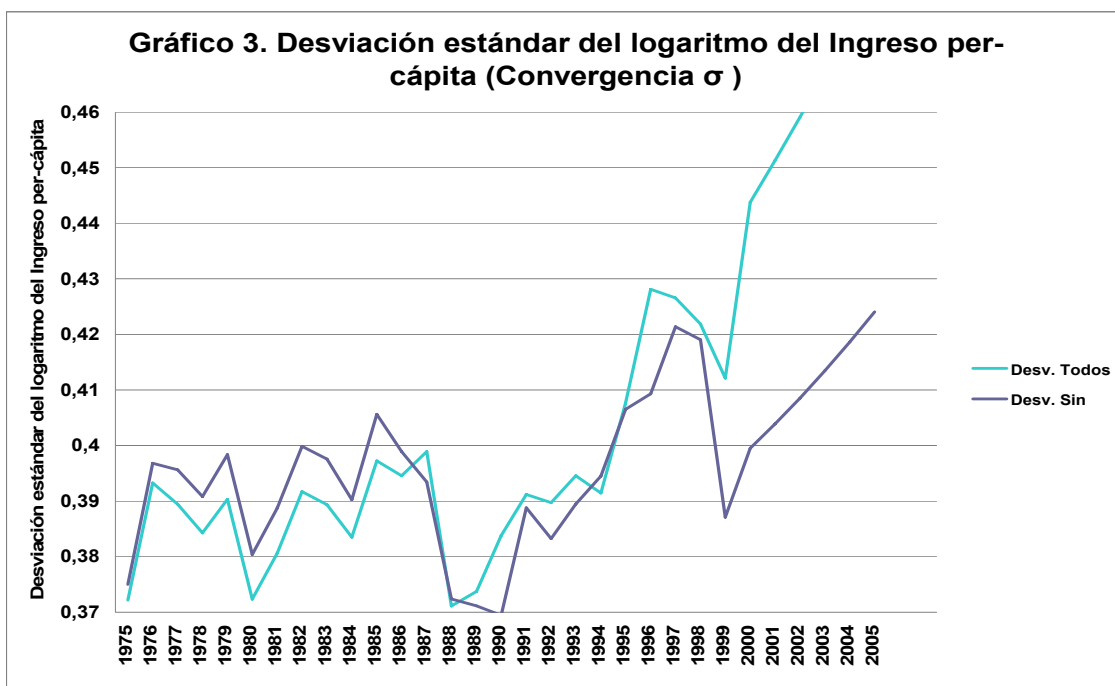
En el caso de la convergencia β , el Gráfico 2 muestra la relación existente entre el ingreso per cápita al principio del periodo, 1990, y la tasa de crecimiento anual del ingreso per-cápita entre 1990 y 2005. Si existiera convergencia tipo β , es decir, si el ingreso per-cápita de los departamentos pobres creciera a una tasa mayor que el ingreso per-cápita de los ricos, la relación existente entre el ingreso per-cápita en el inicio del periodo y la tasa de crecimiento anual sería negativa.

Pero, en este caso, en el periodo 1990-2005, esa no es la situación. Por el contrario, la relación es positiva. Por lo tanto, los departamentos de mayor ingreso per-cápita en 1990 crecieron en promedio a tasas superiores a las que crecieron los departamentos que tenían un ingreso per cápita menor al inicio del periodo, o en otras palabras, sus niveles de ingreso están divergiendo.



Fuente: Elaboración propia a partir del CEGA

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 β . Una de las medidas más utilizadas para el análisis de las disparidades en la literatura económica es la desviación del logaritmo del ingreso per-cápita departamental, conocida como análisis de convergencia σ . 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 σ , debería en principio arrojar los mismos resultados de la convergencia β ya que la convergencia β es necesaria, aunque no suficiente, para que exista convergencia σ . En este caso la convergencia tipo σ no debería existir dado que no se presenta la convergencia β , 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.



Fuente: Elaboración propia a partir del CEGA

Como se puede observar en el Gráfico 3, en el periodo analizado, 1990-2005, no se puede hablar de convergencia σ 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 1991.³⁵

³⁵ 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.

IV. CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL.

El objetivo de esta sección es presentar una serie de recomendaciones de política regional que ayuden a potenciar las capacidades endógenas de cada territorio y de paso reducir las grandes y persistentes disparidades económicas regionales que se presentan en Colombia. La primera parte trata algunos de los estudios más recientes que se han realizado para Colombia en el marco de recomendaciones para descentralización económica, esto con el fin de establecer un marco de referencia que permita reconocer a nivel regional los derechos económicos que posibilitan el ejercicio de las capacidades para el desarrollo económico de cada territorio. La segunda presenta un marco de política regional para la competitividad territorial que busca vincular efectivamente en el proceso de desarrollo nacional e internacional a cada región, en especial a las rezagadas, a partir de la potenciación de las capacidades endógenas de cada territorio.

Los postulados de la regionalización plantean que el objetivo de la descentralización económica es dotar a las regiones de los medios que faciliten su desarrollo justo y equilibrado y sobre la base de una acción dinámica y renovada del Estado (Alesina et al, 2000). Se trata articular los diferentes instrumentos de política regional con la construcción y promoción de las capacidades endógenas de cada territorio, y lograr que los esfuerzos por integrar los sistemas productivos locales estén a favor del aprovechamiento de las economías de la aglomeración. Así, las regiones más atrasadas deben centrar la atención en el desarrollo de las condiciones que permitan explotar las ventajas de la aglomeración, con el fin de vincularse en las dinámicas de los mercados internacionales.

A. Descentralización del desarrollo económico

Ligado a estudios recientes acerca de descentralización económica para Colombia, los elementos más representativos, que se relacionan con el establecimiento de los derechos económicos para el desarrollo las capacidades territoriales propias de cada región, han sido los siguientes: 1) El componente redistributivo del sistema de transferencias y los fondos que apoyen a las regiones más atrasadas. 2) La reorientación de los sistemas de tributación de los entes subnacionales. 3) La construcción de una “estructura” adecuada de incentivos que propicie la eficiencia del gasto.

Acerca del primer elemento, algunos estudios han discutido la importancia de reorientar el sistema actual de transferencias y revisar su componente distributivo. El común denominador de dichos estudios es sugerir medidas que posibiliten lograr un tratamiento equitativo de los entes subnacionales según sus capacidades y necesidades³⁶. No obstante, concebir la equidad solo desde la distribución de los recursos fiscales impide reconocer las capacidades regionales para generar progreso; por esto, es necesario atar la repartición de los ingresos nacionales a verdaderas estrategias de desarrollo endógeno definidas por y desde cada territorio, según las necesidades y prioridades internas.

En cuanto al segundo elemento, algunos estudios señalan la necesidad de establecer un sistema de tributación a niveles subnacionales, que permitan igualar los ingresos tributarios y los gastos públicos subnacionales³⁷.

Para un desarrollo efectivo de las capacidades endógenas que posee cada región, la tributación territorial juega un papel fundamental en un proceso de descentralización que pretenda dar autonomía a los gobiernos locales a nivel presupuestal, pues a nivel de ejecuciones del presupuesto asignado si la tienen, el problema radica en que el gobierno central no hace una distribución equitativa y favorece más a unas regiones que a otras, dado su desempeño económico y actividad política. Sin embargo, asegurar la financiación del progreso en cada región, es solo el primer paso para enfrentar un proceso de construcción de capacidades territoriales, pues aunque se logre paridad entre ingresos y gastos, esto no garantiza que los recursos sean utilizados en actividades económicas que generen aglomeración y por ende explotación de ventajas competitivas.

Para el tercer y último elemento, los estudios señalan que la eficiencia en el gasto en la última década ha sido muy baja, debido entre otras razones al ineficiente sistema de incentivos adoptado, lo que sugiere reorientar dicho sistema y buscar que el gasto sea eficiente³⁸.

³⁶ Alesina (2000) propone incluir un componente redistributivo en las transferencias que permitiera mover recursos de las regiones ricas a las pobres. Bonet (2006) indica la creación de un sistema de transferencias que busque la equidad fiscal horizontal en el país.

³⁷ Wiesner (2003) plantea que en la medida en que el porcentaje de gasto público financiado con recursos propios es mayor, las ganancias en eficiencia como resultado de ese gasto serán mayores. Por su parte Iregui (2001) señala que la correspondencia entre el suministro de bienes públicos locales por parte de las autoridades y el pago de impuestos por parte de los ciudadanos en el país no es clara.

³⁸ Wiesner (2003) considera que los incentivos correctos son uno de los componentes que requiere el éxito de un proceso de descentralización. Indica además, que los incentivos deben premiar la escogencia

B. Recomendaciones de política en materia de desarrollo regional

Como se ha esbozado, la descentralización económica solo indica el marco institucional para la consolidación de escenarios en los que se generen incentivos a la localización económica y por ende a la explotación de nuevos estilos de desarrollo basados en la potenciación de las capacidades propias de cada región que propicien un desarrollo regional equitativo. Los esfuerzos nacionales en materia de autonomía deben estar vinculados a estrategias de desarrollo regional y local, que busquen potenciar las ventajas competitivas y al mismo tiempo incentiven la creación y consolidación de condiciones de competitividad territorial. En sí, lo que se busca es conseguir que las regiones atrasadas logren vincularse a los procesos de desarrollo nacional e internacional, sin perjudicar con ello el adelanto que poseen las más avanzadas en materia de desempeño económico.

Partiendo de las condiciones de aglomeración económica resaltadas por la Nueva Geografía Económica –NGE-³⁹ las razones que explican las dinámicas de aglomeración económica en determinados territorios, aducen principalmente a la existencia de economías a escala, reflejadas en las ventajas que poseen las empresas e inversionistas al asentarse en regiones en las que los rendimientos reportados son crecientes. Asimismo, la existencia de economías externas que generan eslabonamientos industriales en materia de mayor disponibilidad y accesibilidad a la mano de obra, tecnología, información e insumos, indica uno de los más grandes motivos de atracción económica a nivel territorial. No menos importantes son los costos de transporte y las distancias, los cuales definen en gran medida las decisiones de localización de la actividad económica y de la población.

A partir del reconocimiento de las ventajas que genera la localización de las actividades productivas, la intención es generar un proceso de construcción y potenciación de las capacidades endógenas de cada región, en especial las mas

de políticas públicas adecuadas, y que son la llave de la descentralización porque los mercados públicos carecen de procesos autónomos de competencia y evaluación. Por su parte, Acosta y Bird (2005) enfatizan en que se debe buscar la autonomía y la rendición de cuentas, a través de acuerdos intergubernamentales, muy bien relacionados, de tal manera que se logren unos sistemas de servicios a nivel nacional uniformes y, a la vez, diferenciadas según las diversas capacidades y preferencias en cada región. Así mismo, Sánchez (2006) concluye que los resultados de los esfuerzos para mejorar la provisión de los servicios sociales serán exitosos dependiendo de las diferentes características institucionales en cada nivel subnacional.

³⁹ Véase Krugman, Paul, Desarrollo, geografía y teoría económica, Antoni Bosch, Barcelona, 1997.

atrasadas, que busque desde sus dinámicas propias acondicionar escenarios territoriales competitivos con el fin de vincularse en los mercados internacionales y aprovechar las ganancias de la aglomeración económica. Esto requiere una postura decidida en materia de consolidar estrategias locales que busquen agilizar los procesos de acondicionamiento territorial para la competitividad mundial, propiciando la asociatividad y articulación público-privada en pro de establecer sistemas productivos locales rápidos y flexibles que se acomoden con facilidad a los permanentes cambios que generan las lógicas de una economía globalizada.

Los esfuerzos de gestión territorial en materia de generación de espacios competitivos locales deben concentrarse, en lo económico, primordialmente en la construcción, organización y articulación espacial de las redes de producción, que desde cada región puedan potenciar sus posibilidades competitivas en los mercados mundiales. Estos son los “cluster” o “distritos” productivos, los cuales se expresan en torno a cadenas productivas locales que propician el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y que tiende a buscar formas asociativas y articuladas para conseguir ventajas competitivas, ya sea bajo el impulso de aglomeraciones de empresas organizadas sobre el territorio o de otros tipos de asociaciones productivas, donde la consecución de economías de escala se concibe como externas a las empresas pero internas a los territorios (Silva, 2003).

La idea es combinar estratégicamente acciones que promuevan el desarrollo local y regional desde las dinámicas propias que adoptan los conglomerados de empresas (“cluster”) en busca de alcanzar mayor competitividad territorial, la cual se ve sustentada en la capacidad de asociarse, competir, cooperar, encadenarse, aprender, innovar, especializarse, para, en lo posible, explotar toda la cadena de valor de un determinado proceso productivo particular.

No obstante, las desigualdades que existen entre las diferentes regiones económicas y sus heterogéneos niveles de preparación para enfrentarse a un proceso de mundilización, exigen políticas regionales particulares en pro de impulsar la construcción y consolidación de redes de conglomerados empresariales según las capacidades territoriales de cada región. Por esto, es importante dejar sentado algunos factores que son determinantes claves para la potenciación de la competitividad territorial de las regiones mas rezagadas y para la generación de ventajas aglomerativas al interior de éstas.

En primer lugar, se deben impulsar procesos de acondicionamiento y equipamiento territorial a través de la construcción y el fortalecimiento de infraestructura pesada y liviana. La primera de éstas hace alusión básicamente a medios que permitan la accesibilidad física de la región y de sus agentes a los mercados nacionales e internacionales (transportes y comunicaciones), mientras que la segunda se refiere a servicios avanzados a la producción o específicamente acceso a las innovaciones y desarrollos tecnológicos, disponibilidad de servicios como planificación estratégica, consultoría tecnológica, diseño, comercialización y exportaciones, investigación y desarrollo, servicios financieros especializados.

En segundo lugar, complementario y al mismo tiempo articulado con lo anterior, es importante que las regiones dispongan de recursos humanos altamente calificados, al igual que una amplia base educativa media. Esto con el fin de propiciar el acondicionamiento permanente de los territorios a los continuos cambios tecnológicos que se presentan a nivel mundial. Para ello, es necesario la constitución y consolidación de instituciones educativas de orden técnico y universitario, que soporten y retroalimenten el avance real de los procesos de innovación territorial.

Por último, transversal a los dos puntos claves ya mencionados, se requiere de un nuevo rol de los gobiernos regionales y locales, capaces de activar y canalizar las capacidades endógenas sociales, públicas y privadas en pro de un proyecto de desarrollo colectivo. Esto con el fin de lograr contribuir efectivamente a hacer verdaderamente competitivas a las empresas y organizaciones integrantes de los sistemas productivos locales.

En definitiva, los factores aquí expuestos solo indican un marco de referencia para la política regional y local en pro de generar un proceso de desarrollo regional equitativo basado en la potenciación de las capacidades endógenas aglomerantes de cada territorio para vincularse a las dinámicas del desarrollo económico mundial. No se pretende ni mucho menos, encasillar las iniciativas de desarrollo de cada región, por el contrario se busca estimular el ejercicio pleno de las fuerzas propias de cada territorio para generar procesos de asociatividad y cooperación entre sus distintos actores en favor del desarrollo local.

Sin embargo, a la luz de las grandes disparidades económicas regionales expuestas, no todas las regiones están en capacidad de acceder en el corto plazo a los beneficios que ofrecen las dinámicas de la aglomeración económica. Siendo conscientes de esta

dificultad, creemos que lo más relevante es reconocer el punto de partida de cada región y a partir de esto definir políticas específicas para cada una de ellas, que en el marco expuesto de competitividad territorial, impulse su desarrollo endógeno.

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 ingreso 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).⁴⁰

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 para ofrecerles 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

⁴⁰ Véase García (1999).

mejor educación y salud para sus familias. Bogotá podría convertirse entonces una megalópolis con una periferia subdesarrollada y escasamente poblada.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, O. L. y R. M. Bird, *"The Dilemma of Decentralization in Colombia"*, en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editor), *Fiscal Reform in Colombia*, the MIT Press, Cambridge-London. 2005.

ALESINA, Alberto, Alberto Carrasquilla y Juan J. Echavarría, *"Decentralization in Colombia"*, Documento de trabajo, número 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, Third edition, 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, n. 1, 1991.

BONET, J., "Fiscal decentralization and regional income disparities: evidence from the Colombian experience", *The Annals of Regional Science*, 40, 3, 661 - 676. 2006.

-----, *"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"*, Coyuntura Económica, vol. 29, n. 1, 1999.

-----, *"Comentario acerca del proyecto de ley para reglamentar los artículos 356 y 357"*, Revista EconómicasCAC, número 21, Facultad de economía de la Corporación Unicosta, enero-diciembre, 1993.

BUCHANAN, J.M., *"Federalism and Fiscal Equity"*, American Economic Review, 40, September, p. 583-99, 1950.

CADENA, Ximena, *"¿La descentralización empereza?"*, Documentos Cede, número 2002-08, Universidad de los Andes, agosto, 2002.

CÁRDENAS, Mauricio y Adriana Pontón, *"Growth and convergente in Colombia: 1950-1990"*, Journal of Development Economics, v. 47, 1995.

CÁRDENAS, Mauricio y Adriana Pontón, *"Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989"*, Coyuntura Económica, vol. 23, n. 1, 1993.

CEGA (2007), Ingreso, consumo y ahorro en los departamentos de Colombia, 1975 – 2005, Vol. 2, Sistema Simplificado de Cuentas Departamentales, Bogotá.

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”, Revista Coyuntura económica, Volumen XXX, número 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, número 175, Banco de la República, marzo, 2001.

JUNGUITO, Roberto, Ligia Melo y Martha Misas, “La descentralización fiscal y la política macroeconómica”, Borradores de economía, número 35, Banco de la República, 1995.

KRUGMAN, Paul, Desarrollo, geografía y teoría económica, Antoni Bosch, Barcelona, 1997.

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, número 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 9, 1995.

RIVERA, Rodrigo, *Hacia un nuevo federalismo fiscal para Colombia*, Editorial Oveja Negra, 2001.

SANCHEZ, F. "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado", Documento CEDE, 2006-15, Universidad de los Andes, Bogotá. 2006.

SANCHEZ, Fabio, Michael Smart y Juan G. Zapata, *"Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia"*, Documento de trabajo, Fedesarrollo, 2002.

SANCHEZ, Fabio, *"Evaluación de la descentralización municipal en Colombia"*, Archivos de economía, número 160, Departamento Nacional de Planeación, noviembre, 2001.

SANCHEZ, 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.

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, número 173, Departamento Nacional de Planeación, diciembre, 2001.

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, 22, 1996.

SILVA, Iván. *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Serie Gestión Pública, N° 33, Ilpes-Cepal, Santiago de Chile, 2003.

VILORIA, Joaquín, *"Riqueza y despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú"*, Documentos de trabajo sobre economía regional, número 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 noventa?"*, Archivos de economía, número 165, Departamento Nacional de Planeación, diciembre, 2001.

Wiesner, E. *Fiscal Federalism in Latin America – From Entitlements to Markets*, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Washington, D.C. 2003.