

Desigualdad regional del desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales en el caso de Colombia

Regional Inequality in Municipal Performance and Intergovernmental Transfers in the Case of Colombia

Por: Fabián Leonardo Romero-Bolívar

1. Docente investigador de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP - Tunja.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8424-025X> Contacto: fabian.romero@esap.edu.co; leonardoromero1809@gmail.com

OPEN ACCESS



Copyright: © 2025 Revista El Ágora USB.
La Revista El Ágora USB proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Investigación

Recibido: diciembre de 2024

Revisado: febrero de 2025

Aceptado: abril de 2025

Doi: [10.21500/16578031.7508](https://doi.org/10.21500/16578031.7508)

Citación APA: Romero-Bolívar, F. L. (2025). Desigualdad regional del desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales en el caso de Colombia. *El Ágora USB*, 25(2), 681-704. Doi: [10.21500/16578031.7508](https://doi.org/10.21500/16578031.7508)

Resumen

Los problemas de las desigualdades entre municipios y los objetivos de los sistemas de transferencias intergubernamentales son temas de discusión no agotados. Más aún, en presencia de patrones espaciales de distribución los municipios enfrentan un doble reto para el desarrollo local: el propio desempeño y el desempeño de los vecinos o entorno próximo que los afecta. Este escrito tiene el objetivo de establecer si hay patrones de distribución espacial significativos para aportar a la discusión sobre sistemas de transferencias y políticas de reducción de las disparidades en desempeño económico municipal. Se usa en una primera parte, un conjunto de métricas de desigualdad; y, en una segunda parte, se usa Análisis Exploratorio de Datos Espaciales-AEDE. Los resultados muestran en un paralelo entre 2019 y 2021 que la desigualdad en municipios de menores capacidades es más pronunciada y aumenta más que en las grandes ciudades, así como un patrón de autocorrelación espacial positiva estadísticamente significativo. A partir de estos resultados se hace una reflexión en torno a las políticas públicas en esta área.

Palabras clave: Transferencias fiscales intergubernamentales; Crecimiento económico municipal; Análisis de datos espaciales; Desigualdad regional.

Abstract

The issues of inequalities between municipalities and the objectives of intergovernmental transfer systems are topics of ongoing discussion. Moreover, in the presence of spatial distribution patterns, municipalities face a double challenge for local development: their own performance and the performance of neighboring or nearby municipalities, which affect them. This paper aims to determine whether there are significant spatial distribution patterns to contribute to the discussion on transfer systems and policies in order to reduce disparities in municipal economic performance. In the first part, a set of inequality metrics is used; and in the second part, Exploratory Analysis of Spatial Data (EASD) is applied. The results show, in a comparison between 2019 and 2021, that inequality in municipalities with lower capacities is more pronounced and increases more than in large cities, as well as a statistically significant pattern of positive spatial autocorrelation. Based on these results, a reflection regarding public policies in this area is made.

Keyword: Intergovernmental Fiscal Transfers; Municipal Economic Growth; Spatial Data Analysis; Regional Inequalities.



Introducción

La desigualdad entre municipios es aún un tema no resuelto por el modelo de descentralización en Colombia y es un problema de discusión política no agotado. Este trabajo se propone caracterizar la desigualdad en el desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales y determinar si hay un patrón espacial significativo en su distribución en un paralelo entre 2019 y 2021. Se entiende por desempeño municipal la capacidad que tiene el Estado a nivel local para proporcionar condiciones favorables para el desarrollo, el acceso a bienes y servicios y la concreción de derechos por parte de los ciudadanos (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Este problema tiene una relevancia particular debido a la considerable extensión territorial de Colombia y su gran número de municipios (1123), de los cuales la mayoría (86.68%) son municipios pequeños, denominados de categoría 6, y en los cuales vive el 31.54% de la población. Por lo cual es relevante considerar las condiciones de vida, en especial en municipios pequeños, en procura de una senda de convergencia y armonía entre municipios. Parte de la literatura en esta área se ha centrado en divergencia en el crecimiento económico como Bonet y Meisel (2007) y Galvis-Aponte y Hahn-De-Castro (2016), el desarrollo como Rodríguez (2014) o la pobreza Galvis y Meisel (2011) y Pérez-Valbuena (2005), entre otros. A diferencia de esta literatura, este escrito se enfoca en el desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales.

El artículo presenta la siguiente estructura: Una sección de elementos teóricos (que se tiene una subsección de desempeño municipal y una de transferencias intergubernamentales), una de metodología (que se subdivide en una subsección de datos y una de métodos), una de resultados, una de discusión y, finalmente, una de conclusiones.

Elementos teóricos

Desempeño municipal

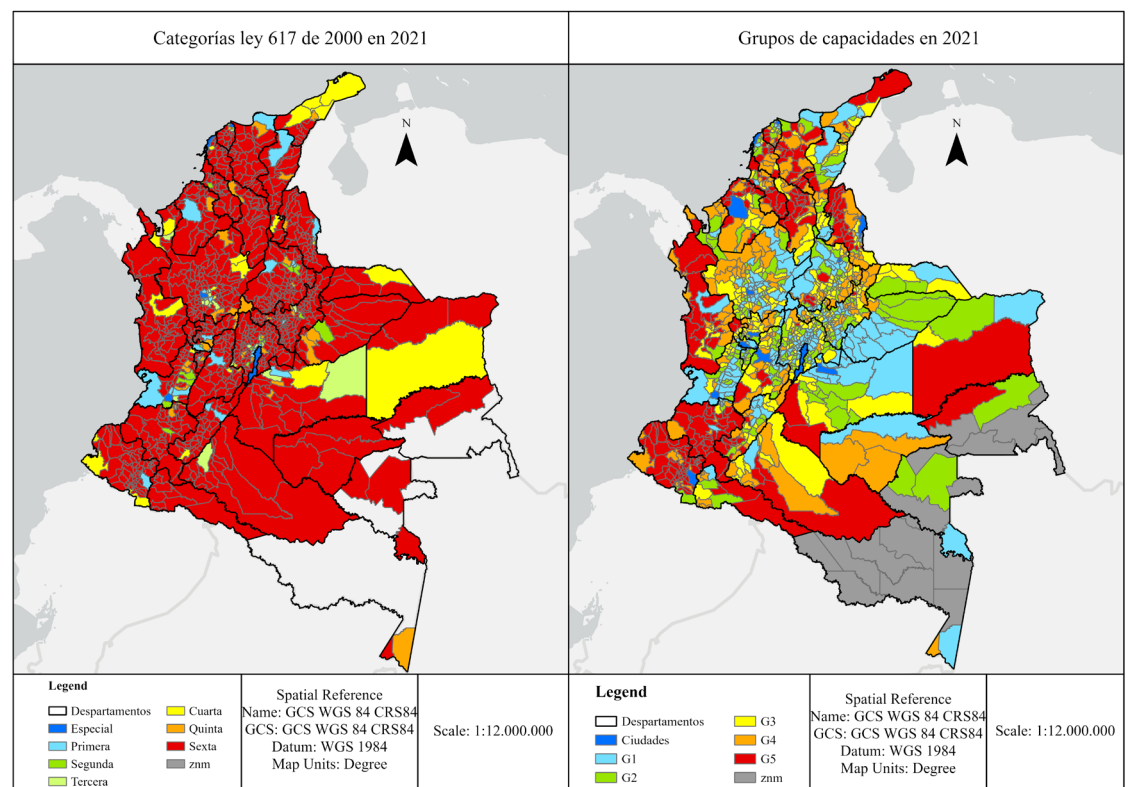
Se entiende por desempeño municipal la gestión de las entidades (municipios) y la consecución de resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus capacidades iniciales (Departamento Nacional de Planeación, 2022). Desde una perspectiva amplia el desempeño municipal hace referencia a la forma como el Estado a nivel municipal puede generar condiciones favorables para el desarrollo económico y el acceso a derechos por medio de la provisión de bienes, servicios, regulaciones, incentivos y desincentivos. El Departamento Nacional de Planeación-DNP de Colombia define el término como “[...] la gestión de las Entidades Territoriales y la consecución de resultados de desarrollo (el aumento de la calidad de vida de la población), teniendo en cuenta las capacidades iniciales de los municipios, para incentivar la inversión orientada a resultados y como instrumento para el diseño de políticas dirigidas al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales” (Departamento Nacional de



Planeación, 2022, p. 5). Desde una lógica de obtención de resultados, el Estado municipal puede incidir en el favorecimiento de las condiciones vida de los ciudadanos.

Por lo anterior, resulta importante mencionar que el quehacer del Estado a nivel municipal puede generar un entorno que propicie el desarrollo. No obstante, los municipios asumen este reto en condiciones desiguales. Inicialmente, se puede considerar diferencias por tamaño. En este sentido, la Ley 617 (Congreso de la República de Colombia, 2000) establece siete categorías bajo los criterios de ingresos corrientes de libre destinación y población.

Figura 1. Categorías y grupos de capacidades en 2021



Nota. Elaboración propia con datos de la Contaduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

A partir de la Tabla 1 se puede mencionar que Colombia se caracteriza porque la gran mayoría de sus municipios son pequeños, 86.68% son de sexta categoría, lo que lo asemeja a países centroamericanos, pero, a diferencia de estos, Colombia tiene una gran extensión territorial. Adicionalmente, las categorías que tienen un mayor número de población son las extremas. Por un lado, la categoría sexta con el 31.58% de la población y de otro, la categoría especial con un 29.45%. Por lo anterior, en lo que refiere a su número y habitantes, los municipios pequeños tienen una relevancia considerable.



La Figura 1 muestra la distribución de las categorías, lo que evidencia que los tamaños más grandes corresponden a municipios cercanos a los centros de producción, esencialmente primaria y de las grandes ciudades. Adicionalmente, gran parte del territorio de Colombia corresponde a municipios pequeños (en ICLD y población). Finalmente, gran parte de Amazonas y algunas zonas de la Orinoquia corresponden a zonas no municipalizadas.

Tabla 1. Número de municipios y habitantes por categorías y grupos de capacidades en 2021.

Categorías ley 617/2000	Número de municipios	Habitantes	Porcentaje número	Porcentaje habitantes
Especial	5	15013143	0.45%	29.45%
Primera	27	10121353	2.41%	19.85%
Segunda	18	3420945	1.61%	6.71%
Tercera	19	1632098	1.70%	3.20%
Cuarta	24	2547982	2.14%	5.00%
Quinta	38	2116951	3.40%	4.15%
Sexta	970	16098598	86.68%	31.58%
znm	18	33756	1.61%	0.07%
Grupos de capacidades	Número de municipios	Habitantes	Porcentaje número	Porcentaje habitantes
Ciudades	13	19340951	1.27%	39.38%
G1	216	15032322	21.18%	30.60%
G2	218	4586128	21.37%	9.34%
G3	218	3421759	21.37%	6.97%
G4	218	3998427	21.37%	8.14%
G5	119	2705961	11.67%	5.51%
znm	18	33756	1.61%	0.07%

Nota. Elaboración propia con datos de la Contaduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

A partir de lo anterior, se podría considerar que la mayoría de los municipios enfrentan los retos del desarrollo local en condiciones difíciles derivadas de su tamaño. En las categorías especial, primera, segunda, tercera y cuarta se encuentran el 8.31% de los municipios y el 64.21% de la población. En particular, uno de cada tres habitantes del país vive en municipios pequeños. Solamente algunas de las jurisdicciones locales tienen un tamaño grande.

Desde otra perspectiva, la Tabla 1 relaciona los datos de habitantes y número de municipios por grupos de capacidades y el panel derecho de la Figura 1 ilustra su ubicación. Para esto, el DNP usa indicadores sectoriales que toman en cuenta las capacidades a partir de este concepto: “(...) Las capacidades iniciales se definen como: recursos tributarios del gobierno



local y condiciones del municipio que delimitan el alcance de la gestión y la provisión de bienes y servicios” ([Departamento Nacional de Planeación, 2022](#)). Esta categorización genera grupos un poco más homogéneos (en número de municipios) y comparables. Salvo la categoría ciudades en la cual hay 13 y en G5 que hay 119, en los demás hay 218. Adicionalmente, la categoría ciudades concentra el 39.3% de la población y G1 EL 30.6%, las demás oscilan entre el 5.5% y el 9.3%.

Desde una perspectiva crítica, los rangos que categorizan los municipios en categorías conforme a la ley 617 ([Congreso de la República de Colombia, 2000](#)) y sus modificaciones son considerablemente amplios. Esto hace que la categoría sexta concentre el 86% de los municipios. Por lo anterior, no sería un criterio congruente de clasificación. Razonablemente se pensaría que el enfoque de los grupos de capacidades son un mejor criterio de clasificación de municipios frente al de las categorías de ley 617.

Transferencias intergubernamentales

En modelos económicos del sector público con múltiples niveles de gobierno, el concepto de transferencias intergubernamentales hace referencia a los pagos de un nivel de gobierno a otro para, teóricamente, mejorar la provisión local de bienes públicos y generar cierta redistribución entre jurisdicciones locales ([Gordon, 2008](#)). Se podría complementar esta primera definición mencionando que las transferencias son materialmente la sesión de recursos reglamentada por instituciones fiscales específicas, cuyos objetivos se centran en atenuar problemas específicos que se presentan en este tipo de modelos de organización del sector público. Las transferencias son un instrumento propio de los esquemas de descentralización fiscal del sector público.

En el contexto de la organización descentralizada de la dimensión fiscal del Estado, se pueden presentar problemas como la desigualdad horizontal entre jurisdicción ([Spahn, 2007](#)), brechas fiscales o desigualdad vertical ([Boadway y Shah, 2007](#)), la distribución regional del riesgo ([Hagen, 2008](#)), la atención de las externalidades propias del gasto público local, inclusive la competencia entre jurisdicciones, el desempeño de los gobiernos subnacionales ([Haddad et al., 2018](#)) y la rigidez presupuestal ([Melo-Becerra et al., 2022](#)).

Tradicionalmente las transferencias se han establecido para abordar:

1. Problemas de eficiencia: los beneficios derivados del gasto de gobierno local pueden diseminarse a otras jurisdicciones. En segundo lugar, en el proceso de descentralización puede haber distorsiones en las transacciones de productos o factores entre las jurisdicciones locales. En tercer lugar, la competencia entre jurisdicciones locales puede llevar a programas de gasto ineficientes ([Boadway y Shah, 2007](#)).
2. Problemas de igualación: Dado que la función de distribución es propia del nivel nacional de gobierno, las transferencias se pueden constituir como un mecanismo de redistribución geográfica del ingreso público.



Partiendo del concepto de transferencias se puede considerar varias formas de calificación o taxonomía en torno a los objetivos, forma y criterios de gasto que las caracterizan. Frente a esto, Smart (2008) plantea una clasificación entre transferencias verticales y horizontales, las transferencias verticales son aquellas que se originan desde un nivel de gobierno hacia otro diferente. Dentro de estas se puede tener:

- Transferencias descendentes frente a ascendentes: En el primer caso se trata de aquellas que se originan en un nivel superior de gobierno hacia un nivel inferior y, en el segundo caso cuando se dan en sentido opuesto.
- Transferencias en bloque frente a transferencias con correspondencia: en el primer caso en que se haga un pago único o se requiera una correspondencia o cofinanciación como una medida de eficiencia.
- Transferencias verticales de igualación (no condicionadas) frente a transferencias eficientes (condicionadas): Las transferencias no condicionadas tienen el objetivo central de igualación fiscal entre gobiernos del mismo nivel. De otro lado, las transferencias condicionadas buscan garantizar la provisión homogénea de bienes entre gobiernos del mismo nivel.

De otro lado, las transferencias horizontales se dan en el contexto del balance fiscal horizontal entre jurisdicciones del mismo nivel de gobierno y se pueden plantear mecanismos de redistribución interregional de los recursos.

En este contexto, en el caso colombiano se tiene un conjunto de transferencias en el cual se contemplan, a partir de la clasificación anterior, transferencias verticales descendente, condicionadas en su mayoría, y combinadas con incentivos por logros en desempeño fiscal y administrativo por parte de los gobiernos locales. A partir de esta caracterización, Bird y Smart, (2002) caracterizan el colombiano como un sistema de transferencias simple.

Entre las principales transferencias en Colombia se encuentran: *Sistema General de Participaciones-SGP* que se compone de la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos corrientes del gobierno central, el *Sistema General de regalías-SGR* que recoge las transferencias relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables en las jurisdicciones subnacionales y las cofinanciaciones que suponen transferencias para la financiación conjunta de proyectos de desarrollo entre varios niveles de gobierno.

En el presente trabajo se toman en consideración específicamente la dependencia de transferencias que se describe como la proporción de los ingresos totales que corresponden a transferencias y las transferencias nacionales per cápita.



Datos y métodos

Datos

Los datos fueron tomados de fuentes oficiales de la siguiente forma:

Para las variables de transferencias per cápita se tomaron los datos de la base de Operaciones Efectivas de Caja-OEC del Departamento Nacional de Planeación-DNP de Colombia y la serie de población corregida por COVID-19 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE de Colombia. De otro lado, la dependencia de transferencias se tomó de la base de desempeño fiscal del DNP. Adicionalmente, para el PIB per cápita se tomó los datos de valor agregado municipal y de población del DANE. Finalmente, para la Medición de desempeño Municipal-MDM se tomaron datos de la base que lleva el mismo nombre del DNP.

Por otra parte, para incorporar el componente espacial en los datos se utilizó la cartografía oficial del Instituto geográfico Agustín Codazzi- IGAC de Colombia correspondiente a la división político-administrativa de los municipios de Colombia en un Sistema de Coordenadas Proyectado-SCP EPSG:4326 - WGS 84.

Métodos

En la parte inicial se utilizaron medidas de estadística descriptiva de localización y de posición descritas en diagramas de cajas. Estos tuvieron el fin de establecer la existencia de datos atípicos, así como los datos mínimos y máximos, primer cuartil, tercer cuartil, media y mediana.

Posteriormente, para considerar la desigualdad asociada a la distribución de las variables se utilizó curva de Lorenz, coeficiente de Gini, Índice de Theil normalizado, Coeficiente de Entropía normalizado, Métrica de Kolm, Métrica de Atkinson y Coeficiente de variación.

Finalmente, en una tercera parte se utilizaron técnicas de análisis de datos espaciales como métodos de *clustering* espacial desarrollados a partir del índice de Morán y representados por medio de mapas de *clusters* y *outliers*. De conformidad con lo anterior, para la representación espacial de los datos en el presente trabajo los municipios se utilizaron polígonos que describen su división política. Esto debido que la mejor manera de representar la jurisdicción de un municipio es mediante polígonos, ya que puede contemplar todo su territorio. Por otra parte, las relaciones de vecindad entre municipios se modelaron por medio de un enfoque de adyacencia, tipo reina y orden uno. Este enfoque plantea que cada municipio tiene como vecinos aquellos con los cuales comparte una frontera común.



Resultados

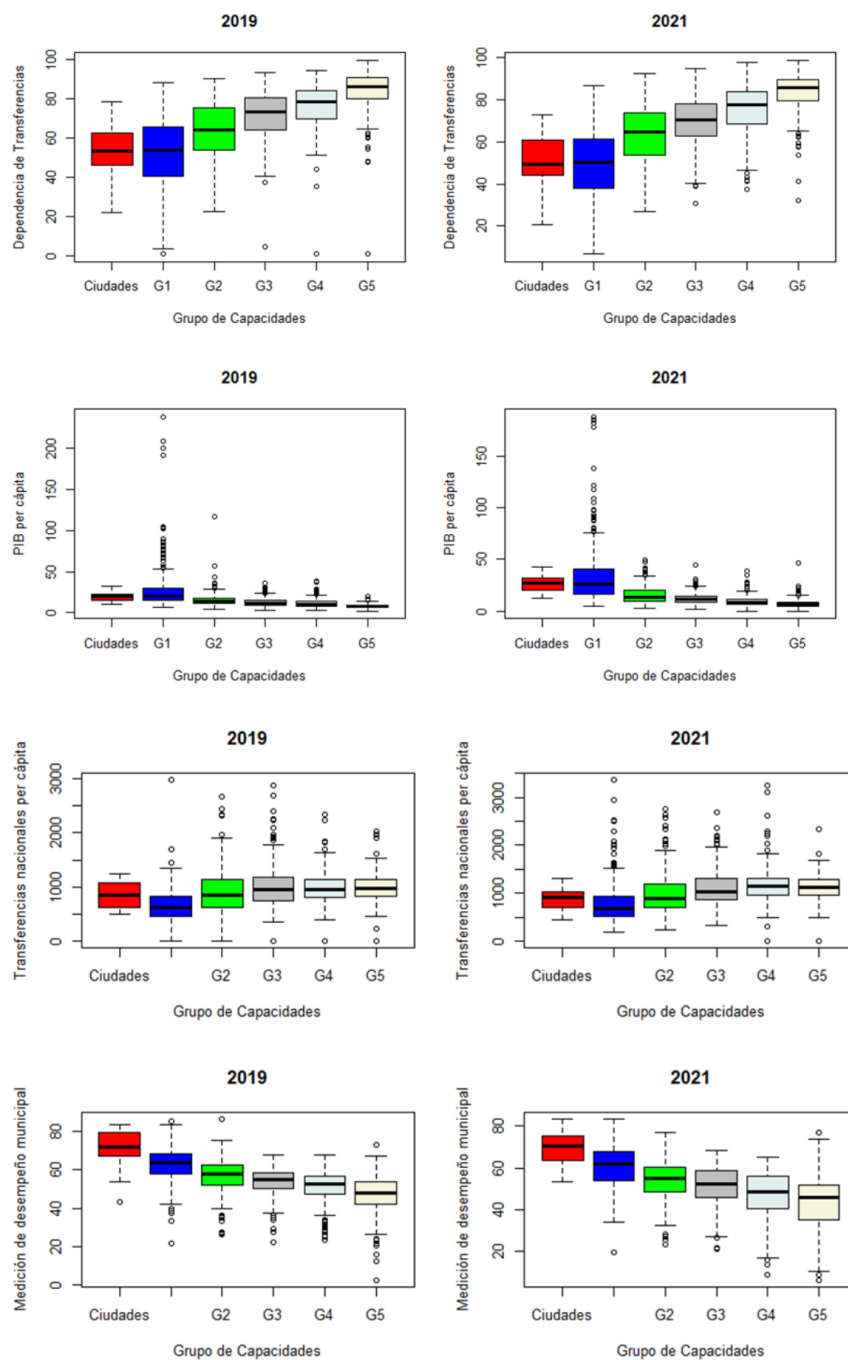
En esta sección se presentan los resultados obtenidos en dispersión, variabilidad, desigualdad, autocorrelación espacial y análisis de *clusters* espaciales en las variables de PIB per cápita (pibpc), Medición de desempeño municipal (mdm), dependencia de transferencias (dtrans) y transferencias nacionales per cápita (tnalpc) en los años 2019 y 2021. Los municipios se consideran agregados y por categorías según grupos de capacidades: ciudades, G1, G2, G3, G4 y G5.

En la Figura 2 se relaciona los diagramas de cada de las variables seleccionadas en los municipios discriminados por grupos de capacidades. En este se muestra que los municipios con menos capacidades tienen una media mayor en dtrans y en tnalpc, pero menor en pibpc y en mdm. Esta situación tiende a mantenerse y en algunos casos a profundizarse entre 2019 y 2021. En cuanto a la dispersión, no se evidencia un comportamiento marcado entre categorías salvo en la variable mdm en la cual los municipios con menos capacidades como G4 y G5 tienden a tener una dispersión mayor.

Esta caracterización se reafirma con el coeficiente de variación descrito en la Tabla 2, en la cual se muestra como en todas las categorías el pibpc tiene la mayor variabilidad. En esta misma línea de ideas, entre 2019 y 2021 en todas las categorías salvo en G1 y G2 aumentó el coeficiente de variación. El mayor incremento se dió en G5 (0.29) y el menor en ciudades (0.03). En lo que refiere a mdm la categoría que menos aumentó fue G1 (0.01) y las que más G4 (0.083) y G5 (0.075). Estos primeros resultados sugieren que los municipios con menos capacidades resultaron peor librados en el comparativo pre y post pandemia en las variables seleccionadas en lo que refiere a variabilidad. No obstante, esta situación no difiere de la presentada en la desigualdad



Figura 2. Distribución de la dependencia de transferencias, PIB per cápita, transferencias nacionales per cápita y MDM por grupos de capacidad. 2019 y 2021.



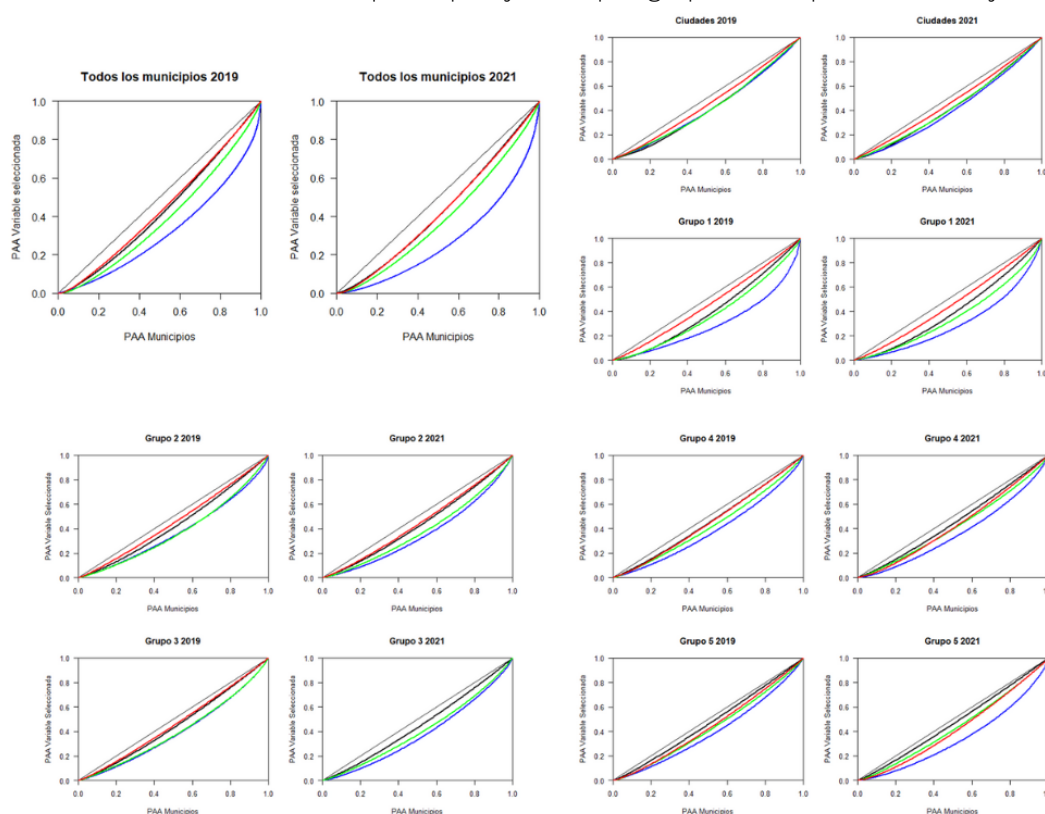
Nota. Elaboración propia con datos de Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Desigualdad regional del desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales en el caso de Colombia



La Figura 3 muestra para todos los municipios y cada grupo de capacidades las curvas de Lorenz de las variables de las variables seleccionadas. Se representa la distribución empírica de las variables pibpc, mdm, dtrans y tnalpc por medio de las curvas de Lorenz azul, roja, negra y verde, respectivamente. Como regla general, se mantiene un comportamiento en todas las categorías de una mayor desigualdad en el PIB per cápita, en segundo lugar, las transferencias nacionales per cápita, en tercero la dependencia de transferencias y en cuarto la medición de desempeño municipal.

Figura 3. Curvas de Lorenz de dependencia de transferencias, PIB per cápita, transferencias nacionales per cápita y MDM por grupos de capacidad. 2019 y 2021



Desigualdad regional del desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales en el caso de Colombia

Nota. Elaboración propia con datos de Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En todos los casos la curva de Lorenz azul representa el PIB per cápita (pibpc), la roja medición de desempeño municipal (mdm), la negra dependencia de transferencias (dtrans) y en verde transferencias nacionales per cápita (tnalpc).

Es de particular interés los comportamientos que no siguen esa regla general. De 2019 a 2021, en todos los grupos a, excepción de G1, las variables de transferencias dtrans y tnalpc disminuyen su desigualdad, pero la de pibpc aumenta y, también en todos a excepción de ciudades, aumenta la desigualdad en mdm. En el pibpc la categoría que más aumentó desigualdad fue G5 y la que menos aumentó fue ciudades, en mdm la que más aumento fue G4 y la que menos fue G1. En dtrans la que más disminuyó su desigualdad fue ciudades y la que menos G3 y G5, en tnalpc la que más disminuyó fue G3



y la que menos fue ciudades. Esto supone que los municipios, salvo las dos excepciones, tienen en ese lapso una disminución en la desigualdad en las transferencias, pero un aumento la desigualdad en el desempeño económico. Adicionalmente, los municipios con menos capacidades son los que más vieron aumentada su desigualdad en el pibpc y en mdm y los que menos disminuyeron desigualdad en dtrans. Mejoró la situación de la desigualdad en las variables de transferencias, pero empeoró en las variables de desempeño económico municipal.

Tabla 2. Métricas de desigualdad en variables seleccionadas. 2019 y 2021.

		Todos	Ciudades	G1	G2	G3	G4	G5
Coeficiente de Gini	dtrans19	0.141	0.168	0.199	0.130	0.100	0.082	0.061
	dtrans21	0.144	0.151	0.205	0.122	0.096	0.086	0.057
	pibpc19	0.364	0.163	0.410	0.248	0.210	0.230	0.209
	pibpc21	0.449	0.184	0.400	0.284	0.240	0.270	0.318
	tnalpc19	0.226	0.155	0.247	0.243	0.201	0.151	0.144
	tnalpc21	0.225	0.145	0.284	0.231	0.184	0.156	0.130
	mdm19	0.122	0.088	0.084	0.081	0.077	0.090	0.117
	mdm21	0.148	0.073	0.096	0.093	0.100	0.139	0.161
		Todos	Ciudades	G1	G2	G3	G4	G5
índice de Theil	dtrans19	0.006	0.019	0.014	0.005	0.004	0.003	0.002
	dtrans21	0.005	0.016	0.013	0.005	0.003	0.002	0.001
	pibpc19	0.042	0.016	0.063	0.023	0.014	0.017	0.013
	pibpc21	0.053	0.021	0.052	0.024	0.018	0.023	0.032
	tnalpc19	0.032	0.060	0.046	0.045	0.037	0.028	0.027
	tnalpc21	0.032	0.057	0.053	0.043	0.034	0.029	0.024
	mdm19	0.017	0.034	0.016	0.015	0.014	0.017	0.022
	mdm21	0.021	0.029	0.018	0.017	0.018	0.026	0.030
		Todos	Ciudades	G1	G2	G3	G4	G5
Coeficiente de entropía	dtrans19	0.994	0.981	0.986	0.995	0.996	0.997	0.998
	dtrans21	0.995	0.984	0.987	0.995	0.997	0.998	0.999
	pibpc19	0.958	0.984	0.937	0.977	0.986	0.983	0.987
	pibpc21	0.947	0.979	0.948	0.976	0.982	0.977	0.968
	tnalpc19	0.968	0.940	0.954	0.955	0.963	0.972	0.973
	tnalpc21	0.968	0.943	0.947	0.957	0.966	0.971	0.976
	mdm19	0.983	0.966	0.984	0.985	0.986	0.983	0.978
	mdm21	0.979	0.971	0.982	0.983	0.982	0.974	0.970
		Todos	Ciudades	G1	G2	G3	G4	G5
Métrica de Kolm	dtrans19	62.121	28.057	45.673	35.354	60.842	69.755	77.214
	dtrans21	54.741	26.920	37.690	31.929	33.629	32.461	46.232
	pibpc19	8.872	6.482	18.845	7.273	5.549	4.436	2.459
	pibpc21	12.176	11.881	26.579	8.225	5.861	5.322	3.370
	tnalpc19		352.457	661.814				
	tnalpc21		436.380	596.856				
	mdm19	49.421	24.538	35.809	25.861	26.019	22.474	39.332
	mdm21	46.418	14.188	35.751	25.299	25.169	32.577	31.742
		Todos	Ciudades	G1	G2	G3	G4	G5
Métrica de Atkinson	dtrans19	0.022	0.025	0.042	0.014	0.010	0.009	0.007
	dtrans21	0.021	0.021	0.038	0.013	0.008	0.007	0.004
	pibpc19	0.119	0.021	0.141	0.055	0.036	0.043	0.035
	pibpc21	0.175	0.028	0.127	0.064	0.048	0.065	0.088
	tnalpc19	0.059	0.019	0.054	0.049	0.036	0.026	0.025
	tnalpc21	0.056	0.017	0.066	0.044	0.027	0.025	0.021
	mdm19	0.028	0.007	0.007	0.006	0.006	0.008	0.015
	mdm21	0.033	0.004	0.008	0.008	0.009	0.019	0.026

Desigualdad regional del desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales en el caso de Colombia



		Todos	Ciudades	G1	G2	G3	G4	G5
Coeficiente de variación	dtrans19	0.257	0.298	0.353	0.229	0.183	0.155	0.128
	dtrans21	0.259	0.272	0.361	0.216	0.172	0.156	0.112
	pibpc19	1.088	0.292	1.067	0.620	0.399	0.455	0.387
	pibpc21	1.152	0.325	0.870	0.541	0.459	0.544	0.684
	tnalpc19	0.425	0.272	0.480	0.456	0.390	0.292	0.272
	tnalpc21	0.421	0.257	0.582	0.444	0.340	0.313	0.242
	mdm19	0.237	0.162	0.155	0.149	0.144	0.170	0.216
	mdm21	0.276	0.129	0.174	0.170	0.179	0.253	0.291

Nota. Elaboración propia con datos de Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

En la Tabla 2 se muestran los resultados de las métricas de desigualdad utilizadas: Coeficiente de Gini, Índice de Theil, coeficiente de entropía, métrica de Kolm, Métrica de Atkinson y Coeficiente de variación. A partir de estos, se puede considerar la desigualdad a partir de varias perspectivas diferentes. Estas se relacionan con la desigualdad propiamente dicha por medio de e coeficiente de Gini, Índice de Theil, coeficiente de entropía y métrica de Atkinson; también la necesidad de redistribución por medio de la métrica de Kolm: finalmente, la variabilidad por medio del coeficiente de variación.

En los dos años considerados y en todas las categorías de municipios la variable que mayor desigualdad supuso fue pibpc, tnalpc, dtrans y mdm. Esta afirmación se aplica para las categorías más grandes como ciudades o G1. Por otro lado, en los municipios más pequeños como G4 y G5 pibpc es la más desigual (Gini pasó de 0.23 a 0.27 en G4 y de 0.2 a 0.32 en G5) y mdm es la segunda más desigual (Gini pasó de 0.09 a 0.13 en G4 y de 0.11 a 0.16 en G5). De este hecho empírico se puede interpretar que en los municipios pequeños se tiene una mayor susceptibilidad al aumento de la desigualdad en mdm que en los municipios grandes en las cuales fue menos desigual en el paralelo entre 2019 y 2021.

Los resultados revelan que en todas las variables (pibpc, tnalpc, dtrans y mdm) hay un nivel de desigualdad considerable y no hay igualdad en ninguna de ellas. Esta afirmación es un hecho empírico ilustrado a partir de medidas de desigualdad (coeficiente de Gini), de desigualdad basadas en la noción de entropía (Índice de Theil y de Entropía), de variabilidad (coeficiente de variación), medidas que consideran la necesidad de redistribución (Kolm) y medidas que consideran la importancia de los municipios con menores registros (Atkinson). De igual manera, esta afirmación es válida para el 2019, año previo a la cuarentena por COVID-19, y 2021 año posterior a esta. En lo que refiere a pibpc, tomando todos los municipios el coeficiente de Gini se incrementó de 0.36 a 0.44. También, todas las categorías de municipios por grupos de capacidades empeoraron su situación de desigualdad intra-categoría a excepción del G1, la categoría que menos empeoró en desigualdad fue Ciudades (0.021) y las que más empeoraron fueron G5 (0.108) y G4 (0.04). Dicho de otra forma, el comparativo pre y post cuarentena afectó de una manera más profunda a los municipios con menores capacidades en materia



de desigualdad al interior de la categoría aumentando de 0.20 a 0.32. Es plausible, entonces, mencionar que una parte considerable del aumento de la desigualdad en el PIB per cápita, considerando todos los municipios, subyace en el aumento de desigualdad en los municipios con menores capacidades. En ciudades aumenta poco, inclusive G1 disminuye, pero en municipios con bajas capacidades aumenta ostensiblemente de 2019 a 2021. Esta situación se reafirma por medio del índice de Theil en el cual la categoría ciudades aumentó poco comparativamente, G1 disminuyó y G5 fue la que más aumentó (pasó de 0.013 a 0.032). Consecuente con esto, G5 fue el que más redujo el índice de entropía (aumentó más la desigualdad al pasar de 0.987 a 0.968).

Los resultados de índice de Kolm siguen la tendencia opuesta al coeficiente de Gini y el Índice de Theil en la variable pibpc. En todas las categorías aumenta de 2019 a 2021, pero es comparativamente mayor en municipios de categorías más altas como ciudades (pasa de 6.48 a 11.88) y especialmente en G1 (pasa de 18.84 a 26.57); de otro lado, en categorías de menor capacidad como G4 (pasa de 4.43 a 5.32) y G5 (pasó de 2.45 a 3.37) es mucho menor. El índice de Kolm mide el porcentaje de la variable que se debe transferir desde los municipios con mayores registros a los de menores registros para alcanzar una distribución igualitaria. Este resultado, que a primera vista es contradictorio con el coeficiente de Gini, en realidad no lo es. En el caso de las categorías grandes como ciudades o G1 se tiene un Gini bajo frente a otras categorías y un Kolm alto frente a otras categorías; lo que significa que, aunque en estas categorías la desigualdad es comparativamente baja, hay un margen de redistribución considerable. Por otro lado, en las categorías pequeñas como G4 y G5 se tiene un Gini comparativamente alto pero un Kolm comparativamente bajo (de hecho, muy bajo); esto supone que, si bien la desigualdad es muy alta, esta se debe a que la desigualdad alta se debe a los datos extremos que tienen valores ostensiblemente altos pero la mayoría de los de municipios tienen valores similares y de magnitud considerable.

Tabla 3. Métricas de autocorrelación espacial en variables seleccionadas. 2019 y 2021

	índice de Morán	índice C de Geary	Estadístico de Getis-Ord
pibpc19	0.2409***	0.7265***	0.001154***
pibpc21	0.3983***	0.5660***	0.001363***
mdm19	0.55131***	0.4523***	0.0009247***
mdm21	0.5158***	0.4867***	0.000933***
dtrans19	0.5537***	0.4358***	0.0009401***
dtrans21	0.5544***	0.4402***	0.000935***
tnalpc19	0.4106***	0.4106***	0.000952***
tnalpc21	0.3899***	0.5755***	0.000944***

Nota. * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$. Cálculos propios con datos de DNP, DANE e IGAC.

Desde otra perspectiva, en la Tabla 3 se muestran tres métricas de autocorrelación espacial en las variables seleccionadas. Estas son



el índice de Morán (Global), el índice C de Geary y el índice de Getis-Ord. Estos resultados revelan el hecho de que todas las variables consideradas presentan autocorrelación espacial positiva. Además, por medio de las pruebas de hipótesis, se estableció que esta autocorrelación espacial es estadísticamente significativa al 99% de confianza. Adicionalmente, los resultados son congruentes entre las tres métricas considerando las diferencias de interpretación; por ejemplo, entre las métricas de Moran y Geary (si Moran se acerca a uno y Geary a cero, hay más autocorrelación positiva); también, los estadísticos de Getis-Ord en todos los casos sugieren la presencia de autocorrelación espacial positiva y se desecha la hipótesis nula de distribución aleatoria, con significancia estadística

La autocorrelación espacial implica que hay una asociación entre los registros de un municipio en la variable que se está considerando y los registros de sus municipios vecinos. En específico esta asociación es positiva en 2019 y 2021 en todas las variables consideradas de PIB per cápita (pibpc), medición de desempeño municipal (mdm), dependencia de transferencias (dtrans) y transferencias nacionales per cápita (tnalpc). Estos resultados muestran que los municipios tienden a tener relaciones espaciales con su vecindario o entorno inmediato que tienen un peso plausible en su propio desempeño.

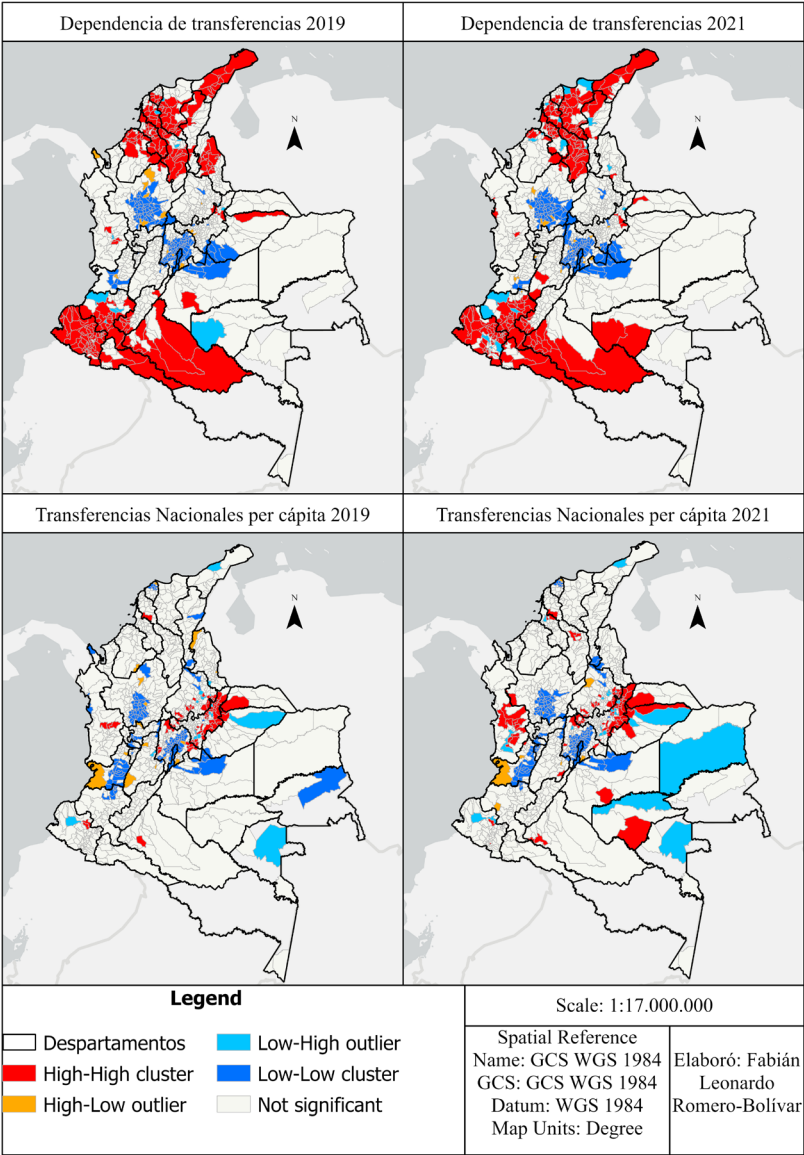
En cuanto al índice de Moran, los resultados entre los dos años considerados suponen que la variable con mayor autocorrelación es dtrans (0.55-0.55), posteriormente mdm (0.55-0.51), en tercer lugar, tnalpc (0.41-0.38) y, finalmente, pibpc (0.24-0.39). Hay una relevancia considerable del vecindario en los resultados de un municipio tomando en cuenta que el índice arroja valores entre -1 y 1, toma valores positivos si la autocorrelación espacial es positiva (valores similares tienden a agruparse) y se acerca a uno a medida que esta toma fuerza, por lo que los valores obtenidos especialmente en 2021 son considerablemente altos. En 2021, pibpc pasa del cuarto lugar al tercero. A partir de lo anterior, se puede afirmar que la autocorrelación tomó más fuerza comparativamente en el pibpc ya que creció 0.158 puntos, en dtrans se mantuvo, en tnalpc bajó 0.03 puntos y el mdm bajó 0.04 puntos. Estos resultados muestran que la relevancia del vecindario en el desempeño municipal es insoslayable en todos los casos, en especial en dtrans y mdm y que, posterior a la pandemia, esta se robusteció ostensiblemente en el pibpc, no así en las otras variables en las cuales se mantuvo o disminuyó ligeramente.

Por otra parte, la Figura 4 muestra el mapa de *clusters* para las variables seleccionadas en 2019 y 2021. Consecuente con los resultados de índice de Moran global, los mapas de *clusters* describen un patrón espacial de distribución formando *clusters* o grupos según si los valores de la variable considerada fueron altos o bajos con significancia estadística en cada municipio y su vecindario respectivamente, formando los *clusters*: alto-alto (HH), alto-bajo (HL), bajo-alto (LH) y bajo-bajo (LL).

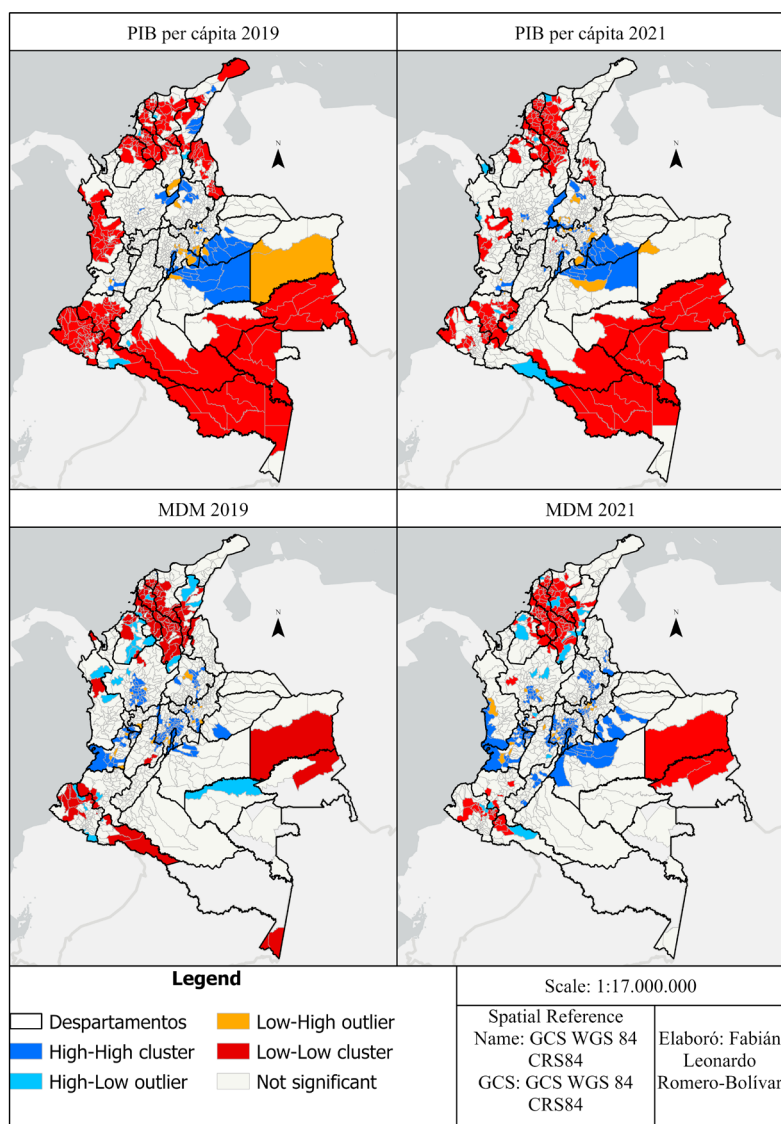


En este contexto, en la variable *pibpc* se tuvo en el 2021 68 municipio en el *cluster* HH, los cuales se ubicaron cerca de las grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali y cerca a los centros de producción petrolera y minera (principalmente de carbón), como algunas zonas de Casanare, Meta y Santander, así como de Boyacá, y Cesar. En el grupo HL se ubicaron nueve municipios y en el LH, 21. Finalmente, en el grupo LL hubo 255 municipios, ubicados principalmente en zonas periféricas de la costa pacífica, parte de la Orinoquia, amazonia y parte de la costa pacífica. En 2019 el número de municipios en cada *cluster* fue de 56 en HH, 5 en HL, 27 en LH y 255 en LL, regla general en las mismas zonas. Un número considerable de municipios de la costa pacífica y atlántica que se ubicaban en el LL en 2019 y pasaron a no clasificarse en ningún grupo en 2021.

Figura 4. Mapa de clústeres de variables seleccionadas. 2019 y 2021.



Desigualdad regional del desempeño municipal y las transferencias intergubernamentales en el caso de Colombia



Nota. Elaboración propia con datos de DNP, DANE e IGAC.

En la variable *mdm* se presentaron 181 municipios en el *cluster* HH, un número considerable, que se ubican en la franja central del país, en las cercanías de grandes ciudades como Bucaramanga, Medellín, Cali y Bogotá, así como parte de Casanare, Meta y zona central de Boyacá. En el *cluster* HL hubo 21 y en el LH 22. Finalmente, en el *cluster* LL hubo 132 municipios que se ubicaron en parte de la Orinoquia, costa pacífica y parte del área de Nariño, principalmente. En 2019 hubo en el HH 149 municipios, en HL 25, en LH 21 y en LL 123. En general en las mismas zonas salvo por la extensión del LL en el departamento de Putumayo.

En lo que refiere a la variable *dtrans* se tuvo 207 municipios en LL, ubicados en la parte central del país en cercanías a Bogotá y Medellín, parte de Meta y Casanare en su parte occidental y, en parte del sur y occidente de Boyacá y un



poco en la zona sur de Valle del Cauca. De otra parte, en el *cluster* HL hubo 19 municipios y en el LH, 17. Finalmente, en el HH hubo 161, estos se ubicaron en gran parte de la costa atlántica incluyendo la Guajira, costa pacífica en la zona de Nariño y parte de la Amazonia. Las ubicaciones son, regla general, las mismas que en 2019.

Finalmente, en lo que refiere a la *tnalpc* el *cluster* HH tuvo 99 municipios ubicados en la zona fronteriza de Boyacá y Casanare, algunos municipios de Santander y Cundinamarca y la parte centro-sur de Chocó, principalmente. En el *cluster* HL se ubicaron ocho municipios y en el LH, 24. Por otro lado, en el *cluster* LL se ubicaron 163 municipios en gran parte de Cundinamarca, parte del norte del Meta, zonas cercanas a Medellín, Barranquilla y Cali y parte del sur del Cesar. Al igual que en las otras variables, las ubicaciones son en reglas general las mismas.

Discusión

Se puede considerar razonablemente que hay una relación teórica entre las capacidades del Estado nivel municipal y el nivel de bienestar y concreción de derechos que se pueden procurar los ciudadanos. Si el Estado puede proveer bienes y servicios de una forma eficaz, podrá desarrollar sus fines esenciales de mejor manera. El problema se da cuando hay amplias desigualdades en el desempeño municipal. La Figura 4 muestra como municipios de grupos de capacidades más pequeñas como G4 y G5 tienen en promedio menor desempeño municipal y una mayor desigualdad en las variables de pibpc y mdm, que los municipios de mayores capacidades como ciudades o G1. Este es un reto aun no superado por el modelo de descentralización en Colombia.

La problemática central reside en que no se tiene una provisión homogénea de bienes y servicios. Por lo anterior, ciertas zonas del país (a nivel de municipios y conjuntos de municipios) tienen unos resultados notables en materia de actividad económica, gestión estatal y resultados de provisión estatal, en tanto que otras regiones tienen bastantes retos en estas áreas. Esto da como resultado que un ciudadano concrete sus derechos de una mejor manera según su municipio de residencia. Si un ciudadano elegido al azar reside en una gran ciudad o un municipio ubicado en zonas centrales, tradicionalmente favorecidas por el Estado, por ejemplo de la región andina, se esperaría razonablemente que tenga buenas condiciones de acceso a servicios de salud, educación, cultura, seguridad, entre otros; de otro lado, si este mismo ciudadano tomado al azar reside en un municipio pequeño, en la periferia del país, en regiones tradicionalmente olvidadas por el Estado, plausiblemente tendrá serias dificultades para acceder a estos servicios, inclusive tendrá vulnerabilidades en materia de derechos humanos (v.gr. asociadas al conflicto armado) con una alta probabilidad.

El problema de la disparidad en la provisión de bienes y servicios ha sido planteado por los esquemas de descentralización desde su concepción teórica



estudiada por la tradición neoclásica en economía y autores como [Musgrave \(1959\)](#), [Oates \(2011\)](#), entre otros, quienes argumentaban que por medio de determinados instrumentos como transferencias intergubernamentales se podría abordar este problema. De hecho, los sistemas de transferencias actuales y, el de Colombia no es la excepción, tienen como uno de sus objetivos la reducción de las desigualdades fiscales horizontales ([Boadway y Shah, 2007](#)). Se entienden por desigualdades horizontales las desigualdades entre jurisdicciones del mismo nivel de gobierno, por ejemplo, el nivel local. El rol de las transferencias en Colombia ha obedecido en términos generales a estos intereses de igualación. Estos objetivos de política se manifiestan, entre otros, en sus criterios de reparto. Para el caso de las transferencias por SGP (4.87% de libre destinación y 95.1 de forzosa inversión) en su gran mayoría se reparten por criterios de pobreza, demanda de servicios (número de estudiantes matriculados en las transferencias para educación o número de demandantes de régimen subsidiado o contributivo en salud), pobreza relativa y población rural vs urbana, eficiencia fiscal y eficiencia administrativa, entre otros ([Velasco, 2016](#)).

Un escenario diferente al caso estadounidense o europeo como Colombia puede incorporar retos adicionales. En este sentido, autores como [Rodríguez \(2014\)](#) o [Bonet-Morón et al. \(2018\)](#) señalan que en Colombia la descentralización ha tenido enormes problemas para cumplir sus objetivos. Se podría coincidir en que si se busca empoderar a las regiones y mejorar la provisión de bienes y servicios sería prudente tener ciertas lógicas de igualación para equiparar las condiciones de acceso y disfrute de estos por parte de los ciudadanos. En este sentido, el mejor esquema de descentralización sería aquel que se acerque más a ese ideal de equiparación. Incluso en Colombia este proceso planteó como uno de sus objetivos la reducción de las desigualdades subnacionales ([Guerrero, 2014](#)). No obstante, en el caso colombiano esto no se da y las brechas tienden a ampliarse y complejizarse ([Rodríguez, 2014](#)). Estas se complejizan aún más cuando se adiciona el factor espacial vecindario. Dicho de otra manera, los ciudadanos del municipio débil en materia de resultados y que está en un vecindario débil debe cargar con un hándicap dado por el vecindario donde se este se ubica. Por lo anterior, tienen una doble desventaja en lo que refiere al acceso a bienes y servicios y, por esta vía, a la concreción de derechos.

Los municipios de menores capacidades tienden a tener mayores niveles de desigualdad en las variables de desempeño y a aumentar más en este referente entre 2019 y 2021. Este paralelo pre y postpandemia muestra también una situación desfavorable para este tipo de municipios. De otro lado, las ciudades y municipios de mayores capacidades se muestran más robustos en materia de reducción de la desigualdad en este paralelo. Esto sugeriría algunos caminos plausibles de política en el sentido de enfocarse en los municipios de menores capacidades en términos de las iniciativas gubernamentales en torno a la reducción de la desigualdad intermunicipal.



Si bien es cierto los resultados señalan la ostensible desigualdad entre municipios, y las diferencias dentro de las desigualdades cuando se consideran los grupos de capacidades son protuberantes, hay que mencionar que el potencial de redistribución es amplio. La métrica de Kolm sugiere, particularmente en lo atinente a PIB per cápita, que la desigualdad amplia requiere unos márgenes pequeños de redistribución y que aquella se debe a que hay pocos datos con muy altos registros y, dentro de los restantes registros, hay un gran número que tienen un buen nivel similar.

Desde otra perspectiva, los municipios en Colombia son muy susceptibles a la situación de su vecindario o entorno próximo. Los resultados muestran que el componente espacial es relevante en todas las variables consideradas, debido a que todas las variables describen un patrón de autocorrelación espacial positiva estadísticamente significativa. Si se toma en cuenta que la metodología supone que el vecindario de un municipio se toma a partir de un criterio de adyacencia, tipo reina, orden uno, los resultados evidencian un peso importante del vecindario al cual pertenece un municipio en sus resultados en estas variables.

Adicional a lo anterior, una de las principales derivaciones de los resultados de este escrito es que el componente espacial-vecindario representa un problema adicional para algunos municipios y amerita su consideración en las políticas públicas. En principio, el problema del efecto que el vecindario ejerce en los municipios incorpora un reto adicional a los esquemas de igualación por medio de transferencias fiscales intergubernamentales. Específicamente los *cluster* de mejor desempeño, descritos en color azul tienden a ubicarse en zonas centrales del país, cerca de grandes ciudades y en zonas de explotación de hidrocarburos, principalmente; en tanto, los *clusters* de peores resultados, descritos en color rojo, se ubican en zonas periféricas, parte de la costa pacífica, parte de la costa atlántica, una porción de la Orinoquia y la amazonia. Por lo anterior, se podría pensar razonablemente en la posibilidad de un enfoque en el cual las transferencias, entre otros criterios, puedan tener en consideración el hecho de que los municipios débiles ubicados en vecindarios débiles (*cluster* bajo-bajo) necesitan más recursos (incluso más que los municipios débiles pero que su vecindario no es débil o del *cluster* bajo-alto) para avanzar en ese ideal de reducción de desigualdades entre municipios. Pero, también, se necesita considerar el estímulo de los municipios que generan un efecto positivo en su vecindario.

Conclusiones

Los municipios de Colombia presentan una variabilidad y desigualdad considerable en las variables objeto de estudio: pibpc, mdm, dtrans y tnalpc. El Términos generales, en el paralelo entre 2019 y 2021, los municipios con menores capacidades aumentan más la desigualdad intra-categoría que las ciudades y el G1, que en algunos casos la mantienen o la disminuyen. Por lo anterior, en ese paralelo frente a la situación de prepandemia, los municipios



con menores capacidades como los grupos G4 y G5 fueron más susceptibles a aumentar la desigualdad.

Adicional a lo anterior, las desigualdades municipales son un problema persistente entre 2019 y 2021, lo cual es disiente de los desafíos no resueltos del modelo de descentralización adoptado en Colombia y cuestiona su eficacia para aliviar las tensiones entre los niveles subnacionales y central de gobierno. Los municipios con menores capacidades estatales presentan una mayor desigualdad tanto en desempeño municipal como en PIB per cápita. Es decir, las ciudades grandes, que tienen mayores capacidades tienden a parecerse entre sí, pero los municipios débiles, son más desiguales entre sí. Por lo anterior, en estos últimos hay pocos municipios concentran los buenos resultados. En este contexto, el efecto negativo de la pandemia, en términos de aumentar la desigualdad y deteriorar los resultados de la gestión pública local, fue considerablemente mayor en los municipios débiles.

De otro lado, las métricas de autocorrelación espacial y el análisis de clústeres espaciales muestran que el componente espacial tiene un peso importante en las variables consideradas. En particular, todas sugieren un patrón espacial de distribución que describe autocorrelación espacial positiva. Este es estadísticamente significativo con un nivel de confianza en todos los casos del 99%. De este resultado, se deriva que el vecindario o entorno inmediato de los municipios tienen una relevancia para el desempeño de estos.

Adicionalmente, los resultados revelan un hecho importante sobre las desigualdades municipales en lo económico y fiscal y que tiene importantes consecuencias en las posibles líneas de acción política: el peso que tiene sobre los municipios el vecindario al cual pertenecen. Los hallazgos se encaminan a poner de presente por medio de la evidencia empírica la idea que los municipios no actúan aisladamente, sino que su dinámica está naturalmente vinculada con los municipios con los cuales tienen relaciones de naturaleza diversa: económica, social, entre otras. Los municipios comparten con su vecindario o entorno próximo flujos de recursos, factores productivos, bienes y servicios, entre otros, que son propios de su dinámica regional. Por lo anterior, no es adecuado soslayar este hecho en las soluciones de política pública. En específico, los resultados muestran que hay una relación directa entre la situación del vecindario y la situación del municipio. Si el vecindario está en buenas condiciones, el municipio tenderá a estarlo también y viceversa.

Varios elementos han estado presentes en las políticas públicas relacionadas con el contexto municipal y regional en relación con el gobierno central que merecen reflexión: la desigualdad, la inequidad en la distribución de los recursos fiscales, la rigidez presupuestal y la falta de autonomía local, entre otros. En el contexto anterior, y con fundamento en los resultados, es razonable contemplar un primer problema fundamental en las políticas



públicas actuales, el cual se relaciona con la separación entre lo que se concibe que es la dinámica municipal y se plasma en la formulación de políticas y la realidad municipal en el momento de su ejecución. Este problema de la política reside adicionalmente en su homogeneidad, la no consideración de las condiciones concretas de los municipios, lo cuales son profundamente desiguales.

En adición a lo anterior, el no considerar los municipios en relación con su vecindario genera un reto adicional. Este desafío se materializa, por ejemplo, en las políticas de medición de la gestión pública local, por medio de mecanismos como los establecidos en modelos adelantados por Planeación Nacional como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), así como en políticas de reparto municipal de recursos públicos como las transferencias fiscales intergubernamentales, destinadas a temas tan sensibles del bienestar de los ciudadanos como educación, salud, saneamiento, entre otros, y cuyo reparto de da principalmente por población y pobreza relativa (es decir se incentiva de forma indelicada a los municipios que aumenten su nivel de pobreza y de población). Estas políticas, no diferencian la situación de los municipios y los tratan de forma indistinta. Por lo cual sería deseable que se tuviera en consideración un tratamiento diferenciado conforme a la generación de capacidades municipales.

En estudios recientes, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, por medio de la Misión de descentralización, ha planteado la necesidad de diferenciar los municipios en categorías que tomen en cuenta asuntos problemáticos, más allá de las tradicionales variables de población y generación de recursos fiscales propios contempladas en las categorías municipales que toma en cuenta la ley 617 del [Congreso de la República de Colombia \(2000\)](#). En su propuesta, el [Departamento Nacional de Planeación, \(2024\)](#) plantea que se deben incorporar dimensiones como la densidad étnica, el problema ambiental y la condición de bisagra regional de algunos municipios. Plantea dividir los municipios en las categorías de: Bogotá D.C. (1), Grandes (5), Nodos territoriales (57), Densidad étnica (90), Prevalencia ambiental (190), Centros urbanos (202), Vocación primaria (263), Intermedios (294).

Considerando lo anterior, una de las posibilidades de política es incorporar criterios de distinción municipal en la focalización de políticas públicas y el reparto de transferencias fiscales con un enfoque de generación de capacidades municipales. Para esto sería importante considerar en estas políticas propuestas de recategorización de municipios más elaboradas como la planteada por la Misión de descentralización. Es importante, a manera de ejemplo, promover a aquellos municipios que generan un efecto positivo en su vecindario y aquellos que requieren una mayor cantidad de recursos debido a que están en un vecindario complicado que le impone un hándicap adicional para generar capacidades, como aquellos que están en los



clústeres identificados. El norte es, entonces, la generación de capacidades y de fortalezas regionales o vecinales que jalonen el robustecimiento municipal.

En este contexto, se puede considerar razonablemente la necesidad de una línea de intervención del Estado central colombiano en el sentido en orientar los esfuerzos de los instrumentos de igualación municipal en aquellos municipios que se enfuerzan por generar capacidades, los que tienen un efecto positivo en sus vecinos, y lo que tienen mayores retos en desempeño municipal por su ubicación espacial en un mal vecindario. Por ejemplo, sería plausible considerar que las transferencias fiscales pueden cumplir un rol de igualación con una eficacia un tanto mayor si se toma en consideración el componente espacial de la distribución de los resultados en materia de actividad económica y desempeño municipal.

Esto plantea el reto de ampliar la investigación y los caminos de intervención en el área de la toma de decisiones a nivel subnacional y la reducción de disparidades entre municipios. Los anterior, para propender por la generación de condiciones equivalentes de acceso a posibilidades de bienestar y garantía de derechos por parte de los ciudadanos.

Los estudios de desarrollo regional, descentralización y de gestión pública local son un área no acabada tanto en el campo teórico como de intervención aplicada, de forma que surgen varias líneas de investigación de interés. Es importante profundizar en la investigación en el área tanto en problemas clásicos como la inequidad regional, la dependencia fiscal y la convergencia desde ópticas novedosas, así como en problemas de investigación nuevos como las posibilidades que permite el uso de la tecnología como la inteligencia artificial o el *Blockchain* en el contexto de la gestión pública local.

Adicionalmente, hay posibilidades de explorar líneas de investigación en esta área que incorporen otros métodos cuantitativos, métodos cualitativos, así como estrategias mixtas que combinen temas relevantes como la percepción institucional y los análisis estadísticos y permitan abordar aquellas problemáticas clásicas no resueltas y aquellas que son nuevas desde diferentes ópticas más allá de los datos. Particularmente, sería importante explorar en el uso extendido de estadísticas oficiales por ejemplo en estudios longitudinales, así como estudios situados o análisis de caso, especialmente en regiones críticas



Referencias

- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6), 899-912. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5)
- Boadway, R., & Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171>
- Bonet, J., & Meisel, A. (2007). Polarización del ingreso per cápita departamental en Colombia 1975–2000. En E. Rodríguez Araújo & L. E. Vallejo Zamudio (Comps.), *Modelos de desarrollo y economía regional*. Centro de Estudios Económicos CENES, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Unidad de Extensión Universitaria y Consultorías.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Montero-Mestre, L. (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: Dos décadas de cambios. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 016258. <https://doi.org/10.32468/dtseru.267>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000: Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, Diario Oficial No. 44.18 (2000). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Informe de resultados. MDM 2021*. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe final. Misión de Descentralización*. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>
- Galvis, L., & Meisel, A. (2011, septiembre 29). *Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial*. Banco de la República <https://www.banrep.gov.co/es/persistencia-las-desigualdades-regionales-colombia-analisis-espacial>
- Galvis-Aponte, L. A., & Hahn-De-Castro, L. W. (2016). Crecimiento municipal en Colombia: El papel de las externalidades espaciales, el capital humano y el capital físico. *Sociedad y economía*, (31), 149-174. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572016000200007
- Gordon, N. E. (2008). Intergovernmental grants. En *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 1–4). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_2497-1
- Guerrero, P. A. G. (2014). Finanzas públicas y desigualdad fiscal en los municipios de Boyacá, 1985-2010. *APUNTES DEL CENES*, 33(57), 177. <https://doi.org/10.19053/22565779.2908>



- Haddad, E. A., Galvis-Aponte, L. A., Araújo-Junior, I. F., & Vale, V. A. (2018). *Impact Assessment of Scenarios of Interregional Transfers in Colombia*. Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.272>
- Hagen, J. (2008). Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk within Countries. En *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice*. (1.a ed.). The world bank.
- Melo-Becerra, L. A., Ramos-Forero, J. E., & Gómez, C. (2022). El presupuesto general de la nación: Una aproximación a las partidas de transferencias e inversión. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 90, 153-206. <https://doi.org/10.13043/DYS.90.5>
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of public finance*. McGraw-Hill.
- Oates, W. (2011). *Fiscal Federalism* (1.a ed.). Edward Elgar Publishing limited.
- Pérez-Valbuena, G. J. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 36, 234-293. <https://doi.org/10.32468/Espe.4805>
- Rodriguez, J. A. (2014). *Constitución fiscal y disparidades regionales en el desarrollo económico: Una exploración de los casos de Colombia, Canadá y España* (1.a ed.). Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas. <http://www.fce.unal.edu.co/pec/196-ceditorial/catalogo/h-economia-financiera/1841-constitucion-fiscal-y-disparidades-regionales-en-el-desarrollo-economico.html>
- Smart, M. (2008). The Incentive Effects of Grants. En *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice*. (1.ª ed.). The world bank.
- Spahn, P. B. (2007). Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework. En *Intergovernmental Fiscal Transfers* (1.ª ed.). The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171>;
- Velasco, O. (2016). *Gestión Financiera y Presupuestal Municipal* (1.ª ed.). Grupo Editorial Ibañez.