

Imprimir

Consideraciones generales

Los diálogos regionales vinculantes planteados por la actual Administración Petro se realizarán en 50 subregiones elegidas bajo criterios ordenadores como: i) Disponibilidad y requerimientos de agua; ii) Nivel de conflictividad y iii) Relaciones funcionales determinantes (ambientales, población, económicas, bienes y servicios públicos). El objetivo es generar un espacio de aproximación colectiva en el que los colombianos tengan voz para la construcción entre todos del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2022-2026. Es una oportunidad para diseñar políticas públicas y medidas que contribuyan a la reducción de las brechas socioeconómicas que han prevalecido tradicionalmente a través de la geografía nacional, así como al fortalecimiento y complementación de las potencialidades productivas, socioecológicas y ecosistémicas de las regiones. Crear dinámicas incluyentes virtuosas desde el territorio y para el territorio es necesario y apremiante.

El Plan Nacional de Desarrollo se concreta en el Plan Plurianual de Inversiones que sirve de marco de referencia de los presupuestos anuales del Estado. En este propósito conviene resaltar algunos principios rectores que la Corte Constitucional ha definido con el objeto de concretar la armonización de objetivos entre los diversos niveles de la administración pública, a saber: coordinación de las acciones de los órganos estatales para el logro de los fines del Estado; concurrencia o participación conjunta cuando los niveles territoriales no tienen la capacidad de ejercerlas o cuando la cuestión trasciende el interés local o regional, y subsidiariedad, que no es más que la Nación colabore con las entidades territoriales cuando éstas carecen de “la capacidad administrativa, institucional o presupuestal para ejercerlas adecuadamente”, en otras palabras, apoyarlas “cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias”.

Así pues, los diálogos regionales serán vinculantes en la medida en que asegure tanto la participación efectiva y significativa de los y las ciudadanos y de organizaciones y movimientos sociales, como la armonización, racionalización, agrupación funcional y jerarquización de manera solidaria de sus propuestas con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a través de la provisión de bienes y servicios esenciales, así

como la definición de políticas de intervención de la Nación en los diversos campos social, económico, ambiental/ecológico, cultural, convivencia ciudadana, etcétera para colaborar con los niveles de administración pública de menor capacidad administrativa y presupuestal.

Con este espíritu, los diálogos regionales vinculantes potencialmente podrían contribuir a desarrollar el Estado Social de Derecho al cimentarse en la búsqueda de la supremacía de la ley en derecho con la convivencia ciudadana, la legalidad y la paz, la potenciación ecosistémica, la resiliencia socio-ecológica y la equidad real y efectiva con “la corrección de las desigualdades socioeconómicas, la inclusión de los débiles y marginados, y el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos”, independientemente de la región en la que se encuentren.

Si bien existen variados retos conceptuales, metodológicos y operacionales para avanzar hacia: (i) unos verdaderos diálogos representativos territoriales, (ii) una adecuada jerarquización de problemáticas tanto específicas a nivel territorial como transversales entre territorios, desafíos y políticas e intervenciones públicas eficaces a nivel territorial e interterritorial, (iii) una estricta compatibilización, complementación y consistencia entre planes y programas a los diversos niveles territoriales, (iv) una rigurosa consulta con las disponibilidades presupuestales del orden nacional y territorial a través del cuatrienio, entre otros retos, y que han de ser enfrentados de manera comprensiva e integral en términos programáticos y de agenda pública, resulta clara la oportunidad que se abre con los diálogos regionales para ir construyendo una visión territorial y nacional de transformación social en el marco del desarrollo de un Estado Social de Derecho en el país.

El propósito de esta nota introductoria se circunscribe únicamente a presentar una primera aproximación a la situación tanto social como fiscal territorial y nacional en el país como una de las condicionantes existentes para el diseño y concreción de un plan de desarrollo y su correspondiente presupuesto público y plan de inversiones.

La situación social

Colombia, al igual que muchos países a nivel global, enfrenta una aguda crisis social con el agravamiento de fracturas sociales como elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad monetarias, desigualdad de ingresos y de riqueza, precarización laboral de amplios grupos de la población, inflación y devaluación de la moneda nacional resultantes, en buena medida, de la irrupción de la pandemia del covid-19 y de la ulterior invasión de Rusia a Ucrania con una perdurabilidad todavía incierta. De ahí la necesidad impostergable de profundizar en la política pública social como la de transferencias económicas (por ejemplo, renta básica) a los hogares en situación de pobreza y, en lo posible, vulnerabilidad monetaria, y la de *buffer* de empleo para la realización de inversión pública prioritaria a nivel territorial mediante proyectos intensivos relativamente en mano de obra local (infraestructura física y social (entre otros).

A nivel nacional, el 70.3% de la población a finales del año 2021 se encontraban en pobreza (39.3%) y vulnerabilidad monetaria (31.0%), vivían con menos de 23 mil pesos diarios (64.7% en las cabeceras y 89.9% en los centros poblados y rural disperso). Con el agravante de que con la inflación prevista para el presente año del orden del 11.2%, se empeoraría la situación al punto de que no sería de extrañar que hasta cerca de ocho de cada diez habitantes se encontrarían a finales de 2022 en pobreza o vulnerabilidad monetarias.

En términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) a nivel municipal en 2020, se observa una alta heterogeneidad existente tanto entre regiones como entre lo urbano y lo rural (11.5 vs. 31%, en promedio).

En el Cuadro1 se refleja que mientras que hay regiones y subregiones donde el indicador NBI es de tan sólo un dígito, entre ellas: Caldas, Oriente Santandereano, Cundinamarca Occidental, Eje Cafetero, Sabana de Cundinamarca, Antioquia Central, Valle del Cauca y Bogotá Región, hay otras donde más del 50% de su población se encuentra con NBI: Alta Guajira, Vaupés, Subregión Orinoquia, Subregión del Atrato, Inírida, Subregión del Darién, Subregión del Pacifico Norte y Pacifico Nariñense.

Esta situación guardaría cierta relación con la distribución de la actividad económica como de

los recursos recaudados en el territorio, como se muestra adelante.

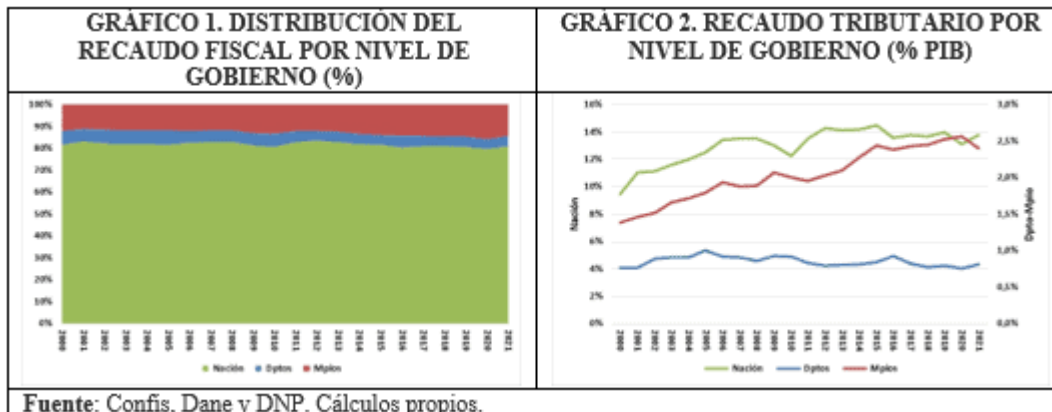
Cuadro 1. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas según subregiones para los diálogos regionales vinculantes en 2020 (%)			
SUBREGION	Personas en NBI	Cabecera	Resto
ALTA GUAJIRA	73%	46%	85%
VAUPÉS	69%	31%	86%
SUBREGIÓN ORINOQUIA	68%	33%	85%
SUBREGIÓN DEL ATRATO	66%	70%	60%
INÍRIDA	59%	40%	80%
SUBREGIÓN DEL DARIEN	56%	33%	71%
SUBREGION DEL PACIFICO NORTE	52%	31%	63%
PACIFICO NARIÑENSE	51%	49%	53%
MONTES DE MARÍA	44%	44%	43%
URABÁ	41%	24%	58%
BAJO CAUCA	36%	23%	58%
AMAZONIA	35%	26%	46%
SUBREGIÓN DEL SINÚ	35%	21%	51%
MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL MAGDALENA	33%	28%	39%
SUR DE LA GUAJIRA	33%	21%	56%
FRONTERA ORIENTAL ARAUCANA	32%	26%	45%
MAGDALENA MEDIO	32%	22%	47%
LA MOJANA	31%	24%	43%
CATATUMBO	30%	16%	47%
AMAZONIA ORIENTAL	28%	16%	48%
CAQUETÁ AMAZONICA	24%	17%	38%
SUBREGIÓN DEL TAYRONA	24%	20%	37%
SUBREGIÓN VALLENATA	24%	19%	39%
CANAL DEL DIQUE	21%	19%	29%
AMAZONIA OCCIDENTAL	20%	13%	30%
NORDESTE ANTIOQUEÑO	20%	14%	28%
PACIFICO	19%	14%	39%

Cuadro 1. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas según subregiones para los diálogos regionales vinculantes en 2020 (%)			
SUBREGION	Personas en NBI	Cabecera	Resto
MACIZO COLOMBIANO	18%	10%	23%
FRONTERA CON ECUADOR	17%	9%	23%
BAJO MAGDALENA	16%	12%	26%
CASANARE	16%	12%	27%
ZONA PETROLERA	16%	12%	24%
FRONTERA COLOMBO VENEZOLANA	15%	13%	27%
ZONA INSULAR	15%	19%	6%
NORTE DEL CAUCA	14%	10%	18%
SUBREGIÓN LLANERA	14%	8%	31%
ZONA VOLCÁNICA NARIÑO	14%	10%	19%
HUILA	13%	9%	18%
TOLIMA CENTRAL	12%	7%	23%
ÁREA METROPOLITANA DEL ATLÁNTICO	11%	10%	23%
ALTIPLANO CUNDIBOYACENSE	10%	5%	17%
CALDAS	9%	7%	15%
ORIENTE SANTANDEREANO	9%	5%	20%
CUNDINAMARCA OCCIDENTAL	8%	6%	12%
EJE CAFETERO	8%	6%	16%
SABANA DE CUNDINAMARCA	8%	5%	13%
ANTIOQUIA CENTRAL	7%	5%	17%
VALLE DEL CAUCA	5%	5%	10%
BOGOTÁ REGIÓN	4%	4%	7%
TOTAL NACIONAL	14%	10%	30%

Fuente: Dane. Cálculos propios.

La distribución territorial de los recursos públicos

La aplicación de los principios constitucionales referidos es especialmente relevante en la medida en que subsisten inequidades estructurales inter- e intra- regionales en el país. Es así como el recaudo tributario en Colombia en 2021 de CO\$ 200.1 billones –equivalente al 17.0% del PIB– está en un 80% en cabeza de la Nación, apenas en un 7% en cabeza de departamentos y un 13% en la de municipios –0.6% y 2.3% del PIB, respectivamente– (Gráficos 1 y 2).



Adicional a lo anterior, la distribución regional de los recursos presenta muy elevados niveles de concentración. Los ingresos tributarios departamentales en 2021 fueron de \$9.6 billones, concentrados en un 57% en cinco departamentos: Cundinamarca (16.6%), Antioquia (16.3%), Valle del Cauca (12.4%), Santander (6.2%) y Atlántico (5.6%). Estos mismos departamentos concentran menos del 39% de la población y del 42% de la producción nacional (PIB), por lo que alcanzan niveles del PIB por habitante superior al de gran mayoría de departamentos, a excepción de aquellos eminentemente petroleros y mineros como Casanare, Meta y Santander, aparte de la Bogotá Distrito Capital (Gráficos 3 y 4).

Los mayores niveles del PIB por habitante se observan en los departamentos de Casanare, Bogotá, Meta, Santander y Valle del Cauca, con un promedio de 33.6 millones de pesos por persona, cuatro veces más que el de los departamentos como Vichada, Vaupés, Guainía y Chocó.

Es por ello de que el coeficiente Gini de concentración del PIB por habitante departamental sea de 0.224 sin incluir Bogotá D. C., aumentando a 0.293 cuando se la incluye, relativamente elevado si se le compara con uno de apenas 0.20 para el promedio de países

de la Ocede^[1].

De acuerdo con las 49 regiones definidas para los diálogos regionales vinculantes, 50 con la denominada “Diálogo diáspora colombiana”, éstas concentrarían un 59% del valor agregado nacional: Bogotá Región (29%), Antioquía Central (13%), Valle del Cauca (9%), Área Metropolitana del Atlántico (4%) y Oriente Santandereano (4%), y cerca de un 47% de la población con un ingreso por habitante promedio de 22 millones 811 mil pesos por persona. Ello en claro contraste con la situación de subregión del Pacífico Norte donde cada habitante tiene un ingreso promedio correspondiente al 11% del correspondiente al conjunto de las 50 regiones seleccionadas para los diálogos, la del Darién (18%), la de Orinoquía (26%), la del Pacífico Nariñence (26%) o de la Alta Guajira (27%).



En lo municipal, hay que señalar que 13 unidades concentran cerca del 50% de la producción nacional y el 35% de la población: Bogotá, D.C. (25.7% del PIB), Medellín (6.3%), Cali (4.7%), Barranquilla (2.9%), Cartagena (2.2%), Bucaramanga (1.6%), Barrancabermeja (1.3%), Pereira (1.0%), Cúcuta (1.0%), Envigado (0.93%), Ibagué (0.92%), Yumbo (0.91%) y Villavicencio (0.87%).

En 2020, 592 municipios tuvieron un PIB con relación al PIB de Bogotá inferior al que tenían en el año 2011. Por ejemplo, el PIB de Medellín en el año 2011 fue de 25.35% el de Bogotá y en 2020 de 24.34%, es decir 1.01 puntos porcentuales menos. Es importante observar que

entre los mayores municipios “perdedores” respecto a Bogotá se encuentra un número importante que basan su economía en actividades primarias (“agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras”) en lo fundamental petróleo y el carbón, entre ellos Puerto Gaitán, Arauca, Castilla la Nueva, Albania, Barrancabermeja, Aguazul, La Jagua de Ibirico, Puerto Boyacá y Orocué. Al contrario, a aquellos municipios “ganadores” como Pereira, Girardota, Becerril, Cali, Envigado y Barranquilla, basaron sus economías en actividades terciarias, definidas por el Dane como aquellas que incluyen las “actividades de electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales”.

Así mismo, los 462 municipios con un PIB por habitante inferior a 10 millones de pesos por persona participan en la producción nacional con apenas el 9.0%. En contraposición, los dos municipios con mayor ingreso per cápita en Colombia, Puerto Gaitán y Castilla la Nueva en el departamento del Meta, tuvieron un PIB por habitante 23 veces superior al de los 462 municipios de menor PIB por habitante y 60 veces mayor al de los 100 municipios de menores ingresos per cápita.

Este nivel de distribución de la producción nacional a nivel municipal se corresponde con un coeficiente Gini de concentración del PIB por habitante municipal de 0.396 con Bogotá y de 0.314 sin Bogotá, al punto de que la concentración municipal sea un tercio mayor que la departamental, evidenciándose así una mayor desigualdad entre municipios que entre departamentos en el país.

Ahora bien, la distribución territorial de la producción nacional como de la población contrastan con la del recaudo tributario. En 2021, el recaudo municipal fue de \$28.3 billones, concentrado en un 54% en cinco entidades territoriales: Bogotá D.C. (33.2%), Medellín (7.5%), Cali (5.9%), Barranquilla (4.3%) y Cartagena (2.7%).

Solo 24 municipios tienen un recaudo tributario per cápita superior al de Bogotá D. C., el cual ascendió a un millón 211 mil 210 pesos por habitante (Gráfico 5). De otro lado, estas 24 entidades municipales tienen un ingreso tributario per cápita 29 veces superior al de los 100 municipios con menor recaudo por habitante (\$60.320/hab. en promedio). El municipio con mayor recaudo por habitante, Cota - Cundinamarca, tiene un ingreso 63 veces superior al de estos 100 municipios.



Respecto a la composición e importancia de cada uno de los impuestos municipales, en el Cuadro 2 se presenta la composición en las 1101 entidades territoriales para el año 2021.

Sobresale el hecho de que hasta en 532 municipios el impuesto predial representa menos del 25% del total de ingresos tributarios, mientras que más del 50% en solo en 105 municipios.

Así mismo, se tiene que hay 356 municipios en los que el impuesto de industria y comercio y el impuesto predial corresponde cada uno a menos del 25% de los ingresos tributarios, 331 municipios donde el predial representa entre el 25% y el 50% y 103 donde el predial participa con más del 50%.

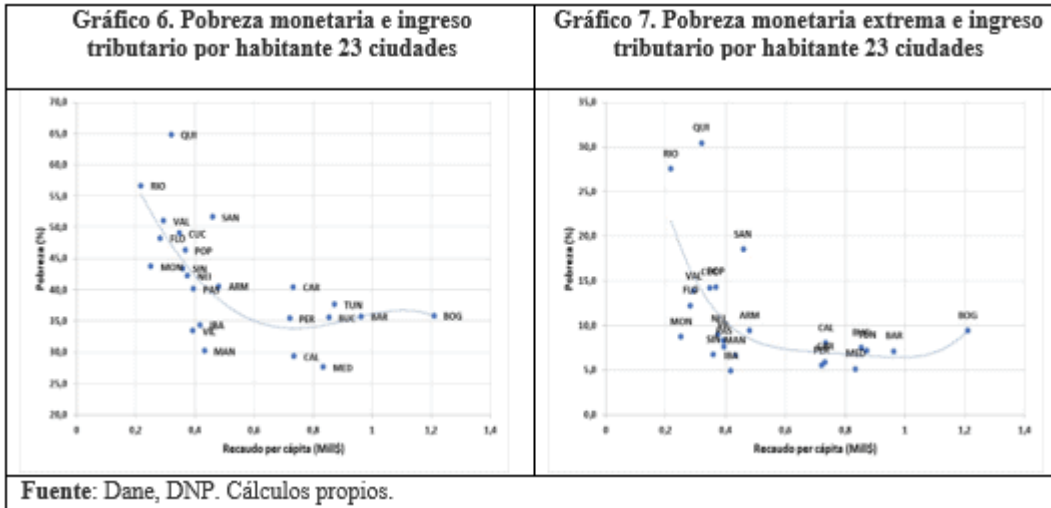
Cuadro 2. Número de municipios según rango de participación de cada impuesto

Impuesto i/Total Ing. Tributarios	Predial	Industria y comercio	Sobretasa a la gasolina	Otros ingresos tributarios
Menor al 25%	532	790	1022	272
Mayor al 25% y Menor al 50%	464	246	73	498
Mayor al 50% y Menor al 75%	98	56	6	251
Mayor al 75%	7	9	0	80
Total de municipios	1101	1101	1101	1101

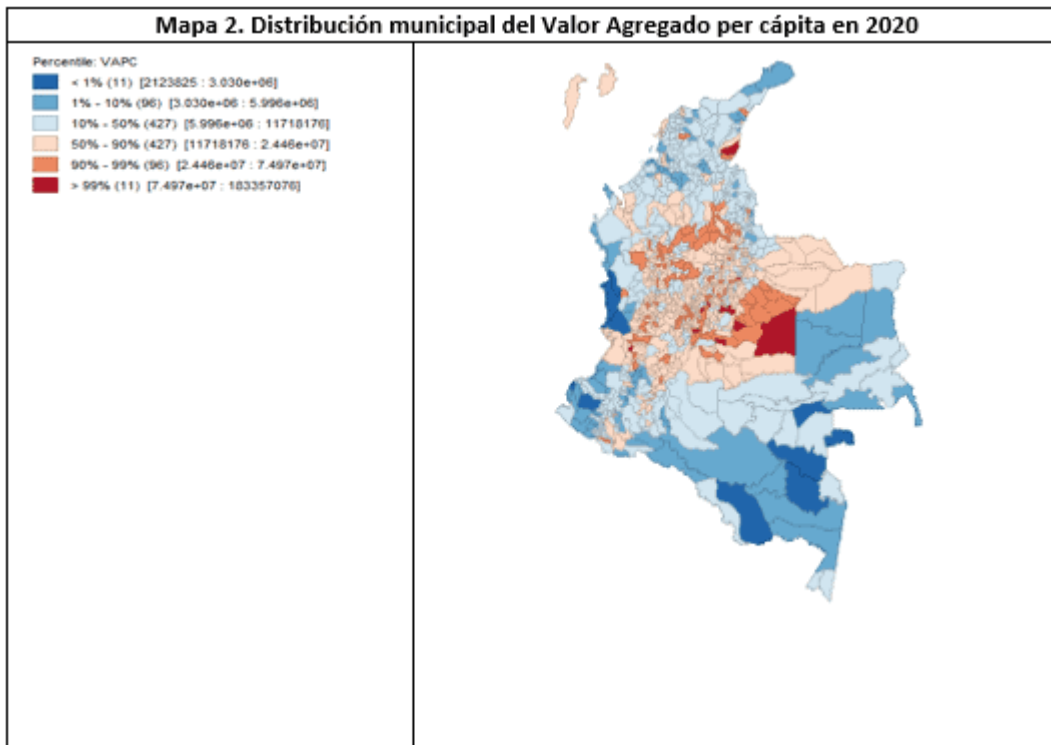
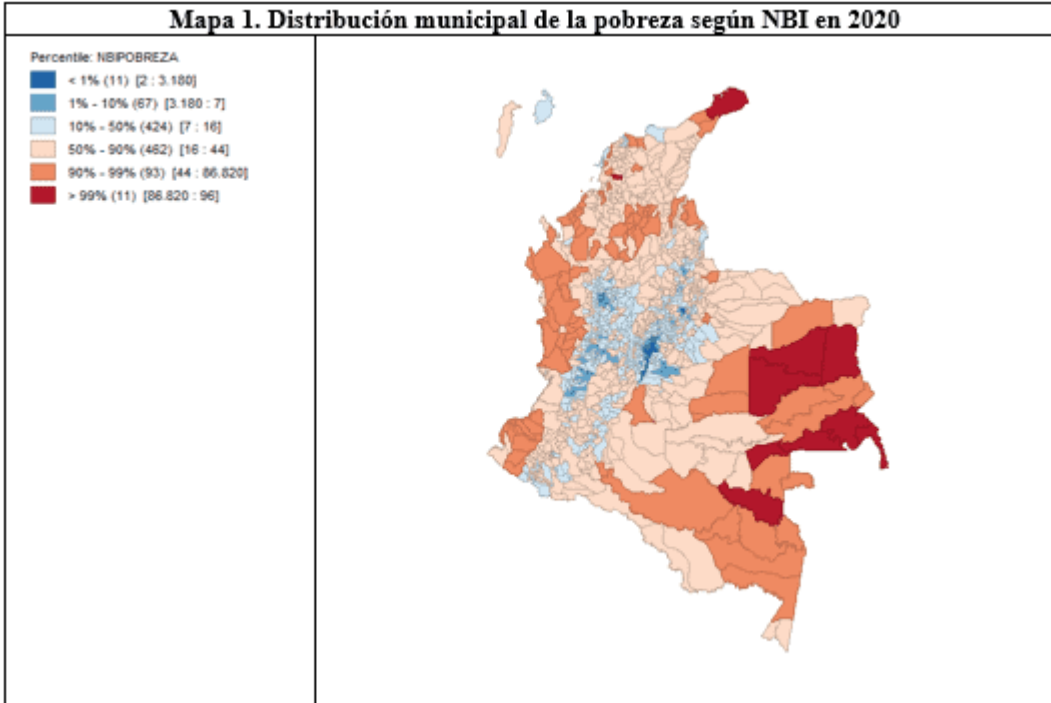
Fuente: DNP. Cálculos propios.

De igual manera, llama la atención que en los municipios de Sotaquirá (Boyacá), Argelia (Cauca), El Rosario, Leiva, Olaya Herrera y Policarpa en Nariño, el ingreso tributario se concentra en lo fundamental en el impuesto a la gasolina.

Por su parte, los datos de pobreza monetaria y tributación per cápita guardan una relación positiva, como lo sugieren los Gráficos 6 y 7 para las 23 principales ciudades en el país. Ello sugiere que en aquellos municipios donde el recaudo por habitante es bajo, los niveles de pobreza monetaria tenderían a resultar elevados, con lo cual la capacidad de las unidades ejecutoras municipales no es la requerida para garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; condición por la que la Nación es la que deba colaborar decididamente, bajo los principios constitucionales, con esas entidades territoriales para avanzar en garantizarle a los ciudadanos sus derechos.



Así mismo, se observa una correlación espacial inversa o negativa (significativa en términos estadísticos) entre la pobreza según NBI y el nivel de producción per cápita a nivel municipal (Mapas 1 y 2): a mayor pobreza según NBI, *ceteris paribus*, menor nivel relativo del PIB per cápita a nivel municipal. Esta relación ratifica que los municipios con menor PIB por habitante no solamente tienden a observar mayores niveles relativos de pobreza según NBI, sino además menores niveles de recaudo tributario, por lo cual no estarían en capacidad de aportar recursos públicos necesarios para la debida atención de las principales problemáticas locales y de los derechos ciudadanos, requiriéndose la participación decisiva de los otros niveles de la administración pública, primordialmente de la Nación.



A manera de reflexión

Es de resaltar la elevada heterogeneidad existente a nivel regional en términos sociales, económicos y de disponibilidad de recursos tributarios, que deben estar presentes a la hora de definir el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y los proyectos y programas de inversión del Plan Plurianual de Inversiones, así como las posibles fuentes de financiamiento de cada uno de ellos.

Sobresale la característica general de que los municipios con peor situación social como pobreza y con sustanciales requerimientos socio-ecológicos y ecosistémicos tienden a ser aquellos con relativamente menores niveles de PIB por habitante y menor recaudación tributaria propia, por lo que cuentan con menor capacidad relativa para financiar acciones públicas para atender sus problemáticas prioritarias y avanzar en la inclusión social, la reducción de inequidades y el fortalecimiento de potencialidades en sus respectivos territorios y regiones.

Resulta clara la decisiva responsabilidad de la Nación para poder aportar recursos públicos indispensables para la equidad y potenciación intra- e inter- territoriales de capacidades ecológicas, ecosistémicas, productivas, societales y culturales. Como complemento estructural indispensable, resulta necesario avanzar hacia el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales y departamentales con el incremento de la presión tributaria y la reforma efectiva de tributos como el predial y el de industria y comercio, entre otros.

Siendo esta una tarea del Estado en su conjunto es necesario que el Consejo Nacional de Planeación, así como el Congreso de la República, realicen un estricto seguimiento de los diálogos regionales, contribuir a la consolidación de estos y a la definición de las políticas públicas de intervención y mecanismos de financiación de cada una de ellas. Si se dejara por fuera a los municipios con una baja capacidad fiscal no sería más que negar lo dispuesto por la Corte Constitucional en el marco de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno.

[1] “Otro factor que contribuye a los altos índices de desigualdad regional en el país es la llamada ‘heterogeneidad’ de la estructura productiva.... Estas brechas varían también por región, por lo que en Colombia los departamentos también han resultado con estructuras productivas heterogéneas: algunos han logrado una demanda alta de empleo de calidad gracias a la mayor productividad laboral, mientras otros se han rezagado. Frente al resto de las economías de la OCDE, Colombia tiene un elevado índice de desigualdad del PIB per cápita entre departamentos (Índice Gini de 0,31 mientras que el equivalente en la OCDE es de 0,20), lo que subraya una vez más la necesidad de políticas transversales que logren reducir las brechas productivas entre departamentos” (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Pág. 60. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>).

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: Dialogo Regional Montes de María