

# 1

## DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA 1994-2009

**Ricardo Bello** (\*)  
(Escuela Colombiana de Ingeniería)

**Jorge Espitia** (\*\*)  
(Escuela Colombiana de Ingeniería)

### RESUMEN

El objetivo del presente artículo es el de presentar la distribución regional de las transferencias intergubernamentales en Colombia durante el periodo 1994-2009 para la provisión de educación y salud a la población objetivo. Con base en un conjunto de medidas de dispersión se califican las asignaciones regionales teniendo como base el espíritu del constituyente de 1991. La conclusión es que el estado colombiano ha sido capaz de realizar cambios buscando una mejor asignación de los recursos. Las asignaciones realizadas hasta ahora guardan una relación inversa con la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

### PALABRAS CLAVE:

transferencias intergubernamentales, Colombia, gobiernos subnacionales, descentralización.

### ABSTRACT

The aim is to present the regional distribution of the intergovernmental transfers in Colombia for the period 1994-2009 for the provision of education and health to the citizens. Base on a set of measures of dispersion the assignments are qualified taking the spirit of the constituent 1991 one as a base give. The conclusion is that the Colombian state has been capable of realizing changes looking for a better assignment of the resources. The realized assignments guard an inverse relation with the fiscal capacity of the subnational governments.

### KEY WORDS:

intergovernmental transfers, Colombia, subnational governments, decentralization.

(\*) E-mail: ricardoandresbello@gmail.com

(\*\*) E-mail: jeespitia@gmail.com

RECEPCIÓN: 19/11/11

ACEPTACIÓN FINAL: 14/09/11

## 1 INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización en Colombia que tiene su génesis a finales de la década de los 60 con la institución del Situado Fiscal –primer esquema de transferencias intergubernamentales–, se profundiza a partir de la Constitución Política de 1991 que redefine, como describe Espitia<sup>1</sup>, el marco de relaciones entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales, para fortalecer el situado fiscal como porción de los Ingresos Corrientes de la Nación, con el objetivo de alcanzar las metas sociales del Estado en educación y salud principalmente y avanzar en la descentralización política, con la elección popular de gobernadores (la elección de alcaldes se había establecido en la reforma constitucional de 1986).

Desde la sanción de la Ley 60 de 1993, que reglamenta las disposiciones constitucionales en esta materia, han sido diversas las investigaciones, que han evidenciado el aumento en la disparidad económica en la asignación de las transferencias entre los departamentos durante la década de los 90<sup>2</sup> y han planteado la posibilidad de corregir esta tendencia con la reforma normativa introducida en 2001 (Acto Legislativo 01 y Ley 715) –por medio de la cual se crea el actual Sistema General de Participaciones–, considerando la adopción de las nuevas reglas, destinadas a permitir el control del gasto,

mejorar la eficiencia del mismo y una mayor equidad en los recursos girados por la Nación a las entidades territoriales. Este estudio busca verificar si los cambios introducidos en la Ley 715 de 2001 produjo una disminución en la iniquidad en la distribución de las transferencias intergubernamentales entre los departamentos, o si por el contrario, se ha mantenido la tendencia expuesta para la década de los 90<sup>3</sup>.

En este sentido, aquí se busca observar los niveles de dispersión, concentración y convergencia presentes en los recursos asignados a nivel departamental, vía transferencias intergubernamentales, para la provisión de bienes públicos esenciales –educación y salud– en Colombia, para el periodo 1994-2009.

El presente artículo, además de esta introducción, incorpora un marco conceptual para la descentralización y las transferencias intergubernamentales; las funciones del sector público; la Constitución Política de 1991 y el Espíritu del Constituyente en lo referente a la provisión de bienes públicos esenciales y la participación de los gobiernos subnacionales en los Ingresos Corrientes de la Nación (lo que aquí hemos dado en llamar Transferencias Intergubernamentales) así como la evolución normativa que las mismas han tenido. En un tercer aparte se presenta el marco metodológico donde se detalla cada una de las fuente de información de donde se extraen los datos a utilizar en la investigación; las medidas de dispersión y de convergencia a aplicar. En el cuarto aparte se muestra la distribución espacial de la población y de uno de los principales indicadores de la capacidad fiscal territorial, el Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB por habitante los cuales nos van a servir para la calificar la distribución espacial de las transferencias intergubernamentales respecto a la capacidad fiscal, un debate que siempre está presente al tratar este tema. En el penúltimo aparte se presentan los resultados de cada uno de los indicadores de disparidad y convergencia planteados para el sector educación y salud; y de allí extraer un conjunto de conclusiones.

## 2 MARCO CONCEPTUAL

### 2.1. DESCENTRALIZACIÓN Y TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

La descentralización se puede definir como un proceso de transferencia de competencias y recursos, desde el nivel central nacional hacia las administraciones centrales de las entidades territoriales. Es claro entonces, que una condición previa para la asignación de competencias y recursos en un Estado, es la división territorial en unidades inferiores.

La descentralización representa una posesión de poder para la toma de decisiones. En este sentido, difiere de la delegación administrativa en cuanto al proceso de decisión –desconcentración<sup>4</sup>– y su análisis está ligado al federalismo fiscal, el “método de dividir poderes de manera que el Gobierno Central y los gobiernos regionales están dentro de su esfera, coordinados e independientes”<sup>5</sup>. Se dividen poderes para que cada uno de los niveles de gobierno los ejerza en busca del beneficio de sus conciudadanos.

Wallace Oates define un sistema federal como “un sector público con niveles centralizados y descentralizados de gobierno, en los cuales cada nivel decide los servicios a prestar, primordialmente con base en lo que los ciudadanos bajo su jurisdicción demandan”<sup>6</sup>. En consecuencia, la descentralización es un medio para conseguir un fin y su éxito se debe juzgar en función del mayor bienestar, calidad de vida, desarrollo, mejores tasas de crecimiento económico local y servicios, según las responsabilidades asignadas con los recursos transferidos.

De esta manera, se entiende que un país está profundizando su proceso de descentralización, cuando sus entidades territoriales gozan de un cúmulo de competencias cada vez mayor y requieren, a su vez, una transferencia oportuna y adecuada de recursos financieros para llevarlas a cabo. Por tal razón, el tema de las relaciones fiscales intergubernamentales es fundamental, por sus implicaciones en materia de eficiencia y equidad en la actuación del sector público en la economía, en la asignación de recursos, en la distribución de competencias y recursos y en la puesta en marcha de políticas públicas.

## 2.2. FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Resulta importante abordar la discusión sobre las funciones del Estado, para dilucidar cuáles pueden ser descentralizadas y hasta qué grado<sup>7</sup>. Para ello es práctico utilizar el marco tradicional de Musgrave<sup>8</sup>, que diferencia tres tipos de funciones del sector público –asignación, distribución y estabilización– desde el punto de vista de la actividad presupuestaria y, con base en ellas, revisar los principales planteamientos frente al proceso descentralizador. Se considera que las tres funciones del sector público son susceptibles de ser atribuidas a diferentes niveles de gobierno, buscando dar respuesta a la siguiente cuestión: ¿cuál ha de ser el reparto de competencias económicas entre los diferentes niveles de gobierno?, o lo que es lo mismo: ¿Cuáles son las funciones que debe realizar cada uno de los niveles de gobierno, para hacer efectivas las políticas públicas? Dentro de este marco, se puede señalar que el estudio de

la descentralización fiscal se aproxima a explicar la asignación de funciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno (Porto, 2004, Cap. III).

Musgrave sostiene que las funciones de estabilización y distribución deben corresponder únicamente al Gobierno Central del orden nacional. Descarta por completo la descentralización de la función de estabilización, en la medida en que ésta exige la actuación conjunta y coordinada de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal. Si bien las entidades subnacionales pueden contar con ciertas facultades en el campo fiscal, en la mayoría de países los instrumentos de control monetario y cambiario están en manos de las autoridades del orden central<sup>9</sup>.

En el caso de la redistribución, autores como Stokes<sup>10</sup> argumentan que el nivel central tiene una posición privilegiada frente a las movi­lidades internas de factores, que podrían tornar inefectivas las políticas públicas si son direc­cionadas por los gobiernos subnacionales. En cambio, la función de asignación resulta ser objeto de descentralización, considerando las diferencias territoriales en las demandas y en las preferencias de bienes y servicios públicos y sus respectivos costos, dado que las administraciones locales y regionales poseen mejor información para optimizar el gasto y, de esta manera, responder a las necesidades de su población.

La superioridad –en términos de alcanzar una asignación óptima en el sentido de Pareto– en la provisión local de ciertos bienes públicos por parte de los gobiernos subnacionales, está formalizada en el denominado “Teorema de la Descentralización” de Oates: “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción, son los mismos para el Gobierno Central o los respectivos gobiernos locales será siempre más eficiente –o al menos tan eficiente– que los gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficiente a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el Gobierno Central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”<sup>11</sup>. En ausencia de ahorro de costos por la centralización, el teorema establece una presunción a favor de los gobiernos multinivel. Las ganancias de la descentralización serán superiores, cuanto mayor sea la heterogeneidad de las preferencias entre las jurisdicciones. El Gobierno Nacional no puede proveer el nivel eficiente de producto en cada jurisdicción, excepto en el caso especial en el que ese nivel sea el mismo para todas ellas.

La pregunta siguiente que debería abordarse, está relacionada con el tipo de bienes que debe proveer cada jurisdicción. Oates<sup>12</sup> sostiene que los gobiernos subnacionales más amplios, deben proporcionar bienes caracterizados

por economías de escala de población, mientras que aquellos en los cuales el costo no se reduce a medida que se incrementa la demanda, deberían ser responsabilidad de los gobiernos subnacionales inferiores. Castells<sup>13</sup> define seis criterios a considerar a la hora de definir el tipo de bien a proveer por parte de una unidad de gobierno en especial:

- Para bienes públicos puros, la provisión central reduce su costo por persona al extender al máximo el número de beneficiarios. En contrapartida, la provisión centralizada disminuye el bienestar de los ciudadanos al unificar el nivel de provisión, sin considerar las preferencias locales.
- Dado que existen bienes públicos cuyo ámbito espacial de incidencia, está limitado a un área geográfica inferior al territorio nacional –bienes públicos locales– la provisión debería recaer en el nivel de gobierno que coincida o más se aproxime, al área de beneficiarios del bien o servicio, con el objeto de que la asignación sea eficiente.
- En el caso en que la jurisdicción que provea el bien es quien lo produce, la existencia de economías de escala en la producción, es un argumento en favor de la atribución de la función a un nivel de gobierno superior al considerado.
- Los altos costos de toma de decisión deben ser considerados en la atribución de la función de asignación, tanto si existe una fuerte dispersión de unidades de gobierno, como si unas pocas jurisdicciones deben hacerse cargo de muchos bienes a proveer para muchos beneficiarios.
- La provisión de bienes públicos impuros con costos de congestión, deberá realizarla el nivel de gobierno que mejor se adapte al tamaño óptimo de beneficiarios.
- En cualquier caso, la existencia de sistemas políticos descentralizados mejora los mecanismos de asignación, al establecer la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de mejores posibilidades para revelar sus preferencias.

Con base en lo anterior, la tesis tradicional del federalismo fiscal sostiene que la provisión de bienes públicos debe considerar la incidencia espacial de los beneficios derivados y sus beneficiarios, lo cual contribuye a definir e identificar los posibles contribuyentes para su financiación (Cornes y Sandler, 1996).

### 2.3. CENTRALISMO Y FEDERALISMO EN COLOMBIA

De acuerdo con la Ciencia Política, un sistema político federal tiene sus características dentro del marco constitucional, el cual protege la autonomía de los diferentes niveles de gobierno<sup>14</sup>. Con ello se excluyen todos aquellos

Estados que únicamente delegan funciones en las entidades territoriales, pero el control y supervisión residen en el Gobierno Central Nacional. Esta diferencia entre descentralización y desconcentración de funciones, es un elemento determinante a la hora de identificar un gobierno federal. La descentralización, tal y como se señaló, hace referencia a un auténtico poder (fiscal) independiente para la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales, mientras que la segunda, implica una delegación del control administrativo en los niveles más bajos e intermedios de la jerarquía administrativa.

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia vivió desde su independencia una tensión entre modelos de gobierno centralista y federalista. La Constitución de 1853 empezó un proceso decidido de federalización, al otorgar a las provincias de la Nueva Granada la facultad de sancionar sus propias constituciones y dos años después el Congreso aprobó la creación de estados federales. En 1858 se formalizó la federalización del país con la promulgación de una nueva constitución y la creación de la Confederación Granadina<sup>15</sup>. El impulso federalista se mantuvo con los sucesivos gobiernos del Olimpo Radical –liberalismo radical– durante la vigencia de los Estados Unidos de Colombia (1863-1886).

Aunque algunos autores consideran que más que un verdadero federalismo, durante el Olimpo Radical, Colombia vivió una repartición “napoleónica” del poder territorial, aupada por “la incapacidad misma del aparato estatal de hacer presencia en todo el territorio nacional, bien sea en términos de ejercicio de autoridad, bien sea a partir de la erogación de servicios públicos”<sup>16</sup>. No obstante, cuando se instauró la Hegemonía Conservadora y se sancionó la Constitución de 1886, el país regresó a un modelo de corte centralista.

La reforma constitucional de 1968, concebida con el objetivo de modernizar el Estado y aumentar su eficacia, dio origen a la figura del Situado Fiscal, como una fracción de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) cedidos por la Nación a los departamentos, los territorios nacionales –Intendencias y Comisaría– y el Distrito Especial de Bogotá. Se definió que el 30% de los recursos se distribuiría equitativamente entre los entes territoriales beneficiarios –Situado Fiscal Territorial–, mientras que el 70% restante se asignaría en proporción a la población –Situado Fiscal por Población–. Esta reforma, que se constituyó en el primer paso formal hacia la descentralización fiscal del país durante el siglo XX, se reglamentó con la Ley 46 de 1971, que definió la asignación progresiva del 13%, 14% y 15% de los ICN en 1973, 1974 y 1975, así como el aumento gradual de esta fracción hasta un máximo de 25%, condicionado al aumento del total de los Ingresos Corrientes de la Nación.

De otra parte, determinó que el 74% de la asignación se utilizaría para financiar la educación primaria y el 26% restante para salud pública (Espitia, 2004). En términos generales, este fue el esquema que rigió en el país durante dos décadas y aunque, como se mencionó, constitucionalizó el tema de la descentralización para la provisión de bienes públicos esenciales –salud y educación, por ejemplo–, también “generó una pérdida en la flexibilidad del manejo presupuestal de la Nación”<sup>17</sup>.

#### 2.4. CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LEY 60 DE 1993

A finales de la década de los 80 se dieron dos pasos significativos en aras de consolidar el proceso de descentralización en el país: se aprobó la Reforma Constitucional de 1986 –Acto Legislativo 01 de 1986– que posibilitó la elección popular de alcaldes y abrió paso al proceso de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que desembocó en la Constitución Política de 1991.

#### 2.5. EL ESPÍRITU DEL CONSTITUYENTE DE 1991 Y LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Aquí se esbozan los principales elementos de discusión que se dieron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 con respecto a la provisión de los “Servicios Públicos Básicos”, así como las posibles fuentes de financiación y los criterios de distribución espacial. El aparte se desarrolla con base en la lectura de las Actas de la Constituyente publicadas en la Gaceta Constitucional, dada la importancia que tiene en el desarrollo de la norma como en la puesta en marcha de las políticas públicas que ella involucra.

En la Gaceta Constitucional número 41 del 9 de abril de 1991 está el balance de los Constituyentes, sobre las propuestas y motivaciones del Ordenamiento Territorial. Allí se señala:

“Desde el punto de las competencias de gasto público territorial, deben considerarse ante todo, las funciones, obras o servicios que se les asignen a los distintos niveles territoriales”. Hay dentro de los proyectos examinados un esfuerzo por “definir competencias de gasto precisas”.

“El punto en donde los proyectos parecen vacilar para fijar directamente las responsabilidades es con respecto a salud y educación, cuya asignación podría hacerse directamente o no por Constitución. Si se hace por



Constitución o por Ley, no importa, lo que debemos garantizar respecto a los recursos, es que si se decide responsabilizar a los municipios de estas competencias, el volumen de financiación se asegure”.

“El porcentaje de ingresos que la Nación distribuirá entre las entidades territoriales sobre sus ingresos ordinarios es un resultado de la distribución de servicios a cargo de la Nación y sus entidades territoriales” (Pag 12).

“Hay una marcada ausencia en los distintos proyectos en el sentido de establecer unas orientaciones generales para un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales” (...) “Las transferencias realizadas a las entidades territoriales, una vez efectuadas deben ser respetadas”; fijando dos criterios adicionales: i) “hacer prohibitivo los gravámenes municipales sobre las rentas y bienes de los departamentos y sus entidades descentralizadas” y ii) “El reconocimiento del derecho que asiste a las entidades territoriales para participar de rentas nacionales”.

“El concepto mismo de transferencias es peyorativo, toda vez que son los habitantes del territorio nacional y, por consiguiente, de las entidades territoriales los que contribuyen a generar los impuestos nacionales. Por tal motivo, en el texto se observa el principio de referirse a participaciones en rentas nacionales y nos hemos abstenido de utilizar el término de transferencias. Con ello queremos además desarrollar otro principio fundamental, esto es, que el derecho de participación en esas rentas confiere autonomía a las entidades territoriales para su manejo y administración, aunque dentro de los propósitos que deben perseguir las relaciones fiscales intergubernamentales”<sup>18</sup> .

De igual manera, el Balance General de las Propuestas señala en uno de sus apartes:

“De otra parte es cierto que las competencias pueden ser variables y esa variabilidad dependerá de otros aspectos adicionales que muchos proyectos de los expuestos acepta: la heterogeneidad de los municipios”.

“La heterogeneidad se resuelve a través de una categorización de municipios, de tal suerte que por medio de ella se fijaran funciones diferenciales (...). Simplemente se acepta el papel de la categorización como instrumento

idóneo para reconocer las capacidades diferenciales de los municipios en atender los bienes, funciones y servicios, y se establezcan los criterios de la misma. La categorización servirá (...) para orientar una política compensatoria de carácter fiscal”. (Balance General de las Propuestas y Motivaciones del Articulado sobre Ordenamiento Territorial, Giraldo, Carlos y Eduardo Verano de la Rosa, Gaceta Constitucional 41).

Ahora bien, en la Ponencia sobre “Servicios Públicos” preparada por el Delegario Augusto Ramírez Cardona, señala que “Toda persona tiene derecho a la prestación de los servicios públicos y es deber del Estado asegurar la prestación eficiente, oportuna, continua y equitativa de éstos a todos los habitantes del territorio nacional”; el Servicio público se definirá como “toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter general en forma continua y obligatoria, bien sea directamente por el Estado, concesionarios o administradores delegados o particulares. Dentro de los servicios públicos destacan algunos que son potestad exclusiva del Estado, entre ellos: 1. Administración de Justicia; 2. Seguridad Nacional; 3. Seguridad Pública; 4. Protección y conservación del medio ambiente; y, 5. Protección de la creación de conocimiento.

De igual manera hay un conjunto de “servicios sociales básicos” que satisfacen necesidades colectivas y donde el consumo de un individuo beneficia a los demás, entre ellos: 1) Educación; 2) Salud, 3) Seguridad Social; y, 4) Mercadeo de los productos básicos de la canasta familiar (Ponencia “Servicios Públicos. Augusto Ramírez Cardona. Gaceta Constitucional # 41).

La unidad de gobierno encargada de la prestación de los servicios básicos debe ser el municipio (Acta de la Sesión Plenaria del 19 de febrero de 1991, en la Gaceta Constitucional # 49, pág. 4).

En el Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria “Hacienda Pública”, la Comisión V señala como premisas básicas para la reforma lo siguiente:

“La gran mayoría de los proyectos aboga por un fortalecimiento financiero de las entidades territoriales. Todos reconocen el desequilibrio existente entre los recursos y las competencias seccionales y locales (...) Indiscutiblemente, en la raíz del problema obran profundos desajustes socio-económicos de carácter estructural, una muy desigual distribución territorial del aparato productivo y, por tanto, de la riqueza, altamente concentrada en términos de espacio y, por ende, desconocida para la mayor parte de los municipios y para muchas de las regiones de Colombia”.

“De otro lado, la Nación se ha quedado con los impuestos más dinámicos y los municipios, en cambio, con las responsabilidades más dinámicas (...)”.

“Es urgente romper el círculo vicioso mediante la creación de nuevas condiciones para el progreso, y la promoción del desarrollo equilibrado de todas las regiones del país. [...] la solución no se encuentra por la vía de la denominada soberanía fiscal de municipios y departamentos (...) Si los ingresos van a ser graduales, las responsabilidades lo serán igualmente”.

Respecto a los criterios de distribución estima que “un 90% en proporción al número de personas con necesidades de educación primaria y secundaria y salud básica,..., o en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados”.

En otro aparte señala cómo se distribuirá la participación “con base en las necesidades básicas insatisfechas o indicadores de pobreza... en función inversa a su capacidad fiscal y directa a su desempeño fiscal y administrativo y tributario”. (Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria “Hacienda Pública”. Constituyentes: Álvaro Cala Hederich; Helena Herrán de Montoya; Mariano Ospina Hernández; Jesús Pérez González- Rubio; Carlos Rodado Noriega; Germán Rojas Niño. Gaceta Constitucional #85, pág. 16-18).

Dada la importancia de lo anterior en la definición y orientación de la política pública de descentralización fiscal, la provisión y financiación de bienes públicos esenciales, es que aquí se trajo a colación los principales elementos esbozados arriba los cuales se resumen así:

a) La distribución de roles y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno implica una responsabilidad de gasto que debe ser gradual como gradual va a ser la transferencia de recursos;

b) Los recursos para la provisión de los servicios se debe hacer sobre la base del reconocimiento del derecho que a ellas les asiste de participar de las rentas nacionales, las más dinámicas de todo el sistema fiscal colombiano, de ahí que se hable más de participación que de transferencia;

c) Las entidades territoriales no son unidades homogéneas. Hay una muy desigual distribución del aparato productivo y una alta concentración de la riqueza. Esa heterogeneidad conlleva a funciones diferenciales así como asignaciones de recursos que orienten una política compensatoria de carácter fiscal;

d) Dentro de los servicios sociales básicos que definió el constituyente se encuentran los de educación y salud, que a su vez definió como un derecho de

todo ciudadano, donde el Estado está en la obligación de asegurar su provisión de manera eficiente, oportuna, continua y equitativa, y donde el municipio debe ser el encargado de la prestación de dichos servicios;

e) Para la provisión de los servicios sociales básicos es necesaria la promoción del desarrollo equilibrado como la “autonomía fiscal”, vía la titularización de sus recursos fiscales así como el de la participación o cesión de los ingresos corrientes del orden nacional;

f) La distribución de los recursos entre las unidades subnacionales debe estar en relación directa con su población que demanda los servicios, con su población con necesidades básicas insatisfechas, con su desempeño fiscal, administrativo y tributario e inversamente a su capacidad fiscal.

Este nuevo marco fue el que quedó plasmado en los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia que luego fueron desarrollados por la Ley 60 de 1993. La Ley dictó las competencias correspondientes a la Nación, así como a los departamentos, distritos y municipios en materia de política social –educación, salud, vivienda y saneamiento básico– e identificó los criterios para la distribución de un porcentaje fijo de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), de acuerdo con el esquema expuesto en la Tabla 1.

## 2.6. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) : REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEY 715 DE 2001

Según la posición oficial, a lo largo de la década de los 90's se evidenciaron diversas falencias del marco normativo que se había completado en 1993. Por una parte, el hecho de que los recursos asignados correspondían a una fracción fija de los Ingresos Corrientes de la Nación, generó una significativa volatilidad en la asignación de un año a otro, lo cual impedía una planeación y asignación adecuada de los mismos. El gobierno se vio obligado a crear fondos especiales para cubrir esta fluctuación, como es el caso del Fondo Educativo de Compensación, FEC<sup>19</sup>.

Se consideró, así mismo, que el aumento indiscriminado del gasto y el sobreendeudamiento con la banca comercial por parte de los departamentos, como consecuencia de la misma volatilidad mencionada, repercutió en la inestabilidad macroeconómica del país, la cual se reflejó en el aumento del gasto público de 20.4% a 36.6% del PIB entre 1990 y 1999; en el mismo periodo el déficit fiscal aumentó de 0.8% a 5.8%<sup>20</sup>. A la par de este panorama, que a finales de la década se vio agravado por la recesión de 1999 –que arrojó

**Tabla 1**

Transferencias intergubernamentales a partir de la Ley 60 de 1993

<b>Item</b>	<b>Situado fiscal</b>	<b>Participación en los ingresos corrientes de la Nación</b>
<b>¿A quiénes se transfiere?</b>	Departamentos y distritos	Municipios, distritos y resguardos indígenas
<b>¿Cuánto se transfiere?</b>	24.5% de los ICN	22.0% de los ICN
<b>¿Con qué criterios se distribuye?</b>	15% en partes iguales entre todas las entidades  85% restante: En proporción al número de usuarios actuales de los servicios de educación y salud  Incluye criterios de eficiencia administrativa, esfuerzo fiscal y usuarios potenciales de los servicios de educación y salud	Asignación per cápita para indígenas 1.5% para municipios ribereños del Magdalena 5.0% para municipios de menos de 50.000 habitantes El restante entre todos los municipios así: 40% en proporción a la población con NBI 20% en proporción al nivel relativo de pobreza 22% en proporción a la población total 6% por eficiencia administrativa 6% por eficiencia fiscal 6% por progreso en calidad de vida
<b>¿A qué se destina?</b>	60% Educación 20% Salud 20% Libre destinación entre educación y salud	Los municipios de categoría 4ta, 5ta y 6ta tienen un 15% de recursos de libre destinación. El resto de los recursos y el total para los demás municipios se distribuye así: 30% Educación 25% Salud 20% Agua potable y saneamiento básico 5% Recreación y educación física 20% Libre inversión

19

Fuente: Conpes Social 057, 2002; Barón y Meisel, 2003; Ley 60 de 1993.

un crecimiento negativo de la economía colombiana de 4.2%— se observaron otras deficiencias en la aplicación del sistema, como el hecho que los recursos se asignaron independientemente de la eficiencia en el logro de los objetivos sociales propuestos o la alta variación en la asignación per cápita de los recursos por departamento<sup>21</sup>.

Con base en este diagnóstico, el Gobierno Nacional decidió promover una reforma constitucional en 2001 –Acto legislativo 01 de 2001–, que se desarrolló en la Ley 715 del mismo año, para corregir las falencias descubiertas en el sistema de transferencias. En el nuevo esquema desaparecieron los conceptos de Situado Fiscal y Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, dando paso al Sistema General de Participaciones (SGP). El principal objetivo era desligar las transferencias intergubernamentales de los Ingresos Corrientes de la Nación (Tabla 2) y para ello se esbozaron medidas para mejorar la estabilidad de los recursos transferidos. En el campo de la eficiencia, la equidad y la efectividad de la asignación de los recursos, se fijaron nuevos criterios (Tabla 3). Para avanzar en el primer objetivo se estableció una base inicial de recursos para 2002, cuyos incrementos se presentan en la Tabla 1.

Determinó la utilización de estos recursos para los sectores de educación (58,5%) y salud (24,5%), cuya distribución debía estar en función de un conjunto de criterios señalados en la Ley 715 (Tabla 3).

**Tabla 2**

Incrementos anuales en los recursos del SGP

Año	Incremento SGP
2002	Inflación + 2%
2003	Inflación + 2%
2004	Inflación + 2%
2005	Inflación + 2%
2006	Inflación + 2,5%
2007	Inflación + 2,5%
2008	Inflación + 2,5%
A partir de 2009	Promedio de la variación de los ICN en los últimos cuatro años

**Fuente:** *Constitución Política de Colombia*, Artículo 357, párrafos transitorios.

**Tabla 3**

Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones

<b>Sistema General de Participaciones</b>	<b>Distribución sectorial de recursos (96%)</b>	<b>Educación</b>	Criterios de Distribución Población atendida Población por atender en condiciones de eficiencia Indicador de pobreza
		<b>Salud</b>	Subsidios a la demanda Servicio de salud a población pobre no cubierta por subsidios a la demanda Acciones de salud pública
		<b>Agua potable y saneamiento básico</b>	Criterios de Distribución Nivel de pobreza relativa Composición rural/urbana de la población Eficiencia administrativa
		<b>Asignaciones especiales (4%)</b>	Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, FONPET (2,9%) Resguardos Indígenas (0,52%) Alimentación escolar (0,5%) Municipios ribereños del río Magdalena (0,08%)

**Fuente:** Ley 715 de 2001; Barón y Meisel, 2003.

Ahora bien, desligar las transferencias intergubernamentales de los Ingresos Corrientes de la Nación aplazó la provisión universal de los servicios esenciales de salud y educación, en la medida en que las entidades territoriales dejaron de percibir cerca del 3,5% del PIB durante el periodo 2002-2007: “Esto representó un cambio de tendencia en el monto de los recursos girados a las regiones... Este cambio significó una pérdida de recursos para los gobiernos subnacionales del orden de los \$10 billones (3,5% del PIB) durante el periodo 2002-2007, que en términos sociales fue, para la fecha, un stock de 700.000 nuevos cupos escolares y la atención de 400.000 personas por año en el sistema de salud. En otras palabras, el esfuerzo fiscal de las regiones que han contribuido a abrirle espacio fiscal al Gobierno Nacional, implicó necesariamente una pérdida en el bienestar de la población más desfavorecida” (Espitia, 2007).

### 3 METODOLOGÍA

#### 3.1. DATOS

Con el objetivo de observar las tendencias de disparidad regional de los recursos asignados vía transferencias intergubernamentales, se realizó el cálculo de diferentes medidas de dispersión, concentración y convergencia para las series de datos de participaciones territoriales per cápita en los sectores de salud y educación en el periodo 1994-2009. La base de datos que aquí se utiliza en cuanto de los recursos transferidos a las entidades territoriales corresponde a la publicada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Las series de población y el Producto Interno Bruto departamental se toman del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Resulta importante señalar que el agregado de las transferencias intergubernamentales para un departamento, corresponde a la suma de los recursos asignados formalmente al departamento como unidad administrativa, más los recursos asignados directamente a cada uno de los municipios que integran ese departamento.

Esto resulta necesario hacerlo, debido a que la normatividad asigna unos criterios para otorgar la categoría de “certificado”, en salud y/o en educación a un municipio, la cual le permite administrar directamente los recursos asignados para el respectivo sector, mientras que los municipios “no certificados” dependen de la administración departamental, para la utilización e inversión de estos rubros.

En las Tablas 4 y 5 se evidencia que en el caso de educación el 95.9% de los municipios del país, que representan el 44.8% de la población, no contaba con certificación en 2009. En el caso de salud el 55.2% de los municipios que albergan al 28.2% de la población colombiana, carecía de certificación.

**Tabla 4**

Certificación en salud de los municipios colombianos en 2009

Certificación	Municipios	% Municipios	Población	% Población
No	606	55,2%	12.069.795	28,2%
Sí	492	44,8%	30.758.008	71,8%
Total	1.098	100,0%	42.827.803	100,0%

Fuente: DNP, Dane, cálculos propios.



**Tabla 5**

Certificación en educación de los municipios colombianos en 2009

<b>Certificación</b>	<b>Municipios</b>	<b>% Municipios</b>	<b>Población</b>	<b>% Población</b>
No	1.072	95,9%	19.228.457	44,8%
Sí	46	4,1%	23.646.228	55,2%
Total	1.118	100,0%	42.874.685	100,0%

Fuente: DNP, Dane, cálculos propios.

Por otra parte, los cálculos per cápita se realizan teniendo como base dos tipos de poblaciones: la población total y la población objetivo. La población objetivo en el caso del sector educativo es diferente al del sector de la salud. Para el servicio de educación se definió como población objetivo la comprendida entre los 5 y los 19 años de edad, por ser éste el rango estándar de edades de los estudiantes de educación básica y secundaria, objeto de financiación en este sector. Para el servicio de atención en salud se tomó como población objetivo la población entre 0 y 4 años así como los mayores de 60 años, por tener esta población la que tiene una mayor probabilidad de enfermarse y hacer uso del servicio médico<sup>22</sup>.

23

### 3.2. MEDIDAS DE DISPERSIÓN

En la literatura se encuentran diferentes indicadores que permiten medir la disparidad en la asignación de recursos entre diferentes regiones. En primer lugar, están los indicadores que tienen como objetivo evidenciar la dispersión o variabilidad del conjunto de datos año a año. En este conjunto de medidas se encuentran la relación máximo-mínimo, el coeficiente de variación y la desviación relativa de la media.

- *Relación Máximo-Mínimo*: consiste en la relación simple entre el valor máximo y el valor mínimo de las participaciones per cápita. Tiene como riesgo, el hecho de no poder aislar el efecto de valores extremos, los cuales en el caso de las transferencias intergubernamentales per cápita pueden presentarse con departamentos de población muy reducida, debido a que los esquemas de participación incluyen un componente de distribución en partes iguales para

cada entidad territorial, lo cual puede generar valores per cápita inusualmente altos. Por ejemplo, en el caso de los llamados Nuevos Departamentos que comprende a las antiguas Intendencias y Comisarías.

- *Coefficiente de Variación*: corresponde a la relación entre la desviación estándar y la media de la distribución. En Barón<sup>23</sup> se utiliza así mismo una modificación de este indicador, ponderando la medida por la población de cada unidad territorial. El cálculo del coeficiente ponderado se realiza por medio de la siguiente fórmula:

$$CVp = \frac{\sqrt{\sum_i^N (X_i - \bar{x})^2 \frac{p_i}{P}}}{\bar{x}}$$

**Ecuación 1**  
Coeficiente de Variación

Donde  $x_i$  es la participación per cápita de cada entidad,  $\bar{x}$  es la media de la distribución,  $p_i$  es la población de cada departamento y  $P$  es la población total nacional.

24

- *Desviación relativa de la media*: en Barón se utiliza este indicador, discutiéndose que no se magnifica el efecto de los valores extremos, ya que no se elevan al cuadrado las desviaciones de la media, lo cual es visto como una ventaja frente al coeficiente de variación. La fórmula correspondiente es la siguiente:

$$Rp = \frac{\sqrt{\sum_i^N |X_i - \bar{x}| \frac{p_i}{P}}}{\bar{x}}$$

**Ecuación 2**  
Desviación relativa de la media

Bajo las consideraciones anteriores, se abordará el cálculo del coeficiente ponderado de variación y la desviación relativa de la media.

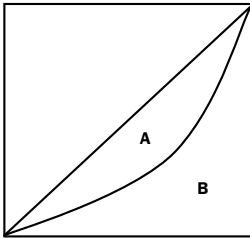
### 3.3. MEDIDAS DE CONCENTRACIÓN

Un segundo grupo de indicadores intentan reflejar no sólo la dispersión de los recursos, sino la concentración de los mismos en unos pocos elementos de la población. Dentro de esta categoría se encuentran el Coeficiente de Gini y el Índice de Theil.

- *Coefficiente de Gini*: este indicador se encuentra conceptualmente relacionado con la curva de Lorenz (Gráfico 1), la cual corresponde a la gráfica de los valores acumulados de una variable dentro de un rango determinado.

**Gráfico 1**

Representación de la Curva de Lorenz



Fuente: elaboración propia.

En el Gráfico 1, la curva que separa las áreas A y B representa la curva de Lorenz. En una distribución perfectamente equitativa la curva debería coincidir con la bisectriz del cuadrado, por lo que el área A pasa a representar la magnitud de la inequidad presente en la distribución. El coeficiente de Gini se define como la razón entre el área A y el área bajo la bisectriz, A + B. Si la distribución es perfectamente equitativa, el coeficiente de Gini valdrá cero, mientras que si una sola entidad recibe todos los recursos, el coeficiente tomará el valor de

uno. Pero como en algunos de los casos anteriores, este indicador no considera las variaciones poblacionales para cada entidad territorial, razón por la cual se incluirá este elemento, pero utilizando la siguiente fórmula de cálculo:

$$Gp = \left( \frac{1}{2X} \right) \sum_i^N \sum_j^N |x_i - x_j| \frac{p_i p_j}{p^2}$$

**Ecuación 3**

Coefficiente de Gini, ponderado por población

- *Índice de Theil*: este indicador intenta representar la entropía de la información dentro de una distribución. Se utiliza una fórmula como la siguiente:

$$T = \sum_i^N f_i \log \left( \frac{f_i}{q_i} \right)$$

**Ecuación 4**

Índice de Theil

Donde  $f_i$  corresponde a la fracción de las participaciones percibida por el departamento  $i$  y  $q_i$  es la fracción que representa la población del departamento en el total nacional.

### 3.4. MEDIDAS DE CONVERGENCIA

Las nociones que actualmente se utilizan en la teoría económica para tratar el concepto de convergencia, derivan del trabajo de Barro y Sala-i-Martin, de principio de los 90. Estos autores definen la convergencia, en primer lugar, como la tendencia de las regiones “pobres” –aquellas que reciben menos recursos– a crecer más rápido que las regiones “ricas” y la bautizan como convergencia beta. Por otra parte, la reducción de la dispersión de los ingresos per cápita entre regiones es considerada como un segundo tipo de convergencia, la convergencia sigma<sup>24</sup>. La convergencia sigma puede ser medida entre otras opciones, por el coeficiente de variación ya analizado, mientras que la convergencia beta requiere del cálculo de un parámetro  $\beta$ , que represente la velocidad a la cual tienden a igualarse los ingresos de las diferentes regiones, en términos logarítmicos.

Una forma sencilla utilizada en la literatura para medir este parámetro consiste en correlacionar el nivel de ingreso de cada región al inicio del periodo de estudio, con el crecimiento anual del ingreso en el mismo periodo. En este caso se calculará esta correlación para cada base de datos, separando la información entre 1994 y 2001 y desde este año hasta 2009.

## 4 RELACIÓN ENTRE TRANSFERENCIAS Y

### DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

De acuerdo con Freda Johnson y Diana Roswick, la capacidad fiscal de las entidades territoriales se puede definir, como la capacidad de cada una para generar impuestos y otros ingresos de sus propias fuentes. Un gobierno local sin capacidad fiscal, no puede generar los recursos financieros necesarios para proveer a sus conciudadanos los bienes públicos locales que ellos necesitan. En el proceso de toma de decisiones –creación de un nuevo impuesto, aumento de las bases tributarias o de las tarifas, emisión de bonos o la contratación de un nuevo crédito, entre otros– resulta importante la evaluación de la capacidad fiscal que la apoya. Ahora bien, para abordar el tema de la capacidad fiscal de una entidad territorial, es preciso considerar su estrecha vinculación con la distribución de las transferencias intergubernamentales y, por ende, con la definición de factores como:

- Las diferencias en la capacidad fiscal entre los distintos niveles de gobierno, reflejo de los roles definidos en el marco constitucional y normativo.
- Aún entre entidades territoriales del mismo nivel de gobierno, su capacidad fiscal debe ser evaluada en el contexto económico de la jurisdicción.

En este aparte, se identifican algunos factores claves para evaluar la distribución geográfica de las transferencias intergubernamentales en educación y salud, que como se señaló, mantiene una relación directa con la capacidad fiscal de las entidades territoriales a partir de la distribución regional del PIB. Sin olvidar las complejidades que generan los vínculos existentes entre la base económica, la capacidad fiscal de la entidad territorial y su participación en las rentas nacionales.

Esta aproximación recoge parte de las recomendaciones de la literatura, que aborda múltiples medidas para caracterizar la capacidad fiscal de una economía local. Entre ellas la tasa de desempleo, las tendencias de asentamiento poblacionales, la composición etárea y las diferentes medidas de la actividad económica (Sour: 2008; Porto: 2006); Yılmaz (2001) y Dincecco y Pradoz (2009). Aquí se opta por la distribución del PIB per cápita a nivel departamental<sup>25</sup> –máximo nivel de desagregación disponible–. Para ello se recurre a la información de las Cuentas Nacionales Departamentales que publica el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). En un segundo punto se examina la distribución espacial de la población, así como el grado de concentración del PIB per cápita.

En la Tabla 6 se muestra la participación de los departamentos y del distrito capital en el PIB Nacional para el periodo 1990-2010, ordenados con base en el valor medio del periodo. El 50% del Producto Interno Bruto colombiano se genera en el Distrito Capital (27,1%), Antioquia (14,0%) y Valle del Cauca (11,0%). Definiendo el grado de volatilidad como la relación entre la desviación estándar y el promedio, se puede afirmar que dentro de las entidades territoriales que presentaron una mayor volatilidad en el indicador durante el periodo fueron los departamentos petroleros (Arauca, Casanare y Meta) y carboníferos (La Guajira y Cesar); al igual que muchos de los antiguos Territorios Nacionales.

La distribución de la población en las entidades territoriales, muestra que cerca del 38,5% se concentra en Bogotá (15,5%), Antioquia (13,2%) y Valle del Cauca (9,8%) (Tabla 7). Mientras que en los departamentos de Caquetá (0,99%), Putumayo (0,72%), Casanare (0,65%), Arauca (0,51%), Guaviare (0,22%), San Andrés y Providencia (0,17%), Amazonas (0,15%), Vichada (0,12%), Vaupés (0,09%) y Guainía (0,08%) concentran el 3,68% de la población colombiana.

Los departamentos con mayor volatilidad en este indicador son La Guajira, Vichada, Arauca, Guainía, Caldas, Casanare y Boyacá (Tabla 7). Así mismo, en materia de distribución espacial se observa que el 50% de la población se concentra en el 10% del territorio nacional y el 4% de la población se concentran en el 50% del territorio nacional. De ahí que Colombia se pueda calificar como un país fragmentado geográficamente, con una población muy dispersa y una muy baja densidad poblacional –40 personas/km<sup>2</sup>–.

**Tabla 6**

Distribución espacial del PIB colombiano (%)

<b>Departamento</b>	<b>1990</b>	<b>2010p</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación estandar</b>
Bogotá D. C.	26.25	25.86	27.13	1.22
Antioquia	15.26	13.65	14.01	0.40
Valle	11.32	10.08	11.00	0.61
Santander	5.08	7.28	5.92	0.88
Cundinamarca	5.28	4.93	5.11	0.19
Atlántico	3.96	4.23	4.20	0.17
Bolívar	3.24	4.06	3.58	0.40
Boyacá	3.05	2.65	2.78	0.23
Tolima	2.41	2.27	2.40	0.11
Meta	1.78	3.04	2.09	0.43
Córdoba	1.80	1.78	1.96	0.16
Casanare	1.26	1.62	1.86	0.61
Caldas	1.78	1.59	1.74	0.09
Norte Santander	1.78	1.75	1.72	0.06
Huila	1.84	1.70	1.70	0.11
Risaralda	1.76	1.54	1.66	0.11
Cesar	1.36	2.08	1.56	0.28
Nariño	1.37	1.50	1.49	0.06
Magdalena	1.30	1.42	1.39	0.04
Cauca	1.21	1.39	1.28	0.12
Arauca	2.29	0.96	1.11	0.42
La Guajira	1.26	1.33	1.03	0.19
Quindío	1.00	0.83	0.97	0.13
Sucre	0.72	0.76	0.77	0.03
Caquetá	0.44	0.45	0.43	0.02
Chocó	0.48	0.41	0.37	0.04
Putumayo	0.16	0.40	0.25	0.09
San Andrés y Providencia	0.14	0.18	0.17	0.02
Guaviare	0.14	0.09	0.12	0.03
Vichada	0.11	0.09	0.08	0.01
Amazonas	0.11	0.07	0.08	0.02
Guanía	0.03	0.03	0.03	0.00
Vaupés	0.03	0.02	0.03	0.00

**Fuente:** Dane (2011), cálculos propios.

**Tabla 7**

Participación regional de la población nacional

Departamento	1990	2010	Media	Desviación estandar
Bogotá, D.C.	14.50	16.18	15.54	0.51
Antioquia	13.18	13.33	13.17	0.09
Valle del Cauca	9.92	9.63	9.81	0.12
Cundinamarca	5.03	5.44	5.18	0.16
Atlántico	4.96	5.09	5.02	0.04
Santander	4.99	4.42	4.72	0.18
Bolívar	4.36	4.35	4.42	0.05
Nariño	3.66	3.60	3.61	0.02
Córdoba	3.39	3.48	3.40	0.04
Tolima	3.75	3.05	3.35	0.21
Boyacá	3.45	2.79	3.08	0.20
Cauca	3.08	2.90	3.01	0.06
Norte de Santander	3.03	2.85	2.95	0.06
Magdalena	2.88	2.64	2.75	0.08
Caldas	2.69	2.15	2.40	0.17
Huila	2.31	2.38	2.33	0.03
Risaralda	2.19	2.03	2.15	0.07
Cesar	2.09	2.12	2.10	0.01
Sucre	1.85	1.78	1.82	0.03
Meta	1.65	1.91	1.75	0.10
La Guajira	1.20	1.80	1.42	0.21
Quindío	1.33	1.21	1.29	0.05
Chocó	1.14	1.05	1.08	0.03
Caquetá	0.97	0.98	0.99	0.01
Putumayo	0.70	0.72	0.72	0.01
Casanare	0.58	0.72	0.65	0.04
Arauca	0.40	0.54	0.51	0.05
Guaviare	0.20	0.23	0.22	0.01
Archipiélago de San Andrés	0.15	0.16	0.17	0.00
Amazonas	0.13	0.16	0.15	0.01
Vichada	0.09	0.14	0.12	0.02
Vaupés	0.08	0.09	0.09	0.00
Guainía	0.06	0.08	0.08	0.01

**Fuente:** Dane (2011), cálculos propios.

Resulta importante destacar que la población cubierta por el SISBEN –sistema de salud que ampara a los ciudadanos más vulnerables, pertenecientes a los estratos económicos 1, 2 y 3– asciende a 22´451.253 personas, de las cuales el 50,4% está en el nivel 1; 30,7% en el 2 y 15,2% en el 3. Espacialmente el nivel 1 se encuentra distribuido en el Distrito Capital (11%) y los departamentos de Bolívar (8,6%), Santander (7,2%), Cundinamarca (6,8%), Antioquia (6,8%), Valle (6,6%) y Atlántico (5,9%). Mientras que los niveles 2 y 3 se concentran básicamente en Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Valle. Llama la atención el alto porcentaje de la población “sisbenizada” que se concentra en el nivel 1 en los departamentos de Putumayo (87%), Guaviare (87%), Vichada (84%), Chocó (84%), Caquetá (84%), Arauca (80%), Nariño (80%), Córdoba (80%), Bolívar (77%) y Sucre (76%). En suma, la producción nacional y la población se concentran en las ciudades más avanzadas y en los departamentos más ricos.

Para acercarse a los efectos de la concentración de la producción y la riqueza en el ingreso de la población, se calculó el PIB per cápita departamental a precios de 2010. Este indicador muestra que para el periodo 1990-2010 la media nacional fue de 9.772.699,0 pesos por habitante (5.074 USD/habitante). En el periodo 1990-2010 tan sólo 8 departamentos alcanzan un PIB por habitante mayor a la media nacional, ellos son: Casanare (2,82 veces más grande), Arauca (2,22), Bogotá (1,74), Santander (1,29), Meta (1,21), Valle (1,12), Antioquia (1,06), y San Andrés y Providencia (1,01).

Los seis departamentos con menor PIB por habitante (“más pobres”) son: Cauca (0,44), Sucre (0,42), Nariño (0,41), Putumayo (0,35), Chocó (0,34) y Vaupés (0,30) (Tabla 8). Los departamentos con mayor nivel de volatilidad en el PIB per cápita durante el periodo de análisis fueron: Putumayo, Arauca, Santander, Cesar, Casanare, Meta, y Guaviare.

Para medir el grado de concentración del PIB por habitante a nivel espacial, se utilizó el coeficiente de Gini. Este indicador muestra una tendencia a descender durante buena parte del periodo, sin embargo el descenso se desacelera a final del periodo, cuando la economía tuvo un crecimiento sostenido muy por encima del crecimiento de la población (Gráfico 1). El coeficiente de Gini para el periodo 1990-2009, alcanzó en promedio un valor de 0,2566, con una desviación estándar de 0,0308, un valor máximo de 0,3299 y un mínimo de 0,2226 y un nivel de volatilidad del 12,0%. Esto permite afirmar que la concentración de la actividad económica en Colombia ha sido un fenómeno de larga data, que aún persiste en el siglo XXI. De igual manera, señalar que la concentración de la actividad económica es muy inferior al coeficiente de Gini de distribución del ingreso que reporta el DNP para 2009: 0,59.



**Tabla 8**

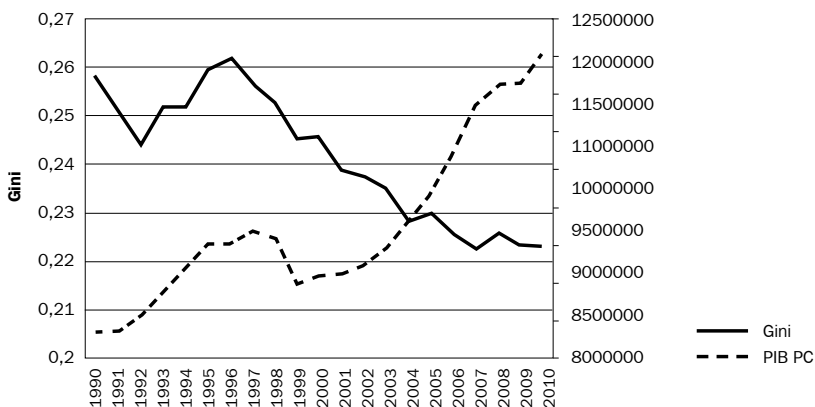
Relación de PIB per cápita regional frente a PIB per cápita nacional  
(pesos de 2010)

<b>Departamento</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación estandar</b>	<b>Bogotá = 100</b>	<b>Nal = 100</b>
Casanare	27,590,534	8,036,378	162	282
Arauca	21,665,787	9,090,225	127	222
Bogotá D. C.	17,008,510	1,351,659	100	174
Santander	12,561,875	3,797,888	74	129
Meta	11,779,863	3,212,474	69	121
Valle	10,917,587	821,733	64	112
Antioquia	10,373,586	945,705	61	106
San Andrés y Providencia	9,901,535	1,856,503	58	101
Cundinamarca	9,598,109	592,487	56	98
Boyacá	8,825,485	1,214,536	52	90
Atlántico	8,190,833	987,760	48	84
Bolívar	7,993,018	1,772,698	47	82
Risaralda	7,541,419	779,795	44	77
Cesar	7,356,329	2,145,767	43	75
Quindío	7,295,310	669,135	43	75
Caldas	7,138,339	1,039,629	42	73
La Guajira	7,134,559	1,094,356	42	73
Huila	7,094,118	813,991	42	73
Vichada	7,061,972	1,473,891	42	72
Tolima	7,037,303	1,021,416	41	72
Norte Santander	5,694,371	719,337	33	58
Córdoba	5,645,953	793,890	33	58
Amazonas	5,361,082	963,736	32	55
Guaviare	5,109,156	1,312,790	30	52
Magdalena	4,943,679	731,329	29	51
Guanía	4,308,162	596,166	25	44
Caquetá	4,284,782	579,163	25	44
Cauca	4,203,729	826,345	25	43
Sucre	4,124,712	508,254	24	42
Nariño	4,035,240	566,853	24	41
Putumayo	3,466,730	1,597,117	20	35
Chocó	3,315,755	538,192	19	34
Vaupés	2,914,800	302,675	17	30
<i>Total Colombia</i>	<i>9,772,699</i>	<i>1,103,052</i>	<i>57</i>	<i>100</i>

Fuente: Dane (2011), cálculos propios.

## Gráfico 2

Evolución del coeficiente de Gini y el PIB per cápita nacional (pesos de 2010)



Fuente: Dane (2011), cálculos propios.

Con base en los dos elementos expuestos hasta aquí, se puede afirmar que la distribución de los recursos de las transferencias intergubernamentales per cápita, en educación y salud, se ha hecho de manera inversa a la capacidad fiscal, que en este caso se asocia al PIB per cápita, tal y como la literatura lo recomienda. Esta afirmación se ratifica cuando se estima un modelo de regresión tipo panel de la forma:

$$f_{i,t} = \beta_1 + \beta_2 * p_{i,t} + u$$

Donde  $f_{i,t}$  corresponde a las transferencias per cápita de la región  $i$  en el periodo  $t$  y  $p_{i,t}$  el PIB per cápita correspondiente.

De igual manera, cuando se estima cada una de las anteriores ecuaciones para el periodo 1994-2001 y 2002-2007 se encuentra que el impacto del PIB por habitante fue diferente y mucho más profundo en el segundo periodo que en el primero, con lo cual se reafirma la hipótesis de que el cambio normativo realizado en el 2001 permitió una distribución mucho más equitativa a nivel regional, siendo mucho más grande en el sector de la salud.

## Tabla 9

Regresión tipo panel para transferencias en educación  
en función del PIB per cápita

---

**Dependent Variable:** LOG(?EDU)  
**Method:** Pooled Least Squares  
**Sample (adjusted):** 1994 2007  
**Included observations:** 14 after adjustments  
**Cross-sections included:** 33  
**Total pool (balanced) observations:** 462

---

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	14.82573	0.596954	24.83561	0.0000
LOG(?PIBPC)	-0.083466	0.038108	-2.190266	0.0290
R-squared	0.010321			13.51901
Adjusted R-squared	0.008170	Mean dependent var		0.441222
S.E. of regression	0.439416	S.D. dependent var		1.197579
Sum squared resid	88.81976	Akaike info criterion		1.215482
Log likelihood	-274.6408	Schwarz criterion		1.204628
F-statistic	4.797265	Hannan-Quinn criter.		0.111491
Prob(F-statistic)	0.029006	Durbin-Watson stat		

---

Fuente: elaboración propia.

33

## Tabla 10

Regresión tipo panel para transferencias en salud  
en función del PIB per cápita

---

**Dependent Variable:** LOG(?SAL)  
**Method:** Pooled Least Squares  
**Sample (adjusted):** 1994 2007  
**Included observations:** 14 after adjustments  
**Cross-sections included:** 33  
**Total pool (balanced) observations:** 462

---

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	15.09576	0.722412	20.89633	0.0000
LOG(?PIBPC)	-0.117769	0.046116	-2.553733	0.0110
R-squared	0.013979			13.25199
Adjusted R-squared	0.011836	Mean dependent var		0.534940
S.E. of regression	0.531765	S.D. dependent var		1.579089
Sum squared resid	130.0760	Akaike info criterion		1.596992
Log likelihood	-362.7695	Schwarz criterion		1.586137
F-statistic	6.521551	Hannan-Quinn criter.		0.056111
Prob(F-statistic)	0.010979	Durbin-Watson stat		

---

Fuente: elaboración propia.

## 5 RESULTADOS

### 5.1. SECTOR EDUCACIÓN

En este aparte se expone el conjunto de resultados de los indicadores descritos, para las transferencias intergubernamentales asignadas a las entidades territoriales, para la provisión de los servicios de educación básica y media, durante el periodo 1994-2009.

En primer lugar, se exponen los cálculos realizados sobre la base de la población total de cada departamento y del distrito capital, que comprenden las estimaciones de las dos medidas de dispersión definidas –coeficiente de variación ponderado y desviación relativa de la media– (Gráfico 3).

Los dos indicadores muestran un aumento en la dispersión de la asignación de los recursos en el periodo anterior a la promulgación de la Ley 715. A partir de 2002 se observa una dispersión menor en comparación con la década anterior, manteniendo una tendencia en la reducción del indicador, hasta llegar a 2009 como punto mínimo de los 16 años analizados.

Al revisar los resultados obtenidos para las mismas medidas de dispersión, pero sobre la base de la población objetivo (Gráfico 4), se observan tendencias similares. Esto es, un aumento de la dispersión hasta 2001 y una disminución desde 2002 hasta 2009. Cabe resaltar que los resultados estimados sobre la base de la población objetivo, presentan tendencias más suaves que los realizados con base en la población total.

El Gráfico 5 registra el comportamiento de las dos medidas de concentración –coeficiente de Gini ponderado e índice de Theil– aquí utilizadas.

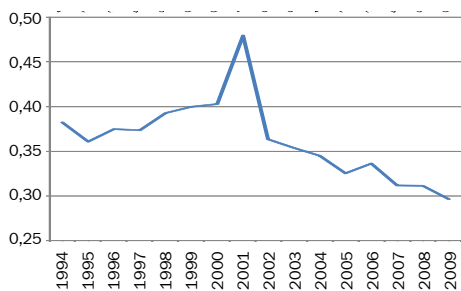
Los dos indicadores presentan una disminución entre 1994 y 1997 (Gráfico 5), aunque la tendencia es más pronunciada para el coeficiente de Gini. A partir de 1998 y, al igual que en los indicadores de dispersión, se puede observar un incremento en la disparidad, hasta llegar al año de la reforma constitucional de 2001, prosiguiendo con una disminución durante la última década. En el caso de los indicadores sobre población objetivo (Gráfico 6), las tendencias son similares, con la diferencia de que en ambos indicadores se llega a un mínimo global del periodo estudiado en 2009.

Es claro entonces, que según todas las medidas de dispersión, en 2001 se llega a un máximo de dispersión y concentración de los recursos de las transferencias intergubernamentales asignados para educación, medidos en términos de pesos por persona, para el periodo analizado. Mientras que a partir de este año, coincidiendo con el cambio de legislación, se presenta una tendencia a la nivelación y desconcentración de estos recursos.

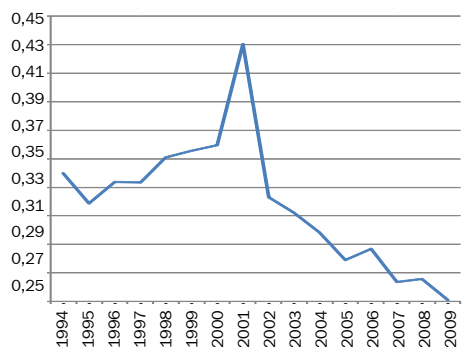
### Gráfico 3

Medidas de dispersión para datos de transferencias per cápita en educación sobre población total

**Coefficiente de variación ponderado por población**



**Desviación realtiva de la media**

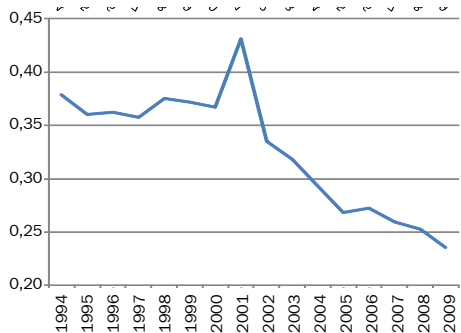


Fuente: elaboración propia.

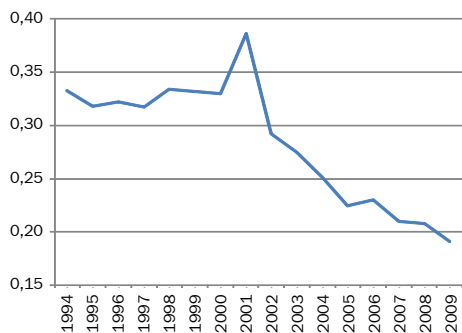
### Gráfico 4

Medidas de dispersión para datos de transferencias per cápita en educación sobre población objetivo

**Coefficiente de variación ponderado por población**



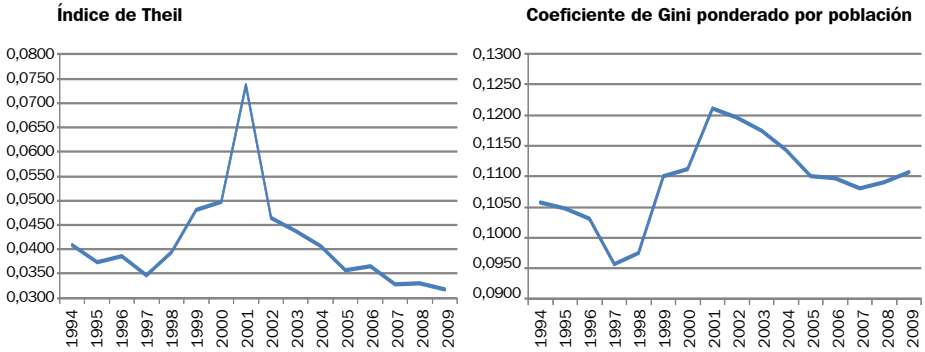
**Desviación realtiva de la media**



Fuente: elaboración propia.

### Gráfico 5

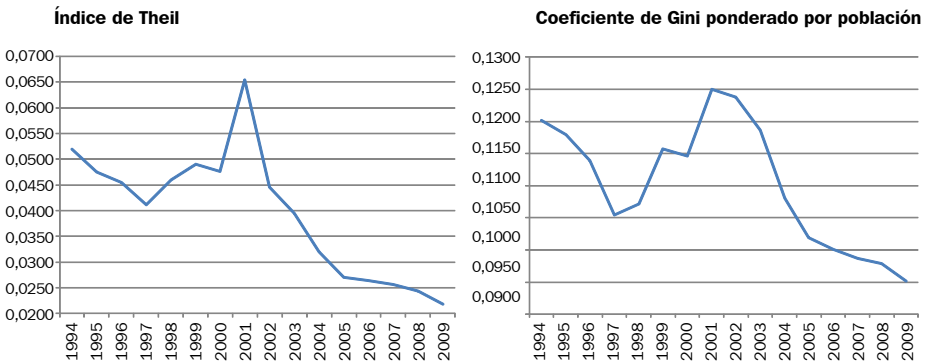
Medidas de concentración para datos de transferencias per cápita en educación sobre población total



Fuente: elaboración propia.

### Gráfico 6

Medidas de concentración para datos de transferencias per cápita en educación sobre población objetivo



Fuente: elaboración propia.

Con base en este conjunto de indicadores, se puede concluir que la reforma a las transferencias intergubernamentales realizada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, si bien redujo en un monto significativo los recursos asignados a las entidades territoriales, su distribución a nivel departamental en el sector educativo resultó ser mucho más equitativa que la inicialmente planteada en la Ley 60 de 1993. Esto lo que nos permite señalar es que una asignación de los recursos públicos que persiga al usuario final, en este caso los niños en edad escolar, y que además contribuya a cubrir los costos del servicio, que seguramente son diferente entre regiones, va a ayudar a mejorar la equidad interregional. Por ejemplo, en el caso del indicador de la cobertura neta en educación básica y media, se observó que los departamentos más pobres como son Nariño, Chocó o Sucre presentan incrementos importantes durante el periodo 2002-2009 al pasar del 77% al 81%; del 76% al 81% y del 90% al 99%, respectivamente, mientras que departamentos como Antioquía paso del 87% al 93% o Valle que lo hizo del 79% al 89%, en igual periodo.

Para abordar los resultados de convergencia se utiliza la metodología tradicional desarrollada por Barro y Sala-i-Martin (1990). El modelo predice convergencia, en el sentido de que las regiones pobres crecerán más rápido que las ricas. En nuestro caso, la hipótesis de  $\beta$ -convergencia, sugiere que la tasa de crecimiento promedio de las transferencias intergubernamentales per cápita, asignadas al sector educativo durante el periodo 1994-2009, es una función negativa del nivel de las transferencias en 1994.

$$\text{tasa de crecimiento promedio edu}_{i,t} = \beta_1 + \beta_2 * ([\log(\text{edu})]_{1,1994}) + u$$

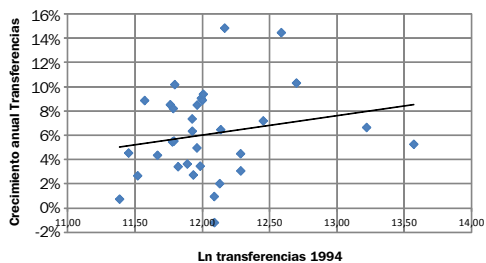
Donde la variable dependiente corresponde a la tasa de crecimiento de las transferencias per cápita, asignadas al sector educativo en la región  $i$  en el periodo 1994-2009 y las variables independientes, el intercepto y el nivel del logaritmo de las transferencias asignadas en 1994.

Esta misma hipótesis se evalúa para los periodos: 1994-2009; 1994-2001 y 2001-2009, observándose, claramente, que durante el último periodo la convergencia es mucho más fuerte que en el primero, donde se rechaza la hipótesis de convergencia (Gráfico 7 y 8. Tabla 11). Lo que se observa en las gráficas se corrobora de manera un formal con las respectivas regresiones, donde la convergencia básicamente se presente durante el periodo 2001-2009, cuando el coeficiente  $\beta_2$  es claramente diferente de cero.

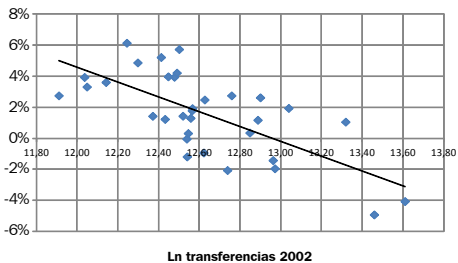
### Gráfico 7

Medidas de convergencia para datos de transferencias cápita en educación sobre población total

Convergencia 1994-2001



Convergencia 2002-2009



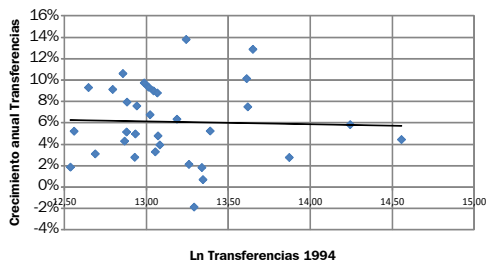
Fuente: elaboración propia.

38

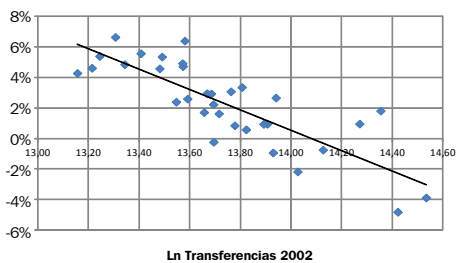
### Gráfico 8

Medidas de convergencia para datos de transferencias per cápita en educación sobre población objetivo

Convergencia 1994-2001



Convergencia 2002-2009



Fuente: elaboración propia.



**Tabla 11**

Convergencia  $\beta$  para datos de transferencias per cápita en educación sobre población objetivo

<b>Dependent Variable: EDU0994</b>				<b>1994-2009</b>
Method: Least Squares				
Sample: 1 33				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(EDU94)	-3.917883	0.418225	-9.367887	0.0000
C	57.47100	5.508595	10.43297	0.0000
R-squared	0.738963			
<b>Dependent Variable: EDU0194</b>				<b>1994-2001</b>
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(EDU94)	0.181813	1.544464	0.117719	0.9070
C	4.673173	20.34271	0.229722	0.8198
R-squared	0.000447			
<b>Dependent Variable: PROMEDU0902</b>				<b>2002-2009</b>
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(EDU02)	-9.590969	1.553008	-6.175738	0.0000
C	136.5905	21.33482	6.402233	0.0000
R-squared	0.551633			

Fuente: elaboración propia.

## 5.2. SECTOR SALUD

A continuación se exponen los resultados de las medidas de dispersión, para la base de datos de participaciones per cápita en salud, sobre la población total departamental (Gráfico 9).

Los dos indicadores reflejan una disminución en la tendencia de la dispersión hasta 1997. A partir de este año se evidencia un aumento consistente de esta característica hasta 2003, sólo amortiguada en 2002 año en que se aplica la Ley 715. Luego de estabilizarse hasta 2004, la dispersión empieza una secuencia descendente según ambos indicadores, hasta el final de la década (Gráfico 10).

Los resultados obtenidos para los indicadores de dispersión, sobre la base de la población objetivo presentan tendencias muy similares a las observadas anteriormente. A diferencia de las dispersiones anotadas para el sector educación, no se registran tendencias más fuertes en los datos estimados sobre población total, frente a los obtenidos sobre población objetivo (Gráfico 11).

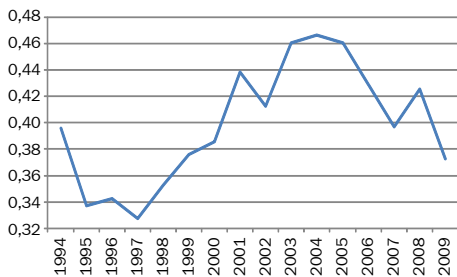
Al revisar los resultados de los indicadores de concentración estimados sobre la población total, no se observa un descenso fuerte en los niveles de concentración con la aplicación de la reforma de 2001. Contrario a lo que ocurre con los indicadores de disparidad. Así, a partir de 2001 el índice de Theil fluctúa entre 0,048 y 0,063, mientras que en el caso del coeficiente de Gini, apenas si disminuye la pendiente de aumento de la concentración de los recursos, pasando de un incremento medio anual de 6,7% en el periodo 1994-2001, a un incremento medio anual de 1,4% en la década 2001-2009. La inequidad en la distribución regional de los recursos de salud no disminuye y más bien tienden a estabilizarse (Gráfico 12).

La misma conclusión a la que se llegó para la población total se mantiene cuando se ponderan los recursos transferidos al sector salud por la población objetivo. Entre tanto el análisis de convergencia muestra que para el periodo 1994-2001 no se registra una tendencia hacia la convergencia, mientras que sí existe evidencia a converger en el periodo 2001-2009 (Gráficos 13 y 14; Tabla 12). Este análisis que se presenta a nivel gráfico luego se corrobora mediante las regresiones que se realizan para cada uno de los periodos en cuestión al observar que el valor de  $\beta_2$  es menor que cero y significativamente diferente de cero.

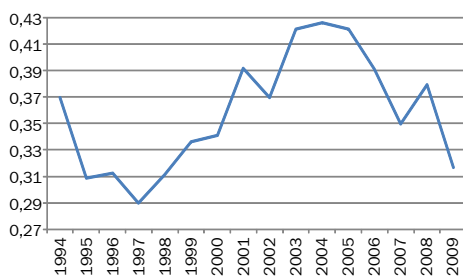
### Gráfico 9

Medidas de dispersión para datos de transferencias per cápita en salud sobre población total

**Coefficiente de variación ponderado por población**



**Desviación relativa de la media**

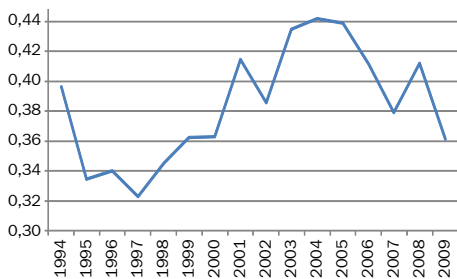


Fuente: elaboración propia.

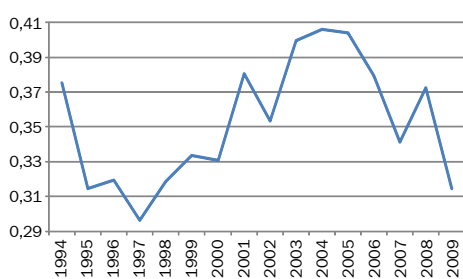
### Gráfico 10

Medidas de dispersión para datos de transferencias per cápita en salud sobre población objetivo

**Coefficiente de variación ponderado por población**



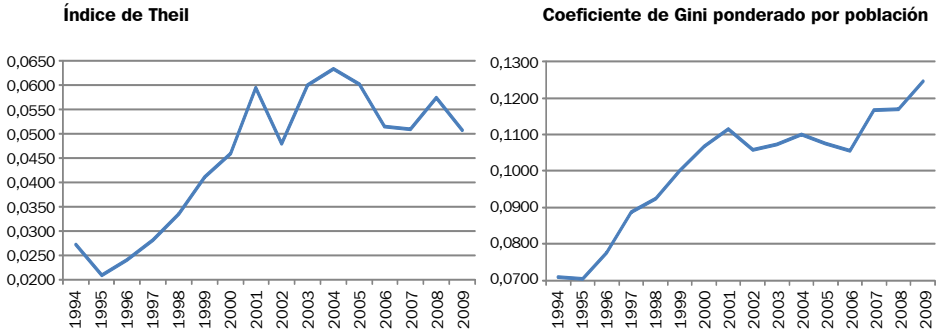
**Desviación relativa de la media**



Fuente: elaboración propia.

### Gráfico 11

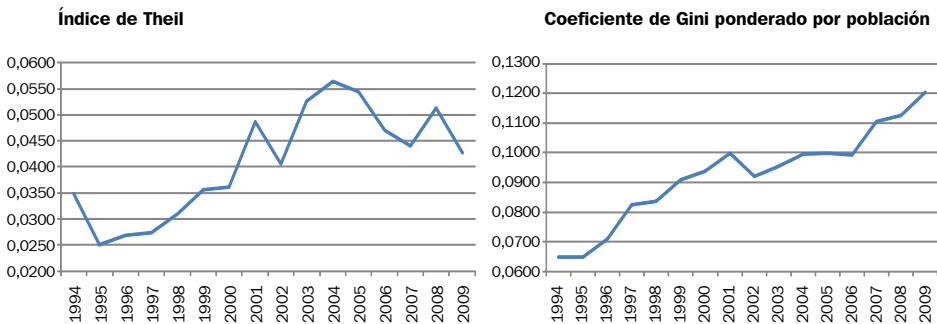
Medidas de concentración para datos de transferencias per cápita en salud sobre población total



Fuente: elaboración propia.

### Gráfico 12

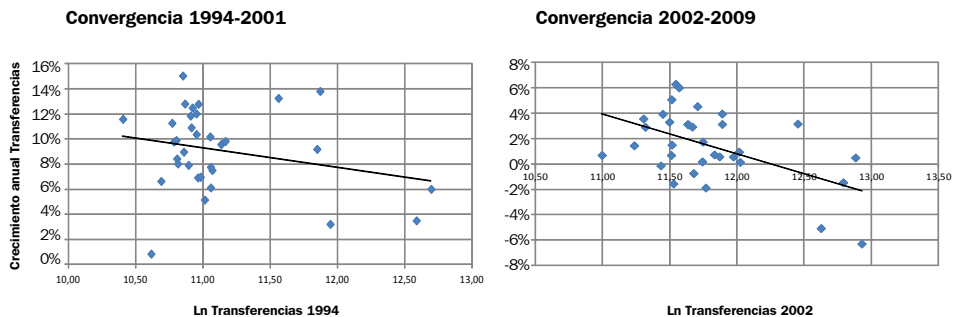
Medidas de concentración para datos de transferencias per cápita en salud sobre población objetivo



Fuente: elaboración propia.

### Gráfico 13

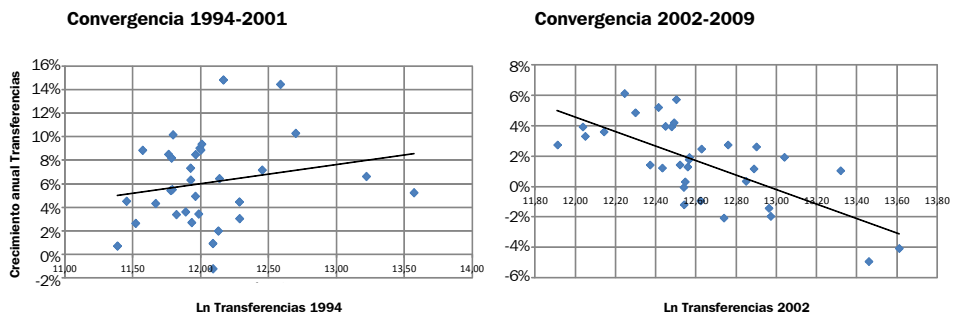
Medidas de convergencia para datos de transferencias per cápita en salud sobre población total



Fuente: elaboración propia.

### Gráfico 14

Medidas de convergencia para datos de transferencias per cápita en salud sobre población objetivo



Fuente: elaboración propia.

**Tabla 12**

Convergencia  $\beta$  para datos de transferencias per cápita en salud sobre población objetivo

<b>Dependent Variable: SAL0994</b>				<b>1994-2009</b>
Method: Least Squares				
Sample: 1 33				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(SAL94)	143037.7	8542.892	16.74347	0.0000
C	-1577605.	102997.7	-15.31689	0.0000
R-squared	0.900432			
Adjusted R-squared	0.897220			
<b>Dependent Variable: SAL0194</b>				<b>1994-2001</b>
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(SAL94)	0.022318	0.015010	1.486816	0.1472
C	-0.198159	0.180973	-1.094966	0.2820
R-squared	0.066564			0.070727
Adjusted R-squared	0.036453	S.D. dependent var		0.039470
<b>Dependent Variable: SAL0902</b>				<b>2002-2009</b>
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
LOG(SAL02)	-0.084222	0.012301	-6.846919	0.0000
C	1.104884	0.155268	7.115981	0.0000
R-squared	0.601953	Mean dependent var		0.042255
Adjusted R-squared	0.589113	S.D. dependent var		0.041719

**Fuente:** elaboración propia.

## 6 CONCLUSIONES

Uno de los factores para abordar el análisis de la descentralización fiscal y las transferencias intergubernamentales, es la relación que existe entre éstas y el producto interno bruto regional, como aproximación a la capacidad fiscal de las entidades territoriales. Con base en esta premisa y el desarrollo de una regresión tipo panel para los datos per cápita en educación y salud, se obtuvo una relación inversa entre la asignación de los recursos y la capacidad fiscal, tal como lo sugiere la teoría del federalismo fiscal. Si esta misma especificación se utiliza para evaluar el efecto del Acto Legislativo de 2001 en la asignación de las transferencias para educación y salud, se encuentra que el mismo contribuyó a profundizar la asignación de los recursos públicos de acuerdo con la capacidad fiscal de las regiones.

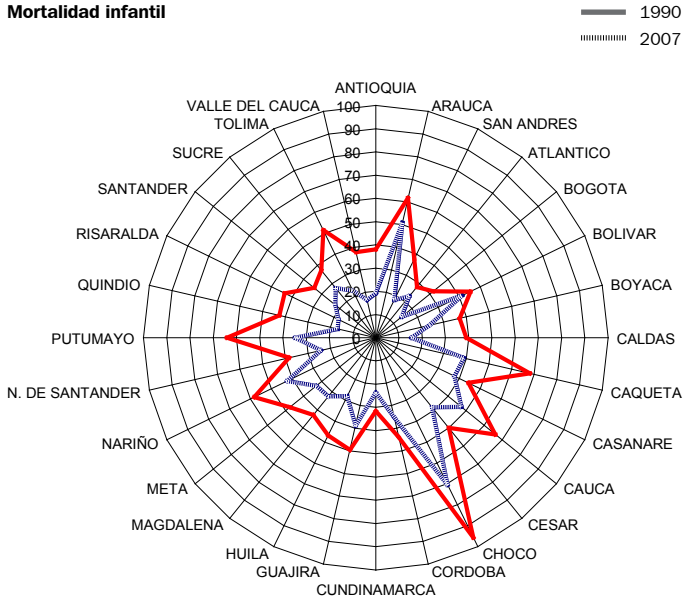
Los resultados de los indicadores de dispersión y concentración para el sector de educación, muestran una tendencia creciente en la disparidad de la asignación de recursos durante el periodo 1994-2001 para luego presentar un cambio sustancial en los siguientes años, coincidiendo con el cambio de legislación. Al observar las correlaciones que permiten determinar la existencia de beta-convergencia, los resultados coinciden con los hallazgos de los indicadores de dispersión y concentración, arrojando una tendencia significativa hacia la convergencia para el periodo 2001-2009, frente a un comportamiento irregular en el lapso 1994-2001. La mejora en la distribución de los recursos en el sector de la educación ha permitido que, en 2009, tan sólo el 7% de los municipios tengan una cobertura en educación inferior al 70% y que un 58% de los municipios tengan una cobertura superior al 98%. Este hecho ha permitido a las autoridades de planeación de política pensar en avanzar en el tema de la calidad como una de las prioridades.

En el sector salud se observa una reducción en los índices de dispersión a partir de 2004, mientras los indicadores de concentración a penas logran estabilizarse. Consecuentemente, aunque se evidencia una tendencia a la convergencia en el periodo 2001-2009, éste resulta más débil que la que se observó en el sector educativo. Este hecho se observa en la evolución de largo plazo de un indicador como el de mortalidad infantil donde hay diferencias significativas en la disminución del indicador para el periodo 1990-2007 (Gráfico 15).

## Gráfico 15

Indicador de mortalidad infantil 1990-2007

### Mortalidad infantil



Fuente: DANE. Elaboración propia.

La utilización de bases de datos diferenciadas para el cálculo de las asignaciones per cápita, sobre la población total y sobre la población objetivo de cada entidad territorial, genera matices diferentes en los resultados, aunque las tendencias generales se mantienen en los dos casos.

Finalmente, se concluye que sí hay un cambios de tendencia en la disparidad regional de los recursos asignados a educación y salud por parte del gobierno nacional a las entidades territoriales, y que este coincide con el cambio normativo que se dio en 2001, sin embargo, la variación fue mucho más clara y significativa en el sector educativo que en el de salud, donde aún persisten problemas en la distribución regional de los recursos.



## NOTAS

<sup>1</sup> Espitia, J. (2003).

<sup>2</sup> Barón, J.D. y Meisel, A. (2003); Espitia, Jorge. Op. Cit.; CONPES, (2002).

<sup>3</sup> Cabe anotar que con la aprobación del Acto Legislativo de 2007 y la Ley 1176 del mismo año se introducen cambios significativos al SGP definido en la Ley 715 básicamente en lo referente al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico dado que en ella no existía una bolsa específica de recursos para ese sector. En cuanto al sector de Educación y Salud, centro de ésta investigación, hay que señalar: En salud se habilita la posibilidad de que los municipios y distritos que no hayan asumido la prestación de los servicios de salud, puedan hacerlo si cumplen con la reglamentación requerida a efecto de certificarse en salud; y en educación se adelantó el giro de los recursos de la participación para que las entidades subnacionales puedan realizar sus pagos dentro de los dos días siguientes al giro. Se priorizó la contratación del servicio educativo con instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial, así como se reconoció que ciertos gastos de administración de las entidades educativas fuesen con cargo al SGP de educación. Finalmente, con la Ley 715 se obligaba a retornar a los Ingresos Corrientes de la Nación como base de liquidación del sistema de transferencias a partir de 2009, y, por tanto, se requería un nuevo Acto Legislativo que aplazara nuevamente esta fecha. En este orden de ideas, se pueda afirmar que el objetivo fundamental del Acto Legislativo de 2007 y la Ley 1176 fuese el de mantener el SGP desligado de los Ingresos Corrientes de la Nación.

<sup>4</sup> Paul Meyer, citado por Wallace Oates, [1972], (1977), p. 17.

<sup>5</sup> Keneth Wheare, citado por Oates, W., op. cit, p. 16.

<sup>6</sup> Oates, W., op. cit., (1972), p. 17.

<sup>7</sup> Una síntesis de la literatura al respecto se encuentra en Lagos, G; la cual ha servido de base para el desarrollo de este aparte.

<sup>8</sup> Musgrave, R y Musgrave, P (1992).

<sup>9</sup> De acuerdo con la Carta Política de Colombia, el Banco de la República ejerce las funciones

de Banca Central con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. Dentro de sus funciones están: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno (Artículo 371). La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (Artículo 372). El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (Artículo 373).

<sup>10</sup> Smoke (2001).

<sup>11</sup> Oates, W. (1977).

<sup>12</sup> Oates, W. (1977).

<sup>13</sup> Castells, A. (1988) citado por Lagos.

<sup>14</sup> Oates, W., op. cit., (1972).

<sup>15</sup> Aguilera, M. (2002).

<sup>16</sup> Morelli, S. (2001).

<sup>17</sup> Espitia, J. (2006).

<sup>18</sup> Uno de los ponentes señalaba: "Adicionalmente al principio de autonomía, se debe garantizar a las entidades territoriales la suficiencia de recursos y la elección popular de sus principales autoridades".

<sup>19</sup> Conpes (2002).

<sup>20</sup> Barón, J.D.; Meisel Roca, A. (2003).

<sup>21</sup> Conpes. Op. cit.

<sup>22</sup> Para tener una idea, se puede observar el valor de la Unidad de Pago por Capitación del Plan Obligatorio de salud de los regímenes contributivo y subsidiado que se fijó para 2010 con el Acuerdo 009 del 30 de diciembre de 2009, que señala: Para menores de un año se fijó en \$1.455.040,8; entre 1 y 4 años \$467.215,2; entre 5 y 14 años \$163.206,0; entre 50 y 54 años \$647.881,2; entre 55 y 60 años \$791.978,1; entre 70 y 74 años \$1.521.439,2.

<sup>23</sup> Barón, J.D. (2003).

<sup>24</sup> Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1990).

<sup>25</sup> Al realizar una regresión doble-logarítmica entre los ingresos tributarios per-cápita departamental y el PIB per cápita durante el periodo

comprendido entre 1994 y 2009 se tiene que el coeficiente asociado a la variable independiente (PIB per cápita departamental) es significativa y positiva. El resultado del estimador se mantiene cuando la regresión se realiza con efectos fijos y aleatorios en el corte transversal como en el tiempo. De igual manera, se utilizó otra especi-

ficación donde las variables independientes fuesen la variación del logaritmo del PIB per cápita como el logaritmo del PIB per cápita rezagado un periodo, encontrando que los coeficientes de las variables son positivas y significativas. Al igual que en la especificación anterior el resultado se mantiene con efectos fijos y aleatorios.

## BIBLIOGRAFÍA

**Aguilera Peña, M. (2002):** "División político administrativa de Colombia", en: *Credencial Historia*. Edición 145: Bogotá D.C. Disponible en web: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/division.htm>

**Barón, J.D. (2003):** "¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y 2000?", en: *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 38, Cartagena de Indias.

**Barón, J.D.; Meisel Roca, A. (2003):** "La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990", en: *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, N° 36, Cartagena de Indias.

**Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1990):** *Economic growth and convergence across the United States*. National Bureau of Economic Research, Working paper #3419: Cambridge, MA, USA.

**Castells, A. (1988):** Hacienda Autónoma. Una perspectiva de Federalismo Fiscal. Colección Ariel Economía, Editorial Ariel S.A., Barcelona, primera edición: febrero de 1988.

**Cornes, R. y T. Sandler (1996):** The theory of externalities, public goods, and club goods. Business & Economics. Cambridge University Press.

**Consejo Nacional de Política Social (2002):** Documento CONPES Social 57: Distribución del Sistema General de Participaciones: Vigencia 2002, Bogotá D.C.

**Constitución Política de Colombia de 1991.** Texto Original aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente.

**Dincecco, M. y Pradoz, M. (2009):** “Fiscal Capacity and Economic Performance”. Versión Preliminar consultada en noviembre de 2010 en <http://www.economics.uci.edu/files/economics/docs/thdworkshop/f09/dincecco.pdf>.

**Espitia, J. (2006):** “La descentralización fiscal (transferencias) y el crecimiento económico departamental”. En: <http://www.iefpa.org.ar/seminarios/2006/jujuy/documentos/03%20Espitia.pdf>.

**Espitia, J. (2004):** “La descentralización fiscal y el crecimiento económico: Evidencia para Colombia”, en: *Ensayos sobre Política Económica*, N° 46-I (Edición especial).

**Espitia, J. (2010):** *Notas: El espíritu del Constituyente de 1991 respecto a las transferencias intergubernamentales*. Documento suministrado por el autor.

**Espitia, J. (2007):** “Los cambios al Sistema General de Participaciones (SGP)”, en: *Economía colombiana: revista de la Contraloría General de la República*. Bogotá N° 318 (May., 2007); p. 173-181.

**Hierro, L.Á., Atienza, P. y Patiño, D. (2007):** “Un análisis de la distribución de transferencias intergubernamentales en Australia” en: *Revista de Estudios Regionales*. Vol. 78: Universidades de Andalucía.

**Lagos, G. (2001):** “Una revisión de la literatura del federalismo fiscal. Notas sobre la equidad interterritorial”. Volumen 1 de Documentos de Trabajo (Universidad de Castilla- La Mancha). Serie 6.

**Morelli, S. (2001):** “La descentralización fiscal en Colombia, otra mentira jurídica”, en: *Provincia* N° 7, pp. 137-161.

**Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992):** *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Ed. McGraw-Hill Interamericana. Quinta Edición.

**Oates, W. (1977):** *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local: Madrid.

**Porto, A. (2006):** *Capacidad, Necesidad, Esfuerzo Fiscal y Distribución Secundaria de la Coparticipación*. Universidad Nacional de La Plata. *Económica*, La Plata, Vol. LII, N° 1-2, 2006.

**Porto, A. (2004):** *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. Una propuesta de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos en la Argentina. Universidad Nacional de La Plata. 1° edición, marzo 2004. ISBN N° 950-34-0270-0. En [http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/libro\\_federalismo.pdf](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/libro_federalismo.pdf)

**Smoke, P. (2001):** Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper Number 2: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

**Sour, L. (2008):** “Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos”, en: *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 23, N° 002. El Colegio de México. Distrito Federal, México. pp. 271-297.

**Treisman, D. (2002):** Defining and measuring decentralization: A global perspective. Disponible en web: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>

**Yilmaz, S. (2001):** Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity. World Bank Institute. 2001. Disponible en web: [http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/Fiscal\\_capacity](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/Fiscal_capacity)

#### OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- En la página web de la Secretaría del Senado de la República de Colombia hay un enlace de los antecedentes de las leyes: <http://www.secretariasenado.gov.co/leyesyantecedentes.htm>
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo 01 del 30 de julio de 2001.
- Congreso de Colombia. Ley 60 de Agosto 12 de 1993.
- Congreso de Colombia. Ley 715 de Diciembre 21 de 2001.
- DANE. 2011. Cuentas Nacionales Departamentales. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).
- DNP. 2011. Finanzas Públicas Territoriales. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

---

#### PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Bello, Ricardo y Espitia, Jorge (2011) “Distribución regional de las transferencias intergubernamentales en Colombia 1994-2009”, *DAAPGE*, año 11, N° 16, 2011, pp. 7-50. UNL, Santa Fe, Argentina.

---