



## Descentralización y pobreza: Un análisis para la región Caribe colombiana\*

Paula Barrios-Bueno, Oriana Álvarez-Voz y Necti Arza-Castilla

Investigador8@fundesarrollo.org.co, oalvarez@fundesarrollo.org.co, narza@fundesarrollo.org.co  
Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo)

### PALABRAS CLAVE

Finanzas públicas,  
descentralización fiscal,  
pobreza,  
región Caribe colombiana.

### Clasificaciones JEL

E62, I31, I38.

### KEYWORDS

Public finance,  
fiscal decentralization,  
poverty,  
Colombian Caribbean region.

### JEL Classifications

E62, I31, I38.

### RESUMEN

El presente estudio explora la relación existente a nivel espacial entre la descentralización fiscal y la pobreza en 1.101 municipios de Colombia, mediante el uso de datos que reflejan la privación de bienes materiales y no materiales (Índice de Pobreza Multidimensional, IPM) y la dependencia de los recursos de transferencias en dos años, 2005 y 2018. Se propone el uso del índice de Moran bivariado para llevar a cabo la investigación. Los resultados muestran una marcada agrupación espacial positiva y destacan la vecindad entre municipios con altos niveles de pobreza y una fuerte dependencia de las transferencias. Esta agrupación ha experimentado un aumento en magnitud en los años más recientes, particularmente en las zonas periféricas del país, con especial énfasis en la región Caribe. Las recomendaciones se dirigen al fortalecimiento de las herramientas que propician el recaudo de los principales tributos municipales (predial e industria y comercio) y a la mayor flexibilidad en el uso de los recursos recibidos por transferencias considerando las heterogeneidades fiscales y de bienestar de los territorios.

### ABSTRACT

This study explores the relationship between fiscal decentralization and poverty at the spatial level in Colombian municipalities. We use data on both material and non-material deprivation (Multidimensional Poverty Index) and examine the dependence on transfer resources across 1,101 municipalities in Colombia in 2005 and 2018. For this purpose, we use the bivariate Moran's index for analysis. The findings reveal a distinct positive spatial clustering, highlighting the proximity between municipalities with high poverty levels and strong dependence on transfers. This clustering has intensified in recent years, particularly in the peripheral areas of the country, with a notable emphasis on the Colombian Caribbean region. Recommendations focus on strengthening tools to enhance the collection of key municipal taxes (property, and industry and commerce taxes). Additionally, there is a call for increased flexibility in the use of resources received through transfers, considering the fiscal and well-being heterogeneities of the territories.

\* Cómo citar este artículo: Barrios-Bueno, P., Álvarez-Voz, O., y Arza-Castilla, N. (2024). Descentralización y pobreza: Un análisis para la región Caribe colombiana. *Economía & Región*, 15(2), 26-38.

Recibido: 26/may/23. Aceptado: 23/ago/23. Publicado: 03/oct/24.

## I. INTRODUCCIÓN

La pobreza abarca múltiples definiciones entre las que se encuentran, en primer lugar, las necesidades relacionadas con los bienes y servicios que son requeridos para vivir y funcionar como miembros de la sociedad y, en segunda instancia, la insuficiencia de recursos para adquirirlos (Stezano, 2021). Para 2022, el 12,9% de la población colombiana se consideraba pobre según la medida de pobreza multidimensional, que toma en cuenta privaciones materiales y no materiales de los hogares como el acceso a la salud, educación, servicios de acueducto, alcantarillado, acceso al trabajo formal, entre otros. Sin embargo, la distribución de la pobreza en el territorio nacional se caracteriza por ser heterogénea; los datos reflejan amplias brechas entre las zonas rurales y urbanas, siendo las primeras tres veces más pobres que las segundas en 2022. A su vez, el histórico rezago de las regiones demuestra un comportamiento similar: para el mismo año, la región Caribe registró una incidencia de la pobreza multidimensional 9,7 puntos porcentuales por encima de la región Central del país (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 2024).

Las finanzas públicas estudian los ingresos y egresos del Estado en sus distintos niveles de acción. Estas partidas son determinantes de la capacidad de los gobiernos nacionales y subnacionales de proveer bienes y servicios a su población (Barro y Grilli, 2007). A escala territorial, Oates (1999) resalta la importancia de la autonomía fiscal como garante de un gasto público eficiente, partiendo de la cercanía de las administraciones locales con la ciudadanía y, por consiguiente, de la mayor consciencia de sus necesidades y su subsecuente gestión. En el contexto colombiano, las finanzas públicas territoriales han estado determinadas por el proceso de descentralización fiscal, originado en los años 80, cuyo fin era otorgar mayor autonomía a municipios y departamentos para la provisión de servicios públicos, especialmente aquellos relacionados con salud, educación y saneamiento básico, que constituyen dimensiones clave de la pobreza (Quintero y Silva, 2005).

Considerando el período de desarrollo de la descentralización en Colombia, es preciso estudiar el efecto de la adjudicación de esta autonomía fiscal a las administraciones territoriales. Por ello, el objetivo de esta investigación es identificar, de manera inicial, la relación entre la descentralización y el bienestar de los municipios, la unidad más desagregada a nivel fiscal, partiendo de que una mayor autonomía garantiza la inversión apropiada y coherente con las necesidades de la población de un territorio. Además, teniendo en cuenta las disparidades entre regiones en materia de pobreza, esta relación se aborda desde una perspectiva espacial: utiliza el índice de Moran para cuantificar la similitud entre territorios vecinos en cuanto a su interrelación entre el bienestar de las poblaciones y la independencia fiscal de sus administraciones.

Este documento consta de seis apartados incluyendo esta introducción. El segundo presenta los aportes de la literatura a este tema y los vacíos existentes en cuanto a su análisis en un contexto regional; el tercero muestra algunas estadísticas descriptivas relacionadas con la pobreza y la descentralización en los distintos territorios del país; el cuarto expone los datos y la metodología utilizada; el quinto los resultados del modelo empírico propuesto y el sexto presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.

## II. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL COMO DETERMINANTE DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Diversos estudios han abordado la relación entre la descentralización fiscal y los niveles de desarrollo de los territorios. Algunas investigaciones internacionales han encontrado evidencia de que en países europeos y americanos la descentralización tiene un efecto contrario y diferenciado respecto a los ingresos y gastos fiscales en indicadores de crecimiento económico y de distribución de la riqueza. En estos análisis se observa que la autonomía fiscal de los gobiernos intermedios y locales, en cuanto al recaudo de recursos, tiene un efecto negativo en el crecimiento económico, mientras que mayores proporciones de inversión pública promovidas por estos mismos niveles de gobierno impulsan el crecimiento (Pasichnyi *et al.*, 2019; Bojanic, 2018).

Sibirian (2022) abordó la relación entre los niveles de autonomía y la incidencia de la pobreza en las regiones de Indonesia, agregando variables de participación política al considerar que la descentralización fiscal suele estar acompañada de descentralización administrativa. El autor resalta que la primera se asocia a la reducción de la pobreza en el país, ya que autoriza a los gobiernos locales para atender las necesidades de su población que suelen ser heterogéneas. Destaca, además, que los procesos de descentralización también permiten mayor supervisión de la población local sobre el uso de los recursos por parte de sus gobiernos.

Como complemento a lo anterior, Silva *et al.* (2022) resaltaron el papel de las externalidades socioeconómicas en la eficiencia fiscal de los territorios, argumentando que la sinergia de los municipios en Brasil hace parte de la mejora en el desempeño y la autonomía fiscal de estos; por tanto, la cooperación e integración entre territorios puede ser vista como una herramienta que promueve encadenamientos para lograr un mejor desempeño fiscal y mejores resultados en el bienestar de los ciudadanos.

En Colombia, el proceso de descentralización fue promovido por la Constitución de 1991 (aunque fue iniciado unos años antes), por lo que su efecto sobre la pobreza y la provisión de servicios públicos en los territorios ha sido ampliamente estudiado. Es preciso resaltar que el acceso a servicios de salud, educación y de fuentes de agua mejorada se reconocen como dimensiones de la pobreza multidimensional, ya que dan cuenta de las privaciones los individuos (DANE, 2024).

Melo (2005), por ejemplo, llevó a cabo un estudio sobre el caso de la educación en etapas tempranas del proceso de descentralización. La autora señala que el sistema de transferencias del nivel nacional a los municipios tuvo un efecto positivo en la cobertura del sistema, pero un impacto negativo en los resultados de la calidad académica. Posteriormente, Velásquez (2010) señaló que la eficiencia de la inversión con recursos generados por los mismos entes territoriales es de vital importancia para promover no sólo la cobertura educativa sino también su calidad.

Autores como Jaimes (2013) y Castañeda (2019) estudiaron el efecto de las transferencias sobre los resultados en salud. Ambos autores encontraron evidencia acerca de cómo el fortalecimiento de los ingresos propios de los niveles intermedios de gobierno significó una reducción de la mortalidad infantil. Además, el segundo autor señala que la autonomía en la decisión de la orientación del gasto por parte de los departamentos juega un papel fundamental en la magnitud de la relación encontrada. Esto último también lo corrobora Smart *et al.* (2004), quienes al equiparar los recursos recibidos por transferencias nacionales y los ingresos tributarios de los gobiernos locales, encontraron que la condicionalidad de las primeras se reflejó en mayor restricción de la asignación del gasto en aquellos territorios con menor capacidad de generar ingresos propios.

Por su parte, Faguet y Sánchez (2014) estudiaron el efecto de la inversión con recursos propios en la cobertura conjunta de la educación pública y la salud; los autores encontraron que el aumento de los recursos propios en el gasto incide en un aumento más que proporcional en la ampliación de la matrícula y el acceso de personas pobres al sistema de salud. No obstante, Cano y Ramírez (2007) advierten que, aunque el aumento de la cobertura en servicios es una bondad del proceso de descentralización, existen limitaciones en los niveles de eficiencia en la provisión de estos servicios que pueden estar atados a la gestión administrativa de los gobiernos locales.

En estudio que sigue de cerca lo propuesto en este trabajo, Ramírez *et al.* (2017) abordaron la relación descentralización-pobreza utilizando como variable de interés el índice de pobreza multidimensional que incluye no solo las dimensiones expuestas, sino también la percepción de ingresos monetarios de los hogares. Los autores encontraron un efecto causal del recaudo de tributos municipales en la pobreza de los municipios; pero también reconocen el papel de factores geográficos en la determinación de los niveles de descentralización y pobreza de los municipios de Colombia, siendo la ruralidad y la mayor distancia de las ciudades dos de los principales determinantes de la pobreza de los territorios.

Por su parte, Barón y Meisel (2003) analizaron los efectos de las transferencias fiscales del nivel nacional sobre los ingresos *per cápita* de los habitantes de las regiones del país. Los autores encontraron evidencia que indica que la descentralización no ayudó a cerrar brechas de ingreso regionales, sino que, por el contrario,

las exacerbó durante los primeros 10 años de puesta en marcha la Constitución de 1991. En este marco de resultados, las regiones Pacífico y Caribe percibieron menores ingresos por habitante al compararlas con los “Nuevos departamentos” y la región Central-Sur del país.

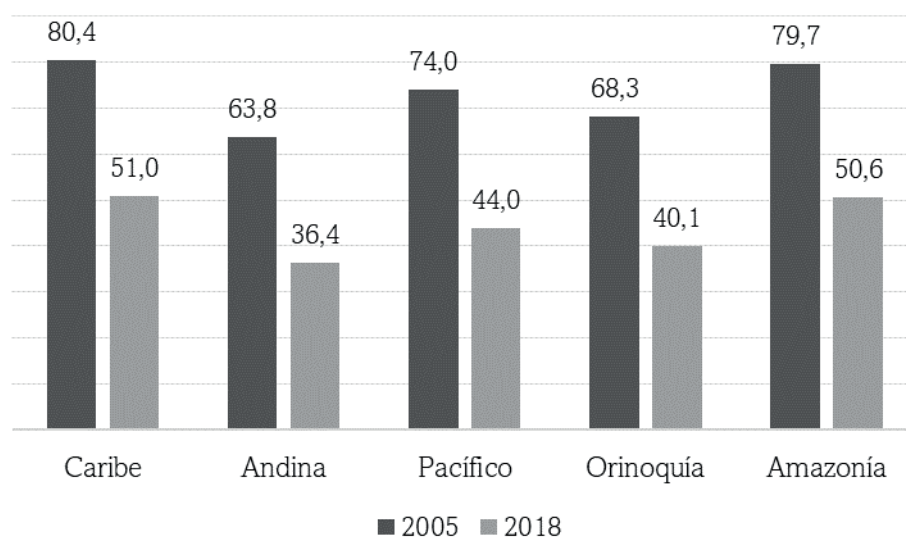
Este último estudio resalta la importancia de analizar los efectos diferenciales inter e intra regionales de la descentralización en los niveles de bienestar de las poblaciones, priorizando aquellas regiones señaladas como “perdedoras” a raíz de los resultados encontrados. Sin embargo, en Colombia existen estudios que abordan la importancia de las finanzas públicas en el desarrollo humano en la zona central del país, pero no en las zonas periféricas del territorio nacional. Uno de ellos es el estudio de Lopez *et al.* (2014) que encuentra una relación positiva en el manejo eficiente de la hacienda local y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de los municipios de Antioquia, siendo aquellos que generan mayor cantidad de recursos propios los que evidencian una mayor participación de estos en la inversión pública e impactan, por esta vía, al desarrollo y la calidad de vida de las personas.

### **III. DISPARIDADES REGIONALES EN EL CONTEXTO DE LA POBREZA Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

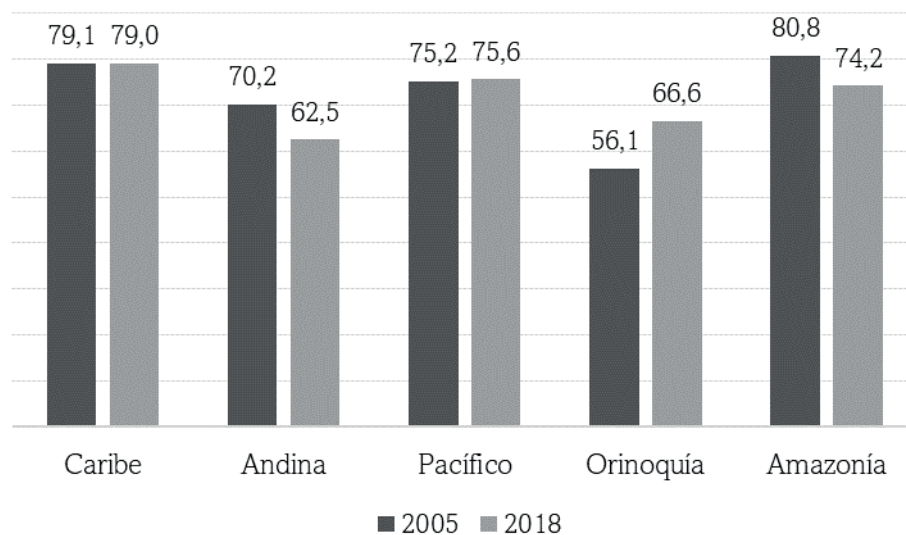
Como lo indican Barón y Meisel (2003), en etapas tempranas del proceso de descentralización colombiano se observó un efecto contrario al esperado en términos de convergencia regional, cuando se analizó la evolución de los ingresos *per cápita* de los departamentos. En el Gráfico 1a, se observa que, aunque el promedio de la incidencia de la pobreza multidimensional ha presentado una reducción de cerca de 30 puntos porcentuales en todas las regiones del país entre 2005 y 2018, aún persisten las mismas diferencias entre ellas en cada periodo. La región Caribe se constituye en la región con mayor incidencia de la pobreza promedio en ambos años, seguida de la región Amazónica y Pacífica. Resalta, a su vez, la brecha existente frente a la región Andina, que en 2018 registró una proporción de su población en condición de pobreza multidimensional de casi 15 puntos porcentuales menor que la presente en la región Caribe.

De la misma manera, en el Gráfico 1b se observa un comportamiento similar respecto al Índice de Desempeño Fiscal (IDF) relativo a la dependencia de las transferencias. Se evidencia que esta razón entre los municipios de la región Caribe fue, en promedio, de 79% en 2005; catorce años después, este promedio se mantuvo constante, mientras que los municipios de la región Andina redujeron su dependencia promedio en casi 8 puntos porcentuales durante el mismo período. No obstante, el promedio de dependencia de recursos transferidos de la administración central aumentó entre los territorios de la región Pacífica en 0,4 puntos porcentuales y en la Orinoquía en casi 10 puntos porcentuales entre 2005 y 2018.

**Gráfico 1. Colombia: Indicadores de pobreza y descentralización fiscal por regiones, 2005 y 2018**  
**a. Pobreza**



**b. Descentralización**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Terridata y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

## IV. DATOS Y METODOLOGÍA

### A. DATOS Y VARIABLES CLAVE

Para llevar a cabo este estudio se usaron datos a nivel municipal de los años 2005 y 2018 cuya fuente son las Operaciones Efectivas de Caja, el IDF y el sitio web TerriData del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Se emplearon los datos de los años mencionados debido a que 2018 es el año de la información disponible del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), base para el cálculo del indicador de pobreza multidimensional para los 1.101 municipios del país.

Entre las variables de interés de esta investigación están el nivel de pobreza de los municipios, medido a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y la descentralización fiscal, medida a través del componente de dependencia de las transferencias del IDF.<sup>1</sup> Esta última variable se construye como la proporción de ingresos totales municipales que corresponden a transferencias del gobierno central, como los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), el Fondo de Seguridad Social en Salud (FOSYGA), entre otros. Esta variable fue escogida como medida de descentralización ya que aquellos municipios que dependen en menor medida de esta fuente de ingresos suelen generar mayores recursos propios, además, los ingresos recibidos por transferencias del gobierno central tienen destinación específica, es decir, son otorgados para la provisión de determinados servicios públicos, por lo que los gobiernos territoriales tienen poca autonomía en su utilización (Cano y Ramírez, 2007).

Por su parte, el IPM considera cinco dimensiones fundamentales para el bienestar de los individuos, entre las cuales están las condiciones educativas, de la niñez y la juventud, salud, trabajo y el acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de las viviendas (DANE, 2024).<sup>2</sup>

### B. ANÁLISIS EMPÍRICO

Para este estudio se calculó el índice de Moran en su extensión bivariada, el cual permite medir el grado de correlación y variación espacial global entre unidades geográficas, en este caso, los municipios de Colombia, en términos de la dependencia de las transferencias y su razón reportada de pobreza multidimensional, que constituyen las dos variables de estudio en cuestión.

El índice de Moran bivariado mide la asociación entre los valores de una unidad espacial y la media ponderada de sus vecinos, incluyendo, para el análisis de dos variables, una matriz de pesos espaciales y una matriz de covarianzas como lo indica la Ecuación 1:

$$S = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (x_i - \bar{x})(y_j - \bar{y}) \begin{bmatrix} (x_j - \bar{x}) \\ (y_j - \bar{y}) \end{bmatrix} \quad [1]$$

Donde  $\bar{x}$  y  $\bar{y}$  son las medias de cada una de las variables utilizadas. En notación matricial podemos expresarlo como se observa en la Ecuación 2:

$$I = \frac{n}{S_n} \frac{z' W^{ns} z}{z' z} \quad [2]$$

<sup>1</sup> El IDF es calculado por el DNP usando como insumo la información presupuestal de las entidades territoriales del país para evaluar su gestión fiscal en 6 dimensiones; financiamiento del funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. En 2020 el índice fue reestructurado para considerar heterogeneidades entre los municipios y departamentos del país (DNP, 2022).

<sup>2</sup> El cálculo del IPM en Colombia fue diseñado por el DNP, usando la metodología de Alkire y Foster (2011). Actualmente es calculada por el DANE (DANE, 2024).

Donde:

$$z = \begin{bmatrix} (x_j - \bar{x}) \\ (y_j - \bar{y}) \end{bmatrix} \quad [3]$$

$$S_0 = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} \quad [4]$$

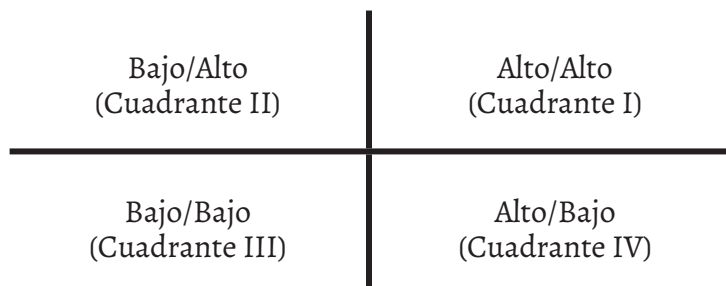
Además, considerando que el valor esperado corresponde a:

$$E(I) = -\frac{1}{n-1} \quad [5]$$

El resultado del índice de Moran se puede interpretar de la siguiente manera: se afirma que existe *agrupación espacial positiva* cuando el índice de Moran es mayor al valor esperado, lo que indica que las áreas geográficas con valores altos en una variable tienden a estar cercanas a áreas geográficas con valores altos en la otra variable, y lo mismo ocurre para valores bajos, es decir tienen un comportamiento *alto/alto* o *bajo/bajo*. Por el contrario, si el índice de Moran es menor al valor esperado se sugiere que las áreas geográficas con valores altos en una variable tienden a estar cercanas a áreas geográficas con valores bajos en la otra variable y viceversa, o que tienen un comportamiento *bajo/alto* o *alto/bajo*. Este análisis inferencial radica en una hipótesis nula que indica que las unidades de análisis son independientes espacialmente (rechaza la correlación espacial) y la hipótesis alterna supone que estas unidades no son independientes espacialmente hablando.

Los resultados del índice de Moran se pueden ilustrar en cuatro categorías, dependiendo de la asociación espacial de las unidades geográficas representadas en el Gráfico 2 de la siguiente manera: en el cuadrante I se ubican los municipios que tienen un alto índice de pobreza multidimensional y que están rodeados de territorios con alta dependencia de las transferencias. En el cuadrante III están aquellos municipios que cuentan con un bajo índice de pobreza multidimensional y que se encuentran rodeados de unidades geográficas con baja dependencia de las transferencias. Los territorios ubicados en estos dos cuadrantes reflejan una agrupación espacial positiva. Por otra parte, aquellos ubicados en los cuadrantes II y IV muestran que no existe dicha agrupación por identificar territorios con alguna de estas dos condiciones; o bien son municipios con baja pobreza multidimensional rodeados de municipios con alta dependencia de las transferencias, o son municipios con alta pobreza multidimensional que tienen como vecinos territorios con baja dependencia de estos recursos.

**Gráfico 2. Categorías de asociación espacial**



**Fuente:** Elaboración propia.

Cabe resaltar que este ejercicio fue realizado para los años 2005 y 2018 para vislumbrar la diferencia entre la relación de las variables mencionadas en ambos años. Para determinar los territorios vecinos se empleó una matriz de pesos espaciales tipo *Queen*, lo que quiere decir que se consideran vecinos aquellas unidades geográficas que comparten vértices y bordes.

## V. RESULTADOS

Los resultados del índice de Moran revelan la presencia de una agrupación espacial positiva en los municipios de Colombia en relación con la pobreza y la descentralización. Esto indica que los territorios con elevados niveles de pobreza multidimensional tienden a estar rodeados por otros que exhiben una marcada dependencia en términos de transferencias, siendo simultáneamente vecinos de municipios con perfiles similares. Este patrón se replica en el extremo opuesto, donde los municipios con bajos índices de pobreza y menor dependencia de las transferencias tienden a concentrarse geográficamente. Además, se observa un aumento en la intensidad de la agrupación espacial positiva entre 2005 y 2018, indicando una expansión de los conglomerados de municipios vecinos con características semejantes durante este período (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Resultados del índice de Moran, 2005 y 2018**

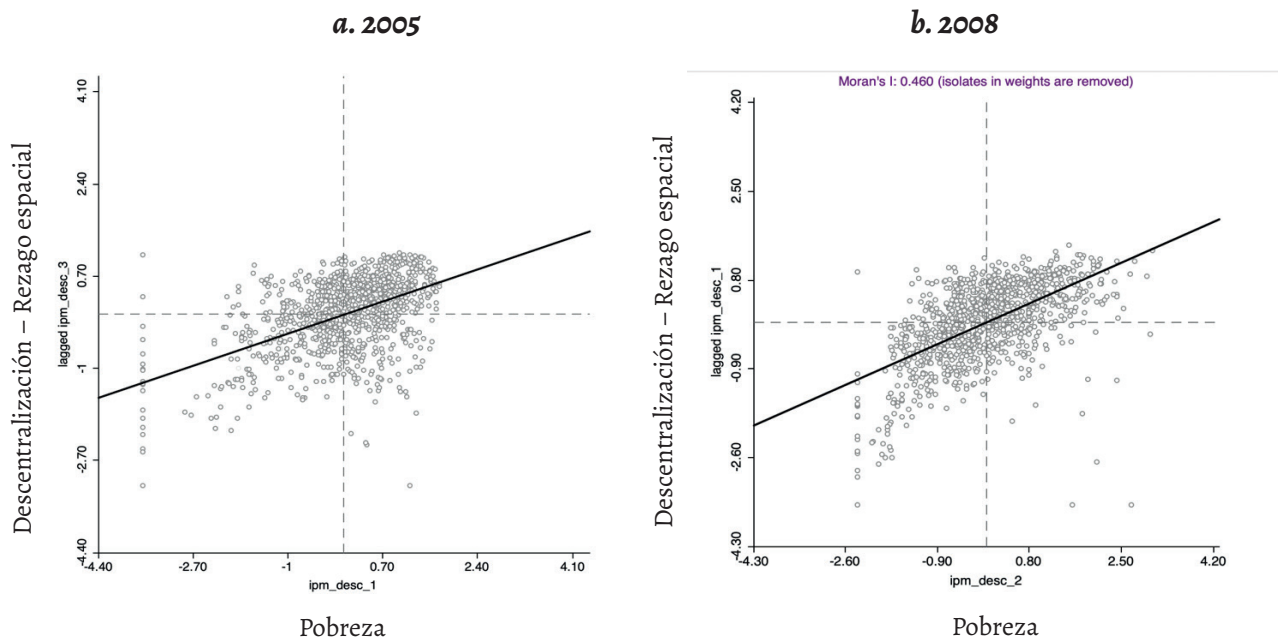
Año	I	E(I)	mean	sd	z-value	pseudo p-value*
2005	0,3486	-0,0009	-0,0011	0,0147	23,7863	0,001
2018	0,4603	-0,0009	-0,0004	0,0151	30,604	0,001

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Terridata, DNP y DANE.

Esta tendencia se observa en el Gráfico 3, que representa los resultados distribuidos en cuadrantes según las categorías derivadas de las agrupaciones espaciales. La presencia generalizada de municipios en los cuadrantes I y III evidencia la naturaleza positiva de la agrupación espacial, señalando una conexión directa entre los niveles de pobreza de un municipio y los niveles de descentralización de sus áreas circundantes. Asimismo, se observa que en 2018 tiene lugar una reubicación más significativa de municipios hacia estos dos cuadrantes en comparación con 2005.



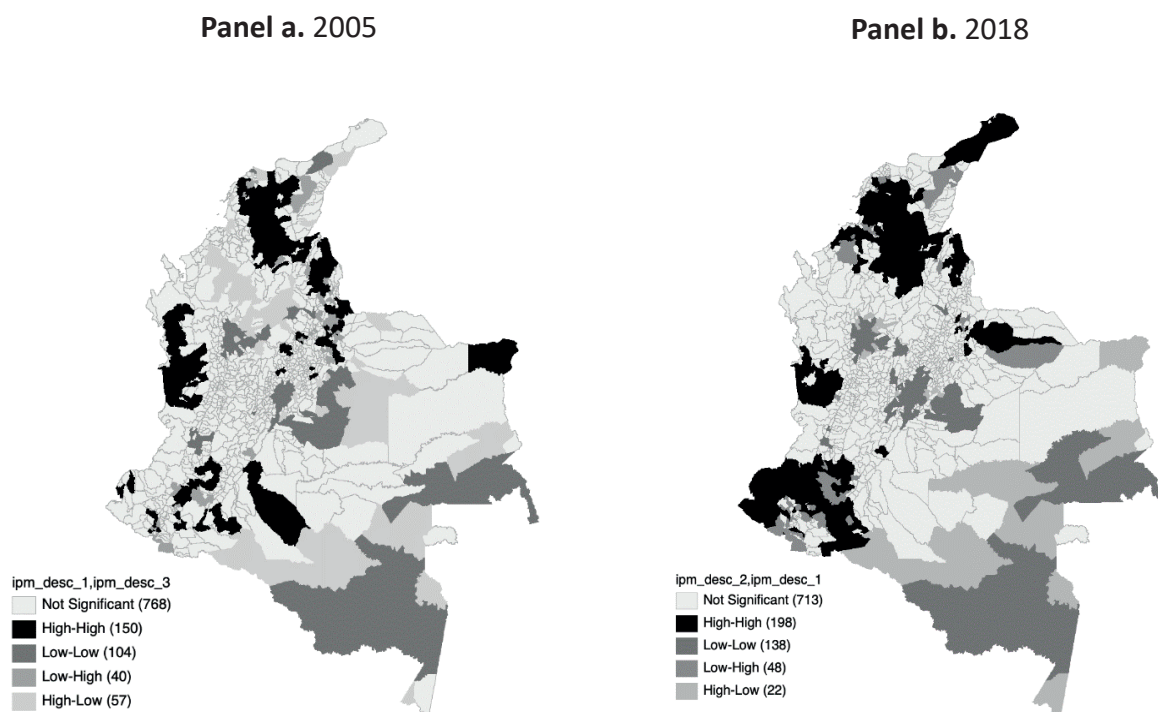
**Gráfico 3. Distribución de municipios según resultados del índice de Moran por cuadrantes, 2005 y 2018**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Terridata, DNP y DANE.

En complemento a lo expuesto, el Mapa 1 presenta los mapas de clústeres de 2005 y 2018, proporcionando una visión detallada de las concentraciones municipales con una agrupación espacial positiva significativa. En el panel a de dicho mapa, se identifican agrupaciones de tipo *alto-alto*, predominando principalmente en las regiones Pacífica y Caribe, mientras que se observan aglomeraciones de tipo *bajo-bajo* en algunos municipios de la región Andina, específicamente en los departamentos de Antioquia y Cundinamarca, cercanas a la capital.

Adicionalmente, se destaca la ampliación de estas aglomeraciones de municipios para 2018 (Mapa 1b), especialmente aquellos que indican una relación de naturaleza *alto-alto* en los departamentos de Bolívar, Sucre y Magdalena de la región Caribe, así como algunos municipios de Nariño, Cauca y Chocó, en el Pacífico. En contraste, en la zona central del país algunos municipios ubicados en los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Cundinamarca y la zona occidental de Meta evidencian resultados de agrupación espacial de tipo *bajo-bajo*. La significancia de estos clústeres se observa en el Anexo 1.

**Mapa 1. Colombia: Clústeres municipales de pobreza y descentralización, 2005 y 2018**

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Terridata, DNP y DANE.

Cabe destacar que la región Caribe se distingue por presentar la agrupación más significativa de municipios con altos niveles de pobreza y descentralización. Este patrón se observa específicamente en la Alta Guajira, todas las subregiones del departamento de Bolívar (excepto la norte), las subregiones Centro y Sur del Magdalena, algunos municipios de las subregiones La Mojana y San Jorge en Sucre, así como aquellos con el mismo nombre en Córdoba y, por último, los municipios del Sur del Atlántico.

## VI. CONCLUSIONES

Este estudio exploró la relación existente entre la descentralización fiscal y la pobreza a nivel espacial entre los municipios de Colombia, procurando reconocer diferencias al respecto entre las regiones del país. Se emplearon datos municipales de los años 2005 y 2018 para alcanzar este objetivo, partiendo de la disponibilidad de datos de la máxima desagregación territorial relacionada con las finanzas públicas (alcaldías municipales) y el emparejamiento de estos datos con los de pobreza multidimensional en donde es observable la relación de la inversión pública social en factores como la salud y la educación. Para lograr los objetivos de la investigación se empleó como metodología el cálculo del índice de Moran bivariado que reconoce la autocorrelación espacial teniendo en cuenta dos variables.

Los resultados indican que la pobreza y la descentralización coexisten entre municipios vecinos con características similares. Es decir, aquellos municipios con alta pobreza suelen estar rodeados de territorios que muestran una alta dependencia de las transferencias, y viceversa. Este patrón también revela que los municipios con baja pobreza y menor dependencia tienden a estar ubicados cerca unos de otros en el espacio. Adicionalmente, se observa que, entre los dos años analizados, 2005 y 2018, la magnitud del índice reflejó una mayor concentración en el último y una ampliación de las aglomeraciones de municipios con características similares, es decir, existió un efecto de vecindad de tipo expansivo, sobre todo relacionado a aquellos territorios con mayor pobreza y menor independencia fiscal.

Lo anterior puede soportarse en el hecho de que, en Colombia, los recursos recibidos por medio de transferencias presentan rigidez en su uso, y deben destinarse para la provisión de servicios públicos determinados y no en aquellos que sean identificados por los gobiernos locales como prioritarios según las características municipales particulares. Esto quiere decir que, en la práctica, se prioriza tiempo y cobertura mas no calidad, limitando el efecto de la provisión de estos servicios sobre la calidad de vida de las poblaciones.

El estudio también destaca disparidades regionales que deben ser consideradas al momento de elaborar políticas públicas de intervención. Esto se fundamenta en el hecho de que los municipios de las zonas periféricas se perpetúan con mayores proporciones de población en situación de pobreza y han logrado, en menor medida, desvincular su funcionamiento fiscal de los recursos del gobierno central; en particular, aquellos municipios ubicados en la región Caribe y Pacífica. Respecto a la primera, los puntos focales que precisan mayor atención se ubican en la Alta Guajira, el departamento de Bolívar (excepto la subregión norte), las subregiones centro y sur del Magdalena, algunos municipios de la subregión de San Jorge en Sucre y la de La Mojana de este mismo departamento y de Córdoba, y los municipios del sur del Atlántico.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone la implementación de políticas públicas que fortalezcan la capacidad fiscal propia de los municipios. Este esfuerzo debe articularse a la capacidad instalada de gestión fiscal, por ejemplo, mediante la provisión de recursos para el fortalecimiento de instrumentos de recaudo de los principales impuestos municipales. Este es el caso de la actualización catastral para el caso del predial, y la adecuada identificación de establecimientos industriales y comerciales para maximizar el recaudo del impuesto de industria y comercio (ICA). Adicionalmente, sería preciso explorar la reestructuración de las destinaciones otorgadas por el sistema de transferencias nacionales, con el fin de brindarle mayor autonomía territorial para invertir estos recursos en asuntos prioritarios con criterios diferenciales, resaltando las heterogeneidades fiscales de los municipios de las diferentes regiones del país.

A pesar de los resultados obtenidos, se deben destacar dos limitaciones del estudio. En primer lugar, la disponibilidad de datos sobre la pobreza multidimensional para todos los municipios del país se limita únicamente a los años en que se lleva a cabo el censo de población y vivienda realizado por el DANE. Aunque algunas entidades académicas sugieren un cálculo aproximado de este indicador a partir de variables municipales como educación, cobertura de salud y servicios básicos, algunos de sus componentes aún no han sido debidamente identificados para cada año, como aquellos relacionados con la calidad del empleo y los materiales de las viviendas.

La disponibilidad de estos datos adicionales permitiría evaluar la relación entre la pobreza y la descentralización a lo largo del tiempo, en lugar de limitarse a dos años específicos. La segunda limitación se refiere a la utilización del modelo espacial como herramienta para abordar la temática. Aunque los resultados derivados son valiosos, podrían fortalecerse considerando características territoriales adicionales, como el nivel de urbanización, la actividad productiva y el uso de instrumentos de ordenamiento territorial para la recaudación de impuestos.

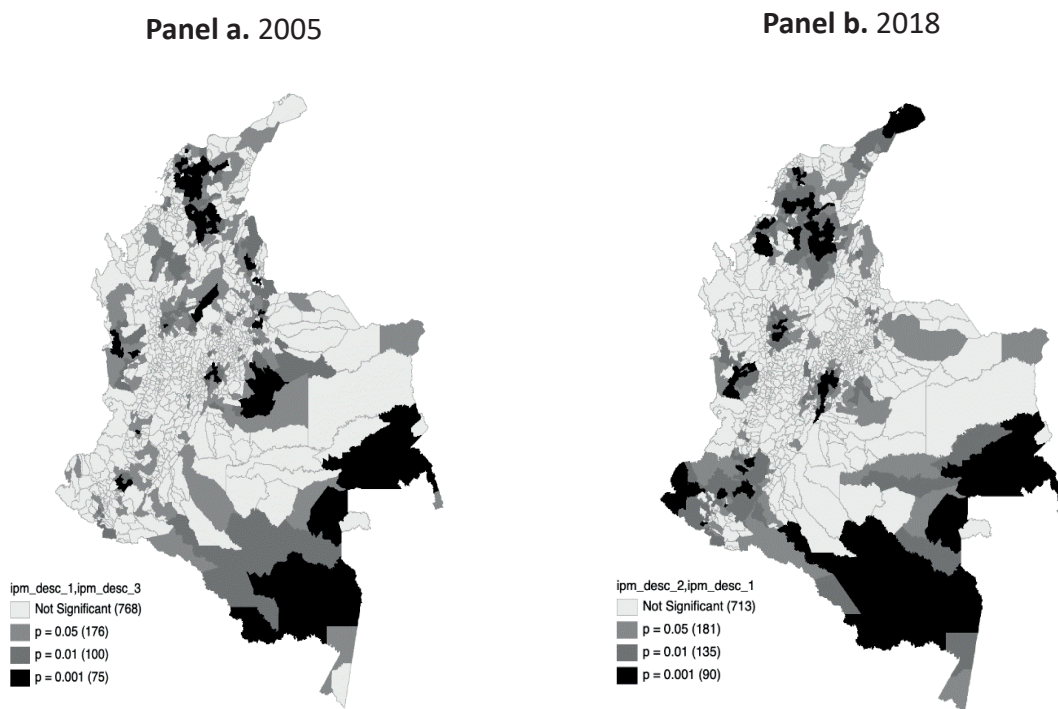
## REFERENCIAS

- Alkire, Sabina, and James Foster (2011), “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *Journal of Public Economics*, Vol. 95, No. 7-8.
- Barón R., Juan David, y Adolfo Meisel R. (2003), “La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990”, *Coyuntura Económica*.
- Barro, Robert J., and Vittorio Grilli (2007), *European Macroeconomics*, U. K.: Macmillan Education.
- Bojanic, Antonio N. (2018), “El efecto de la descentralización fiscal sobre el crecimiento, la inflación y la desigualdad en América”, *Revista de la CEPAL*, No. 124.
- Cano Blandón, Rodolfo León, y Luis Fernando Ramírez Hernández (2007), “Descentralización fiscal y eficiencia en los servicios sociales a nivel territorial en Colombia”, *Revista Equidad y Desarrollo*, No. 8.
- Castañeda Vega, Diego Alfonso (2019), *Recaudo de ingresos propios subnacionales y su impacto en la provisión de bienes públicos de salud: Evidencia para los departamentos de Colombia*, Tesis de Maestría, Bogotá: Universidad del Rosario.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2024), *Boletín Técnico: Pobreza Multidimensional en Colombia. Año 2023*, Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2022), *Manual para el cálculo del Índice de Desempeño Fiscal Territorial*, Bogotá: DNP.
- Faguet, Jean-Paul, and Fabio Sánchez (2014), “Decentralization and Access to Social Services in Colombia”, *Public Choice*, No. 160.
- Jaimés, Richard (2013), *Descentralización fiscal y provisión de servicios de salud y educación en Colombia*, Tesis de Maestría, Bogotá: Universidad de los Andes.
- López Peña, Nazly, Mauricio López González, y Ramón Javier Mesa Callejas (2014), “Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001 – 2011)”, *Perfil de Coyuntura Económica*, No. 23.
- Melo, Ligia B. (2005), “Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana”, *Borradores de Economía*, No. 350.
- Oates, Wallace E. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII.
- Pasichnyi, Mykola, Tetiana Kaneva, Maksym Ruban, and Anton Nepytyaliuk (2019), “The Impact of Fiscal Decentralization on Economic Development”, *Investment Management and Financial Innovation*, Vol. 16, No. 3.
- Quintero Carvajal, Pastor Enrique, y Jorge Edgar Silva Veloza (2005), “Tolima: Deuda pública municipal con el sector financiero 1994 – 2003”, *Ensayos sobre Economía Regional*, No. 21.
- Ramírez, Juan Mauricio, Yadira Díaz, and Juan Guillermo Bedoya (2017), “Property Tax Revenues and Multidimensional Poverty Reduction in Colombia: A Spatial Approach”, *World Development*, Vol. 94.
- Siburian, Matondang Elsa (2022), “The link between fiscal decentralization and poverty – Evidence from Indonesia”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 81.
- Silva, Thiago Christiano, Solange Maria Guerra, and Marcus Vinicius B. dos Santos (2022), “The Role of Externalities in Fiscal Efficiency”, *Empirical Economics*, Vol. 62.
- Smart, Michael, Juan Gonzalo Zapata G., Juan Camilo Chaparro C. (2004), “Transferencias intergubernamentales y finanzas municipales en Colombia”, *Coyuntura Económica*.
- Stezano, Federico (2021), *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Un análisis crítico de la literatura*, México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Naciones Unidas.
- Velásquez, Diana (2010), *Impacto de la descentralización en Colombia sobre la cobertura y calidad educativa*, Tesis de Pregrado, Bogotá: Universidad de los Andes.

## ANEXO

### Anexo 1. Colombia: Mapa municipal de significancia de clúster, 2005 y 2018



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de Terridata, DNP y DANE.

