

POLIMETROPOLITANISMO Y
FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

Óscar A. Alfonso R.

Documentos de Trabajo No. 38
2012

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

*Óscar A. Alfonso R.**

Los debates académicos sobre el devenir de las grandes aglomeraciones humanas ocupan un lugar destacado en el pensamiento económico espacial contemporáneo. Sorpresivamente, la discusión acerca del tamaño óptimo de la ciudad desde el pensamiento neo-conservador viene otorgando un énfasis a las deseconomías de aglomeración y a las externalidades negativas resultantes de las hiperconcentraciones, mientras que la heterodoxia latinoamericana discute la gran contradicción de la metrópoli: su crecimiento notable signado por el crecimiento irrefrenable de la informalidad urbana y la segregación residencial. Este documento se ocupa de ese fenómeno en Colombia, en el que el poli-metropolitanismo ha copado la parte alta de la jerarquía de las ciudades y, a su interior, analiza los resultados recientes de la función fiscal del Estado, poniendo énfasis en las estrategias para ampliar la base tributaria local en los municipios metropolizados.

No obstante la escasa evidencia teórica y empírica, algunos economistas se adhieren comúnmente a la hipótesis de que las variables fiscales locales, esto es, los gravámenes y las inversiones municipales, ejercen cierta influencia en las decisiones de localización o relocalización industrial, fenómeno característico de las zonas metropolitanas en expansión. A manera de ejemplo, Wasylenko (1980, 349) afirmó que los diferenciales de tasas impositivas locales eran determinantes significativos en las decisiones de relocalización de las firmas manufactureras y los establecimientos de comercio al por mayor en los Estados Unidos, mientras que Gyporku & Tracy (1991, 804) sugieren que la conducta de los miembros de los cabildos locales y del poder Ejecutivo local en relación con la política tributaria adoptada en el municipio, genera efectos sobre la ocupación y el precio del suelo así como sobre el devenir del mercado de trabajo local inserto en las dinámicas económicas metropolitanas. Piperno (et al. 2006, 29) analizan cómo, en medio de la competencia fiscal intra-metropolitana, los beneficios fiscales para un solo municipio pueden ser juzgados como eficientes pero, al mismo tiempo, las decisiones de localización de nuevas actividades económicas que arrastran pueden acarrear efectos no deseables para el conjunto de la zona metropolitana.

* Profesor Titular - Investigador de la Universidad Externado de Colombia. Melba Rubiano y Carolina Chica apoyaron de manera desinteresada la realización de este trabajo. A ellas mi gratitud y aprecio. [oscar.alfonso@uexternado.edu.co].

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

El camino escogido para el análisis de las prácticas tributarias locales y sus resultados en las zonas metropolitanas de Colombia, parte de la exposición sintética de los dilemas que enfrentan los sistemas económicos de las grandes aglomeraciones en el mundo y de los debates teóricos sobre la fiscalidad que se han suscitado al calor de las políticas de atracción de nuevas actividades económicas para, seguidamente, ilustrar el papel de las zonas metropolitanas del país en la configuración de un sistema urbano caracterizado por un desequilibrio persistente. La competencia espacial intermetropolitana es el principal determinante de la paulatina contracción de los indicadores de la primacía poblacional y, por ello, es pertinente el análisis subsiguiente que se ocupa de los resultados que en materia de tributación e inversión local ofrecen los entes territoriales metropolizados y, en particular, de la manera particular como opera la competencia fiscal en la Sabana de Bogotá.

ECONOMÍA METROPOLITANA O DE LAS GRANDES AGLOMERACIONES

El futuro de la humanidad se acostumbra encuadrar en un discurso urbano según el cual “en 2008, el mundo alcanzará un hito invisible pero trascendental: por primera vez, más de la mitad de su población humana, 3.300 millones de personas, vivirá en zonas urbanas. Se prevé que para 2030, esa cantidad habrá llegado a casi 5.000 millones” (UNFPA 2008, 1). Pasando por alto la precisión de la previsión y la misma magnitud del fenómeno, es pertinente precisar que en su interior el fenómeno metropolitano es dominante y, más aún, algunas aglomeraciones humanas ya alcanzan umbrales megalopolitanos. Por tanto, el futuro de la humanidad no es meramente urbano y, por ello, buena parte de las grandes preocupaciones nacionales tienen como escenario zonas metropolitanas y megalópolis pues de su desempeño económico y social pende el futuro de un número creciente de naciones.

La noción de metropolización acostumbra reducirse a aglomeraciones humanas que alcanzan cierto nivel que, por su parte, se acostumbra adoptar de manera arbitraria (cfr. Sivaramakrishan y Green 1986, 3). Las ambigüedades de esos criterios *ad hoc* conllevan errores analíticos que son cuestionados por quienes intentan superar ese pragmatismo/reduccionismo intelectual indagando por dimensiones más complejas del fenómeno que, como en el caso de Piperno (et al. 2006, 3) sugieren el empleo del área metropolitana como “entidad territorial caracterizada por la presencia de un centro urbano sobre el cual gravitan diversos tipos de población por razones

de estudio, trabajo o en general de utilización de una serie de servicios superiores presentes solo en tal centro”. Esa noción unidireccional que privilegia la gravitación sobre un núcleo urbano, avanza en la clarificación del fenómeno inercial de aglomeración de servicios superiores y, sin embargo, no esclarece el rol de las jurisdicciones que hacen parte del área de influencia inmediata de tal núcleo. De allí que la metropolización deba considerarse como “una etapa del proceso de urbanización de la población que antecede a la configuración de las megalópolis, en la que agentes económicos y unidades de decisión política localizados en dos o más unidades espaciales, susceptibles de ser distinguidas con criterios administrativos, interactúan a través de intercambios anónimos, redes de contacto u otras formas organizadas de proximidad, ampliando su umbral de interacción a una escala supra-local que gravita sobre un núcleo” (Alfonso 2010, 1).

La noción de interacción captura los movimientos en ambas direcciones y entre más de una jurisdicción concernida en el fenómeno metropolitano, esto es, *núcleo metropolitano ↔ municipio metropolizado* o, también, *municipio metropolitado ↔ municipio metropolizado*. Su trascendencia analítica radica en que esas zonas tienden a operar como una unidad económico-espacial, siendo los cambios de lugar de residencia adentro de la zona y los movimientos pendulares cotidianos entre las jurisdicciones concernidas, las mejores medidas para determinar los umbrales metropolitanos. De resto, la localización de la actividad económica o el uso de los ecosistemas de soporte de esas aglomeraciones son fenómenos subyacentes de trascendencia, que se distinguen de otros, como la localización de las fuentes de agua dulce para consumo humano o las regiones estratégicas para la zona en materia alimentaria alrededor de las que se establecen relaciones de *dependencia* o de *subordinación* cuyo análisis es inherente al campo de la geopolítica.

LOS DILEMAS DE LAS GRANDES AGLOMERACIONES: DEL POLI-METROPOLITANISMO A LA MEGALOPOLIZACIÓN

Hay sistemas que luego de echados a andar no hay quien los detenga. El sistema capitalista y las grandes aglomeraciones poblacionales son algunos ejemplos emblemáticos de esas organizaciones con crecimiento inercial. Hay otros sistemas emergentes cuya dinámica, por más impulsos externos que reciban, no les permite alcanzar cierto umbral crítico para disputar algún lugar en la cúspide de una organización jerárquica. Cuando los primeros conforman un sistema de mayor escala, se trasluce el desequilibrio como

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

forma dominante de organización territorial. Por ejemplo, en el que se reconoce la existencia de un poder que crece y se retroalimenta sin que existan otros de la misma o de diferente naturaleza pero de magnitud suficiente como para contrarrestarlo.

El poder que hace que las grandes aglomeraciones sean cada vez más grandes se atribuye, en la economía espacial contemporánea, al tipo y al grado de especialización económica alcanzado por cada lugar, a la acumulación de ventajas de transporte, a la diversidad en la producción y en el consumo y a las economías de escala inherentes. Cuando ese tipo de aglomeraciones asumen la forma de zonas metropolitanas, esto es, de unidades espaciales con signos de interacción económica y poblacional de trascendencia, su primacía económica y poblacional sobre el conjunto del sistema urbano es virtualmente incontenible, quedando las posibilidades desconcentrativas relegadas a las mismas zonas metropolitanas, a la competencia entre ellas, y no propiamente a las potencialidades inciertas del área circundante a la zona metropolitana. Es decir que son las mismas economías metropolitanas las únicas con capacidad de contener la primacía de la que está a la cabeza de la jerarquía urbana.

En presencia de una jerarquía urbana en la que es discernible el poli-metropolitanismo como causa y efecto del desequilibrio urbano, el resto del sistema se debate en una competencia de más bajo nivel en cuya base se encuentran unidades espaciales expulsoras de población que no facilitan la producción a cierta escala de planta, una especialización diferenciadora ni economía de aglomeración de alguna trascendencia.

Esto se puede ilustrar con el devenir de la organización de la población de los Estados Unidos en donde el “69 por ciento de la población reside en lo que las autoridades estadísticas llaman áreas metropolitanas estadísticas (MSAs) en 1970, 75 por ciento en 1980 y 77 por ciento en 1990” (Mieszkowski y Mills 1993, 135). Sobre lo que ocurrió en ese final de siglo se pudo precisar que “en 1990, 193 millones de personas, el 78 por ciento de la población total de los Estados Unidos, reside en áreas metropolitanas, como son definidas por el Bureau de Censos. Las veintiún áreas metropolitanas más populosas (con dos millones de personas o más) aglutinan 101 millones de personas” (Briffault 1996, 1116). Pero en relación con la “fachada atlántica” de la urbanización de los Estados Unidos al comando de New York y entre Boston y Washington, Gottmann (1966, 161) ya advertía sobre las dimensiones de la *Megalópolis*: “su cinta, cuya anchura varía, serpentea sobre más de 600 km. desde el norte de Massachusetts hasta el norte de Virginia; la población que se agrupa en ella se calcula en unos 36.000.000 (cerca de un quinto de los Estados Unidos). El equipo industrial,

comercial, portuario y bancario de este sistema urbano puede compararse, sin desventaja, con el de muchas grandes potencias”.

Otras megalópolis se han consolidado o están próximas a hacerlo, como la que imbrica las zonas metropolitanas de Tokio-Yokohama-Kawasaki y Osaka-Kobe. En América Latina, la megalópolis que involucra al Gran ABC Paulista con las ciudades del Paraná y Santa Catarina en dirección a la conurbación Río de Janeiro-Niterói aparece dibujada con relativa claridad en el territorio brasileiro. Gottmann, en su obra sobre la geografía de *América*, puso de presente que las grandes aglomeraciones humanas en el planeta tuvieron como rasgo inicial la interacción de los habitantes de los núcleos urbanos con los de su entorno inmediato y, posteriormente, esa interacción se consolidó en zonas metropolitanas en las que se integraron los mercados de trabajo y residenciales. Sin embargo, “esta inmensa zona urbana, en la cual el paisaje suburbano, más o menos industrializado, más o menos residencial, rellena los espacios entre las grandes ciudades, exige un término nuevo que supere lo que los americanos llaman *región metropolitana*, y los ingleses, *conurbation*. Y propuso entonces *Megalópolis*.”

Esa noción de *megalópolis* ha sido incorporada a los diseños de política urbana en las potencias demográficas contemporáneas como China y la India. La historia y la economía confluyen para explicar las razones por las que “increíblemente China ha sido capaz de acoger a más de 370 millones de personas en sus ciudades sin que proliferasen los barrios de chabolas ¿Cómo lo ha hecho?” (Adams 2008, 8). El nivel de urbanización de la población China pasó de 12,5% en 1952 a 43,9% en 2004 (Zhuoyong 2008, 8) y se estima que en 2020 alcanzará el 56,9%. La eliminación de las barreras a la migración de las zonas rurales a las urbanas (*Hukou*) ocurrida hace tres décadas, ha incrementado la magnitud del desafío de la urbanización de la población y, para tal fin, la conformación de las megalópolis se ha erigido como la alternativa para configurar un sistema de ciudades muy densas que ya soporta considerables deseconomías de aglomeración:

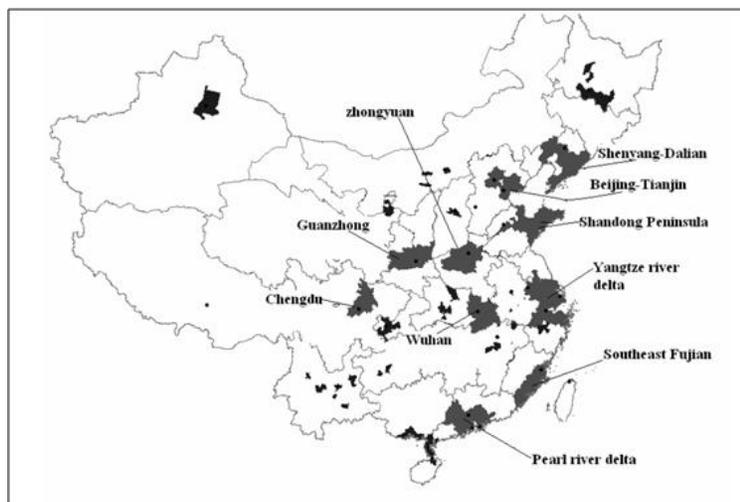
En el onceavo Plan Quinquenal iniciado en 2005 por primera vez se planteó explícitamente “hacer megalópolis para liderar, ejerciendo las funciones de ciudades centrales y formando nuevas megalópolis con menos utilización del suelo, más empleos, capacidad de concentración como elemento fuerte de la racional distribución de la población”, y una elevada prioridad a las megalópolis emergentes y potenciales. Como se muestra en la Gráfica 10, China tiene tres grandes

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

megalópolis emergentes megalopolises [Yangtze River Delta (87.6 millones), Pearl River Delta (42.9 millones) y Beijing-Tianjin (30.5 millones)] y siete menos claras o potenciales [Shangdong Península (39.8 millones), Zhongyuan (38 millones), Shenyang-Dalian (30 millones), Wuhan (26.7 millones), Southeast Fujian (23 millones), Guanzhong (21.8 millones) y Chengdu (20 millones)].

Mapa

Diez megalópolis emergentes o con potencial de megalopolización en China (Zhuoyong 2008, 29-30).



El sistema de trenes rápidos que, como en el caso de la línea Shanghai-Pekín recientemente inaugurada que alcanza una velocidad próxima a los 500 km/h, son el soporte de tal estrategia megalopolitana que “se centra de manera intensa fundamentalmente en tres pasillos situados en el este: la región industrial de Bohai (Pekín-Tianjin-Tangshan) en el norte, la de Changjiang/delta del río Yangtsé (Shanghai-Nanjing-Hangzhou) en el centro y la de Zhujiang/delta del río Pearl (Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong) en el sur. Podríamos añadir dos pasillos secundarios: la península de Shandong y el valle del Yangtsé” (Biau 2008, 14).

La hiper-concentración de actividades tiene límites según el discurso neo-conservador posterior a la *Síntesis Espacial Neoclásica* que, en el caso del denominado “The Tokio Problem”, es sintomático de una situación en la que las pérdidas de ingreso a varios niveles obedecen a una concentración excesiva de población y de actividades que se manifiesta, por ejemplo, en la persistente congestión de los trenes de cercanías; “sin embargo, también es

cierto que Tokio es muy conveniente para las interacciones de negocios, porque todas las personas de negocios que necesitan comunicarse están localizadas en el centro de Tokio. Con el fin de comprobar si Tokio es demasiado grande o no, tenemos que comparar las economías de aglomeración con una variedad de economías de desaglomeración, tales como el tiempo de viaje y las externalidades de la congestión” (Fujita et al. 2004).

Esas deseconomías resultantes de ciertos excesos de aglomeración de actividades en el medio urbano y que desencadenan iniciativas de promoción de la suburbanización regional de la actividad residencial, enfrentan dificultades para movilizar otro tipo de actividades humanas por fuera de los núcleos metropolitanos, manifestándose las deseconomías de desaglomeración en mayores costos ambientales, laborales y urbanísticos cuyo nivel alcanzado ha dado lugar, como en el caso de la *Smart Growth Network* en los Estados Unidos, a la movilización ciudadana que intenta contrarrestar en el espacio de la política la persistencia del modelo suburbano impulsado por las *free ways* y el modelo de vida que promueve la motorización privada, pues “la gente está cuestionando la necesidad de pasar cada vez más tiempo atrapada en el tapón, y de recorrer varias millas en automóvil para llegar a la tienda más cercana. Está cuestionando la práctica de dejar *brownfields* (propiedades comerciales e industriales abandonadas, desocupadas y/o de poca utilización y aprovechamiento porque presentan riesgos o posibles riesgos de contaminación ambiental) en las comunidades más antiguas mientras se continúa construyendo en espacios abiertos y en terrenos agrícolas fértiles, destruyendo así nuestro medio ambiente en la periferia suburbana (International City/County Management & Smart Growth Network 2003, 1).

LAS DISPUTAS TRIBUTARIAS LOCALES EN UN MUNDO EN METROPOLIZACIÓN

Cuando la actividad económica adquiere umbrales metropolitanos, la estabilidad del empleo y su remuneración, así como su nivel, determinan más que en otros ambientes la calidad de vida de sus residentes. Esa dimensión social de la etapa metropolitana del proceso de urbanización de la población tiene su complemento en la provisión de bienes públicos por los gobiernos de los entes territoriales metropolizados. El principio normativo de la equivalencia que induciría a los gobiernos locales a producir las funciones públicas de manera eficiente para su electores/residentes, enfrenta dificultades operativas cuando no electores o residentes en otras jurisdicciones consumen cotidianamente esos bienes públicos locales. Como

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

efecto de esos movimientos pendulares, se crea un incentivo para que ellos cesen lo que puede ocurrir por la vía del cambio de residencia que le permite al municipio receptor ampliar la base impositiva, surgiendo correlativamente el interés por incitar la relocalización industrial o residencial de contribuyentes de otras jurisdicciones municipales del ámbito territorial metropolitano.

Tanto en regímenes federativos como unitarios, esa función proveedora de bienes públicos es el núcleo de la descentralización político-administrativa que promueve la autonomía local y, por tanto, es inevitable que aparezca la tensión entre la reproducción política del sistema que moldea la conducta de los alcaldes de los municipios metropolizados y la necesidad de una intervención supralocal en el ámbito metropolitano que implica, de manera también inevitable, la cesión de una porción del poder político local a una autoridad metropolitana o regional. Tensión en el sentido en que la teoría clásica del gobierno local amparada en el principio de “una población, un territorio” (Piperno et al. 2006, 5), no ofrece alternativas analíticas cuando la jurisdicción municipal es trasgredida de manera estructural -cambios de residencia- y coyuntural -movimientos pendulares- por personas provenientes de otras jurisdicciones.

En principio, esa tensión se puede solucionar por tres vías. La vía *autoritaria*, que requiere de la existencia de un estado de recorte a los derechos civiles y a las garantías constitucionales de los agentes políticos mediante la cual el dictador suprime entes territoriales y crea otros que, en el caso metropolitano, opta por la adhesión de los municipios metropolizados al núcleo metropolitano. Las vías democráticas son la de la *competencia* entre municipios metropolizados, entre ellos y con el núcleo, y la de la *cooperación* en la que se acostumbra esgrimir “la voluntad política” de las autoridades municipales. Los resultados de la forma de resolución de esa tensión, en términos de la calidad de vida metropolitana y el desempeño económico regional, no pueden ser los mismos.

Los núcleos metropolitanos enfrentan una tendencia hacia la pérdida relativa de puestos de trabajo manufactureros debido a la desprotección de los mercados internos, a la competencia empobrecedora de los municipios localizados en su área de influencia inmediata, a las derrotas infringidas en ciertas ramas industriales por otras zonas metropolitanas y, como ocurre de manera cada vez más frecuente, a la simultaneidad de los tres fenómenos. Pero la terciarización de la economía metropolitana depende inexorablemente de la oferta manufacturera de cierto tipo de bienes, de manera que las economías resultantes de la aglomeración de actividades en el espacio metropolitano aún tienen mucho futuro. Pero ese futuro tiene que

ver con la reducción de los costos metropolitanos inherentes a la congestión y al crimen (Glaeser 1998, 157).

La abrumadora mayoría de la literatura anglosajona sobre las distorsiones en las tasas impositivas locales y sus efectos se ha polarizado entre las hipótesis de Pigou acerca de la ineficiencia de la competencia tributaria local en sistemas federales (Zodrow & Mieszkowski 1986, 356) y las bondades de tal competencia sostenida por Tiebout (1956). En el centro de ese debate está la cuestión de la subprovisión de bienes públicos locales. La “expulsión de capital” en municipios con elevadas tasas impositivas (Wilson 1999, 289) y su migración hacia los de tasas más bajas en esta literatura acarrea la reducción del nivel de empleo local y, en algunos casos, se llega a afirmar la sobreproducción de bienes públicos locales como un resultado indeseable de la sobreimposición. La primera aseveración es inadmisibles en un horizonte de corto plazo debido, en particular, a la existencia de elevados costos de relocalización industrial, mientras que la segunda conllevaría a una situación de excesos de calidad de vida en un municipio de esa naturaleza. De conjunto, ambas lo son porque el capital se valoriza con mayor ductilidad en espacios ricos en bienes públicos y, por tanto, allí hay un incentivo para que el recaudo de los impuestos locales fluya hacia el incremento del acervo de tales bienes.

Tanto en las metrópolis como en las zonas metropolitanas latinoamericanas son evidentes las carencias en bienes públicos y, por tanto, las desgravaciones tributarias son socialmente indeseables. La principal evidencia es que unas y otras crecen aceleradamente, pero la informalidad urbana lo hace más rápidamente al punto de que en la actualidad ha alcanzado una escala más amplia: la escala metropolitana. Yendo un poco más lejos, la producción de esos bienes alivia la pésima distribución del ingreso en nuestros medios al proveer un flujo de salarios obreros y, además, porque son bienes de consumo de los hogares que no afectan su presupuesto (cfr. Duffy-Deno & Eberts 1989).

En relación con el gobierno en áreas metropolitanas, Tiebout compartía la idea de que “la multiplicidad de unidades políticas en un área metropolitana es esencialmente un fenómeno patológico”, quedando el estudio del gobierno de estas áreas subsumido en un “sistema político policéntrico” que connota la existencia de varios “centros de toma de decisión siendo formalmente independientes el uno del otro” (Ostrom et al. 1958, 831). Los síntomas de tal patología son la “duplicación de funciones” y el “traslape jurisdiccional” entre entes territoriales autónomos pero metropolitanizados, concluyendo con la idea de que “el desempeño de un sistema político policéntrico únicamente podrá ser entendido y evaluado con

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

referencia a los modelos de cooperación, competencia y conflicto que pueden existir alrededor de varias unidades” (Ostrom 1958, 838). Por su parte, Wood (1958 citado por Ostrom et al. 831) sugirió el término “Gargantua” como “la invención de un gobierno metropolitano único, o al menos el establecimiento de una superestructura regional que apunte en esa dirección” para aludir a la naturaleza del gobierno de las nuevas metrópolis.

A la descentralización política y administrativa le es inmanente la imposición de límites a la solución eficaz de los desafíos metropolitanos: la “descentralización tradicional (...) es la principal fuente de los problemas de usos del suelo y de disparidades fiscales que plaga a muchas áreas metropolitanas” (Briffault 1996, 1163). La incompatibilidad entre formas de gobierno de elección popular que potencian la reproducción de los sistemas políticos mediante la consolidación de clientelas locales, y los requerimientos de gestión supralocal de los fenómenos económicos y sociales metropolitanos, tienden a resolverse por la vía de la competencia fiscal, de manera que la “descentralización, cuando se destina a promover el empoderamiento político de individuos y municipios, produce el mayor constreñimiento estructural que limita la adecuación de las áreas metropolitanas para responder a las necesidades de sus residentes (Briffault 1996, 1171).

La cuestión planteada por Tiebout (1956, 416) en relación con que en la provisión local de bienes públicos se “reflejan las preferencias de la población más adecuadamente que lo que pueden reflejarse al nivel nacional” adquiere vigencia en esta discusión. Su punto de partida fue un debate con Musgrave y Samuelson acerca del “mecanismo por el cual el consumidor-votante revela sus referencias por bienes públicos. El consumidor es, en cierto sentido, asediado por un gobierno cuyo objetivo es indagar sus deseos de bienes públicos y el impuesto correspondiente (Tiebout 1956, 417). Como la mayor cantidad de bienes públicos no exigen la intervención directa de los niveles centrales de gobierno, el problema de la provisión local acostumbra resolverse con la operación de los mecanismos políticos que requieren de un “votante típico”, esto es, una caricatura de un personaje que acostumbra “votar con los pies”, conducta con la que son esperables resultados insatisfactorios. La solución radica, según Tiebout, en consumidores-votantes con elevada movilidad que eligen los gobiernos locales apropiados.

Esa solución deposita toda la confianza en la capacidad de coordinación de las elecciones descentralizadas de las unidades gubernamentales en la *mano invisible metropolitana*, pues “la competencia entre ellas puede producir tendencias deseables de la autorregulación

semejantes al efecto de la “mano invisible” en el mercado” (Ostrom et al. 1958, 832). Sin embargo, cuando la colaboración y la competencia de tales unidades produzcan efectos indeseados, se requiere de “alguna forma de toma centralizada de decisiones que considere el área en su conjunto” (Ostrom et al. 1958, 832), pues de manera análoga a lo ocurrido con la competencia entre firmas de una misma industria, esta conlleva efectos de detrimento colectivo”. Esa forma de coordinación es sugerida en varias reflexiones jurídico-políticas que, en esencia, convienen en que “un área metropolitana es frecuentemente una unidad económica. Requiere convertirse en unidad política como tal” (Briffault 1996, 1165).

Pero la provisión local de bienes públicos no es una cuestión que se pueda discernir satisfactoriamente con el criterio de las preferencias. Las funciones públicas de accesibilidad, habitabilidad y sociabilidad y su universalización son atributos inalienables de cualquier aglomeración humana y, por tanto, la escala a la que se produzcan sus bienes públicos constitutivos va a traducirse en economías o deseconomías que demarcarán el grado de eficiencia alcanzado por los gobiernos concernidos y sus posibilidades de reproducción.

La pérdida irrecuperable del potencial de provisión de bienes públicos locales originada en la competencia impositiva intra-metropolitana ha sido puesta en el centro de la discusión desde la investigación de Oates (1972). Tanto los desarrollos teóricos como las denuncias sobre las externalidades negativas metropolitanas de las decisiones autónomas de los municipios metropolizados no han tenido la trascendencia política que deberían tener. En materia de localización industrial, por ejemplo, Blair y Premus (1987, 83) analizaron un conjunto de investigaciones y resultados como los del Cuadro 1, y concluyeron que “la revisión de estudios recientes revela que las elecciones de localización industrial están gobernadas en menor grado que en el pasado por el acceso a mercados, trabajo, transporte e insumos”. Pero en 1987 la lista de determinantes ya incluye las tasas impositivas locales. En el cuarto de siglo transcurrido entre la publicación de la obra y la fuente del cuadro 1, seguramente que la provisión de bienes públicos locales y metropolitanos de las 17 inspecciones investigadas alcanzó tal nivel que se juzgaron elevadas las tasas impositivas prevalecientes.

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

Cuadro 1
Importancia relativa de los factores de localización en 17 inspecciones en Estados Unidos

Factor	Número de inspecciones en relación con cada factor descrito como de significancia:		
	Grande	Alguna	Baja
Mercados	16	1	0
Trabajo	10	7	0
Insumos	10	6	0
Transporte	7	10	0
Tasas impositivas	1	3	13
Incentivos financieros	0	0	13

Fuente: W. Morgan, "The Effects of State and Local Tax and Financial Inducements on Industrial Location" (Ph.D. diss., University of Colorado, 1964), citado por Blair & Premus (1987, 78).

Aunque era reconocida la baja significancia de las tasas impositivas locales como determinante de la localización industrial, los Estados Unidos asistieron a una escalada de estrategias locales a través de las cuales los municipios compitieron por la localización de las plantas industriales, poniéndose de presente que preferían la competencia y el conflicto, y el desdén por la cooperación entre los alcaldes. Aun con arreglos institucionales que limitan la competencia fiscal intra-metropolitana, hay evidencias de que las autoridades locales insisten en tales prácticas, como en el caso de la Proposición 2½ en Boston – Massachusetts, mediante la cual se impusieron limitaciones a los impuestos a la propiedad a partir de 1981 y, sin embargo, no se consiguieron avances sustanciales en la reducción de la interacción estratégica de los gobiernos locales del área, pues “curiosamente, la evidencia muestra que la competencia fiscal persistió, aunque de manera menos generalizada, después de la Proposición 2½ a pesar de las restricciones impuestas por esa medida de limitación de impuestos” (Brueckner y Saavedra 1998, 25). Esa proposición limita los impuestos locales a la propiedad a un máximo del 2,5% de sus avalúos y, cuando fue votada en 1980, obtuvo un apoyo en las urnas del 59%.

Análisis de los diferenciales fiscales intra-metropolitanos y su impacto en la localización o relocalización industrial se han realizado con especial énfasis desde los años setenta. En el caso de Milwaukee, Wasylenko (1980,

339) sugiere que como las investigaciones anteriores estiman que el diferencial de tasas fiscales afecta hasta en un 10% los beneficios anuales de las firmas, esas tasas inciden en las decisiones de localización y, después del estudio para la ciudad y 56 localidades suburbanas, despeja sus “dudas acerca de la importancia de las variables fiscales en la determinación de la localización industrial” (Wasylenko 1980, 349), así como para el comercio al por mayor. Otros estudios se han ocupado de estimar la elasticidad de la actividad económica a los diferenciales de los impuestos locales. Entendida como la variación porcentual en la actividad económica estatal y local ocasionada por un 1% de cambio en las tasas impositivas estatales y locales, Bartik (1991, citado por Philips y Goss 1995) estima la elasticidad intermetropolitana en $-.25$, mientras que “dentro del área metropolitana, él encuentra una elasticidad impositiva más elevada de -1.48 ” (Philips y Goss 1995, 323).

Esos beneficios de las firmas que se contraen debido a las tasas impositivas pueden sufrir contracciones aún más severas como consecuencia de las precariedades en bienes públicos de soporte a sus actividades; de hecho, la inversión pública local beneficia más a los trabajadores y a los empleadores que la inversión pública nacional. Crihfield & Panggabean (1995, 625-626) operaron un modelo para comprobar esa hipótesis, mientras que el estudio de Jay Helms (1985, 574) se ocupa de comprobar la hipótesis de que los impuestos locales retardan el crecimiento cuando se emplean en transferencias y lo aceleran cuando se destinan a financiar bienes públicos.

Un análisis de la competencia fiscal por la localización de la actividad productiva en el Área Metropolitana de Turín sugiere que los beneficios fiscales para un municipio resultado de la localización de nuevas actividades económicas “puede ser ineficiente desde el punto de vista del resto del área metropolitana. Puede haber mayores costos ambientales, sociales y de congestión asociados a una decisión de localización que soporta toda el área, mientras que los beneficios fiscales van a una sola, o a pocas unidades de gobierno local” (Piperno et al. 2006, 29).

Esa competencia fiscal puede imbricarse con la corrupción administrativa para explicar resultados ya no solo ineficaces sino socialmente indeseables cuando, por fuerza de un sistema descentralizado que, al amparo del criterio de la defensa de los intereses del municipio, convierte lo público en una maquinaria de desvío de fondos y de sobrecostos de los bienes materiales que adquiere el Estado. Los capitalistas privados que deberían velar por la valorización del medio en el que realizan sus actividades, optan por el incremento de sus beneficios por la vía de la

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

desvalorización de la administración local, adoptando conductas inclinadas hacia la reproducción política local.

POLIMETROPOLITANISMO EN COLOMBIA, SÍNTOMAS Y CARACTERIZACIONES

Muchos esfuerzos se han realizado en Colombia, al calor de varias iniciativas políticas, para alcanzar un sistema urbano equilibrado en el que se soporte una organización regional menos desigual en términos sociales y económicos. La persistencia del conflicto interno y la corrupción administrativa han agravado tal desigualdad. Los resultados redistributivos de las regiones de los Consejos Regionales de Planificación –Corpes– no fueron los esperados y llevaron a su liquidación. Ideas voluntaristas se han lanzado desde entonces para enfrentar un sistema urbano desequilibrado y sus implicaciones socio-políticas, pero la incoherencia de quienes persisten en demostrar equilibrios y convergencias han tomado cuerpo en monólogos para llenar auditorios mientras que una porción considerable del país se vacía. La cuestión metropolitana es pasada por alto y en ocasiones, como ocurre en Bogotá, enfrenta hasta el veto y la censura surgidos de la enemistad insidiosa de algún consultor con algún político con pretensiones tecnocráticas. Mientras tanto, el monólogo “desconcentracionista” regional ha adquirido adeptos en las administraciones públicas que muchas veces toman decisiones de manera irreflexiva que tornan más onerosa la intervención estatal. Como preámbulo al análisis de la fiscalidad metropolitana, se pretende a continuación mostrar los rasgos poblacionales y económicos más relevantes a partir de los cuales es posible advertir que las zonas metropolitanas son el resultado de un poder económico territorial sin fuerza contrarrestante a la vista.

LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO POBLACIONAL DE LAS CIUDADES Y DE LA PRIMACÍA POBLACIONAL METROPOLITANA

Con los resultados de las estimaciones Rango-Tamaño¹ que se presentan en el Cuadro 2 se busca entender las continuidades y las novedades de la

¹ “El verdadero descubridor de la ley de rango-tamaño fue Auerbach (1913), quien la entendió como una función logarítmica inversa entre el tamaño de la ciudad y su rango

$$\text{Log } P = A - q \text{ Log } R$$

donde P es el tamaño demográfico de la ciudad, R es su rango, q la pendiente de la función cuyo valor es negativo y A es el valor del intercepto de la función en el eje vertical. Este intercepto es el tamaño teórico (estimado) de la ciudad mayor” (Cuervo 2004, 78).

distribución poblacional colombiana en las últimas dos décadas y, con tal propósito, se han realizado las estimaciones *sin* y *con* metropolización a fin de captar ciertos aspectos que la estadística descriptiva no permite lograr. En el ejercicio *con metropolización* se agregó la población de cada una de las nueve zonas metropolitanas como si se tratase de una sola unidad espacial; es decir, suponiendo una situación de integración completa. Esas nueve zonas no son un punto de partida *ad hoc*, pues en la identificación de los entes territoriales concernidos se empleó el criterio de *interacción* coyuntural y estructural sugerido anteriormente, de donde se deriva la jerarquía poblacional sobre la que se realizarán los análisis posteriores que se presenta en el cuadro 4.

Los resultados del ejercicio sin metropolización muestran, en primer lugar, el influjo tenuemente decreciente de Bogotá sobre el conjunto del país. En efecto, el parámetro A es positivo y sus incrementos se contraen en cerca de tres puntos centesimales cada diez años, como se deduce de las variaciones intercensales de dicho parámetro. El signo y la magnitud marginal de los cambios en la pendiente, esto es, en el parámetro $-q$, sugieren que el país continúa su *fase concentrativa* de población localizada en las zonas metropolitanas.

Al realizar las estimaciones con las agregaciones poblacionales metropolitanas aludidas, se infiere que el influjo poblacional de la zona metropolitana de Bogotá es sistemáticamente inferior al decir de las variaciones en los parámetros *con metropolización*, de manera que la pérdida marginal de la primacía poblacional bogotana se debe, en especial, al avance del crecimiento poblacional metropolitano en las restantes ocho zonas, lo que se corrobora con las variaciones crecientes en el parámetro $-q$ con metropolización. Más que nada, ese cambio obedece al crecimiento notable de Soledad, en la zona metropolitana de Barranquilla, y de Bello, en la de Medellín.

En los dos tramos de la gráfica 1 se pone de presente que ese parámetro $-q$, si bien asume un valor próximo a la unidad, no se distribuye de manera uniforme a lo largo de la función pues, de ser así, podría aducirse una situación próxima a la de un sistema urbano equilibrado. El desequilibrio del sistema urbano colombiano se manifiesta, de un lado, en la persistente *concentración* de la población en ese conjunto reducido de ciudades con un logaritmo superior a 5 y, del otro, en la persistente disfuncionalidad de otro conjunto de municipios con un logaritmo de su población inferior a 3,2. De hecho, ese tramo de la derecha de ambas gráficas pone de presente que en Colombia aparecen cada diez años entre 35

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

y 40 municipios nuevos y, salvo en contadas excepciones, son pequeños y están desarticulados del sistema urbano colombiano.

Cuadro 2
Estimaciones Rango-Tamaño Colombia 1985-2005

Estadísticos	Sin Metropolización			Con Metropolización		
	1985	1995	2005	1985	1995	2005
A	6,63579742	6,80331322	6,93844359	6,54817548	6,68894015	6,79605145
-q	-0,98041095	-1,02978023	-1,07173733	-0,96425588	-1,00521261	-1,03805599
P>z	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
R ²	0,88536277	0,90558633	0,91671481	0,88083054	0,90017262	0,91089351
N	1.033	1.068	1.118	978	1.013	1.062
Variaciones absolutas intercensales en los parámetros						
A		0,167515794	0,135130372		0,140764669	0,1071113
-q		-0,049369279	-0,041957106		-0,040956728	-0,0328434
Variaciones en los parámetros con metropolización						
A				-0,087621946	-0,114373071	-0,142392143
-q				-0,01615506	-0,024567614	-0,033681346

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE

La distribución rango-tamaño estimada por Gabaix & Ioannides (2004, 6) para los Estados Unidos arrojó un “resultado muy cercano a una línea recta” al que consideran como sorprendente en tanto no obedece a una tautología causada por las estadísticas. Eso implica que el parámetro $-q$ se distribuye de manera uniforme a lo largo de la función en el caso de los Estados Unidos, mientras que en el caso colombiano no es así. Para verificar la hipótesis de concentración se calcularon los Índices de Primacía (S_2), Cuatro (S_4) y Once (S_{11})².

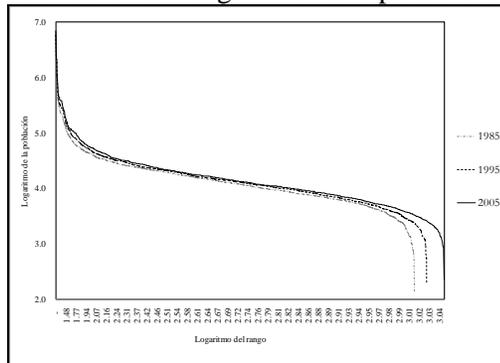
Nótese que la *condición de concentración* se cumple simultáneamente para los tres años analizados y, además, que los valores tienden a aumentar indicando ello el avance sostenido del fenómeno de metropolización de la población; esto es, que las zonas metropolitanas que desde hace 20 años eran grandes en términos poblacionales tienden a serlo aún más en la actualidad. Un análisis de los resultados del último período intercensal revela que nueve zonas metropolitanas con sus núcleos y 56 municipios metropolizados aportan sistemáticamente el 57,4% del crecimiento poblacional, mientras que las 23 capitales departamentales

² Los índices de primacía, cuatro y once se calculan como “ $S_2=P_1/P_2$, $S_4=P_1/(P_2+P_3+P_4+P_5)$ y $S_{11}=2P_1/(P_2+P_3+\dots+P_{11})$, donde P_1 es la población de la primera ciudad. Cuando $S_2=2$, $S_4=1$, $S_{11}=1$, la distribución por tamaño es consistente con la llamada regla rango-tamaño. Cuando $S_2>2$ ($S_2<2$), $S_4>1$ ($S_4<1$), $S_{11}>1$ ($S_{11}<1$), el sistema urbano presenta una tendencia a la concentración (dispersión) lo que significa que hay más ciudades de gran tamaño (pequeño tamaño) de las que prevé la regla rango-tamaño (Zhuoyong 2008, 17).

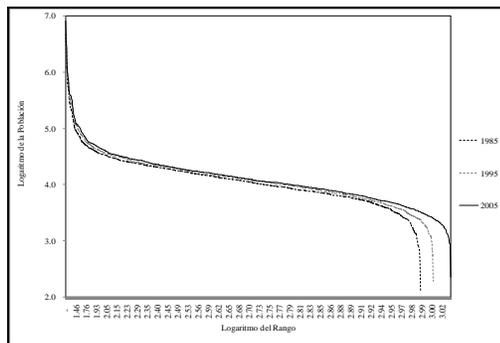
restantes en las que no se distingue alguna interacción metropolitana de trascendencia aportan el 15,5% de tal crecimiento, 21 de las cuales presentan rasgos primaciales en sus jurisdicciones mientras que dos –Mocoa y Puerto Carreño– no son las ciudades más pobladas de sus departamentos. Esa concentración del crecimiento poblacional se acompaña de tres movimientos bastante diferenciados en el resto del país que dan lugar a otros tantos conglomerados poblacionales: 278 municipios con crecimiento poblacional estable que aportan el 37,0%, 321 con crecimiento poblacional moderado que aportan el 4,5% y 433 con decrecimiento poblacional persistente responsable de esa pérdida de participación del 15,1%.

Gráfica 1

Estimaciones Rango – Tamaño para el sistema urbano colombiano 1985-2005



(a) Sin Metropolización



(b) Con Metropolización

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE.

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

Cuadro 3

Índices de primacía metropolitana, Colombia 1985-2005

	1985	1995	2005
S ₂	2,04	2,25	2,31
S ₄	0,90	0,98	1,02
S ₁₁	1,08	1,16	1,22

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE.

Las relaciones de metropolización entre Santa Marta y Ciénaga, que hasta 1985 las perfilaban como la segunda zona metropolitana del Caribe colombiano, se ha rezagado considerablemente, así como la de Cartagena. Conviene dar una mirada a lo que ocurre con las *capitales departamentales*, en tanto su influencia poblacional en su jurisdicción departamental medida con los mismos indicadores primaciales anteriormente sugeridos.

Cuadro 4

Jerarquía de las aglomeraciones poblacionales en la Colombia reciente

Aglomeraciones poblacionales		
Zonas Metropolitanas	Bogotá	Bojacá, Cajicá, Cota, Chía, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá
	Medellín	Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Ceja, La Estrella, Marinilla, Rionegro y Sabaneta
	Barranquilla	Galapa, Malambo, Puerto Colombia y Soledad
	Cali	Candelaria, Jamundí, Palmira y Yumbo
	Bucaramanga	Floridablanca, Girón y Piedecuesta
	Cúcuta	El Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario
	Pereira	Dosquebradas, La Virginia, Santa Rosa de Cabal y Cartago
	Manizales	Chinchiná, Neira y Villamaría
Otras capitales	Armenia	Calarcá y La Tebaida
		Leticia, Arauca, Cartagena, Tunja, Florencia, Yopal, Popayán, Valledupar, Quibdó, Montería, Inírida, San José del Guaviare, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Villavicencio, Pasto, San Andrés, Sincelejo, Ibagué y Mitú
Resto del país		Mocoa y Puerto Carreño
		278 con crecimiento poblacional estable
		321 con crecimiento moderado
		433 con decrecimiento persistente

Fuente: Alfonso 2010, 2011.

En el cuadro 5 se sugiere una taxonomía elaborada con base en esos indicadores, que capta cinco tipos de dinámicas poblacionales departamentales: la hiperconcentración en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, inherente a las limitaciones ecológicas de los cayos como soporte de aglomeraciones humanas; la *concentración* en ocho capitales departamentales cuyos indicadores primaciales se ajustan a la regla *rango tamaño*; dinámicas *confusas*³ en nueve zonas en las que se combina la concentración en la primera ciudad con rasgos de difusión/dispersión poblacional en municipios de tercera jerarquía departamental; dinámicas de *dispersión/difusión* del crecimiento poblacional en tres departamentos y dinámicas de *relevo* en dos departamentos –Putumayo y Vichada– en donde la capital dejó de ser la ciudad más populosa y, como en caso de Cumaribo, ya presenta rasgos primaciales de alguna trascendencia. En el caso de Riohacha, su primacía poblacional sobre La Guajira le fue disputada por Maicao que en 1995 la relevó pero, a partir de 2005, la capital recobró tal primacía.

Cuadro 5

Indicadores de la primacía poblacional de las capitales departamentales, Colombia 1985-2005

	S ₂			S ₄			S ₁₁		
	1985	1995	2005	1985	1995	2005	1985	1995	2005
Hiperconcentración									
San Andrés	10,36	10,94	13,32	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Concentración									
Mitú	5,11	5,63	8,75	2,41	2,49	2,83	2,18	2,26	2,60
Cartagena	6,08	6,48	7,35	2,45	2,71	2,85	1,35	1,61	1,80
Villavicencio	6,45	7,30	7,01	1,92	2,41	2,42	1,02	1,38	1,42
Ibagué	5,09	5,69	6,53	1,76	2,13	2,49	0,91	1,09	1,28
Inírida	3,47	5,83	5,82	1,74	1,75	1,33	1,45	1,30	1,03
Leticia	6,53	6,80	5,42	2,03	2,05	2,01	1,44	1,44	1,27
Valledupar	3,90	4,06	4,31	1,32	1,51	1,79	0,72	0,87	1,05
San José del Guaviare	4,11	3,87	2,83	1,49	1,42	1,30	n. a.	n. a.	n. a.
Confusión									
Sincelejo	2,82	3,77	4,11	0,90	1,12	1,30	0,48	0,57	0,68
Santa Marta	1,72	2,26	4,07	0,76	1,02	1,53	0,46	0,61	0,87
Yopal	2,35	2,89	3,94	0,78	0,97	1,14	0,43	0,56	0,69
Quibdó	2,60	3,63	3,90	0,94	1,11	1,11	0,57	0,63	0,60
Montería	2,62	2,82	3,44	0,87	0,92	1,05	0,46	0,50	0,54

³ La hibridación en un mismo espacio de los movimientos de compactación y difusión llevó a Abramo (2011, 338-339) a acuñar la metáfora de la *confusión* que aquí acogemos por su pertinencia para describir esos dos movimientos de concentración y dispersión que asimilamos a los originalmente sugeridos por su autor.

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

Popayán	2,93	2,69	3,21	0,88	1,02	1,20	0,46	0,55	0,60
Neiva	3,76	3,60	3,08	1,33	1,38	1,23	0,77	0,83	0,77
Florencia	2,46	2,92	2,54	0,83	1,00	1,03	0,49	0,55	0,61
Pasto	2,87	2,59	2,39	1,09	1,10	1,06	0,71	0,73	0,72
Dispersión									
Arauca	1,25	1,50	1,77	0,46	0,46	0,51	0,44	0,43	0,48
Riohacha*	1,05	1,01	1,36	0,43	0,43	0,49	0,31	0,31	0,35
Tunja	1,07	1,02	1,32	0,41	0,40	0,47	0,32	0,38	0,34
Relevo									
Puerto Asís por Mocoa	1,41	1,43	1,24	0,51	0,44	0,38	0,38	0,26	0,23
Cumaribo por Puerto Carreño	1,02	1,25	2,16	0,62	0,74	1,06	n. a.	n. a.	n. a.

Fuente: Cálculos del autor con base en proyecciones poblacionales del DANE.

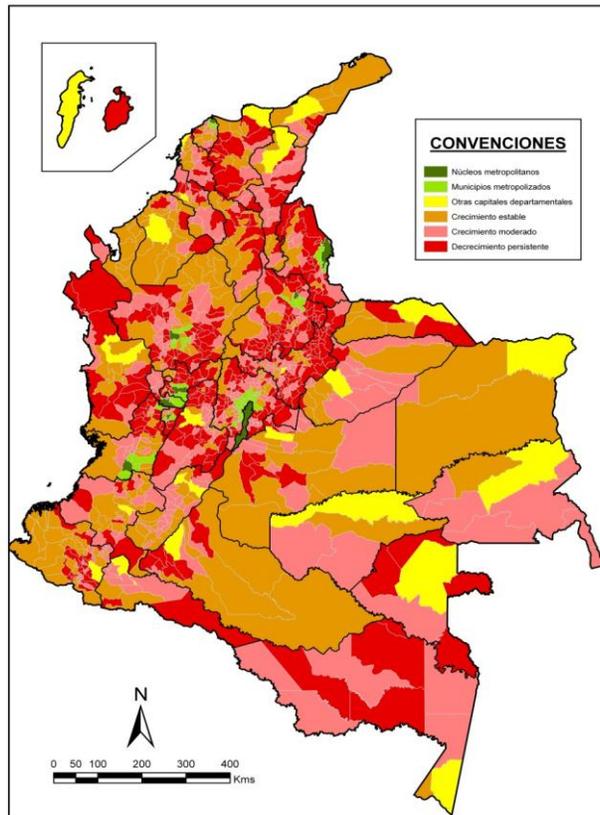
Esa geografía de la urbanización de la población que se presenta en el mapa 1 cobra trascendencia política cuando de ella se puede inferir una pérdida notable de control territorial del Estado, siempre y cuando se la entienda como correlativa a la desocupación persistente del 40% de los municipios del país –en color rojo– y a la potencial entrada en ese estado de declive poblacional de los otros 321 municipios –en color rosado–.

Esa fase concentrativa metropolitana del crecimiento poblacional a la que el país ha ingresado desde hace algo más de 20 años, está correlacionada positivamente con la de las actividades económicas en tanto el tamaño de los establecimientos económicos y su grado de especialización, fenómenos que se analizan en el siguiente acápite.

ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DES-SALARIZACIÓN

La distribución de la actividad económica en el territorio y la configuración de espacios económicos guarda relación con las áreas de mercado de las unidades económicas localizadas en ciertos lugares, el alcance de las mismas en tanto escasez del bien o servicio que ofrecen, la escala a la que producen y las ventajas que obtienen de su elección de localización. Esas ventajas pueden resultar de la aglomeración con otras actividades eslabonadas y de otras economías externas al proceso productivo que ejecutan.

Mapa 1
Jerarquía de las aglomeraciones poblacionales en la Colombia reciente



Fuente: Construido con base en proyecciones poblacionales del DANE 1985-2020 y cartografía del Instituto Colombiano Agustín Codazzi.

La diferenciación espacial de los mercados es un resultado obvio que facilita la obtención de diferentes tasas de ganancia que no tienen por qué converger. ¿Cómo es posible que unidades económicas en donde se ofrece un bien o servicio comparable no detenten la misma tasa de ganancia en diferentes espacios? Y mejor aún, ¿cómo es posible que todas no pretendan localizarse en el que ofrece las mayores tasas? La respuesta es que el espacio económico está dotado de factores idiosincráticos, de determinismos geográficos y de proximidades institucionales que no están al alcance de todos los capitales.

La concentración de las unidades económicas en las zonas metropolitanas está correlacionada positivamente con su participación en el

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

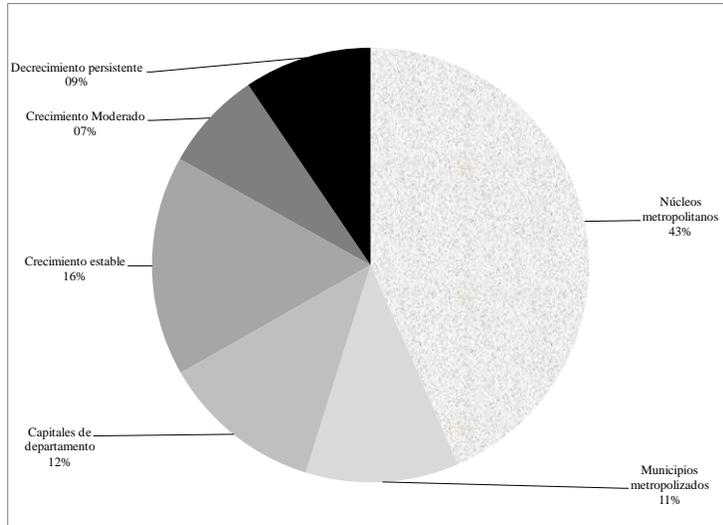
mercado de trabajo a escala nacional. Como se deduce de la gráfica 2, a medida que se desciende en la escala jerárquica, esa correlación no es tan diáfana debido a la imbricación en el espacio económico de dos fenómenos económicos fundamentales: la escala de producción y el tamaño de las unidades económicas.

El tamaño promedio de las unidades económicas localizadas en las zonas metropolitanas es, en la mayoría de las ramas de actividad en que operan, superior al del resto de espacios económicos que componen el mercado interno y al promedio nacional, según se verifica en el Cuadro 6. La evidente gradación del tamaño de las unidades económicas asociada a la jerarquía de las aglomeraciones poblacionales es subvertida en el caso de los servicios de mantenimiento y reparación cuyos oferentes en municipios de decrecimiento persistente son los de mayor tamaño, fenómeno que también ocurre en la prestación de los servicios de educación en los municipios de crecimiento moderado, lo que indica que en ellos opera una especialización hacia servicios inferiores de influencia local que no amplía significativamente el potencial de crecimiento económico de los territorios que abastecen.

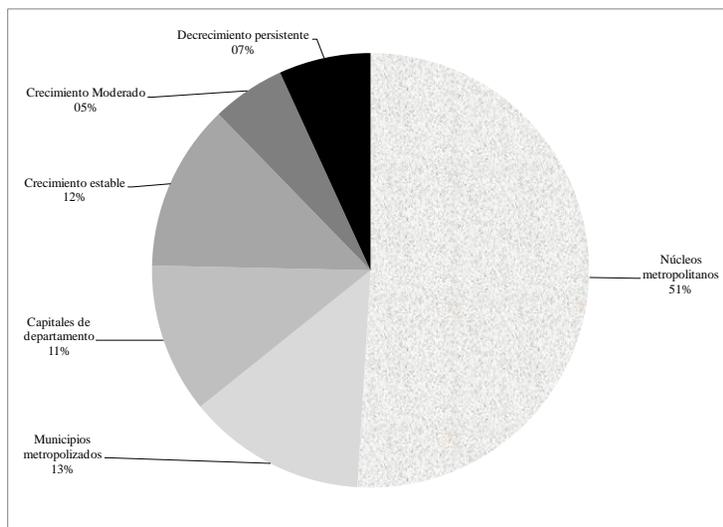
Si, en general, el tamaño de los mercados metropolitanos y la influencia supra-metropolitana de algunos de ellos incentivan el aprovechamiento de economías de escala en la producción, ese fenómeno explica en buena medida por qué el desempleo tiene un límite que es difícil de superar, más aun cuando en ciertas ramas de la actividad económica metropolitana es común que los capitalistas operen con excesos de capacidad de planta que activan en coyunturas favorables para sus negocios.

Hay ciertas ramas de la actividad en las que no existen diferencias sensibles entre espacios económicos en el tamaño promedio de las unidades económicas, por tratarse de servicios poco cualificados para cuya provisión no se movilizan grandes capitales, mientras que en otras actividades el tamaño del emprendimiento –como en la construcción– o la competencia tecnológica –como en la manufactura– requieren cierto tamaño de planta que es mayor cuanto mayor es el área de mercado que abastecen. En los municipios metropolitanizados el tamaño promedio del establecimiento industrial es levemente superior al de los núcleos metropolitanos, lo que obedece tanto a las políticas tributarias que discriminan contra la manufactura en pequeña escala como resultado de las disputas tributarias intra-metropolitanas, como a la especialización de los municipios metropolitanizados en actividades fabriles intensivas en trabajo.

Gráfica 2
Distribución de las unidades económicas y el empleo por jerarquía de las aglomeraciones poblacionales, Colombia 2005



(a) Unidades económicas



(b) Empleo

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas censales del DANE.

Como resultado de esa competencia por nuevos emplazamientos industriales, es cada vez más frecuente encontrar emblemas como “el

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

emporio industrial de Colombia” o “la fábrica más moderna de América Latina” a la entrada de los municipios metropolizados, a través de los que se difunde el supuesto auge y la prosperidad económica alcanzados a costa de las exoneraciones tributarias locales. Pero la dinámica industrial está mediada también por la estrechez del mercado interno que, como resultado de las políticas ultra-conservadoras de competitividad, se ha pretendido favorecer con la contracción del fondo salarial y, por tanto, con el deterioro en la calidad del empleo fabril, según se aprecia en la gráfica 3, resultado que ha acarreado fuertes restricciones al consumo obrero. Siguiendo a Lavoie (2005) es posible revelar la contradicción de las prácticas salariales metropolitanas en curso, pues el régimen de bajos salarios constriñe el tamaño del mercado interno y contribuye al desempleo persistente y, con ello, se deteriora la demanda efectiva con lo que se deterioran las posibilidades de valorización del capital industrial.

Gráfica 3

Participación del fondo salarial en el valor agregado industrial en la zona metropolitana de Bogotá y en el resto de Colombia, 1985-2009
(Precios constantes de 1994)



Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE

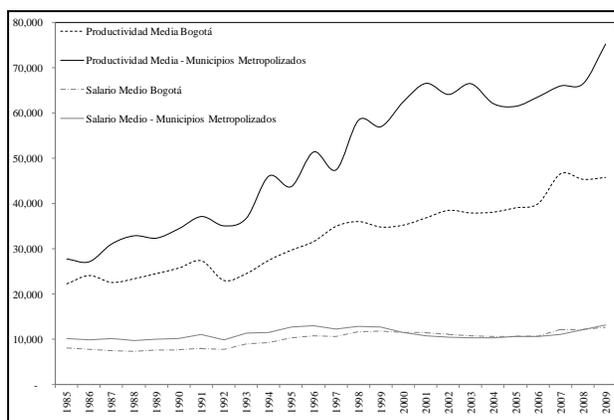
Puesto que la contracción del fondo salarial industrial es más notable en el Resto de Colombia que en la Zona Metropolitana de Bogotá, conviene analizar cómo opera ahí ese régimen de acumulación capitalista colombiano que se caracteriza por las bajas remuneraciones al trabajo. En la gráfica 4 se describen tres movimientos inherentes a tal régimen: el primero es la convergencia de la remuneración media al trabajo a un bajísimo nivel, el segundo es el aumento de la brecha entre productividad y salarios debido al crecimiento persistente de la productividad media del trabajo manufacturero

y, por último, el predominio de la productividad del trabajo en los municipios metropolizados sobre la de los trabajadores manufactureros de Bogotá.

Gráfica 4

Productividad y salarios promedio industriales en la zona metropolitana de Bogotá, 1985-2009

(Precios constantes de 1994)



Fuente: Cálculos del autor con base en la Encuesta Anual Manufacturera del DANE.

La divergencia en la productividad media del trabajo industrial entre los establecimientos industriales de Bogotá y de la Sabana es más o menos notoria dependiendo de la rama de actividad y el grado de calificación y las capacidades exigidas al obrero y, en general, es impulsada por el tamaño alcanzado por el desempleo metropolitano y por los considerables diferenciales en tiempo de desplazamiento del lugar de residencia del trabajador al sitio de trabajo. Adviértase entonces que, por fuerza de la divergencia de la productividad media del trabajo, la localización industrial en la Sabana ocurrirá tarde o temprano y, por tanto, las exoneraciones tributarias constituyen una renta institucional metropolitana, es decir, una ganancia extraordinaria para las firmas industriales cuyos socios, además, no la gastan necesariamente en la Sabana ni en Bogotá, sino en otros lugares como Cartagena, Miami o París. No es extraño entonces que el 70,2% de los industriales entrevistados en 2010 en los tres ejes de expansión industrial sabanera tengan una percepción muy favorable de las ventajas del tratamiento tributario que se les brinda en la Sabana en relación con el de Bogotá (Rubiano 2008, 115).

Cuadro 6

Tamaño promedio de las unidades económicas por rama de actividad, Colombia 2005
(número de trabajadores)

Ramas de Actividad	Zonas metropolitanas			Capitales departamentales	Resto del país				Total
	Núcleos metropolitanos	Municipios metropolizados	Subtotal		Crecimiento estable	Crecimiento moderado	Decrecimiento persistente	Subtotal	
Mantenimiento y reparación	3,2	2,7	3,1	3,3	3,1	1,9	4,3	3,2	3,1
Compra y venta productos no fabricados	2,9	2,8	2,9	2,4	2,0	1,8	1,9	1,9	2,4
Alojamientos, restaurantes, cafeterías	3,2	2,6	3,1	3,2	2,5	2,8	2,4	2,5	2,9
Construcción	10,5	11,4	10,6	6,4	6,7	5,5	5,0	6,1	9,0
Transporte	13,7	12,9	13,5	7,1	6,1	5,0	5,7	5,8	10,5
Correo y telecomunicaciones	5,1	2,1	4,4	2,6	2,2	1,8	1,8	2,0	3,4
Intermediación financiera, seguros o fondos de pensiones y cesantías	13,7	5,9	12,9	8,4	5,5	4,3	3,8	4,9	10,9
Educación	14,1	12,1	13,6	13,3	8,8	11,9	6,5	8,8	11,8
Salud, servicios sociales o disposición de basuras	8,1	6,0	7,8	7,6	5,3	4,1	4,4	4,8	6,9
Otros servicios	5,3	3,7	5,0	3,8	3,5	4,3	2,4	3,4	4,4
Productos elaborados o transformados	6,7	7,9	7,0	3,3	4,3	3,6	4,1	4,0	5,7
Otras actividades, inconsistencias y sin información	0,5	2,6	0,7	0,4	0,2	0,4	0,7	0,4	0,6
Total	4,0	4,0	4,0	3,2	2,6	2,5	2,4	2,5	3,4

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del DANE.

POBREZA

Si la superación de las carencias materiales e inmateriales que torna más difícil la existencia de las personas requiere de mucha paciencia pues el rendimiento de los esfuerzos en la dotación de capital humano así lo exige, una decisión de relocalización residencial dentro de un sistema urbano desequilibrado puede acelerar la eliminación de esas barreras. Es ahí en donde se configura una estructura de incentivos para las migraciones hacia las zonas metropolitanas como la que se puede inferir del Cuadro 7 pero que, según se analizará en el siguiente acápite, exige mayores esfuerzos en tributación que respalde una política de inversión social expansiva. En dicho cuadro se sugiere una taxonomía que recoge las variables de las carencias materiales e inmateriales en tres grupos que aluden, en especial, al capital humano –los hijos– de las personas cuando se trata de la educación y la infancia, al capital social de los miembros del hogar cuando se trata de las cuestiones laborales y el acceso a la seguridad social en salud, y al patrimonio del hogar cuando se trata de la cuestión residencial. La incidencia de esas carencias así agrupadas se establece de acuerdo con la jerarquía poblacional del cuadro 4.

Luce evidente que existe una asociación entre jerarquía poblacional y pobreza multidimensional: a mayor jerarquía, menor incidencia. O viceversa. Pero también lo es que con una decisión de cambio de residencia hacia un lugar de mayor jerarquía, la probabilidad de que los miembros de un hogar superen simultáneamente las carencias del capital humano, del capital social y del patrimonio es más elevada que si adoptan una estrategia sedentaria. La cuestión es ¿por qué no migra más gente hacia las zonas metropolitanas?. Una pregunta semejante se formuló hace unos años Paul Singer (1998, 80-81) cuando se ocupó del análisis de las relaciones campo-ciudad al elaborar su crítica a la emergente teoría de la urbanización capitalista de Manuel Castells, siendo la respuesta de la *crítica singeriana* que el relativo inmovilismo de la masa rural “está ligado a su pobreza, a su limitado horizonte cultural y al carácter reciente de los flujos migratorios, que requieren un cierto lapso de tiempo para ensancharse” (Singer 1998, 80-81).

Reconocida esa estructura geográfica de incentivos que propulsa los cambios de lugar de residencia entre la población afectada por las múltiples carencias, hay un factor poco estudiado que realimenta positivamente la concentración poblacional metropolitana: las migraciones inter-metropolitanas. En medio de ese poli-metropolitanismo que en la actualidad acapara casi el 60% del crecimiento poblacional del país, también hay incentivos para que periódicamente ocurran cambios de lugar de residencia

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

de hogares ya residentes en ese tramo superior de la jerarquía poblacional colombiana. A manera de hipótesis, es esperable que las personas involucradas en los cambios de residencia inter-metropolitanos enfrenten menos carencias que las que migran de otros lugares del país a su llegada a la nueva zona metropolitana que los acogerá.

Hay carencias cuya superación recae en la órbita social del Estado, en especial las de educación e infancia y los servicios públicos domiciliarios de soporte a la producción residencial, mientras que las laborales y de la seguridad social en salud están asociadas al devenir de los mercados de bienes y servicios. Las considerables diferencias estadísticas en las medidas de incidencia poblacional de esas carencias obedecen, por tanto, a la desigual forma de operación de esas dos instituciones, de manera que el rompecabezas del desarrollo encuentra una pieza más en la asociación existente entre la jerarquía poblacional, las formas de intervención del aparato de Estado y la variedad de economías que diferencia la operación de los mercados en las escalas espaciales concernidas.

El esfuerzo personal para la cualificación laboral y la acumulación de capacidades con las que el trabajador pueda mejorar su desempeño y, consecuentemente, su nivel de ingreso con el que podría superar algunas de esas carencias, enfrenta en el régimen de acumulación con bajos salarios uno de los principales desafíos que, en no pocas ocasiones, se torna virtualmente insalvable. Es ahí en donde, con esas mismas dotaciones, las personas identifican regímenes externos basados en remuneraciones superiores que impulsan los mercados internos y, por tanto, es en esas brechas en donde se han de explorar las causas de las diásporas que día a día se acrecientan. En el intertanto, la superación de tales carencias gravita en buena medida sobre la intervención activa del Estado a través de la inversión pública local que, por su parte, se soporta en buena medida en el recaudo de los tributos locales.

FISCALIDAD MUNICIPAL EN LAS ZONAS METROPOLITANAS

El legado ibérico de la organización territorial colombiana se verifica tanto en la historia del momento fundador como en el ordenamiento urbano organizado bajo la forma de cuadrícula alrededor de una plaza central depositaria de las edificaciones emblemáticas de los poderes. La inclinación de las calles empedradas para que el agua lluvia circule por los costados es uno de los rasgos del urbanismo colonial español, al igual que los balcones estrechos que simbolizan el poder para pocos. El ordenamiento original se alcanzó con la fundación de ciudades, generalmente dotadas de algunos resguardos militares naturales y próximas a fuentes de agua con las que

enfrentar eventuales sitios militares, y fue funcional a la extracción de los minerales preciosos. Pero si hay algún rasgo colonial que contribuya en algo a explicar el desequilibrio persistente en la red de ciudades son las ventajas fiscales que la corona española otorgó a ciudades como Santa Fe de Bogotá, tales como el recaudo del tributo a la exportación de los metales preciosos, denominado *quintada*.

Otros hechos políticos, como la adhesión autoritaria por el régimen militar de algunos municipios al Distrito Especial de Bogotá hacia 1954, han contribuido a modificar la estructura espacial metropolitana y, por tanto, la distribución de la población, de la actividad económica y de las bases impositivas. Con el advenimiento de la descentralización fiscal, política y administrativa, y con la reafirmación del municipalismo como soporte del modelo territorial de Estado por la Constituyente en 1991, las autonomías locales ganaron un gran espacio político hasta erigirse en el bastión de la reproducción política de los regímenes nacionales. La tributación y la inversión municipales pasaron a cobrar un nuevo lugar en la discusión sobre el desarrollo y la superación de las carencias de la población, al paso que las disputas políticas por el poder local viene siendo permeada por el conflicto interno y la corrupción.

Cuadro 7

Variables de incidencia de la pobreza multidimensional por jerarquía poblacional, Colombia 2005

Componentes de la pobreza multidimensional	Zonas Metropolitanas						Capitales departamentales		Resto del País						Total	
	Núcleos metropolitanos		Municipios Metropolitanos		Subtotal				Crecimiento estable		Crecimiento moderado		Decrecimiento persistente			
	Población privada	%	Población privada	%	Población privada	%	Población privada	%	Población privada	%	Población privada	%	Población privada	%	Población privada	%
Población total	14.529.521		5.018.174		19.547.695		5.127.479		9.134.726		4.045.873		5.007.426		42.863.199	
Educación e Infancia																
Logro educativo	7.189.063	49,5	3.029.878	60,4	10.218.942	52,3	2.894.406	56,4	7.289.484	79,8	3.473.997	85,9	4.313.801	86,1	28.190.629	65,8
Analfabetismo	1.621.819	11,2	644.509	12,8	2.266.328	11,6	937.927	18,3	2.990.373	32,7	1.330.113	32,9	1.666.641	33,3	9.191.382	21,4
Asistencia escolar	1.121.710	7,7	452.983	9,0	1.574.693	8,1	549.994	10,7	1.701.042	18,6	775.312	19,2	951.978	19,0	5.553.020	13,0
Rezago escolar	4.305.131	29,6	1.753.384	34,9	6.058.515	31,0	1.831.784	35,7	4.158.580	45,5	1.879.935	46,5	2.274.213	45,4	16.203.028	37,8
Servicios a la primera infancia	2.174.517	15,0	862.751	17,2	3.037.268	15,5	1.152.970	22,5	2.812.809	30,8	1.177.846	29,1	1.413.043	28,2	9.593.936	22,4
Laborales y Seguridad Social en Salud																
Trabajo infantil	745.582	5,1	300.554	6,0	1.046.136	5,4	365.162	7,1	983.199	10,8	545.010	13,5	696.399	13,9	3.635.906	8,5
Dependencia económica	5.141.605	35,4	2.070.861	41,3	7.212.466	36,9	2.558.696	49,9	5.584.191	61,1	2.484.977	61,4	2.985.185	59,6	20.825.516	48,6
Afiliación a la seguridad social	4.162.347	28,6	1.295.853	25,8	5.458.200	27,9	1.789.177	34,9	3.695.734	40,5	1.411.380	34,9	1.642.863	32,8	13.997.354	32,7
Atención a necesidad manifiesta de atención médica	756.215	5,2	230.988	4,6	987.203	5,1	322.207	6,3	928.594	10,2	426.707	10,5	540.672	10,8	3.205.383	7,5
Residenciales																
Acueducto	325.653	2,2	462.773	9,2	788.426	4,0	837.419	16,3	3.217.357	35,2	1.505.448	37,2	1.949.613	38,9	8.298.264	19,4
Alcantarillado	418.970	2,9	306.592	6,1	725.562	3,7	1.036.911	20,2	3.327.542	36,4	1.474.707	36,4	1.794.657	35,8	8.359.378	19,5
Pisos	197.289	1,4	105.913	2,1	303.203	1,6	530.147	10,3	2.082.417	22,8	938.641	23,2	1.132.037	22,6	4.986.444	11,6
Paredes	282.662	1,9	91.003	1,8	373.665	1,9	387.958	7,6	1.019.906	11,2	273.814	6,8	355.941	7,1	2.411.284	5,6
Hacinamiento	1.673.574	11,5	726.532	14,5	2.400.105	12,3	1.265.565	24,7	3.328.470	36,4	1.543.492	38,1	1.830.760	36,6	10.368.392	24,2

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del DANE y del DNP.

TRIBUTACIÓN Y CORPORATIVISMO EN COLOMBIA

Colombia alcanza un siglo de su vida republicana bajo el imperio de un estado corporativista que no ha logrado encarar la violencia ni la cohesión territorial. Hacia comienzos del siglo XX, el país optó por una estrategia de *intermediación de intereses* de los gremios del capital que se impuso sobre las iniciativas que buscaban la *representación de intereses* y que proponían que la Cámara de Representantes fuera ocupada por esos mismos gremios, pero en donde también tuvieran cabida los sindicatos de trabajadores, las profesiones liberales y hasta el clero.

El orden social que se perseguía por entonces no estaba claro. Las *comunidades* se habían diezmado unos años atrás en la Guerra de los Mil Días, tanto en número como en capacidad de influencia política, mientras que la Constitución Política de 1886 pasaba por alto sus derechos. Los capitales emergentes interesados en el desarrollo del *mercado* interno y de cierto tipo de inserción en los mercados internacionales, optaron por la concertación como “grupos de interés” para influenciar el diseño de reglas del *Estado* al margen de la acción colectiva. Las organizaciones gremiales pugnaron por el reconocimiento de ciertos estatutos, conscientes de que de allí se derivarían ciertas prerrogativas que evolucionarían en el tiempo hasta configurar un *gobierno de interés privado* con “capacidad para asegurar y frustrar la política pública” (Bauer y Cohen 1983, citados por Streek y Schmitter 1998, 488). Desde entonces “la representación de intereses pluralistas es transformada en intermediación de intereses corporativistas” (Streek y Schmitter 1998, 489).

La intervención del estado corporativista se ha orientado secularmente a la intermediación en espacios claves de decisión para la implementación de políticas desconcentrativas de la riqueza al nivel nacional y, con el advenimiento de la descentralización y la elección popular de alcaldes, en los cabildos para la creación de rentas territoriales institucionales para los capitales autóctonos y transnacionales mediante la desgravación de impuestos locales, siendo las actividades agroindustriales las primeras beneficiadas con los estatutos tributarios resultantes de esa intermediación.

En las discusiones de la Reforma Tributaria de 1960 los gremios del capital, con el liderazgo de la Asociación Nacional de Industriales –ANDI–, propusieron la ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta en lugar de la progresividad en las tarifas del impuesto. Es decir que mientras la distribución de la riqueza generada se distribuyese entre unos cuantos empresarios, la carga del sostenimiento del Estado debería recaer en un número creciente de colombianos. Otros gremios como el de los

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

comerciantes –Fenalco–, el de los banqueros –Asobancaria– y el de la siderurgia –Fedemetal– participaron activamente en las discusiones que dieron lugar a la Ley 81 de 1960 y a su reglamentación mediante el Decreto 437 de 1961, al punto que al sancionarse esas medidas desde Fenalco se manifestó que “si bien no se aceptaron todas sus observaciones, algunas de ellas sí fueron atendidas por las Cámaras Legislativas” (Arévalo y Rodríguez 2001, 263).

La reducción drástica en los impuestos directos no se hizo esperar. Pero con el advenimiento del nuevo modelo territorial de Estado hacia los ochenta y la descentralización fiscal y administrativa que lo cimentó sobre el municipalismo y la elección popular de alcaldes y gobernadores, el nivel central de gobierno levantó un discurso sobre el alcance de la autonomía local mediante instrumentos como la independencia de los presupuestos municipales de los recursos de la Nación, revelándose una primera contradicción al momento de los entes territoriales enfrentarse al nivel central de gobierno en busca de una mayor participación en los ingresos corrientes de la Nación y en las regalías provenientes de la explotación de los recursos minerales del país.

Al nivel de las nueve zonas metropolitanas, esa autonomía municipal se ha erigido como la principal barrera para enfrentar de manera colectiva los desafíos que imponen la violencia, el desplazamiento forzoso y la pobreza al país. En la zona metropolitana de Bogotá, buena parte de los municipios que la componen han optado de manera casi generalizada por la desgravación de los impuestos locales a las industrias que se localicen en sus jurisdicciones, que en ocasiones se prorroga como resultado de la intervención de los gremios en la elección de los gobernantes y cabildos locales. Dos incoherencias son inmanentes a ese tipo de intervención. La primera, del lado del nivel central de gobierno que levantó el discurso de la independencia fiscal y cuestionó esas desgravaciones, pero que con el artículo 6° de la Ley 1429 de 2010 modificó su posición histórica para impulsarlas ahora so pretexto de estimular la creación de puestos de trabajo en los municipios, llegando al punto de crear estímulos fiscales para los municipios que incurran en las desgravaciones tributarias locales. La segunda del lado de los gobiernos municipales de la zona metropolitana de Bogotá, en donde resulta que el principal atractivo que ofrecen a las industrias es la notable brecha de productividad entre el trabajo obrero de Bogotá y el de los trabajadores que residen en esos municipios y, de conjunto, con el precario nivel salarial alcanzado con las reformas laborales desde 1990.

LA COMPOSICIÓN METROPOLITANA DE LOS TRIBUTOS Y LA INVERSIÓN

La base tributaria local reviste una gran complejidad, pues en el diseño de esos gravámenes se operan algunos mecanismos que desestiman ciertas actividades y que incentivan la realización de otras. En una sociedad con elevada desigualdad, como la colombiana, la regla es que en tal diseño se ponga énfasis en los que promueven la redistribución. Pero en ese diseño opera el municipalismo con sus autonomías que, por su parte, promueve la defensa “legítima” de unos intereses que la Constitución Política respalda. La cuestión jurisdiccional adquiere entonces primacía como orientadora de las intervenciones de los gobiernos locales, que reivindican las necesidades de sus residentes como justificativa de sus acciones u omisiones.

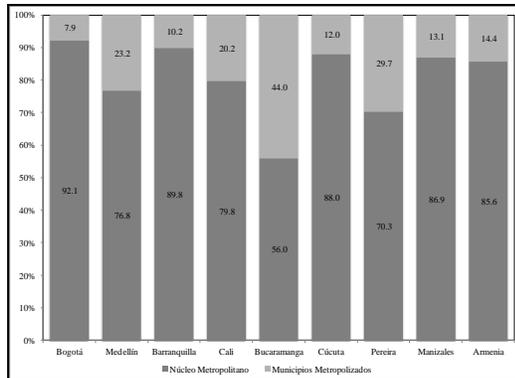
La ampliación de las bases tributarias locales es un aliciente para que los alcaldes y los cabildos de los municipios metropolizados adopten estrategias de desgravación periódica a las nuevas unidades económicas que se localizan en la jurisdicción municipal, estrategia que en ocasiones se apoya en el discurso de la defensa del mercado de trabajo local. Los resultados de esas estrategias deberían captarse, en primer lugar, en una estructura de recaudos y de inversiones locales que guarde coherencia con los objetivos de redistribución poblacional y de la actividad económica que se persiguen. Por consiguiente, esa estructura revela en buena medida el tipo de organización socio-espacial de cada zona metropolitana, siendo los impuestos a la propiedad territorial y a la actividad económica los que revelan de mejor manera tal organización. Los resultados que se presentan en la Gráfica 5 indican que, en materia de la propiedad territorial, los municipios metropolizados de las zonas metropolitanas de Bucaramanga, Pereira y Medellín presentan una distribución espacial más equilibrada, mientras que los de Medellín, Cali y Pereira son los menos afectados por la concentración de la actividad económica en el núcleo metropolitano.

Si se adopta una visión menos restrictiva de la noción de la base tributaria, esto es, que supere la visión de que ella se determina por el mayor número de contribuyentes del impuesto de industria y comercio con un gran volumen de ventas y por el mayor número de activos inmobiliarios para diversos usos que pagan el impuesto predial, esas diferencias en las estructuras metropolitanas de los tributos locales están asociadas a las diferentes tarifas que han adoptado en cada municipio, a los hábitos de pago de los contribuyentes locales y la existencia de mecanismos persuasivos y coactivos que estimulan el recaudo.

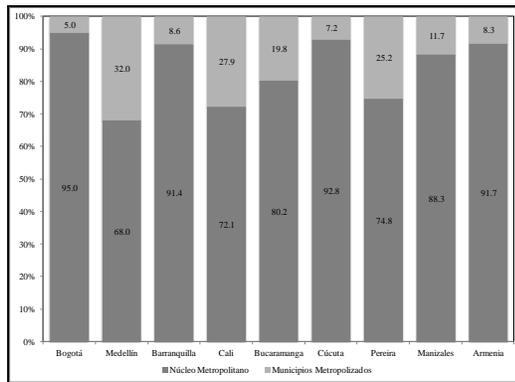
POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

Gráfica 5

Estructura metropolitana del Impuesto Predial y del Impuesto de Industria y Comercio, Colombia 1984-2010
(Porcentajes)



(a) Predial



(b) Industria y Comercio

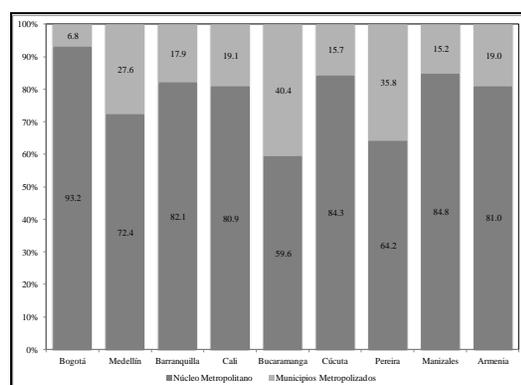
Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

Tratándose de los efectos de esas diferencias en los recaudos, el primero es la estructura de la inversión pública local. Además de los tributos a la propiedad y a la actividad económica, los municipios recaudan otros gravámenes y, además, se endeudan periódicamente para financiar ciertas inversiones. Cuando operan las autonomías en un medio metropolitano, ellas limitan el aprovechamiento de economías de escala en la provisión de ciertos bienes públicos y, además, imponen una limitación artificial a la demanda de los mismos pues, en la práctica, ese tipo de bienes son usados por residentes en otras jurisdicciones municipales de la misma zona metropolitana. El resultado es un desequilibrio intra-metropolitano en la provisión de bienes

públicos que encarna, en la mayoría de los casos, una desvalorización de la periferia metropolitana con signos como el de la expansión empobrecedora cuya cara segregacionista se representa en la onerosa ocupación residencial suburbana y en la proliferación de vecindarios pobres en zonas de alto riesgo. Según se infiere de la gráfica 6, nuevamente las zonas metropolitanas de Bucaramanga, Pereira y Medellín detentan la estructura menos concentrada en la inversión local y, por tanto, la población de sus municipios metropolitanizados experimenta menos segregación socio-espacial que las demás.

Gráfica 6

Estructura metropolitana de la inversión local, Colombia 1984-2010
(Porcentajes)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación.

Si bien son variadas las fuentes locales para financiar la inversión pública local, hay una asociación positiva entre los gravámenes locales y el nivel alcanzado por esta última. Ese nivel es crucial en un país como Colombia en el que, según se verificó en el cuadro 7, las carencias de bienes y servicios públicos alcanzan una notable incidencia en la población así distribuida en el territorio, situación en la que, entre otras cosas, opera mejor la identificación de prioridades de inversión social que la mera preferencia de los bienes públicos como criterio orientador de la intervención del Estado.

Esa asociación positiva entre los recaudos y la inversión requiere normalizarse de alguna manera para efectos analíticos, siendo los cálculos *per cápita* una de esas formas que, de manera semejante al empleo de medidas como el PIB *per cápita*, revelarían el esfuerzo impositivo local y el nivel alcanzado por la inversión pública local, lo que facilita las comparaciones sin que, obviamente, se persiga con ellas alguna pretensión analítica en materia distributiva o exhaustiva en términos del desarrollo. No

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

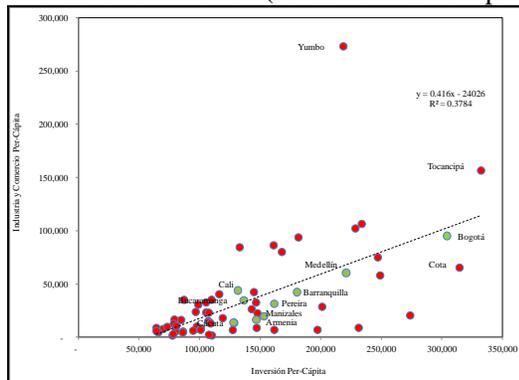
hay que perder de vista que el impuesto de industria y comercio es un gravamen al *capital en movimiento*, mientras que el impuesto predial grava el *capital inmovilizado* y, por tanto, los resultados económicos de esas imposiciones son diferentes. En la gráfica 7 se presentan esas asociaciones como resultado de la descentralización fiscal en los últimos 25 años en los municipios que componen las zonas metropolitanas identificadas.

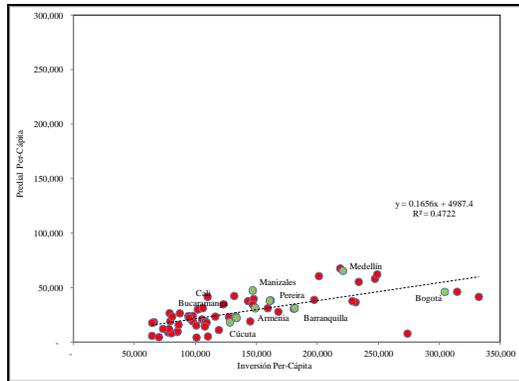
La pendiente de la línea de tendencia es superior en la asociación entre el esfuerzo impositivo *per cápita* en industria con la inversión local que en el predial, obedeciendo ello al nivel alcanzado por algunos municipios metropolitanizados cuya dinámica fabril ha adquirido cierta trascendencia, entre los que sobresalen Yumbo, en la zona metropolitana de Cali, y Tocancipá, en la Sabana de Bogotá. Ese último municipio, con Cota y Bogotá, son los que han efectuado la mayor inversión local *per cápita* entre el conjunto de jurisdicciones municipales estudiadas, habiendo encuadrado esos municipios metropolitanizados una enconada disputa tributaria por las localizaciones industriales al núcleo metropolitano y, colateralmente, al resto de los municipios de la Sabana de Bogotá, estrategias que se analizarán más adelante no sin antes estudiar las tendencias que se resumen en tales resultados.

Las conductas de los gobernantes locales y sus ejecutorias constituyen una preocupación por científicos sociales que, a través de diferentes procedimientos, intentan dilucidarlas a fin de desentrañar sus vínculos con la reproducción de los sistemas políticos y con el devenir de la democracia. Asida a la hipótesis del “ciclo político de los negocios” se ha formulado la *hipótesis de la procrastinación municipal* que afirma que “en el período preelectoral el alcalde aumenta el gasto y debilita el recaudo tributario para granjearse el favor popular” (Rubiano 2011, 112).

Gráfica 7

Inversión pública local y gravámenes locales *per-cápita* en zonas metropolitanas de Colombia 1984-2010 (Promedio anual a precios constantes de 2000).





Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Banco de la República, del Departamento Nacional de Planeación y del DANE.

LAS TENDENCIAS EN LOS NÚCLEOS

Utilizando las mismas medidas *per cápita* y sin considerar los dos primeros períodos de alcaldes electos por voto popular en los que los mandatos concluían hacia mitad del año, ni el período para el que no se dispone de información sobre el último año, las tasas de crecimiento promedio de la inversión local en el último año son superiores a los de los primeros años de mandato, que desde el 2004 se prolongó en un año, en 29 de los 66 municipios considerados (43,9%), mientras que el recaudo de industria y comercio fue superior en 17 casos (25,8%) y el del predial en 22 casos (33,3%). No hay que perder de vista que, en los términos de la hipótesis del *gobierno del último año*, el crecimiento en la inversión local y la contracción en el recaudo son dos fenómenos que deben ocurrir inevitablemente de manera simultánea, situación que no ocurre en ninguno de los municipios de las zonas metropolitanas.

No es plausible una acción deliberada de los mandatarios locales para relajar el recaudo local, a no ser con improbables medidas como el cierre temporal o permanente del aparato local de tesorería y, más aún, la base impositiva se lega de período en período, siendo la verdadera gestión tributaria la que la amplía actualizando las bases gravables, incorporando más contribuyentes o ejerciendo la presión coactiva sobre los morosos. La primera puede ser muy impopular entre la base electoral, pero las otras dos estrategias solo lo son entre una porción del electorado que es minoritaria; de hecho, son estrategias que pueden inclinar la favorabilidad política del resto del electorado hacia el gobierno de turno.

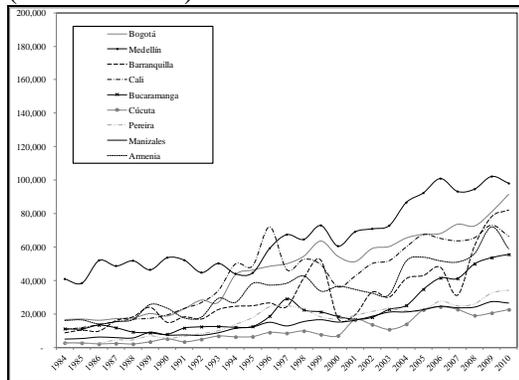
El rasgo estructural de los recaudos *per cápita* en los núcleos metropolitanos es su tendencia creciente en todos los casos, presentándose

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

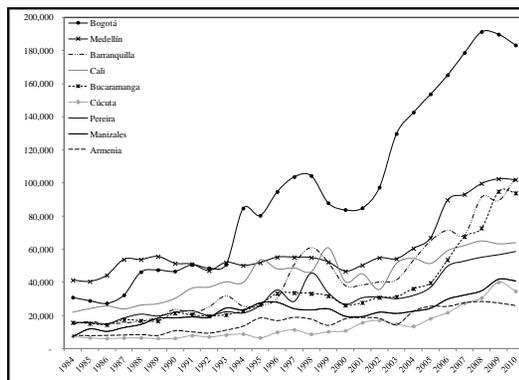
diferencias en nivel y en oscilaciones más o menos protuberantes como resultado del perfil local de los contribuyentes que componen en parte su base tributaria. En el caso del impuesto predial, es evidente la estabilidad y predominancia de Medellín y, en ese núcleo, de ese gravamen sobre el de industria y comercio que ha repuntado en el último lustro. En cambio, el esfuerzo tributario en industria y comercio de Bogotá es aún más prominente y, además, se puede apreciar como guarda una tendencia semejante al del PIB pues, por ejemplo, en coyunturas como la de 1999/2000 presentó una contracción considerable, mientras que de allí en adelante describe un auge que cesa en la coyuntura crítica de 2008/2009.

Gráfica 8

Recaudo *per-cápita* en los núcleos metropolitanos, Colombia 1984-2010
(Pesos de 2000)



(a) Predial



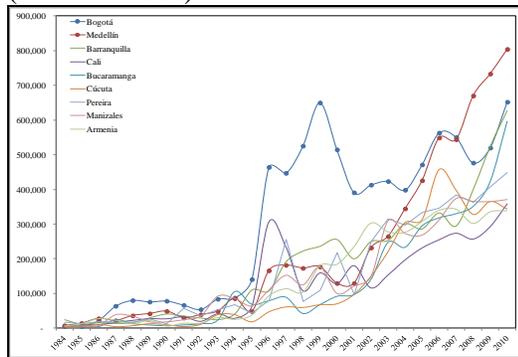
(b) Industria y Comercio

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

Las diferencias en nivel sugieren que hay un margen para que, a través de reformas tributarias locales, se actualicen las bases y se alcancen niveles más elevados de inversión local, sin llegar a desestimular la actividad económica local. En tal inversión se encuentran una serie de desembolsos que tienen un comportamiento inercial que hace que difícilmente descienda su participación en las ejecuciones anuales, mientras que la introducción de los presupuestos plurianuales de inversión ha permitido incorporar el ciclo de proyectos de inversión que toman más de un período fiscal. Tal vez sea por esa última razón que las ejecuciones de la inversión en el último período puedan ser las más elevadas del período de los alcaldes.

Gráfica 9

Inversión *per-cápita* en los núcleos metropolitanos, Colombia 1984-2010
(Pesos de 2000)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

La inversión local de Bogotá revela, como en ningún otro caso, una tendencia proclive al ciclo económico general, mientras la de Medellín ofrece rasgos anti-cíclicos que comparte, recientemente, con la de Barranquilla y Bucaramanga. Las brechas entre los núcleos, que se exacerbaban durante el segundo lustro de la década de los noventa, se han ido moderando especialmente entre los cuatro núcleos mencionados, fenómeno que pone de presente la posibilidad de que ocurran relevos de trascendencia en el impulso de los gobiernos locales a la superación de las carencias y el consecuente incremento en la calidad de vida.

LAS TENDENCIAS EN LOS MUNICIPIOS METROPOLIZADOS

La tendencia en el recaudo de los impuestos locales en los municipios metropolizados, medido igualmente en términos del esfuerzo tributario *per*

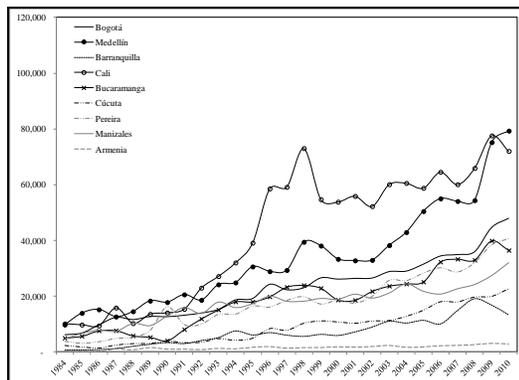
POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

cápita, es creciente y en las diferencias en la pendiente se distinguen dos grupos de municipios metropolitanizados, siendo el primero el conformado por los de las zonas metropolitanas de Cali, Medellín y Bogotá y el segundo, por los de las restantes seis zonas, distinguiéndose uno de otro por el incremento creciente en esa pendiente –mayor recaudo– y por el crecimiento normal –recaudo burocrático–. No hay que perder de vista que se han agregado tanto los recaudos como la población de las zonas, sacrificando el análisis de las diferencias locales existentes y, en la mayoría de los casos, muy relevantes, por una visión de conjunto que intenta sintetizar unos resultados colectivos como si en esos municipios metropolitanizados ya operara una política tributaria local que dé un tratamiento común a los propietarios territoriales y a las unidades económicas que allí operan.

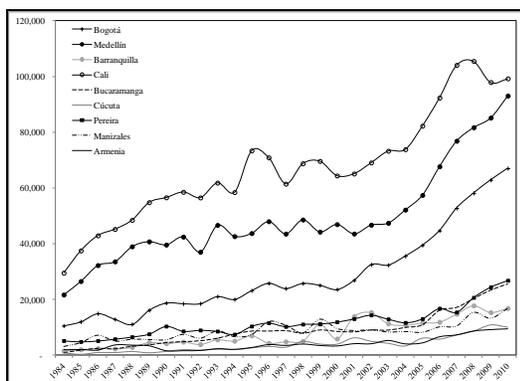
Durante algo más de dos décadas, los municipios metropolitanizados de Cali se distinguieron por el esfuerzo tributario en el predial, siendo relevado en la coyuntura 2010 por los del Valle del Aburrá, mientras que los de la Sabana de Bogotá son los más rezagados de ese primer grupo. Tratándose del esfuerzo tributario en industria y comercio, ese orden es aun más pronunciado y estable a lo largo del tiempo. Como ya se dijo, dentro de este grupo tampoco hay evidencias de *procrastinación municipal*. La competencia fiscal municipal, de existir, sitúa a los municipios metropolitanizados de Cali como los ganadores frente al núcleo metropolitano y frente al resto de zonas metropolitanas del país. En el caso de los municipios metropolitanizados de la Sabana de Bogotá, resultan perdedores frente a los de Cali y el Valle del Aburrá.

Gráfica 10

Recaudo *per-cápita* en los municipios metropolitanizados, Colombia 1984-2010
(Pesos de 2000)



(a) Predial



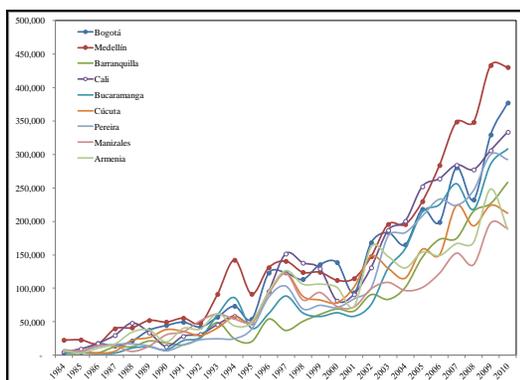
(b) Industria y Comercio

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación

La tendencia de la inversión local *per cápita* es igualmente ascendente y la pendiente en todos los casos es superior a la de los recaudos. Sin embargo, la inversión *per cápita* es de menor nivel que la que se ejecuta en los núcleos metropolitanos, fenómeno que es una proxy de la oferta de bienes públicos en cada zona y que, en buena medida, se revela en la diferencia en la incidencia de esas carencias que se presentan en el Cuadro 7. Los municipios metropolizados de Cali que detentan el mejor esfuerzo tributario son los terceros en ejecución del gasto, mientras que los del Valle del Aburrá han repuntado en el último lustro, dejando rezagados al segundo lugar a los de la Sabana de Bogotá.

Gráfica 11

Inversión *per-cápita* en los municipios metropolizados, Colombia 1984-2010 (pesos de 2000)



Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación.

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

Al plantearle competencia fiscal a los núcleos metropolitanos, los municipios que adoptan estrategias de desgravaciones lo hacen también a sus vecinos y al resto de zonas metropolitanas del país pues, como se analizó en el segundo acápite, en Colombia opera el poli-metropolitanismo a la cabeza de un régimen territorial de ciudades primadas. Por no tener claramente identificado el competidor en contienda, los municipios que adoptan tales estrategias no consideran los impactos metropolitanos que sus decisiones acarrearán y que, en general, conducen al empobrecimiento de la zona en su conjunto. El afán industrializador de los municipios metropolizados que condujo a la adopción de esas estrategias, tuvo cierta eficacia para los primeros que diseñaron esquemas de desgravación periódica del impuesto de industria y comercio pero, cuando esa práctica se generalizó, no ha encontrado la demanda suficiente por desgravaciones por el limitado tamaño del mercado interno y las limitaciones en materia de competitividad internacional. Esas desgravaciones serían muy eficaces si se acompañaran de una ampliación del mercado interno que, por su parte, es posible con una recomposición en la distribución funcional del valor agregado mediante la que se amplíe el fondo salarial y, por esa vía, se reactive la demanda interna.

EL RÉGIMEN DE DESGRAVACIONES: EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE BOGOTÁ

Ante la intermediación activa de los gremios de la producción y el comercio, los alcaldes desarrollistas de los municipios metropolizados elaboran discursos acerca de la industrialización local como fuente de riqueza, bienestar y empleo, y movilizan el aparato administrativo local –la alcaldía y el concejo municipal– para exonerar del pago de los tributos locales –impuesto predial y de industria y comercio– a las empresas manufactureras que localicen los procesos productivos en su jurisdicción, siempre y cuando se sujeten a ciertas reglas como los montos de inversión productiva, de empleos directos para los residentes y de moderación del impacto negativo sobre el medio ambiente. Transmitir el slogan del municipio “emporio industrial nacional” es la condición para que la exoneración sea aceptada popularmente y, con tal propósito, se recurre luego a estrategias propias de la biopolítica para que los potenciales detractores se abstengan de realizar oposición a tales medidas a riesgo de ser tildados como anti-desarrollistas o enemigos del municipio.

El alcalde, fortalecido por la Constitución Política para “defender los intereses del municipio”, no vacila en ejercer la autonomía local en la exoneración de las firmas industriales en razón a que los de otros municipios ya lo vienen haciendo. Ahí se encuentra el inicio de las reacciones en cadena semejantes a las de una “carrera armamentista” que moldea la conducta de cualquier alcalde pues, en efecto, lo han convencido de que si su vecino está haciendo desgravaciones, en su municipio también habrá que hacerlo a riesgo de no participar de las nuevas localizaciones industriales o de los potenciales ensanchamientos de las plantas manufactureras.

Pero esto solo puede ocurrir con la difusión de varios sentidos comunes. El primero es que todo impuesto local afecta negativamente la dinámica de la inversión industrial y, por tanto, al empleo. El segundo es que el núcleo metropolitano no debería concentrar tanta capacidad productiva y, además, que sus autoridades no están dispuestas a adoptar políticas desconcentrativas. Y, por último, que la exoneración tributaria del presente producirá mayores beneficios al municipio en el futuro cercano. Al igual que la mayoría de los sentidos comunes que se difunden en sociedades conservadoras, esos tres carecen de fundamento científico y, sin embargo, gozan de gran soporte político. El cuarto es que en su afán maximizador de beneficios, el industrial que decide sobre la localización le da prioridad a la carga impositiva local sobre otros determinantes de su elección. Las evidencias empíricas, sin embargo, apuntan en otras direcciones.

En la coyuntura de 2001 Colombia afrontaba la recuperación de la debacle inmobiliaria que se profundizó dos años atrás y que heredó un nivel de precios del suelo bastante elevado y resistente a disminuir, especialmente en los núcleos metropolitanos. Pero también se experimentaba un auge de la inversión industrial. La imbricación de ambos fenómenos tornó a los municipios de la Sabana propicios para la localización industrial nueva, de manera que firmas como la cervecería Leona realizaron un gran negocio al adquirir grandes extensiones de terreno a precios más bajos que los de Puente Aranda en Bogotá para la instalación y futura expansión en zonas ambientales como el Humedal de Canavita, en Tocancipá. Aunque en el municipio ya se había entrado en un programa de exoneración de impuestos locales que “contagió” a otros municipios de la Sabana, en la lista de los determinantes la cuestión de los precios del suelo y la permisividad urbanística y ambiental (otras razones) adquirió mayor trascendencia que cualquier otro factor.

Cuadro 8

Importancia relativa (%) de los determinantes de la localización industrial para 97 establecimientos de la Sabana en 2001

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

Factor	Tipo de establecimientos industriales de acuerdo con su nivel de inserción metropolitana		
	Consolidada	Transición	Emergente
Precios del suelo	39,3	41,4	16,7
Regulación Urbanística	35,7	17,2	8,3
Otras razones	35,7	58,6	62,5
Ventajas tributarias	14,3	20,7	0,0
Congestión vehicular	17,9	6,9	12,5
Mano de obra	7,1	17,2	8,3

Fuente: Alfonso (2001, 242).

Los gravámenes locales se soportan en estatutos del orden nacional en los que es posible encontrar *exoneraciones explícitas* a la actividad económica local que toman al menos tres formas: un régimen de prohibiciones a los municipios que impiden que ellos impongan gravámenes a las actividades agroexportadoras, la prescripción del cobro de los impuestos en mora pasados cinco años ante la ausencia de un procedimiento coactivo local y, más recientemente, la desgravación en el tránsito internacional de insumos y materias primas industriales que ha desatado una vorágine de zonas francas en la Sabana de Bogotá. Pero interesa analizar las formas como esas desgravaciones locales se adoptan desde los municipios metropolitanizados y, con tal propósito, el cuadro 4 sintetiza esas estrategias para una docena de municipios de la Zona Metropolitana de Bogotá, incluido el núcleo principal.

Cuadro 9

Regímenes de exenciones al impuesto de industria y comercio para establecimientos industriales que se localicen en la jurisdicción municipal de algunos municipios de la zona metropolitana de Bogotá

Municipio	Rango de la Tarifa (Por mil)	Régimen de exenciones
Bogotá	4.14 -11.4	No hay.
Facatativá	6.0 – 7.0 (2009)	No hay.
El Rosal	5.5 - 7.0	Cualquier industria no contaminante que se instale en la jurisdicción del municipio y que genere empleos directos a personas residentes en el municipio con mínimo 3 años de antigüedad, estará exento del Impuesto de Industria y Comercio durante 2 años de la siguiente forma: 10 a 50 empleos, 20%; 51 a 100 empleos, 30%; y, 100 en adelante, el 40%.
Subachoque	3.0 (2002)	Se exime por tres años del pago del impuesto a empresas “no contaminantes” en un 30% si generan entre 10 y 50 empleos, 40% si generan entre 51 y 100 empleos y en 50% si generan más de 100 empleos. Las fami-empresas que generen al menos 5 empleos disfrutarán por dos años de esa exención.

Madrid	5.0 – 7.0 (2008)	Las empresas que desarrollen actividades industriales no contaminantes que empleen al menos el 50% de su planta con residentes en el municipio podrán reducir su base gravable en 90% de los ingresos brutos durante el primer año, 70% en el segundo, 50% en el tercero, 30% en el cuarto y 10% en el quinto año.
Mosquera	6.0 – 7.0 (2008)	Grandes contribuyentes del impuesto de industria y comercio que generen empleos directos en un 50% del personal que requieran para el desarrollo de sus actividades y que sean oriundos o con domicilio probado en el municipios, serán exonerados del pago de Impuesto de Industria y Comercio en el 50% durante los cinco primeros años continuos.
Zipaquirá	3.0 - 6.0 (2005) 4.1 - 7.0 (2009)	Estímulo a la constitución de empresas nuevas: primer año, 100%; segundo año, 100%; tercer año, 90%; cuarto año, 80%; quinto año, 70%; sexto año, 60%, y, séptimo a décimo año, 50%.
La Calera	4.0 - 7.0	Entre 20 y 30%
Gachancipá	3.0 - 7.0	Se exonera por diez (10) años del pago de los impuestos de industria y comercio predial unificado a las empresas industriales, comerciales y de servicios, sector solidario y de la construcción, así: primer año, 50%; segundo año, 40%; tercer año, 30%; cuarto año, 20%, y quinto año, 10%. Del sexto año en adelante la exoneración será del 5%.
Cajicá	5.0 – 7.0 (2008)	Exención por tres años para empresas industriales que realicen actividades de bajo y medio impacto ambiental y que empleen al menos el 50% de su planta con residentes en el municipio: el primer año, el 35%; el segundo, el 30% y el tercero, el 15% del impuesto. Para las inversiones de las firmas ya instaladas en el municipio la exención es del 30, 20 y 10%, siempre que esa inversión supere los 3.000 salarios mínimos legales vigentes y la planta lo haga al menos en un 5%.
Sopó	5.0	Se concede exención parcial del impuesto de industria y comercio, por tres años, a todas las empresas que se establezcan en el municipio, demostrando que mínimo el 60% de sus empleados son residentes en Sopó. La exención parcial será: primer año, el 50%, del impuesto a pagar, el segundo año, el 30% del impuesto a pagar y el tercer año, 15%, y partir del cuarto año toda empresa pagará el 100% del impuesto.
Tocancipá	4.5 – 7.0 (2008)	Exención por cinco años del impuesto en cuantía que va del 50 al 10% a empresas industriales de bajo y medio impacto ambiental que contraten a residentes en el municipio como personal no calificado (del 55% de la planta de personal en el primer año hasta el 75% en el quinto año), técnico (del 40 al 70%), administrativo (del 20 al 30%) y profesional (del 10 al 30%). Esas exenciones operarán también cuando hayan inversiones de ampliación que superen los 1.000 salarios mínimos legales y se amplíe la planta en al menos un 20%.

Fuente: Elaborada por el autor con base en los estatutos tributarios locales.

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

Las desgravaciones son diferenciales y se encuentran de manera *implícita* y *explícita* en los estatutos tributarios locales. Las *desgravaciones implícitas* las detentan las industrias que debiendo pagar la tarifa máxima en Bogotá (11,4 por mil) se localizan en alguno de los municipios metropolitanizados en donde pagan, a lo sumo, el 7 por mil. Ese diferencial del 4,4 por mil es la primera fuente de la renta institucional de las firmas industriales. Las *desgravaciones explícitas* se incorporan en el régimen de exenciones al impuesto de industria y comercio, y en ocasiones al predial, en los estatutos tributarios locales y se diferencian como expresión de la competencia fiscal intra-metropolitana por los emplazamientos industriales. La condición del impacto ambiental bajo y medio se emplea como regla de acceso al suelo metropolitano que requiere el emplazamiento industrial, mientras que la de la proporción de la planta de personal surtida con residentes en los municipios metropolitanizados es la de acceso al mercado de la fuerza de trabajo más productiva de la zona metropolitana. Esas desgravaciones se diferencian, además, en el número de años en los que opera la desgravación, en los montos y en la base de las mismas que pueden ser tanto el impuesto resultante como la base gravable y, además, discriminan contra la pequeña empresa. Adviértase que en Facatativá, que es la cabecera municipal de la Provincia de Sabana Occidente, no se ha incurrido en ese tipo de desgravaciones pues, de hecho, la mayor dinámica industrial metropolitana pivota sobre Mosquera, colindante con Bogotá y a sus conurbados Funza y Madrid.

Una de las cuestiones centrales en la revisión de la experiencia norteamericana es si la capacidad de gasto local se afecta o no con las desgravaciones a la industria. *Perogrullo* afirma que sí se afecta y, por tanto, la cuestión es ¿por qué razón los gremios de la producción persiguen esa desgravación en la Zona Metropolitana de Bogotá? Es decir, con una menor capacidad de inversión de los municipios metropolitanizados esas firmas operan en un medio desvalorizado y, por tanto, la contradicción en marcha se pone de manifiesto cuando otras firmas de las misma rama que operan en otras zonas metropolitanas, con mejores dotaciones de bienes públicos que se producen con el pago de sus gravámenes locales, se tornan cada vez más competitivas. La respuesta es que son capitalistas arcaicos que desconocen el potencial de la externalidad positiva de los bienes públicos para su actividad y que, por tanto, tienen interés en una renta institucional que les permita incrementar su gasto en consumo ostentoso.

La otra cuestión estudiada en Estados Unidos es si esas desgravaciones diferenciales inciden o no las decisiones de localización industrial en las

zonas metropolitanas. *Perogrullo* no se atreve a decir nada porque no sabe de política. Cuando un establecimiento industrial orientado por capitalistas arcaicos se localiza en algún municipio de la zona atraído por las desgravaciones tributarias, con el paso del tiempo y como resultado de la cotidianidad de encuentros con los miembros de la administración local, entre otras razones, se establecen relaciones de reciprocidad que persiguen la reelección de los mandatarios locales, de un lado y, del otro, la reedición mimética de la desgravación tributaria. Cuando esa colusión asume la forma gremial se da paso al Estado corporativista del ámbito metropolitano que promueve estrategias como la de “Sabana, región libre de impuestos” que impulsó el Consejo Regional Exportador que operaba bajo el auspicio de la Cámara de Comercio de Bogotá.

CONSIDERACIONES FINALES

La *interacción* de los residentes en municipios de una zona, en la que una metrópoli ejerce considerable influencia en el plano poblacional y económico, posee una dimensión coyuntural mediada por los movimientos cotidianos entre esas jurisdicciones y una estructural asociada a los cambios de residencia que, de conjunto, definen una situación de *metropolización*. Esa noción le resta solvencia explicativa a las teorías de los bienes públicos locales que se basan en las preferencias de unos residentes estables que, en última instancia, definen tanto el tipo como el umbral de la intervención de sus gobiernos. Y hablando de tales gobiernos, esas modalidades de interacción también son incómodas para las teorías clásicas del gobierno local puesto que en el territorio sobre el que se gobierna irrumpen de manera consuetudinaria no electores que participan activamente en la vida económica y política del municipio que hace parte de la zona metropolitana.

En Colombia, la emergencia de zonas con esas características de interacción es un fenómeno con escaso reconocimiento en el plano académico y político, debido a que la idea de una nueva organización territorial del Estado se ha sesgado hacia la construcción regional pasando por alto los efectos de concentración del crecimiento poblacional y económico del país que entraña la metropolización.

En los términos descritos, se han identificado nueve zonas metropolitanas que hacen del *polimetropolitanismo* el fenómeno más desequilibrante del sistema urbano colombiano. La superación de las carencias materiales e inmateriales que hacen más difícil la existencia de las personas es una preocupación societal que embarga la acción del Estado en sus diferentes niveles. El que nos ocupa, el territorial, es indisociable de esa

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD, COLOMBIA 1984-2010

geografía humana que se ha analizado y que se aleja por mucho de los criterios del equilibrio espacial dando lugar, por el contrario, a un sistema urbano cuyo desequilibrio se reproduce de manera paulatina y persistente. Sin contar con ese hecho trascendente, las intervenciones del Estado en materia de ordenamiento territorial son inocuas y, por tanto, de un elevado costo social. Por su parte, la política de reordenamiento territorial para enfrentar ese desequilibrio requiere de diagnósticos diferentes que develen las potencialidades redistributivas que, en el marco del principio de la solidaridad territorial, sean aprovechables en aras del desarrollo.

Colombia ha ingresado en esa etapa del *polimetropolitanismo* de manera un tanto tardía, pues en América Latina, como en otros lugares del mundo, el fenómeno ya alcanza umbrales megalopolitanos. Mientras en Asia la construcción de megalópolis es un propósito deliberado de la política urbana, en los Estados Unidos la discusión se centra en la actualidad en las desventajas de ese tipo de estrategias. En ese último país se denominó como “Gargantúa” a esa invención de un gobierno local, mientras que en la Italia de hoy se sugiere la “institución de la Ciudad Metropolitana o de otra forma más “ligera” de cooperación formal, debe estar basada en un código tributario” (Piperno et al. 2006, 34).

La cuestión fiscal ocupa un lugar central en las investigaciones sobre el devenir de las zonas metropolitanas. La necesidad de la coordinación de políticas tributarias local y de estrategias de inversión mancomunadas entre los entes territoriales que componen una zona metropolitana, es perseguida en casi todas las latitudes en tanto contrarrestan la fragmentación territorial intra-metropolitana y promueven la equidad. En las zonas metropolitanas de Colombia y, en especial, en la de Bogotá, la competencia fiscal se encuentra en su fase más arcaica que se caracteriza por una orgía de desgravaciones a los establecimientos industriales que termina, en última instancia, generando el empobrecimiento de los vecinos de la zona metropolitana y de ésta en su conjunto. Las decisiones de localización industrial en la zona metropolitana de Bogotá están gobernadas, en buena medida, por la posibilidad de reeditar en el futuro los acuerdos de reproducción política y de prolongación de las desgravaciones tributarias a la industria. Es allí en donde el corporativismo revela un nuevo interés, siendo tal lógica de la reciprocidad la que comanda el devenir del Estado corporativista colombiano en su cara metropolitana.

La calidad de vida en Bogotá y su área de influencia inmediata tendría que ser de mayor nivel que el que se experimenta en la actualidad, y el que esta generación legará a las venideras es un mediocre porcentaje del que podrían detentar. Esta idea pesimista –aunque no apocalíptica–, se lanza para discutir el tipo de intervención estatal que realizan los gobiernos de los

20 entes territoriales de la zona metropolitana Bogotá, que se refleja en el devenir de su poblamiento y de sus mercados de trabajo y residenciales, principalmente. Esa intervención se encuentra mediada por la intermediación de los gremios que allí operan en procura de sus ambiciones, y que propende por las desgravaciones tributarias locales y por la adecuación de la regulación urbanística a sus intenciones de ocupación del territorio metropolitano, al paso que la brecha entre la productividad del trabajo y de los salarios industriales metropolitanos se amplía. Dos contradicciones entraña esa forma de intervención corporativista: el constreñimiento de las posibilidades del bienestar colectivo para la población metropolitana que se esgrime comúnmente en el discurso gremialista-corporativista y el deterioro del mercado interno en que se soporta la acumulación capitalista de base metropolitana.

Una de las consecuencias de la contradicción de la política de exoneración tributaria en la Sabana es que, en un régimen de bajos salarios industriales, es plausible esperar un incremento en la demanda de suelo para usos residenciales de hogares de bajos ingresos, pero las decisiones de ordenamiento territorial cierran tal mercado a esos hogares mientras que amplía la oferta suburbana para hogares de ingresos altos. Otro discurso se levanta entonces para justificar tales políticas –el *Síndrome de Soachización* de la Sabana– que intenta evitar a toda costa la apertura de la metrópoli a la población más vulnerable. Del lado del mercado de trabajo se ha llegado a un estado de cosas en las que el debate sobre el desempleo se ha localizado en torno a los costos laborales, problema contable que poco o nada tiene que ver con el fenómeno en cuestión, pero sí con la ampliación de la brecha entre productividad y salarios. Los discursos sobre la competitividad por costos se esgrimen para amparar esos errores. En el intertanto, aquellas zonas metropolitanas en las que no hay desgravaciones y se ha optado por concertar mejorar salariales, son más prósperas y amables pues, en efecto, la valorización del capital que se alcanza es compatible con la ampliación de los beneficios sociales metropolitanos.

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abramo, P. “La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana”. Serie *Textos Urbanos*, 9, Quito, OLACCHI – Municipio Metropolitano de Quito, 2011.
2. Adams, J. “Cómo la urbanización puede ser el motor del crecimiento”, en *Urban World*, 1, Nairobi, UN-Habitat, 2008.
3. Alfonso, R. Ó. “Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales”, en *Borradores de Economía*, 31, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
4. Alfonso, R. Ó. “Pautas de localización industrial en la Sabana”, en *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
5. Arévalo, H. D. y Ó. Rodríguez S. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
6. Biau, D. “El auge de las ciudades en China y la India”, en *Urban World*, 1, Nairobi, UN-Habitat, 2008.
7. Blair, J. P. y Premus, R. “Major Factors in industrial location: a review”, en *economic development quarterly*, I, 1, 1987.
8. Briffault, R. “The local government boundary problem in metropolitan areas”, en *Stanford Law Review*, 48, 5, 1996.
9. Brueckner, J. K. y Saavedra, L. A. *Do Local Governments Engage in Strategic Property-Tax Competition?*, 1998.
10. Crihfield, J. B. & M. P.H. Panggabean. “Is Public Infrastructure Productive? A Metropolitan Perspective Using New Capital Estimates”, en *Regional Science and Urban Economics*, 25, Elsevier Science B.V, USA, 1995.
11. Duffy-Deno, K. T. & R. W. Eberts. “Public infrastructure and regional economic development: a simultaneous equations approach, 1989”, en [<http://clevelandfed.org/research/workpaper/index.cfm>].
12. Fujita, M. J., V. Henderson., Y. Kanemoto y T. Mori. “Spatial distribution of economic activities in Japan and China”, en *Handboork of Regional and Urban Economics*, 4, 2004.
13. Gabaix, X., Ioannides y M Yannis. “The evolution of city size distributions”, en *Handbook of regional and urban economics*, 4, 2004.

14. Glaeser, E. L. “Are cities dying?”, en *The Journal of Economics Perspective*, 12, 2, American Economic Association, 1998.
15. Gottmann, J. *América*. Barcelona y otras ciudades, editorial Labor, 1966.
16. Gyporku, J. y J. Tracy. “The structure of local public finance and the quality of life”, en *The Journal of Political Economy*, 99, 4, Chicago, University of Chicago, 1991.
17. International City/County Management Association & Smart Growth Network. *Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation*. Traducción al español por Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable - Escuela de Asuntos Ambientales, Universidad Metropolitana San Juan, Puerto Rico, 2003.
18. Jay Helms, L. “The effect of state and local taxes on economic growth: a time series – cross section approach”, en *The Review of Economics and Statistics*, 4, 1985.
19. Lavoie, M. *La economía postkeynesiana: un antídoto al pensamiento único*, Barcelona, Icaria Editorial – Antrazyt, 2005.
20. Mieszkowski, P. y Mills E. S. “The causes of metropolitan suburbanization”, en *Journal of Economic Perspectives*, 7, 3, 1993.
21. Oates, W. E. *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
22. Ostrom, V., Ch. M. Tiebout y R. Warren. “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”, en *The American Political Science Review*, 1958.
23. Piperno, S., S. Piazza y G. Pola. “Sviluppo urbano e interdependenze fiscal nelle aree metropolitane: un’esplorazione preliminare con riferimento all’area metropolitana di Torino”, en *Contributi di Ricerca*, 203, Turín, Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte, 2006.
24. Rubiano, B. M. “Análisis de los determinantes de la localización de las unidades económicas en el área de influencia de Bogotá”. *Informe final de consultoría*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, 2008.
25. Rubiano, P. N. “Ciclo político de los negocios y tamaño municipal: Colombia 1998-2008”, en *Revista de Economía Institucional*, 25, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.
26. Streeck, W. y Ph. C. Schmitter. “Comunidad, Mercado, Estado ¿y asociaciones? La contribución posible del gobierno del interés al orden social”, en Del Águila, R., F. Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.

POLIMETROPOLITANISMO Y FISCALIDAD,
COLOMBIA 1984-2010

27. Singer, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo, Editora Contexto, 1998.
28. Sivaramakrishan, K. C., y Green, L. *Metropolitan Management, the Asian experience*. Nueva York y otras ciudades: Oxford University Press - Economic Development Institute of The World Bank, 1986.
29. Tiebout, Ch., M. “A pure theory of local expenditures”, en *The Journal of Political Economy*, 64, 5, Chicago, The University Chicago Press, 1956.
30. UNFPA. *Estado de la población mundial 2007: liberar el potencial del crecimiento urbano*, New York, UNFPA, 2008.
31. Wilson, J. D. “Theories of tax competition”, en *National Tax Journal*, 52, 2. ABI/INFORM Global, 1999.
32. Wasylenko, M. J. “Evidence of fiscal differentials and intrametropolitan firm relocation”, en *Land Economics*, 56, 3 University of Wisconsin, 1980.
33. Zhuoyong, Ch. “Urbanization and spatial structure evolution of urban system in China”, en *IDE*, 439, Tokyo, Institute of Developing Economies – RETRO, 2008.
34. Zodrow, G. R. y Mieszkowski, P. Pigou, “Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods”, en *Journal of Urban Economics*, 19, 1986.

Páginas web visitadas

www.jstor.org

www.banrep.gov.co

www.dnp.gov.co

DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
1	Juan Santiago Correa	Urbanismo y transporte: el tranvía de Medellín (1919-1950)	2002
2	Álvaro H. Chaves C. y Helmuth Y. Arias G.	Cálculo de la tasa interna de retornos educativos en Colombia	2002
3	Fernando Bernal C.	Gobernanza pública, violencia y políticas de alivio a la pobreza. La ampliación del marco conceptual del Programa Familias en Acción	2003
4	Sandra L. Guerrero S.	Evaluación de la racionalidad del plan de descontaminación del río Bogotá a partir del análisis de costo mínimo y tasa retributiva	2003
5	Humberto Bernal Castro y Byron Ortega	¿Se ha desarrollado el mercado secundario de acciones colombiano durante el período 1988-2002?	2004
6	Liliana Chicaíza	Valoración de primas de reaseguro para enfermedades catastróficas utilizando el modelo de Black-Scholes	2005
7	Rosaura Arrieta, Aura García y Elsa Doria	Movilidad social en el asentamiento subnormal de Ranchos del Inat 2004	2005
8	Álvaro H. Chaves C.	Evolución de la productividad multifactorial, ciclos y comportamiento de la actividad económica en Cundinamarca	2005
9	Liliana López C. y Fabio F. Moscoso	La eficiencia portuaria colombiana en el contexto latinoamericano y sus efectos en el proceso de negociación con Estados Unidos	2005
10	Andrés F. Giraldo P.	La neutralidad del dinero y la dicotomía clásica en la macroeconomía	2005
11	Diego Baracaldo, Paola Garzón y Hernando Vásquez	Crecimiento económico y flujos de inversión extranjera directa	2005
12	Mauricio Pérez Salazar	Mill on Slavery, Property Rights and Paternalism	2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
13	Fabio F. Moscoso y Hernando E. Vásquez	Determinantes del comercio intraindustrial en el grupo de los tres	2006
14	Álvaro H. Chaves C.	Desestacionalización de la producción industrial con la metodología X-12 ARIMA	2006
15	Ómar Fernando Arias	El proceso de fluctuación dinámica de la economía colombiana: reconsideraciones teóricas sobre un fenómeno empírico	2006
16	Homero Cuevas	La empresa y los empresarios en la teoría económica	2007
17	Álvaro H. Chaves C.	Ventajas comparativas del sector agropecuario colombiano en el marco de los recientes acuerdos comerciales	2007
18	William Lizarazo M.	La controversia del capital y las comunidades científicas	2007
19	Mario García y Edna Carolina Sastoque	Pasiones e intereses: la guerra civil de 1876-1877 en el Estado Soberano de Santander	2007
20	José Gil-Díaz	Ministerio de Finanzas: funciones, organización y reforma	2007
21	Mauricio Pérez Salazar	Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana desde la vigencia de la Carta Política de 1991 hasta 2003	2007
22	Mauricio Rubio y Daniel Vaughan	Análisis de series de tiempo del secuestro en Colombia	2007
23	Luis Felipe Camacho	Reflexiones de economía política: la justicia social en la obra de León Walras	2008
24	Óscar A. Alfonso R.	Economía institucional de la intervención urbanística estatal	2008
25	Mauricio Rubio	Palomas y Sankis. Prostitución adolescente en República Dominicana	2008
26	Helmuth Yesid Arias Gómez	La descentralización en Colombia y las autonomías en España	2009

DOCUMENTOS DE TRABAJO

No.	Autor	Título	Año
27	Andrés Mauricio Vargas P. y Camilo Rivera Pérez	Controles a la entrada de capitales y volatilidad de la tasa de cambio: ¿daño colateral? La experiencia colombiana	2009
28	Óscar A. Alfonso R.	Economía institucional de la ocupación del suelo en la región metropolitana de Bogotá	2009
29	Álvaro Hernando Chaves Castro	Dinámica de la inflación en Colombia: un análisis empírico a partir de la curva de Phillips neokeynesiana (NKPC)	2010
30	Diliana Vanessa Cediel Sánchez	Determinantes del recaudo tributario en los municipios del departamento de Cundinamarca	2010
31	Óscar A. Alfonso R.	Impactos socioeconómicos y demográficos de la metropolización de la población colombiana y de los mercados de trabajo y residenciales	2010
32	Mauricio Rubio	Entre la informalidad y el formalismo. La acción de tutela en Colombia	2011
33	Óscar A. Alfonso R.	La geografía del desplazamiento forzado reciente en Colombia	2011
34	Yasmín L. Durán B.	Impacto impositivo en las decisiones de inversión y armonización tributaria. Caso de estudio: la unión europea	2011
35	Ernesto Cárdenas y Jaime Lozano	Economía experimental: una medición de confianza y confiabilidad	2011
36	Helmuth Arias Gómez	Tendencias de la industria regional	2011
37	Isidro Hernández Rodríguez	Tributación en Colombia y los orígenes de su brecha impositiva, 1821-1920	2011
38	Óscar A. Alfonso R.	Polimetropolitanismo y fiscalidad, Colombia 1984-2010	2012