

El Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-

Una medida de las brechas territoriales en
Colombia

Óscar A. Alfonso R.

Universidad Externado de Colombia

No 85/2025

Agosto de 2025



DOCUMENTOS
de **TRABAJO**

Universidad
Externado
de Colombia

Síntesis

Justificación	Las brechas territoriales en el desarrollo humano son amplias y divergentes. Afectar este fenómeno es quizá el propósito principal de las recientes reformas constitucionales tales como el Acto Legislativo 03 de 2024 que reforma el Sistema General de Participaciones y ordena la expedición de una Ley de Competencias que clarifique las órbitas funcionales de los entes territoriales y del nivel central de gobierno. El IDH.A es una medida versátil para medir tales brechas y para verificar periódicamente el avance o retroceso en el cierre de brechas.
Argumentos centrales	<ol style="list-style-type: none">i. El cierre de brechas exige medir los resultados en materia de desarrollo humano y no meramente las capacidades. Esta idea es la que inspira la propuesta metodológica del IDH.A.ii. Las brechas en los dominios se captan con los índices de mortalidad precoz/longevidad, de educación y de ingresos, y denotan las divergencias profundas en desarrollo humano en el territorio colombiano.iii. La utilidad del IDH.A se aprecia en el análisis de fenómenos neurálgicos tales como el desarrollo humano a escala metropolitana, entre los municipios coccaleros y en el desempeño fiscal municipal que, en cualquier cosa, revelan la magnitud de las brechas que deben ser subsanadas en busca de la convergencia territorial de los niveles de desarrollo.
Sobre el autor	Óscar A. Alfonso R. Doctor en Planeamiento Urbano y Regional por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Economista. Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia. Ha organizado la Maestría en Economía del Desarrollo Metropolitano y Regional y la Especialización en Economía Urbana y Regional. Lidera el grupo de investigación <i>Construcción de Estado, Territorio y Paz</i> y coordina la colección <i>Economía Institucional Urbana</i> y los observatorios <i>Hambre Cero: Malnutrición, pérdida y desperdicio de alimentos</i> ; <i>CELULA, Coalición de Estudios Laboratorio de Usos Lícitos de los Alcaloides</i> ; y, <i>MetroMun, Coyuntura Metropolitana y Municipal</i> .



**EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ALTERNATIVO -IDH.A-
Una medida de las brechas territoriales en Colombia¹**

Óscar A. Alfonso R.²

Agosto de 2025

Resumen

Colombia ocupa un lugar destacado en los rankings mundiales que miden la desigualdad, más no precisamente por su equidistribución. Los pésimos resultados a escala global tienen manifestaciones a escalas subnacionales cuya persistencia es el telón de fondo de los conflictos los que, en no pocos casos, desembocan en violencia. Para la superación de tales conflictos no basta con la realización de pactos de buenas voluntades, sino que éstos deben acompañarse de decisiones y compromisos confiables que persigan el cierre de brechas territoriales. En este documento se propone una medida de tales brechas, el *Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-*.

Palabras clave: Colombia, desarrollo humano, brechas territoriales, metropolización, municipios cocaleros, desempeño fiscal

Códigos JEL: O15; H75; I21; J42;

¹ Versiones preliminares y parciales de este trabajo se encuentran en Alfonso (2025a; 2025b y 2025c).

² Docente Investigador de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Planeamiento Urbano y Regional, Economista. Correo electrónico oscar.alfonso@uexternado.edu.co.

Introducción

El desarrollo a cualquier escala territorial se asocia a la provisión de un conjunto de bienes y servicios que se traducen en el bienestar de las personas. El Índice de Desarrollo Humano empleado por Naciones Unidas desde 1990 que es la medida más universal y reconocida al respecto se construye a partir del enfoque de capacidades, y sus resultados se ajustan a una propiedad fundamental que es su crecimiento monotónico.

Para contar con una medida similar a escala municipal, se propone en este documento un cambio metodológico que permita incorporar las realizaciones en cada dominio, pasando del plano hipotético como el de la Esperanza de Vida al Nacer -EVN- o el de las ventajas de la matrícula en el sistema educativo, a los resultados en cuanto a la mortalidad precoz y a la longevidad en tanto años de vida ganados o perdidos con respecto a la EVN o la brecha cognitiva que es la dotación desigual de conocimientos, respectivamente. El resultado es el *Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-*.

En la primera parte se discute el desarrollo humano como propósito inmanente al modelo territorial de Estado al que subyacen los diversos grados de autonomía de los gobiernos locales frente al nivel central de gobierno en aras de la provisión de los bienes y servicios de su órbita funcional. La segunda se ocupa de presentar la metodología y los resultados recientes del Índice de Desarrollo Humano y algunas innovaciones recientes a escala subnacional. En la tercera se exponen los resultados del IDH.A comenzando por un análisis de sus tres dominios y del resultado agregado. En la cuarta parte se ofrecen cuatro aplicaciones en un contexto poblacional cambiante: la escasa convergencia del desarrollo humano a escala metropolitana, su asociación con la producción cocalero y su utilidad para el análisis del desempeño fiscal municipal. Las reflexiones con las que concluye se enfocan a su uso potencial en el marco de las reformas en curso al Sistema General de Participaciones y la Ley de Competencias.

1. El desarrollo humano y el modelo territorial de Estado

El ejercicio del poder político en las democracias representativas se diferencia por los grados de libertad que gozan los representantes electos popularmente para gobernar. A escala subnacional, tales grados están estrechamente asociados con el modelo territorial de Estado vigente, con la amplitud de las brechas territoriales y con la existencia de instituciones que estimulen la construcción de acción colectiva para alcanzar fines comunes.

En los modelos centralistas la heteronomía municipal es la regla y, por tanto, los márgenes del ejercicio autónomo del poder de los alcaldes para el diseño de políticas de desarrollo local son estrechos, en comparación con el federalismo y en el regionalismo en los que son considerablemente más amplios tanto como en la autonomía en la orientación del gasto público local. La heteronomía es un obstáculo para lograr avances significativos en el desarrollo humano a escala municipal y, por tanto, el centralismo es un anatema que se debe superar.

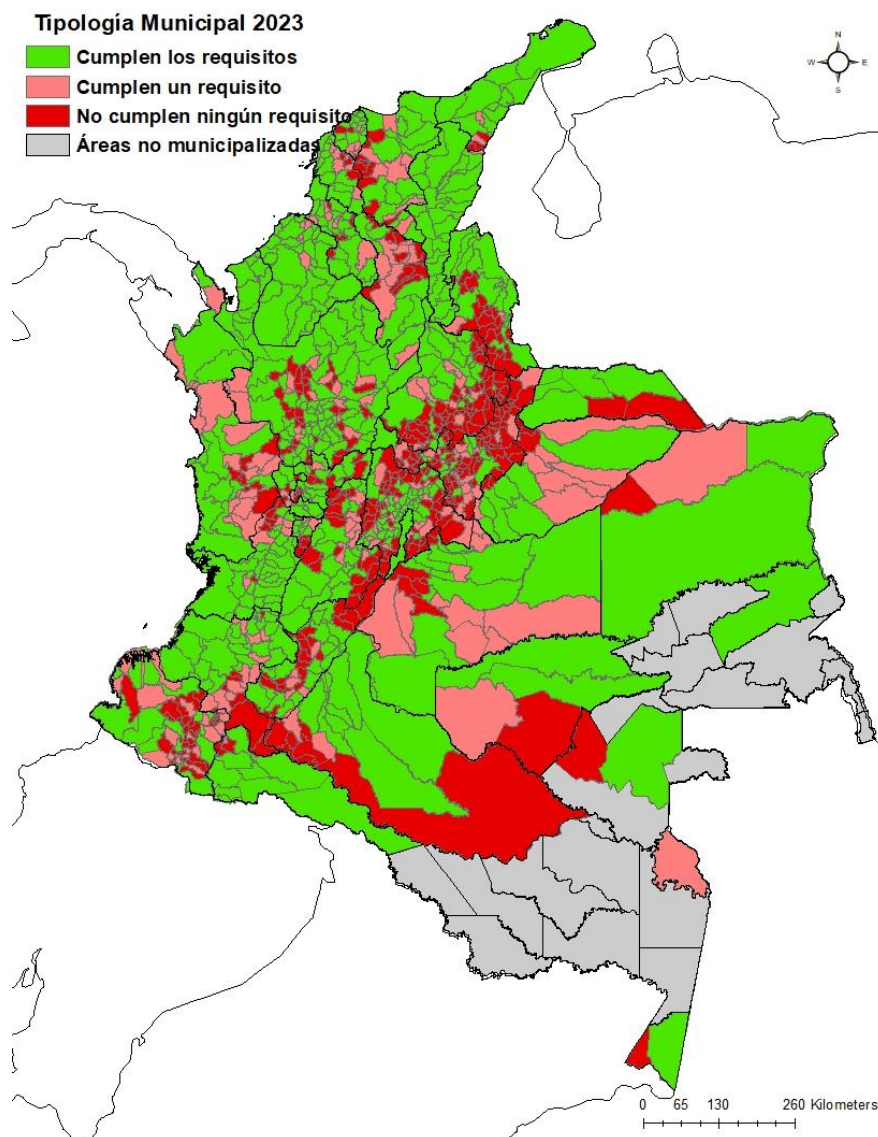
El modelo territorial de Estado centralista es estimulado por las élites políticas que emplean como pretexto el mandato constitucional de la República Unitaria argumentando que otros modelos más virtuosos socialmente atentaran contra éste. A despecho de esas élites, también hay un mandato descentralista en la Constitución de 1991 que es inmanente a la emancipación de los municipios de la voluntad del nivel central de gobierno, propósito que enfrenta tres poderosos obstáculos al menos en el 60% de los municipios:

- i) la carencia y persistente deterioro de la escala poblacional necesaria para proveer bienes públicos de manera eficaz;
- ii) la pobreza fiscal que les impide cumplir cabalmente sus funciones; y,
- iii) la aceptación voluntaria de la voluntad del nivel central por parte de gobernantes locales heterónomos.

La Ley 617 de 2000 estableció dos condiciones para erigir un nuevo municipio: que el nuevo ente cuente con al menos 14.000 habitantes y genere ingresos corrientes de libre destinación no inferiores al equivalente a 5.000 salarios mínimos mensuales vigentes durante los últimos cuatros años. Si hipotéticamente el 2023 fuera el año de entrada en vigor de estas condiciones,

solamente 479 municipios las cumplirían, 429 no cumplirían ninguna y 195 cumplirían sólo una -ver Figura 1-.

Figura 1. Escenario hipotético de requisitos para la creación de municipios en 2023



Fuente: el autor con base en registros del Departamento Nacional de Planeación sobre las Operaciones Efectivas de Caja de los municipios, y del DANE sobre proyecciones poblacionales

Esta comparación es pertinente, en primer lugar, para comprender que el 60% de los municipios no cuentan con la escala poblacional suficiente para la provisión eficiente de

algunos servicios colectivos como el del acueducto y alcantarillado e, inclusive, la educación y la salud y, además, que sus recursos propios son insuficientes para sufragar plenamente sus gastos corrientes y contar con algún remanente para la inversión; y, en segundo lugar, que hay patrones geográficos de los que no cumplen con los requisitos y que comprometen a los municipios localizados en el piedemonte llanero en dirección de los Santanderes, a los que van del piedemonte caqueteño en dirección de Nariño, a los del Chocó y a los de la parte de la sabana interior caribeña desde el Atlántico, el Magdalena y los del sur de Bolívar.

La heteronomía es una conducta de los gobernantes adeptos al centralismo que será materia de otro artículo. A continuación se aportan elementos de análisis en materia de complejidad demográfica y poblacional y complejidad fiscal y brechas sociales, a partir de los que se levanta una propuesta de descentralización por etapas.

La construcción de la acción colectiva indispensable para la superación de los obstáculos al desarrollo es inmanente a la confianza con la que lleguen los participantes a tal proceso. La desconfianza se torna latente cuando los marcos institucionales, esto es, las reglas con las que ellos interactúan a fin de llegar a acuerdos proclives a metas comunes prevén prerrogativas en favor de algunos grupos, admiten la imposición de decisiones tomadas unilateralmente o por dudosas mayorías así como adoptan el derecho a veto en favor de agentes que estén en desacuerdo con decisiones que persigan el beneficio general.

La persistencia de amplias brechas territoriales, que son sociales y económicas, propician externalidades para los municipios que las padecen tales como el despoblamiento estimulado por la emigración de personas que se encuentran en edad de trabajar y la pobreza fiscal que limita la oferta de bienes públicos de manera autónoma, aflorando entonces la mortalidad precoz, la privación de conocimientos aún entre la población escolarizada así como la malnutrición de los miembros del hogar debida a la carencia de ingresos del jefe.

2. El desarrollo humano

Las brechas territoriales comprenden factores poblacionales y socioeconómicos inmanentes al desarrollo cuyo nivel, a escala nacional o subnacional, es una preocupación inseparable de la manera como sus gobernantes asuman la provisión social de los dispositivos de bien estar para sus habitantes.

A escala mundial, la eficacia de esos dispositivos se ha concretado en una medición promovida y ampliamente divulgada por Naciones Unidas desde inicios de la década de 1990 conocida como el Índice de Desarrollo Humano -IDH-. Tales dispositivos conciernen a la salud, la educación y a la percepción de ingresos, dominios fundamentales en los que reposan las oportunidades sociales que se captan en índices cuya construcción permite su actualización y divulgación anual, que es una de las razones por las que el IDH goza de una gran reputación a escala global.

2.1 La escala global

El estudio del pensamiento de los economistas sobre la desigualdad de Milanovic (2024), lo conduce a concluir que el contexto histórico y geográfico es indispensable para pensar acertadamente los problemas sociales y concebir un futuro diferente, que son parte esencial del ejercicio del gobierno a cualquier escala territorial.

Entre las características más inquietantes de Colombia debidas a su perdurabilidad, está la de disputar el podio de los países con alta desigualdad en la distribución del ingreso con Brasil, Zambia, Angola, Mozambique y Zimbawe (Banco Mundial, 2023), resultado estrechamente asociado con la reducida participación de la remuneración al trabajo en el Producto Interno Bruto (Alfonso, 2025d).

La medición del nivel de desarrollo a escala mundial se ha concretado en una medida ampliamente divulgada por Naciones Unidas desde inicios de la década de 1990 conocida como el Índice de Desarrollo Humano -IDH- (PNUD). Tales dispositivos conciernen a la salud, la educación y a la percepción de ingresos, dominios fundamentales en los que reposan las oportunidades sociales que se captan, tal como se muestra en la Tabla 1, en índices cuya construcción permite su actualización y divulgación anual, que es una de las razones por las que el IDH goza de una gran reputación a escala global.

Tabla 1. El Índice de Desarrollo Humano

Domino	Propósito	IDH
Salud	Longevidad saludable	Índice de Esperanza de Vida al Nacer
Educación	Conocimientos para la vida	Índice de Educación: Tasa de Alfabetización de Adultos y Tasa de Matrícula en Básica en Primaria, Secundaria y Terciaria
Ingresos	Acceso a bienes	Índice del PIB

Fuente: PNUD.

El IDH es un indicador versátil para jerarquizar el nivel de desarrollo a escala mundial y, en tal sentido, Naciones Unidas ha adoptado cuatro rangos que permiten a su vez clasificar a los países en cuatro grupos -ver Tabla 2-. Colombia, por ejemplo, con un IDH de 0,758 ocupa el lugar 22 en el grupo de desarrollo humano alto, precedido por Brasil -0,760- y seguido por Libia -0,746-.

Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano por países, 2022

Grupos	Rango del IDH	Países	
		Número	Participación (%)
Muy Alto	0,800 y más	69	35,8
Alto	0,700-0,799	49	25,4
Medio	0,550-0,699	42	21,8
Bajo	menos de 0,550	33	17,1
Total países		193	100,0

Fuente: el autor con base en registros de Eustat-Instituto Vasco de Estadística

La comparación anual e intertemporal del ranking de países muestra pocas variaciones, lo que describe una de las propiedades del IDH que es su carácter monótonico que, en términos prácticos, significa que los esfuerzos que el país debe hacer en materia de salud, educación e ingresos para superar al Brasil deben ser superiores a los que de manera recurrente realiza y de mayor envergadura a los que allí se ejecutan.

2.2 La escala subnacional

Son escasas las mediciones del IDH a escala subnacional. En el caso de las comunidades autónomas y provincias de España, Herrero *et al.* (2004) analizaron sus niveles de desarrollo entre 1980 y 2000, las dos primeras décadas de los gobiernos autonómicos, prestando atención a cuestiones neurálgicas tales como la convergencia y/o divergencia, la evolución temporal de los niveles de desarrollo y el análisis de las diferencias del grado de desarrollo entre comunidades y provincias, así como la robustez de las variables empleadas y los resultados en relación con la media nacional. El IDH creció en todos los casos, aunque a velocidades diferentes, siendo notables los avances de Andalucía y Aragón.

El estudio advirtió que una de las deficiencias del indicador es que no capta la incidencia de los cambios en el tamaño de población en sus resultados, a lo que Villar (2006) intenta responder con su adecuación en un análisis dinámico que da como resultado el Índice de Desarrollo Humano Ajustado que altera sustancialmente los resultados obtenidos inicialmente. Si bien la variación relativa de Andalucía es positiva es mayor la experimentada por Canarias, Baleares y Murcia, mientras que la de Aragón es negativa al igual que otras como Asturias y Castilla y León.

3. El Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A- y sus dominios

Para contar con una medida de las brechas territoriales a escala municipal, dotada de la posibilidad de ser actualizada anualmente y con el potencial para ordenar jerárquicamente a las entidades territoriales, se propone un índice análogo al IDH a partir de cambios metodológicos que permitan incorporar las realizaciones en cada dominio, pasando del plano hipotético como el de la Esperanza de Vida al Nacer -EVN- o el de las ventajas de la matrícula en el sistema educativo, a los resultados en cuanto a la mortalidad precoz y a la longevidad en tanto años de vida ganados o perdidos con respecto a la EVN o la brecha cognitiva que es la dotación desigual de conocimientos, respectivamente. El resultado es el Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-, cuya metodología de cálculo se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. El IDH y el Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-, contrastes metodológicos

IDH	IDH.A
<ul style="list-style-type: none"> Índice de Esperanza de Vida al Nacer $IEV_i = \frac{EV_i - EV_{min}}{EV_{max} - EV_{min}}$	<ul style="list-style-type: none"> Índice de Mortalidad Precoz / Longevidad $IMPL = \frac{\sum_{i=0}^{100+} (e_{j,i} - EV_j)}{D_i}$
<ul style="list-style-type: none"> Índice de Educación $IE_i = \frac{2}{3}(TAA_i) + \frac{1}{3}(IMC_i)$	<ul style="list-style-type: none"> Índice de Educación $IE_i = \frac{1}{2}(TAA_i) + \frac{1}{2}(IBC_i)$
<ul style="list-style-type: none"> Índice del PIB $IPIB_i = \frac{\log(PIB_i) - \log(100)}{\log(75.000) - \log(100)}$	<ul style="list-style-type: none"> Índice de Productividad Aparente del Trabajo $IPATpc_i = \frac{VApc_i - VApc_{min}}{VApc_{max} - VApc_{min}}$
<ul style="list-style-type: none"> IDH $IDH_i = \frac{1}{3}(IEV_i) + \frac{1}{3}(IE_i) + \frac{1}{3}(IPIB_i)$	<ul style="list-style-type: none"> IDH.A $IDH.A_i = \frac{1}{3}(AVGP_i) + \frac{1}{3}(IE_i) + \frac{1}{3}(IVApc_i)$

Dónde:

IEV_i: Índice de esperanza de vida del país *i*;

EV: Esperanza de vida;

IE_i: Índice de educación del país *i*;

TAA_i: Tasa de alfabetización de adultos del país *i*;

IMC_i: Índice de matrícula combinada del país *i*;

IPIB_i: Índice del Producto Interno Bruto del país *i*;

y,

PIB_i: Producto Interno Bruto del país *i*;

IDH_i: Índice de Desarrollo Humano del país *i*.

Dónde:

IMPL_i: Índice de mortalidad precoz o longevidad del municipio *i*;

EV_j: Esperanza de vida de los individuos de la cohorte *j*;

e_{i,j}: Edad del difunto de la cohorte *j* residente en el municipio *i*;

D: Número de decesos en el municipio *i*;

TAA_i: Tasa de alfabetización de adultos del municipio *i*;

IBC_i: Índice de la brecha cognitiva del municipio *i*;

IPATpc_i: Índice de la productividad aparente del trabajo *per cápita* del municipio *i*;

VA_i: Valor agregado del municipio *i*; y,

IDH.A_i: Índice de Desarrollo Humano Alternativo del municipio *i*.

Fuente: PNUD (s. f.) y el autor

Las mediciones de la pobreza multidimensional se efectúan con base en los resultados de los operativos censales. El último período intercensal fue de 13 años y luego del operativo del 2018 no se conoce la fecha del próximo operativo. La amplitud de tal período y la incertidumbre sobre la realización del siguiente operativo censal exigen contar con medidas que capten eficazmente las brechas y que sean susceptibles de actualizar con celeridad empleando las estadísticas continuas disponibles. Esta preocupación ha motivado la elaboración de medidas que como el IDH.A procuran superar los obstáculos de la desactualización de los indicadores sociales territoriales.

Dentro de las más recientes se encuentra la del DNP (2023) que se ajusta a las reglas sobre priorización de la inversión en aquellos sectores generan los mayores cambios en las brechas territoriales en desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y en la infraestructura vial. Por su parte, el BID adopta una metodología centrada en la personas con variables asociadas al crecimiento económico, acceso a agua potable y saneamiento básico, características de la vivienda, cambio climático, desigualdad, pobreza y estructura demográfica, para identificar cuatro tipos de regiones: consolidada, emergente, transición y vulnerable (Giles *et al.*, 2024). Más recientemente, la Federación Nacional de Departamentos (2025) sugiere el Índice de Capacidad Atractividad Territorial -ICAT- de departamentos y municipios construido con variables poblacionales, geográficas, sociales y de capacidad humanas, económicas y fiscales.

3.1 El dominio de la mortalidad precoz / longevidad

La cuestión filosófica del para qué estamos en el mundo, esto es, de la razón de la existencia, ha inquietado a quienes indagan por el sentido que los seres humanos le dan a la vida. Como derecho humano fundamental, no es posible concebirla al margen del acceso a satisfactores de necesidades fundamentales tales como el agua confiable, el alimento y la vivienda, que son bienes meritorios que, al igual que la educación y la atención oportuna en salud, otorgan sentido a la vida digna que cualquier persona aspira a disfrutar.

El incremento monótono de la esperanza de vida al nacer es un rasgo de las naciones que han avanzado hacia la universalización de esos dispositivos de bienestar, es decir, en su nivel de desarrollo y en esa misma dirección la contribución de los adelantos científicos tales como las vacunas o los antibióticos son inconmensurables. Tal tendencia se alteró con la pandemia,

aunque ya hay indicios a escala nacional y global que sugieren que en la pospandemia ha retornado a su cauce.

Si alguna persona muere antes de alcanzar la edad que prescribe el indicador de la EVN para su cohorte, se considera que su deceso ha ocurrido de manera precoz. Este fenómeno tiene determinantes diferentes dependiendo de la etapa del ciclo de vida por el que atravesaban las personas cuando fallecieron, tales como:

- i. Infancia. La escasa cobertura de atención alimentaria a las madres gestantes que ocasiona la insuficiencia placentaria es la principal causa de la asfixia del nacimiento;
- ii. Adolescencia. Una porción considerable de infantes que padecieron algún tipo de cáncer y se sometieron a tratamientos de radioterapia y quimioterapia, sufren posteriormente la leucemia linfocítica que afecta su médula ósea y su sangre;
- iii. Juventud. Los jóvenes son los más expuestos a causas externas siendo el suicidio por ahorcamiento la causa más acuciante, seguida del uso imprudente de la motocicleta que es estimulado por la fogosidad juvenil por la velocidad así como por la flexibilización laboral; por su parte, el homicidio pone en evidencia que el Estado no está en capacidad de garantizar su derecho fundamental a la vida; y,
- iv. Adulthood. A los adultos los asedia la violencia homicida y una enfermedad catastrófica –el VIH–, las causas externas no hacen parte de ese orden jerárquico y, en cambio, afloran con singular importancia los tumores malignos entre las mujeres (Alfonso, 2023).

Cuando, por el contrario, el período de la vida de la persona se prolongó más allá del número de años que prescribió el indicador de la EVN de su cohorte, se entiende que la persona fue longeva y que su vida terminó por causas tales como:

- i. Adultos mayores. A pesar de que las autoridades de salud insisten en los riesgos de salud mental entre los adultos mayores, es la enfermedad pulmonar obstructiva crónica –EPOC–, la bronquitis crónica y/o el enfisema, la principal causa que, estrechamente asociada al tabaquismo, asedia a este grupo, seguida del tumor maligno de próstata entre los hombres y el infarto agudo de miocardio y la isquemia crónica del corazón; y,

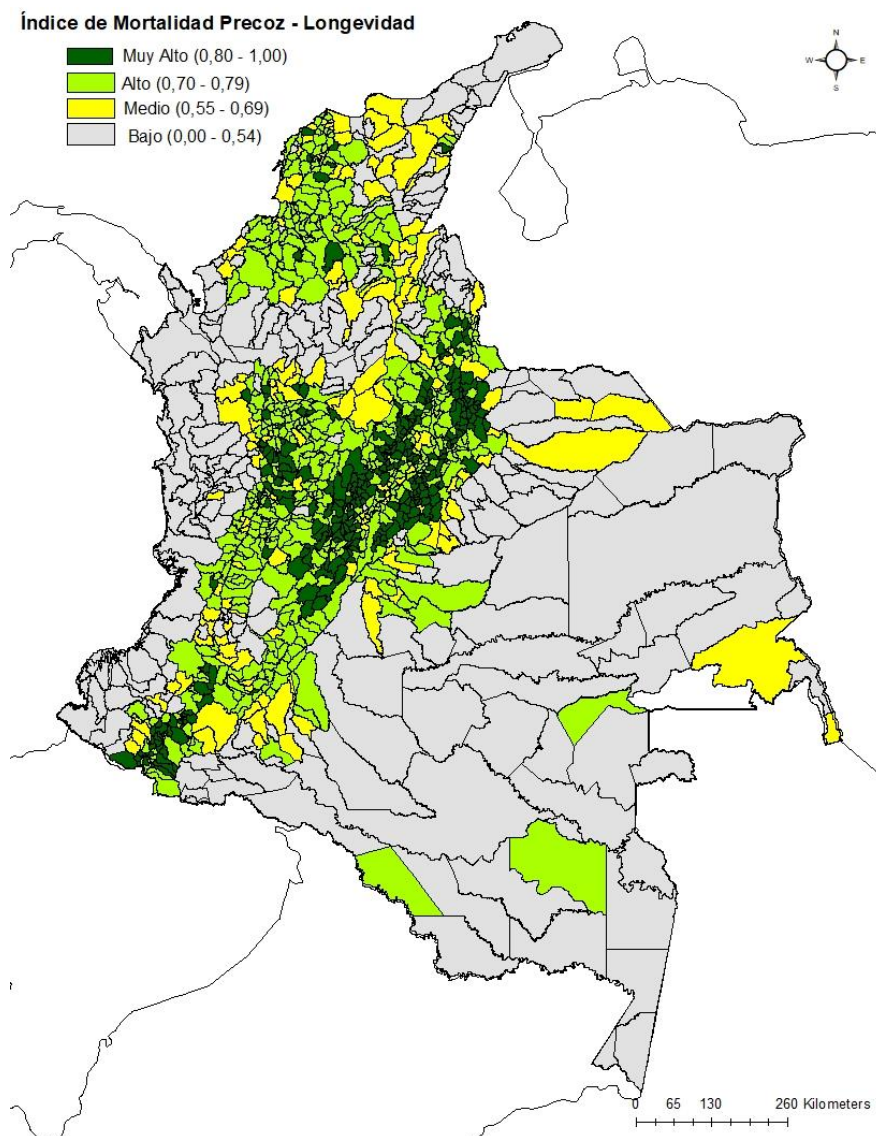
- ii. Vejez. El Alzheimer es el principal determinante de los decesos. El 2,1% de las defunciones en este ciclo vital son de personas que alcanzaron los 100 años o más, grupo en el que por cada hombre fallecieron dos mujeres, principalmente por causa del infarto agudo al miocardio y por EPOC (Alfonso, 2023).

Las decisiones metodológicas tomadas por Alfonso (2023) para obtener el Índice de Mortalidad Precoz/Longevidad de la Figura x, son;

- Usar la nueva codificación automatizada de 12.283 causas organizadas en 2.049 grupos de acuerdo con el aplicativo de origen alemán –IRIS– empleado por el DANE;
- Se emplearon 908.054 registros útiles del total de 908.297 contabilizados entre el 2019 y el 2021 en el registro civil de defunciones no fetales;
- Los 243 que se descartaron, el 0,03%, no contaban con identificadores cruciales completos tales como el sexo o la edad;
- La edad de los difuntos se presenta en valores trianuales por lo que se debió tomar la media de cada rango;
- Al año de la defunción se le restó la edad al morir y el resultado es el año de nacimiento, siendo con esto posible la imputación de la EV al nacer en cada registro;
- En vista de que hay personas que murieron a los 100 años o más de edad y no cuenta con cálculos de la EV de esa época, se optó por asignarles la estimación más antigua que data de 1934, 40 años para los hombres y 37 años para las mujeres; y,
- La siguiente estimación es la de 1951 con la que se interpolaron los resultados de 1935 a 1950, y la siguiente es la de 1960 con la que se interpolaron los resultados de 1952 a 1959.

El Índice de Mortalidad Precoz / Longevidad es muy alto o alto en los municipios con elevada tasa de urbanización que caracteriza a la región andina, predominio que también se detecta en parte de las zonas costeras y de la sabana interior caribeña. El índice bajo predomina en la Alta Guajira, en la totalidad del andén del Pacífico, de la región selvática y del Piedemonte llanero, y transversalmente desde el Urabá Antioqueño atravesando el sur de Bolívar hasta el Catatumbo -ver Figura 2-.

Figura 2. El Índice de Mortalidad Precoz / Longevidad



Fuente: el autor con base en los registros de las defunciones no fetales del DANE

Los valores más bajos a escala municipal, esto es, en los que predomina la mortalidad precoz, tienen continuidad espacial en zonas y provincias cuyo rasgo distintivo es la crudeza con la que se practica la violencia homicida tal como ocurre con Mutatá en el Urabá Antioqueño, Tarazá, Segovia, Valdivia y Zaragoza en la Provincia del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Puerto Santander y Tibú en Norte de Santander y el Catatumbo, y Policarpa y Cumbitara en Nariño.

3.2 El dominio de la brecha de conocimientos

Una sociedad de cooperación entre iguales es el ideal tipo elaborado desde su perspectiva de la justicia liberal por Rawls (1995). La posición inicial de los diseñadores de la política, su posición de clase social incide negativamente en el alcance de ese ideal cuando el velo que debería recubrir sus decisiones es tan transparente como para incurrir en sesgos de elección. La persistencia de las brechas de conocimientos a lo largo de la historia de la humanidad está indisolublemente ligada a la elitización de la educación a lo que Ponce (2015 [1937]) denomina como el dogma educativo. Si el dogma es que las clases altas reciban la mejor educación y que el resto sea privado de conocimientos, se crea y se realimenta generacionalmente una brecha que les permite a las primeras ejercer el control sobre el Estado y someter a las restantes a su control.

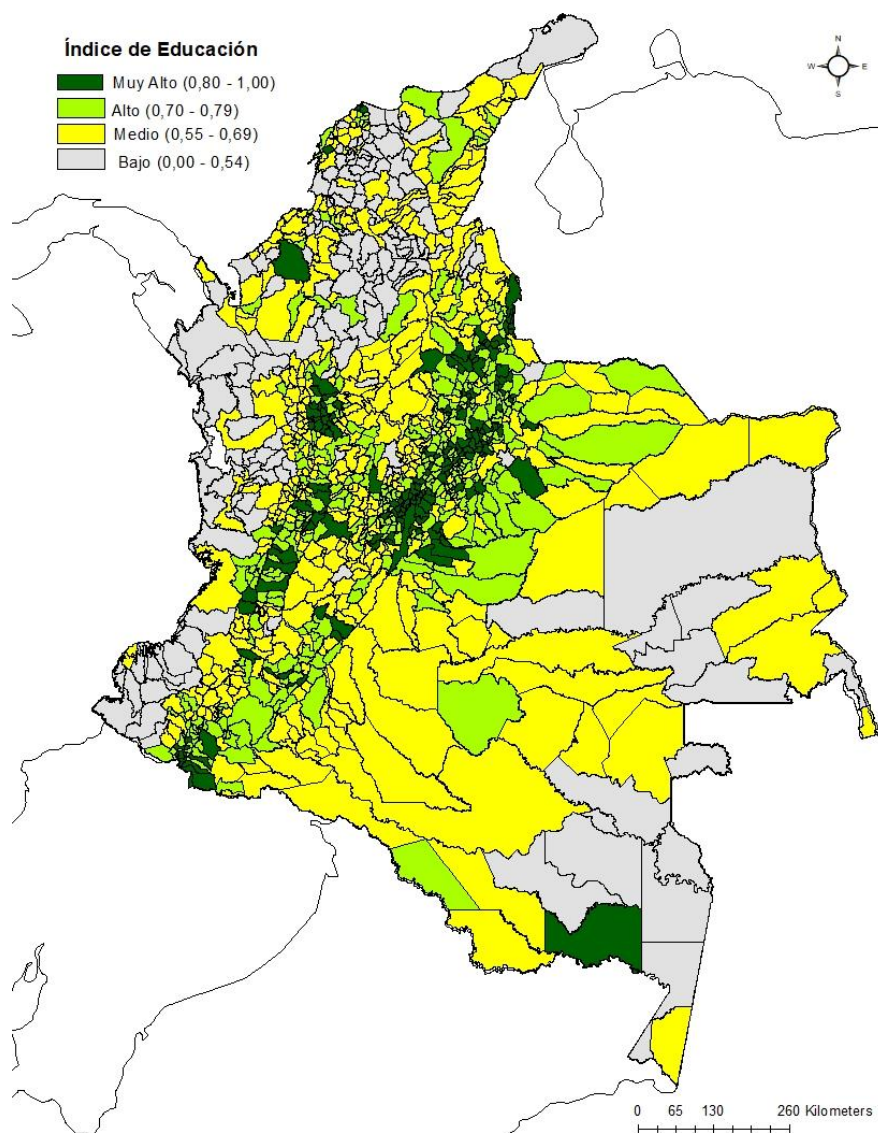
Las investigaciones sobre la segregación educativa han añadido particularidades de género, étnicas o de procedencia social, entre otras, a las explicaciones sobre el fenómeno de la persistencia de la privación de conocimientos para los hijos de los hogares de clases populares y aun de algunos de las clases medias. Para el caso colombiano, García y Fergusson (2021) asumen la existencia de un apartheid educativo formado históricamente y retroalimentado por los vaivenes de las políticas en la que los debates sobre el quehacer del Estado en el logro de la equidad en la educación como soporte de la meritocracia está aún en duda.

En el informe sobre las pruebas Pisa la OECD (XXXX) advierte que la privación de conocimientos no concierne necesariamente a las capacidades del estudiante pues hay factores que no tiene bajo su control, tales como el estatus socioeconómico de sus padres; además, la brecha de conocimientos es sensible al tipo de establecimiento educativo, oficial o no oficial, y a la zona en donde se localice, cabecera municipal o zona rural.

La brecha de conocimientos se agrava con la deserción cada vez más acentuada, así como en la ralentización de la matrícula en los establecimientos educativos que ha conducido recientemente al cierre de algunos de estos. La caída en la tasa de fecundidad por debajo del umbral que garantiza la reproducción general agravará este fenómeno, como también la desilusión de muchos jóvenes con el sistema educativo que los lleva a optar por sustitutos imperfectos que encuentran a disposición en el universo digital y de las redes sociales.

La brecha de conocimientos que capta el Índice de Educación -ver Figura 3- es alarmante pues denota grandes privaciones de saberes en los municipios del andén del Pacífico, en la Alta Guajira, en la sabana interior caribeña u en buena parte de las regiones Orinoquense y Selvática, en contraste con los mejores resultados en la zona andina y en alguna medida en el piedemonte llanero.

Figura 3. El Índice de Educación



Fuente: el autor con base en registros censales del DANE y de la prueba Saber11 del ICFES.

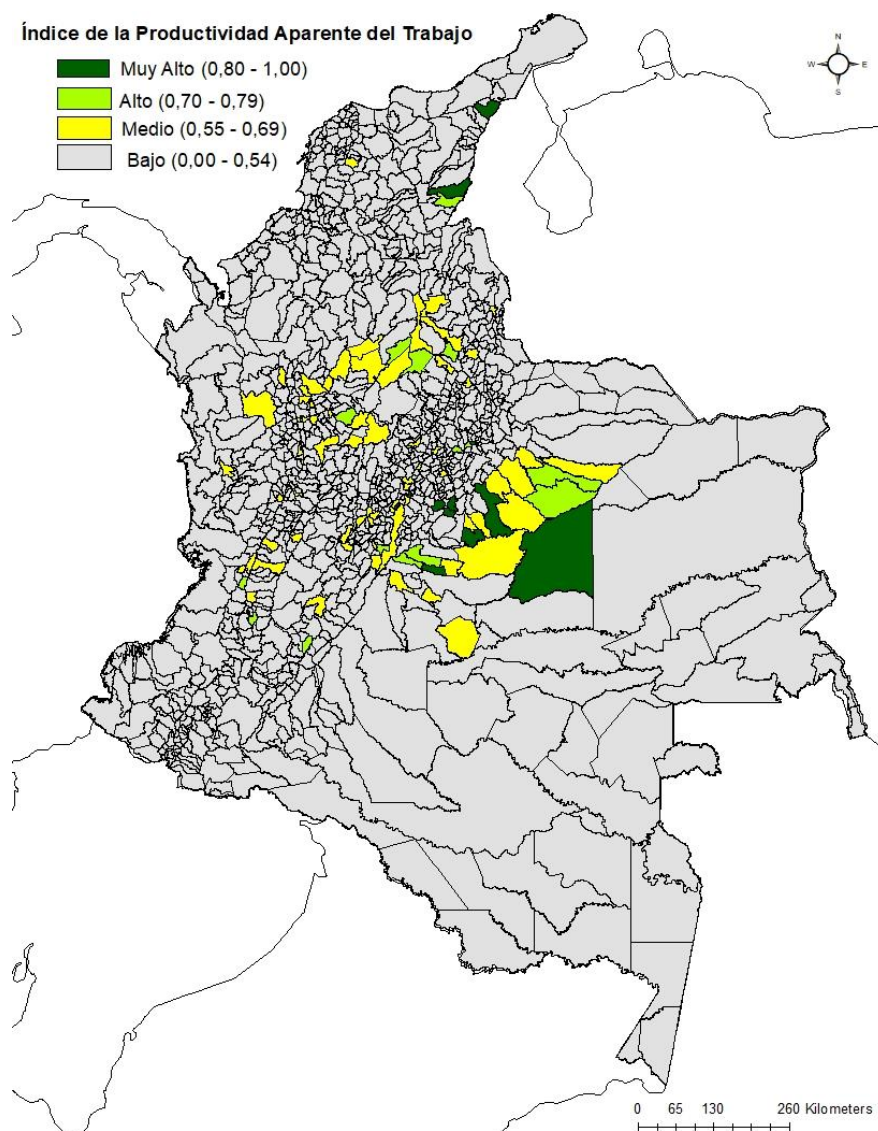
La penuria de los jóvenes y adolescentes para desplazarse desde su vivienda al establecimiento educativo y para luego retornar es característica en Alto Baudó, Lloró, Bagadó, Bajo Baudó, Medio Baudó, Bojayá, Río Iro, El Litoral de San Juan, Río Quito y Sipí en el Chocó, los municipios que padecen la brecha más pronunciada, solo equiparable a la que experimentan los de Uribia y Manaure en La Guajira, Pacoa en Vaupés y Cubará en Boyacá.

3.3 El dominio de la brecha de ingresos

La universalización de la inserción productiva de la población en edad de trabajar es un propósito relegado por la política económica que ha privilegiado tradicionalmente el control de la inflación y los desequilibrios fiscales y externo. A diferencia de los países con IDH muy alto en donde la remuneración al trabajo participa en al menos la mitad de la generación de la riqueza, en Colombia esa participación bordea la tercera parte con tendencias a reducirse (Alfonso, 2025). La pobreza monetaria extrema no se ha conseguido erradicar y esa insuficiencia de ingresos está asociada a la mala educación y a las precariedad que en materia de salud padecen los hogares en tal condición.

La estructura impositiva no consigue corregir la brecha de ingresos, como tampoco las transferencias condicionadas que componen la política social de los gobiernos. Las brechas que capta el Índice de Ingresos -ver Figura 4- son muy extendidas, y ocurren en un contexto en el que la contribución de las actividades agroproductivas a la generación de riqueza es baja, lo que obedece a la escasez artificial de áreas cultivables consistente en el uso extensivo para la ganadería o simplemente en el uso contemplativo de extensos latifundios.

Figura 4. El Índice de Ingresos



Fuente: el autor con base en registros de la importancia municipal en el PIB departamental del DANE

Los municipios que detentan los índices de ingresos más elevados son aquellos que han logrado insertarse en circuitos como el de la explotación de esmeraldas en Santa María en Boyacá, en la distribución de regalías por la explotación de hidrocarburos tales como Puerto Gaitán, Castilla La Nueva y Cabuyaro en el Meta y en procesos de metropolización como Cota y Tocancipá en Cundinamarca y Yumbo en el Valle del Cauca, mientras que en

el extremo más bajo se encuentran El Litoral de San Juan y Bajo Baudó en el Chocó, aislados del desarrollo económico al igual que la mayoría de las áreas no municipalizadas de la región selvática.

3.4 La escala nacional

El IDH.A se estima por trienios a fin de controlar la volatilidad de algunas observaciones. El resultado es que para 2019-2021 hay 7 municipios en rango muy alto, 89 en alto, 713 en medio y 313 en rango bajo -ver Tabla 4-. Entre los del rango muy alto, Cota se destaca por su articulación con el mercado más denso del país, el de la zona metropolitana de Bogotá, que le permite contar con la densidad empresarial más elevada. Algo similar ocurre con Envigado en el Valle de Aburrá, pero los cinco restantes no comparten una dinámica metropolitana, y el único rasgo en común es que se localizan en el altiplano cundiboyacense.

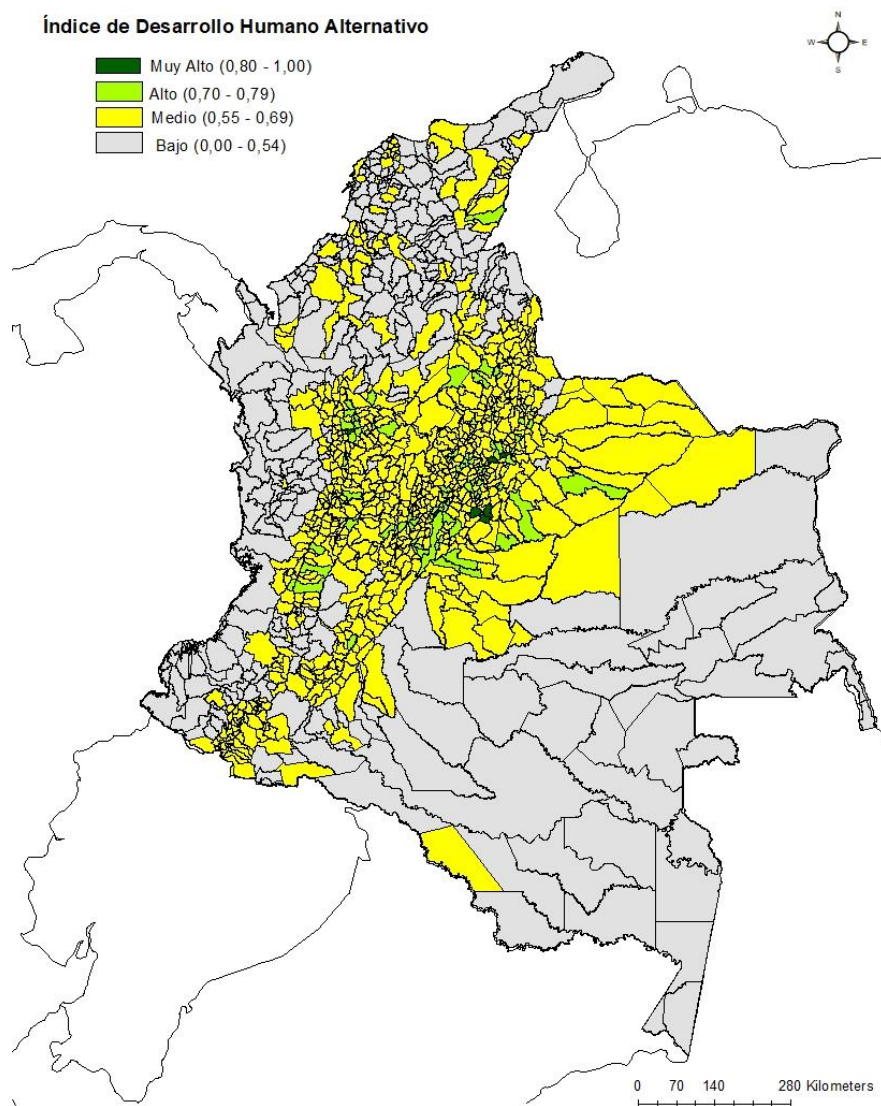
Tabla 4. Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A- por municipios, 2022

Grupos	Rango del IDH.A	Municipios	
		Número	Participación (%)
Muy Alto	0,800 y más	7	0,6
Alto	0,700-0,799	89	7,9
Medio	0,550-0,699	713	63,5
Bajo	menos de 0,550	313	27,9
Total municipios		1.122	100,0

Fuente: el autor

Los municipios en los rangos alto y medio se conglomeran, con intersticios, en la región andina y en el piedemonte llanero, y siguen un patrón geográfico disperso en la región del Caribe -ver Figura 5-, mientras que los de rango bajo se aglomeran a lo largo del corredor del Pacífico, la sabana interior caribeña hasta la Alta Guajira y en casi la totalidad de la región selvática.

Figura 5. Índice de Desarrollo Humano Alternativo 2019-2021



Fuente: elaboración propia con base en registros del del DANE sobre proyecciones poblacionales, analfabetismo y valor agregado municipal, e ICFES sobre resultados de pruebas Saber11.

4. Contexto poblacional y aplicaciones del IDH.A

Así como las deficiencias vitamínicas ocasionan un trastorno entre los humanos conocido como el raquitismo consistente en el debilitamiento de la estructura ósea, una proporción

creciente de los municipios padecen de raquitismo poblacional. En contraste, una pequeña proporción de los municipios conforma un país robusto en el que el disfrute de una mejor calidad de vida es una ilusión que seduce a los inmigrantes y a los residentes a entablar allí sus proyectos de vida.

A escala planetaria se sabe que el “invierno demográfico” es el contexto poblacional que imperará en todos los continentes desde la actualidad y que se prolongará en los próximos treinta años, período en el que las tasas de fecundidad se contraerán a niveles tan bajos que impedirán la reproducción generacional y, de manera subsecuente, acarrearán la aceleración del envejecimiento de la población.

A escala nacional, los estudios de Rubiano *et al.* (2024) introdujeron la noción de la sustentabilidad poblacional para advertir el riesgo del crecimiento poblacional próximo a cero o negativo, cuyas causas deben buscarse en las recurrentes contracciones en el crecimiento vegetativo como en el saldo migratorio, así como en la incapacidad que los saldos poblacionales negativos en algún componente sean compensados por los saldos positivos en el otro, situación en la que aflora el desequilibrio demográfico. Si la tasa de fecundidad es superada de manera reiterada por la de mortalidad, esa población es insustentable y si esto se prolongó en el tiempo lo que ocurrirá es su extinción.

Según el grado de sustentabilidad demográfica, clasificaron a 1.085 municipios colombianos en ocho niveles, y encontraron que La correlación entre el tamaño poblacional y el nivel de sustentabilidad demográfica es elevada:

- i. 236 en situación de sustentabilidad plena sin riesgo demográfico;
- ii. 470 en situación sustentable sin riesgo demográfico;
- iii. 171 en situación de sostenibilidad con bajo riesgo demográfico;
- iv. 191 en situación de insustentabilidad por migración con alto riesgo demográfico;
- v. 2 en situación de sostenibilidad con riesgo demográfico moderado;
- vi. 15 en situación de insustentabilidad total con alto riesgo demográfico; y,
- vii. Ninguno en situación de insustentabilidad total con muy alto riesgo demográfico.

Si la humanidad ha entrado en la etapa del “invierno demográfico”, a escala planetaria la metropolización es el rasgo protuberante de la urbanización de la población.

4.1 La escala metropolitana

Las interacciones poblacionales municipales captadas a través de los cambios de lugar de residencia se emplean para estimar los saldos migratorios entre municipios y, con base en ellos, se obtiene el Índice de Metropolización -Z- con el que se clasifican las zonas metropolitanas de acuerdo con sus estadios y grados (Alfonso *et al.*, 2024). En el estadio de metropolización avanzada hay nueve zonas en las que están involucrados 8 municipios conurbados con el núcleo, 24 en fase intermedia y 38 en fase incipiente -ver Tabla 5-.

En los 9 núcleos metropolitanos y sus 8 conurbaciones reside el 37,4% de los habitantes de Colombia y en conjunto los de metropolización avanzada acogen algo más del 50,0% del crecimiento poblacional; es decir, es el país robusto. Se caracterizan por tener los índices de autonomía fiscal más elevados, concentrar el mayor número de establecimientos manufactureros y proveer la mayor proporción del producto interno bruto de origen industrial a la economía colombiana, acoger al 72,2% de los grupos de investigación reconocidos por Minciencias, contar con índices de penetración de Internet en torno al 85% y ser el origen del mayor número de giros postales en relación con el resto del país.

El desarrollo humano en las zonas metropolitanas medido a través del IDH.A -ver tabla 6- revela la heterogeneidad estructural entre los municipios involucrados, siendo algunos de sus rasgos más evidentes:

- i. Ningún núcleo metropolitano hace parte del grupo muy alto del desarrollo humano;
- ii. Cali, Barranquilla, Pereira, Cúcuta, y Cartagena son los núcleos metropolitanos con menor grado de desarrollo humano pues hacen parte del grupo medio;
- iii. Ningún municipio en proceso de metropolización hace parte del grupo bajo del desarrollo humano;
- iv. El desarrollo humano de todos los municipios de las zonas metropolitanas de Barranquilla, Pereira, Cúcuta y Cartagena converge a un nivel medio; y,
- v. Situación relativamente semejante experimentan los de Cali, pues solamente Yumbo hace parte del grupo de desarrollo humano alto.

Tabla 5. Grados de la metropolización avanzada en Colombia 2018

Núcleo metropolitano	Conglomerados por grado de metropolización		
	Conjuntos urbanos ($Z > 0,80$)	Intermedia ($0,79 > Z > 0,50$)	Incipiente ($0,49 > Z > 0,30$)
Bogotá	Mosquera (0,88) y Soacha (0,87)	Funza (0,70), El Rosal (0,69), Cota (0,68), Cajicá (0,67), Tocancipá (0,65), Madrid (0,65), Gachancipá (0,55), Chía (0,54), Granada (0,53) y La Calera (0,52)	Sopó (0,48), Tena (0,47), Sibaté (0,46), Bojacá (0,45), Tenjo (0,44), Cogua (0,41), Tabio (0,37), Silvania (0,36), Anapoima (0,36), Zipacón (0,35), Subachoque (0,34), San Francisco (0,33), El Colegio (0,33), Albán (0,33), San Antonio del Tequendama (0,32), Cachipay (0,31), Nilo (0,31), Fusagasugá (0,30) y Guasca (0,30)
Medellín	Sabaneta (0,90)	Bello (0,78), La Estrella (0,72), Envigado (0,69), Copacabana (0,64) e Itagüí (0,60)	Girardota (0,46), Retiro (0,45) y Guarne (0,38)
Cali		Jamundí (0,58), Yumbo (0,54) y Candelaria (0,51)	Vijes (0,36), La Cumbre (0,34) y Dagua (0,30)
Barranquilla	Soledad (0,84)	Galapa (0,64), Puerto Colombia (0,56) y Malambo (0,53)	Sabanagrande (0,41)
Cartagena		Turbaco (0,51)	
Bucaramanga	Floridablanca (1,0) y Girón (0,84)	Piedecuesta (0,72)	Tona (0,47), Lebrija (0,42), El Playón (0,41), Betulia (0,39), Sabana de Torres (0,38), California (0,35), Rionegro (0,33) y Santa Bárbara (0,32)

Cúcuta	Villa del Rosario (0,83)	Los Patios (0,66), San Cayetano (0,55) y Puerto Santander (0,54)	Bochalema (0,41), El Zulia (0,34) y Chinácota (0,34)
Pereira	Dosquebradas (0,93)		Santa Rosa de Cabal (0,31)
Manizales		Villamaría (0,76)	

Fuente: Alfonso *et al.* (2024).

Tabla 6. Desarrollo humano en las zonas metropolitanas, Colombia 2021

Zona Metropolitana	Índice de Desarrollo Humano Alternativo		
	Muy Alto	Alto	Medio
Bogotá	Cota (0,847)	Tenjo (0,798), Tocancipá (0,794), Sopó (0,755), Bogotá (0,754), Chía (0,752), Cogua (0,751), Anapoima (0,746), Cajicá (0,741), Funza (0,721) y La Calera (0,716)	Fusagasugá (0,688), Mosquera (0,685), Subachoque (0,679), El Colegio (0,673), Tabio (0,673), Sibaté (0,673), Bojacá (0,688), Tena (0,661), Madrid (0,658), San Francisco (0,655), Silvania (0,652), Albán (0,643), Gachancipá (0,642), Guasca (0,624), Granada (0,616), El Rosal (0,612) y Soacha (0,599)
Valle de Aburrá	Envigado (0,813)	Sabaneta (0,795), Girardota (0,770), La Estrella (0,762), El Retiro (0,725), Itagüi (0,721), Guarne (0,716), Medellín (0,712) y Copacabana (0,644)	Bello (0,644)
Cali		Yumbo (0,756)	Cali (0,695), Vijes (0,683), Candelaria (0,675), La Cumbre (0,672), Jamundí (0,652) y Dagua (0,642)
Barranquilla			Sabanagrande (0,644), Barranquilla (0,575), Puerto Colombia (0,687), Galapa (0,682), Malambo (0,618) y Soledad (0,598)

Bucaramanga		Bucaramanga (0,734), Lebrija (0,730), Betulia (0,728) y Floridablanca (0,707)	Girón (0,698), Piedecuesta (0,685), California (0,672), Santa Bárbara (0,649), Tona (0,638), Sabana de Torres (0,635) y El Playón (0,615)
Pereira			Pereira (0,696), Dosquebradas (0,677) y Santa Rosa de Cabal (0,644)
Cúcuta			San Cayetano (0,676), Bochalema (0,673), Chinácota (0,651), Cúcuta (0,635), Los Patios (0,596), Villa del Rosario (0,576) y El Zulia (0,553)
Manizales		Manizales (0,704)	Villamaría (0,657)
Cartagena			Cartagena (0,662) y Turbaco (0,614)

Fuente: el autor

4.2 Desarrollo humano en los municipios cocaleros

hay una relación inversa entre el IDH.A y los municipios con presencia de cultivos del arbusto de coca, es decir que entre menor sea el desarrollo humano mayor será la participación en el negocio cocalero -ver Tabla 7-. Existe una amplia brecha social entre la mediana del IDH.A de los municipios sin cultivo del arbusto de coca -0,63- que de hecho supera la mediana nacional, y la de los dos grandes productores de la hoja San Andrés de Tumaco y Tibú, que alcanza 18 puntos, municipios de igualmente se localizan en los rangos bajos del reconocimientos de capacidades del DNP (2024).

La hipótesis es que para alcanzar un efecto demostrativo resonante, la reforma en curso debería priorizar a esos dos municipios como primera etapa de la descentralización, de manera que la erradicación de la desigualdad operaría como el principal estímulo para la sustitución voluntaria y, con ello, se dispararía el hambre y la malnutrición entre los campesinos y pueblos cocaleros y se abonaría un campo perdurable para que permanezcan en la legalidad (cfr. Alfonso, 2025).

Tabla 7. El IDH.A por tipo de municipio cocalero, Colombia 2019-2023

Tipo de municipio	Caracterización			Mediana del IDH.A al inicio del 2022
	Rango (ha)	Número de municipios	Participación (%)	
Grande	82.492 – 106.567	2	0,2	0,45
Mediano	18.543 -31.144	12	1,1	0,48
Pequeño	4.796 - 17.311	38	3,4	0,50
Marginal	1 - 4.567	144	12,8	0,52
Sin cultivo	0	926	82,5	0,63
Total	0 – 106.567	1.122	100,0	0,61

Fuente: el autor y registros del Observatorio Colombiano de Drogas

Esta visión del cierre de brechas sociales a escala municipal en una estrategia de descentralización por etapas concluye cuando se alcance la convergencia plena en el desarrollo humano, y exigirá tanto tiempo como los nuevos recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías para el desarrollo consigan incentivar mejoras en el recaudo de ingresos propios.

4.3 Desarrollo humano y desempeño fiscal

Desde un punto de vista teórico, la llamada Segunda Generación del Federalismo Fiscal - SGFF- sugiere que en la búsqueda del desarrollo económico en un contexto de gobernanza democrática descentralizada es socialmente deseable enfatizar en lo que se puede hacer que en cualquier enfoque normativo que recalque en algún deber ser. Desde tal perspectiva, recalcan las ventajas de la descentralización por etapas basada en el criterio de la responsabilidad municipal para financiar sus gastos corrientes, mientras que las transferencias operarían como el recurso para el cierre de brechas y, por tanto, su incremento progresivo dependerá de que tan eficaces sean los incentivos marginales para alcanzarlo.

El Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que en los países de América Latina ocurre precisamente lo contrario a lo que plantea la SGFF, en cuanto a que hay un persistente desbalance vertical entre el gasto público subnacional y los recaudos tributarios que es cubierto con las transferencias. El bajo nivel de los recaudos tributarios locales obedece a obstáculos económicos como la desactualización de las bases tributarias y a la competencia fiscal intermunicipal, institucionales como la reducida escala de los aparatos gubernamentales locales y por la inexistencia de códigos tributarios comunes que promuevan la homogeneidad tributaria municipal, y políticos como la dependencia de los gobiernos locales en un modelo territorial de Estado centralista.

En este estudio también se advirtió que los impuestos a la propiedad urbana y rural se encuentran subexplotados. En un estudio sobre la caracterización del esquema fiscal vigente desde comienzos del siglo, investigadores del Banco de la República sitúan el auge del centralismo en Colombia desde finales de la Segunda Guerra Mundial, su fracaso en la provisión de los bienes públicos a escala municipal y de allí la emergencia de las reformas descentralistas iniciadas con el situado fiscal hacia 1968, los fallidos intentos de fortalecimiento de los fiscos municipales de López Michelsen hasta la promulgación de las

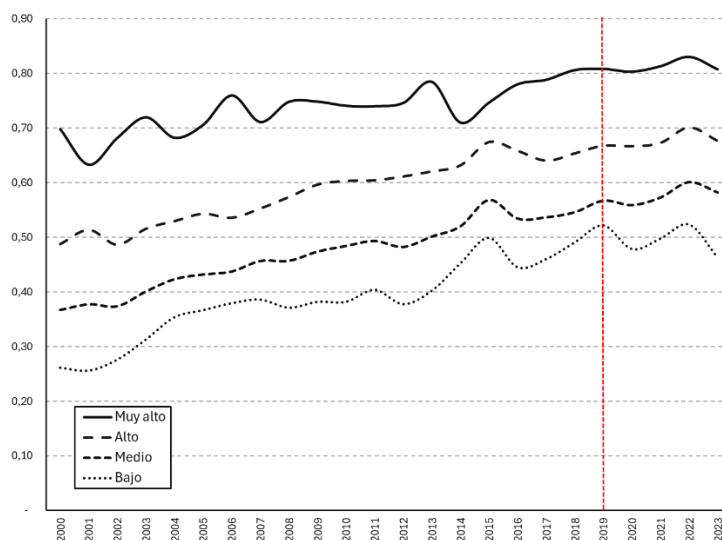
reformas de la leyes 14 de 183 y 12 de 1986. Las transferencias se aumentaron por cuenta de los artículos 456 y 357 de la Constitución Política de 1991, y con la Ley 60 de 1993 hubo una distribución de competencias y de programación de las transferencias. La situación de dependencia fiscal se acentuó antes que corregirse.

La cuestión fiscal es inseparable del nivel de desarrollo de un país que, por su parte, es una preocupación inmanente a los dispositivos de bien estar de que disponen sus habitantes y que, a escala mundial, se ha concretado en una medición promovida y ampliamente divulgada por Naciones Unidas desde inicios de la década de 1990 conocida como el Índice de Desarrollo Humano -IDH-. Tales dispositivos conciernen a la salud, la educación y a la percepción de ingresos, dominios fundamentales en los que reposan las oportunidades sociales. Para contar con una medida similar a escala municipal, se propone un cambio metodológico que permita incorporar las realizaciones en cada dominio: el resultado es el Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-.

La línea roja de las figuras 6 y 7 indican el año inicial de la medición del IDH.A, el 2019. Se vincularon los valores de los indicadores desde el 2000, año de expedición de la Ley 617, solamente con el interés de retrotraer una tendencia hipotética de estos dentro de los municipios de cada grupo del IDH.A. Entre más elevado sea el IDH.A mayor es la capacidad de generación de recursos propios y, en general, esta última tiende a incrementarse con el transcurso del tiempo.

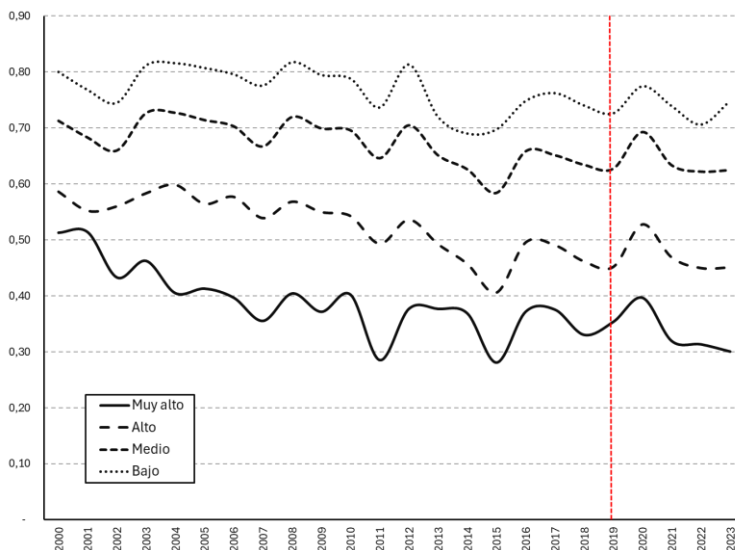
Ese resultado guarda sincronía con la persistente reducción de la dependencia de las transferencias que, sin embargo, es más pronunciada entre los municipios del IDH.A muy alto y más ralentizada entre los de IDH.A bajo y medio. En ambos indicadores la persistencia de la divergencia es notoria.

Figura 6. Mediana de la capacidad de generación de recursos propios por grupos del IDH.A de municipios, Colombia 2000-2023



Fuente: elaboración propia con base en registros del Departamento Nacional de Planeación sobre las Operaciones Efectivas de Caja de los municipios, y cálculos del Índice de Desarrollo Humano Alternativo a escala municipal.

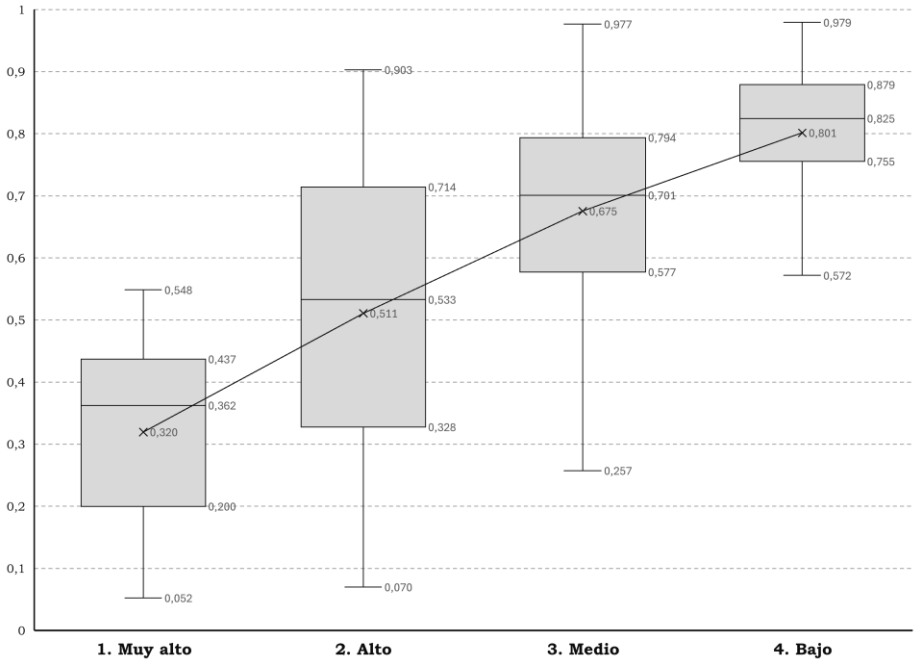
Figura 7. Mediana de la dependencia de las transferencias por grupos del IDH.A de municipios, Colombia 2000-2023



Fuente: elaboración propia con base en registros del Departamento Nacional de Planeación sobre las Operaciones Efectivas de Caja de los municipios, y cálculos del Índice de Desarrollo Humano Alternativo a escala municipal.

En su tránsito a la autonomía fiscal, la estructura de los ingresos de la mayoría de los municipios colombianos es proclive a la heteronomía. Las diferencias en la participación de las transferencias en los ingresos totales municipales por rango del IDH.A son considerables, y la pendiente de la línea media muestra cómo a medida que los municipios descienden en la escala del IDH.A su dependencia de las transferencias corrientes y de capital tiende a incrementarse -ver Figura 8-.

Figura 8. Participación de las transferencias en los ingresos totales municipales por rango del IDH.A, Colombia 2022



Fuente: el autor con base en registros de las “Operaciones efectivas de caja de los municipios colombianos” del Departamento Nacional de Planeación.

Es posible acelerar el tránsito a la autonomía fiscal y a la convergencia en el desarrollo humano siempre y cuando se consiga aprovechar el amplio margen de que gozan para incrementar los recursos propios (cfr. Iregui *et al.*, 2001; CAF, 2025) y, para ello, un buen comienzo es el de identificar las tierras de la frontera agrícola vacantes que son propiedad de los latifundistas para actualizar sus avalúos e imponer tasas diferenciales a la manera de un impuesto predial progresivo.

Reflexiones finales

El desarrollo humano a escala municipal es inmanente a las dimensiones socioeconómicas y poblacionales que, por su parte, son la esencia de las funciones de los gobiernos. La convergencia a niveles muy altos del IDH.A es el fin de las políticas que está en mora de configurarse como núcleo de un acuerdo nacional a través del que se alcance la cohesión de la nación colombiana y, con ella, la superación de las brechas territoriales que alientan los círculos viciosos del despoblamiento, la violencia, la ilegalidad y la corrupción, entre los más perniciosos.

La reforma política de fondo llamada a propiciar la convergencia territorial a niveles muy altos del desarrollo humano es el regionalismo (Alfonso, 2019). Una reforma intermedia es la que promueve el numeral 4 del Acto Legislativo 03 de 2024 que establece que la ley que regule el Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias, deberá “definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico, de modo que las entidades beneficiarias del Sistema con menores capacidades tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional, sin perjuicio de la autonomía territorial”.

Tal tiempo de adaptación es coherente con la idea de las etapas de la descentralización asociada al contexto socioespacial de las brechas territoriales así como a la responsabilidad fiscal municipal y la complementariedad de las transferencias. Esas etapas podrán evidenciar transiciones significativas que, como en el caso de las brechas en el IDH.A, redunden en el ensanchamiento de los grupos con IDH.A muy alto y alto, con la consecuente contracción de los de rango medio y bajo.

En un contexto tan desigual como el colombiano, la distribución de las competencias será más eficaz cuando se base en la resolución de las brechas y, por tanto, las etapas son inseparables de este propósito. No es recomendable que existan competencias de carácter general, pues en materia de equidad, como ya se expuso, el 60% de los municipios no cuenta ni con la escala poblacional ni con las bases tributarias necesarias para atender con solvencia las competencias en el actual régimen y menos aún para asumir nuevas competencias.

Un sistema de incentivos fiscales está por ser diseñado. La brecha cognitiva, por ejemplo, puede superarse con incentivos a los docentes que se esfuercen por brindar mejor calidad en los conocimientos impartidos a los estudiantes en un ámbito en el que haya una mejora sustancial en la infraestructura educativa, cambios que contribuirían a contener la deserción escolar y a facilitarle a los estudiantes el cierre de los ciclos educativos. Más transferencias deben ser correlativas a mejores logros educativos, a la reducción de la mortalidad precoz así como al incremento real y a la estabilidad en los ingresos de los residentes iniciando con los de los municipios de IDH.A bajo y continuando con los de IDH.A medio.

Referencias

- Alfonso R., Ó. (2025a). Índice de Desarrollo Humano Alternativo como medida de las brechas sociales. *Revista Economía Colombiana* n.º 376, agosto 2025. Contraloría General de la República. Disponible en <https://revistaeconomiacolombiana.com/revista-376-indice-de-desarrollo-humano-alternativo-como-medida-de-las-brechas-sociales/>
- Alfonso R., Ó. (2025b). La cuestión municipal en Colombia. Análisis de la complejidad poblacional y fiscal en el marco de la descentralización. *Foro Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, n.º 115, abril 2025. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1O0w43H_2q0pTooDRW-xgEQWKylJveBTZ/view
- Alfonso R., Ó. (2025c). El Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A-, una medida de las brechas socioeconómicas y poblacionales a escala municipal. Ponencia presentada en el III Simposio Internacional de “Gobierno Urbano: Debates entre lo urbano y lo metropolitano”. Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, ESAP y Cámara de Comercio de Bogotá.
- Alfonso R., Ó. (2025d). El contumaz acoso laboral. En *Cuando el sudor de la frente es insuficiente. Análisis del acoso laboral con énfasis en la doble exposición*. Documentos de Trabajo n.º 82. Bogotá, Facultad de Economía – Universidad Externado de Colombia. Disponible en https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2025/06/DT82_AcosoLaboral_2.pdf

- Alfonso R., Ó.; Arias, J. P.; Hernández, D. R.; Jiménez, Ch. C.; Quintero, E. A.; Rubiano, A. C.; Timaná, L. F.; Veja, A. M.; Veja, L. y Zuluaga, N. F. (2024). La metropolización planetaria y sus escalas en Colombia. En *En País raquítico, país robusto. La cartografía del poblamiento y despoblamiento de los municipios colombianos*. Colección Economía Institucional Urbana, n.º 19. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Alfonso R., Ó. (2023). Asediados por la muerte: mortalidad precoz y longevidad en Colombia, 2019-2021. En Documentos de Trabajo n.º 74. Bogotá, Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Disponible en <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2023/09/DDT74.pdf>
- Congreso de Colombia. (2024). Acto Legislativo 03.
- Corbacho, A.; V. Fretes y E. Lora (editores). (2012). Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo, Colección Desarrollo en las Américas.
- González, J. I. (2024). Oportunidad de la Misión de Descentralización. Foro, edición 114. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Iregui, A. M.; J. Ramos y L. A. Saavedra. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Documento de Trabajo, Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>
- Weingast, B. R. (2007). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Stanford University. <https://web.stanford.edu/~jrodden/weingast.pdf>
- Alfonso R., Ó. (2025). Hambre, desigualdad e ilegalidad. El circuito perverso del rezago social coccalero y la estigmatización del Macizo Colombiano. Documento de Trabajo n.º 84/2025. Facultad de Economía, Universidad Externado de Colombia. Disponible en [Hambre, desigualdad e ilegalidad. El circuito perverso del rezago social coccalero y la estigmatización del Macizo Colombiano](#)

- Alfonso R., Ó. (editor). (2024). País raquítico, país robusto. La cartografía del poblamiento y desdoblamiento de los municipios colombianos. Editor y coautor. Colección Economía Institucional Urbana, n.º 19. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Banco Mundial. (2023). Desigualdad de ingresos: coeficiente de Gini. Disponible en <https://ourworldindata.org/grapher/economic-inequality-gini-index>
- CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. (2025). Soluciones cercanas. El papel de los gobiernos locales y regionales en América Latina y el Caribe. Reporte de Economía y Desarrollo, disponible en <https://www.caf.com/es/especiales/red/red-2025/>
- Congreso de Colombia. (2024). Acto Legislativo 03.
- Corbacho, A.; V. Fretes y E. Lora (editores). (2012). Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo, Colección Desarrollo en las Américas.
- DNP, Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2023). Metodología de cierre de brechas, documento técnico. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Carpeta%202024/SP/T/Medici%C3%B3n%20de%20brechas%20territoriales/20231228-CdeE%202.1%20Documento%20t%C3%A9cnico%202023%20Brechas.pdf>
- DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2024). Tipologías de las entidades territoriales para el reconocimientos de capacidades. Resultados para la vigencia 2025. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/1.%20Cartilla%202025_.pdf
- Federación Colombiana de Departamentos. (2025). Borrador del Proyecto de Ley ““Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de distribución de recursos y competencias de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 03 de 2024; para el fortalecimiento de la autonomía territorial y se dictan otras disposiciones””.

- García-Villegas, M. y L. Fergusson. (coordinadores) (2021). Educación y clases sociales en Colombia. Un estudio sobre apartheid educativo. Bogotá, Editorial Dejusticia.
Disponible en [Educación y clases sociales en Colombia: un estudio sobre apartheid educativo - Dejusticia](#).
- Giles, L.; M. Hernández, C. Larrahondo, J. C. Muñoz, G. ángulo y L. Quintero. (2024). Desigualdades territoriales en Colombia: realidades y perspectivas. BID-EAFIT, disponible en <https://publications.iadb.org/es/desigualdades-territoriales-en-colombia-realidades-y-perspectivas>
- González, J. I. (2024). Oportunidad de la Misión de Descentralización. Foro, edición 114. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Herrero, C.; Á. Soler y A. Villar. (2004). Capital Humano y Desarrollo Humano en España, sus Comunidades Autónomas y Provincias. Fundación Bancaja – Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Disponible en <https://www.uv.es/meneur/investigacion/Indices/Herrero.pdf>
- Iregui, A. M.; J. Ramos y L. A. Saavedra. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Documento de Trabajo, Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>
- Milanovic, B. (2024). Miradas sobre la desigualdad: de la Revolución Francesa al final de la Guerra Fría. Barcelona, Taurus.
- PNUD, Programa de las Naciones para el Desarrollo. (s. f.). Informes sobre desarrollo humanos. Disponible en <https://hdr.undp.org/reports-and-publications>
- Ponce, A. (2015 [1937]). Educación y lucha de clases y otros escritos. Buenos Aires, UNIPE: Editorial Universitaria. Disponible en Ponce A. (2015) [1937] Educación y lucha de clases y otros escritos. Buenos Aires: Editorial Universitaria, en <https://tecnoeducativas.files.wordpress.com/2018/09/ponce-educacic3b3n-y-lucha-de-clases-y-otros-1937.pdf>
- Rawls, J. (1995). Teoría de la justicia. Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Rubiano, N.; J. A. Castro y A. Molina. (2024). Equilibrios demográficos y sustentabilidad poblacional en los municipios de Colombia. En *País raquítico, país robusto. La*

cartografía del poblamiento y despoblamiento de los municipios colombianos. Colección Economía Institucional Urbana, n.º 19. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Villar, A. (2006). El Desarrollo humano en las colectividades autónomas. En Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías. Caja Rural Intermediterránea, Sociedad. Cooperativa Crédito - Fundación Cajamar. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/146151>

Weingast, B. R. (2007). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Stanford University. <https://web.stanford.edu/~jrodden/weingast.pdf>

Serie Documentos de Trabajo

Facultad de Economía - Universidad Externado de Colombia

N.º	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	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
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	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 Léon 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
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
39	Álvaro Hernando Chaves Castro	Acuerdos comerciales y posibilidades de desarrollo regional: el caso de la economía del Meta	2012
40	Óscar A. Alfonso R.	El enigma del método y el inconformismo radical: crítica y alternativas a los procedimientos de investigación con sujeto ausente	2012
41	José Gil-Díaz	Grecia, West Virginia y el ajuste	2012
42	Darío Germán Umaña Mendoza	La propiedad intelectual y la salud	2013
43	Mauricio Rubio	Los sospechosos secuestros de la delincuencia común en Colombia, 1990-2003	2013
44	Darío Germán Umaña Mendoza	El Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y sus efectos sobre la inversión y las políticas públicas	2013
45	Álvaro Martín Moreno Rivas	Teorías y modelos del ciclo político de los negocios	2013
46	Carlos A. Garzón R. y Anna Preiser	Multidimensional well-being inequality social evaluation Gini function for Colombia 2012	2014
47	Óscar A. Alfonso R.	De la Korima a Mottainai. Modos de vida alternativos para enfrentar el	2014

desperdicio de alimentos y restaurar la soberanía del consumidor			
48	Juan Pablo Roa B.	Equivalencia ricardiana: una evaluación empírica para la economíacolombiana 1985-2010	2014
49	Karla Bibiana Mora Martínez	Un modelo econométrico del mercado laboral y la elección ocupacional del empleo calificado en Colombia	2014
50	Manuel Andrés Rincón Gómez	Determinantes de financiación de firmas manufactureras: evidenciaempírica para Colombia 1999-2006	2014
51	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun. Índice alternativo de desarrollomunicipal 2013. Un estudio a partir de las fragilidades y resistencias del territorio colombiano	2015
52	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio Hambre Cero. La cadena de las pérdidas de valor de los alimentos y las pérdidas de área sembrada en Colombia, 2007-2012	2015
53	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun. Ruralidades. Aportes para laconstrucción de una visión comprehensiva del campo colombiano	2016
54	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio Hambre Cero. El diseño de instituciones contra la pérdida y el desperdicio de alimentos.	2016
55	Julián Arévalo B.	State capacity and support for democracy: challenges and opportunities for post conflict Colombia	2016
56	Saira Samur Pertuz	La disparidad fiscal en Colombia en el período del sistema general de participaciones	2016
57	Óscar A. Alfonso R., Laura Amézquitay Sandra Coral	Observatorio MetroMun. Análisis económico-espacial de la mortalidad empresarial en épocas de ralentización de la economía metropolitana de Bogotá	2016
58	Óscar A. Alfonso R., Rafael Barrera yPedro I. Bernal	Observatorio MetroMun. El modo de vida popular y la regularización barrial en Bogotá	2017
59	David Rodríguez	Simulación de políticas públicas con modelos de equilibrio general computable	2018
60	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun. Aproximación a la historia de la fragmentación jurisdiccional del territorio colombiano	2018
61	Pedro I. Bernal	La teoría económica de la regulación. Una lectura fundamentada en los problemas de información	2018
62	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun. Coyuntura metropolitana y municipal índice alternativo de desarrollo municipal 2017	2018
63	Óscar A. Alfonso R., Diana CarolinaCamargo y Laura Camila Garzón	Observatorio MetroMun. Coyuntura metropolitana y municipal Aporocidio la deconstrucción de la mal llamada “limpieza social” y una aproximación a los modos, medios, tiempos y lugares en Bogotá	2019
64	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio MetroMun. Coyuntura metropolitana y municipal Glifosato. Ineficacia estructural y probabilidad de daño a la salud debido a su uso en la aspersión aérea de los cultivos del arbusto de coca, Colombia 1998-2017	2019
65	Óscar A. Alfonso R., Mariana BenítezR., Andrés Castro C., Andrea Constantin C., David Gaona R., Catherine Lis C. y Valeria Rivera C.	Coalición Estudios - Laboratorio de Usos Legales de los Alcaloides. La industria encapsulada. El potencial de los usos médicos y científicos del alcaloide de la coca en el contexto dela fiscalización internacional a su circulación.	2019

66	Andrés Camacho, Jairo Méndez, Henry Laverde	The role of science-oriented workers on innovation: the case of the accommodation industry in Colombia	2020
67	Federico Corredor, Paola Ríos, David Rodríguez	The effect of COVID-19 and emergency policies on Colombian households' income	2021
68	Óscar A. Alfonso R. et al.	Aportes a la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos en Colombia	2021
69	Óscar A. Alfonso R	La desigualdad y la pandemia en Bogotá: Las brechas socioespaciales como determinantes de la probabilidad del contagio y de la letalidad del SARS-CoV-2	2021
70	Juan Carlos Castro	Big Recessions and Slow Recoveries	2022
71	Juan Carlos Castro	Financial Crises and Expectation-driven Recessions	2022
72	Óscar A. Alfonso R. et al.	La metropolización planetaria y sus escalas en Colombia	2022
73	Tatiana Gélvez, Carol Martínez y Laura Molina	Análisis de la situación socioeconómica de las mujeres rurales en Colombia 2022-2023	2023
74	Óscar A. Alfonso R.	Asediados por la muerte Mortalidad precoz y longevidad, Colombia 2019-2021	2023
75	Michel Bruni, Tatiana Gélvez Rubio, Carol Martínez Algarra, María Alejandra Suárez, María Camila Hernández Vargas, Federico Rincón Ariza y Sara Otavo Peña	Análisis de la transición demográfica, el mercado laboral y la migración. Proyecciones para Colombia	2024
76	Óscar A. Alfonso R.	Observatorio Metromun Generación Li. Un ensayo especulativo sobre el surgimiento del SARS-CoV-2 en China	2024
77	Óscar A. Alfonso R., Nara Sofía Quintana Castro, Santiago Rojas Gómez y María Alejandra Suárez Fernández	Observatorio Metromun La transparencia del velo de la ignorancia. Análisis de la brecha cognitiva en educación y sus determinantes socioespaciales en Bogotá 2023	2024
78	Andrés Camacho-Murillo Omar Vanegas	Does theft crime influence international students' choices among destinations? The case of credit mobility studies	2024
79	Diana Pérez-Arango Andrés Camacho-Murillo	Education and sustainable behavior A case study	2024
80	Natalia Arango-Ramírez Andrés Camacho-Murillo	Transforming Lives: The Positive Impact of School Retention Strategies on the Probability of Students' Dropout in Medellín	2024
81	Óscar A. Alfonso R. Mónica A. Gómez C.	Sembrando bajo fuego. La violencia homicida en la frontera agrícola del Macizo Colombiano y su entorno, y el Estado como generador de conflictos en torno a la tierra	2025
82	Óscar A. Alfonso R., Andrés F. Anzola B., Juan F. Araque Z., Juan P. Ariza G., Mariana Barreiro M., Juliana Castaño L., Sara L. Castillo C., Daniela C. Contreras L., Sergio Cortés B., Valentina Duarte M., Nicolás Franco G., Carlos A. Jiménez S., Sara D. Lemus S.,	Cuando el sudor de la frente es insuficiente. Análisis del acoso laboral con énfasis en la <i>doble exposición</i>	2025

	Laura S. Martínez T., Juan J. Mayor T., Simón C. Muñoz F., Sara M. Nossa H., Nicolás Novoa G., Juan D. Osorio T., Sebastián C. Quecan R., Julián Rodríguez V., Ted M. Sierra N., Mariana Suaza A., Yeison R. Vargas H. y Juliana Velandia B		
83	Andrés Camacho-Murillo, Rukmani Gounder y Sam Richardson	Assessing The Impact of Politically Motivated Violence on International Tourists' Choice of Colombia	2025
84	Óscar A. Alfonso R.	Hambre, desigualdad e ilegalidad. El circuito perverso del rezago social cocalero y la estigmatización del Macizo Colombiano	2025
85	Óscar A. Alfonso R.	El Índice de Desarrollo Humano Alternativo -IDH.A- Una medida de las brechas territoriales en Colombia	2025

DOCUMENTOS
de TRABAJO

www.uexternado.edu.co/economia