

**Efecto de las reglas fiscales sobre los municipios en Colombia. El caso de las Leyes 358  
de 1997 y 617 de 2000.**

Tesis de Grado PEG

Autor: Manuel Alejandro Godoy Cubillos  
(200611480)

Asesor: Miguel Urrutia Montoya

Facultad de Economía  
Universidad de los Andes  
Bogotá D.C.

**Enero 2013**

**Efecto de las reglas fiscales sobre los municipios en Colombia. El caso de las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000.**

Manuel Alejandro Godoy Cubillos

Enero 2013

**Resumen**

En esta investigación se utiliza la propuesta metodológica planteada por Braun y Llach (2010) para estimar los efectos de las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000 sobre los municipios colombiano. Este estudio encontró que las reglas fiscales tienen un efecto diferencial entre categorías municipales, con una tendencia clara hacia los municipios más pequeños del país.

**Palabras Clave:** Reglas fiscales, Ley 358 de 1997, Ley 617 de 2000, Desempeño fiscal.

**Fiscal rules effect on municipalities in Colombia. The case of Laws 358 of 1997 and 617 of 2000.**

Manuel Alejandro Godoy Cubillos

January 2013

**Abstract**

This research uses the methodology proposed by Braun and Llach (2010) to estimate the effects of Laws 358 of 1997 and 617 of 2000 onto Colombian municipalities. This study found that fiscal rules have a differential effect between municipal categories, with a trend towards smaller municipalities of the country.

**Key Words:** Fiscal rules, Law 358 of 1997, Law 617 of 2000; Fiscal performance.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los países toman la decisión de descentralizarse debido a que este sistema en principio permite un mejor emparejamiento entre las preferencias locales y el conjunto de bienes disponibles, lo que a su vez da una mayor legitimidad al Estado. Los países también tienen en cuenta que la descentralización contribuye a la eficiencia del gasto público, pues los gobiernos locales poseen la información necesaria para seleccionar los mejores proyectos en función del costo y el beneficio final. Teniendo en cuenta lo anterior, Colombia decidió dar un paso firme hacia la descentralización con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991<sup>1</sup>; como consecuencia de este proceso se transfirió más de la mitad de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional a los municipios, distritos y departamentos, al mismo tiempo que se les otorgó mayor autonomía en materia política, fiscal y administrativa.

Sin embargo, debido a que este proceso no vino acompañado de una regulación en materia de sostenibilidad financiera, la descentralización no promovió el esfuerzo fiscal, ni la asignación eficiente de recursos, generando así un crecimiento acelerado del gasto público territorial (pasó del 4.4% a 10.6% del PIB), de la deuda pública territorial (pasó del 1.1% al 3.5% del PIB) y, por lo tanto, del déficit fiscal territorial (el aumento del gasto, acompañado del comportamiento constante de recaudo/PIB, generó que el déficit fiscal aumentara de 0.8% a 5.8% del PIB) en la década del 90<sup>2</sup>. Lo anterior provocó problemas fiscales en los

---

<sup>1</sup> El proceso de descentralización en Colombia empezó a comienzos de la década del 70 con la transferencia de recursos por parte del Gobierno Central a las entidades territoriales (Ley 46 de 1971), fortalecido en la década del 80 con la elección popular de alcaldes (Acto Legislativo 01 de 1986), el aumento de rentas propias (Ley 14 de 1983), el aumento de las transferencias a los municipios (Ley 12 de 1986) y el traspaso de gasto a las regiones (Decreto 77 de 1987). Anterior a la adopción de este sistema, Colombia tuvo un sistema fiscal centralizado, en donde el Gobierno Central era el encargado de recaudar la mayoría de los impuestos y de ordenar casi la totalidad del gasto. Sin embargo, autores como Iregui, Ramos y Saavedra (2001) afirman que la Constitución y sus reglas reglamentarias no estuvieron orientadas a darle más autonomía a los gobiernos subnacionales (restricción para establecimiento de nuevos impuestos y transferencias con destinación específica), manifestando así una concepción centralista del Estado colombiano.

<sup>2</sup> No es la primera vez que ocurre algo similar en Colombia. Una vez separada la Gran Colombia, en 1850 se aprobó una descentralización administrativa, en la cual se cedieron algunas rentas a las provincias para que estas se hicieran cargo de la provisión de algunos servicios públicos. Sin embargo este proceso no dio los resultados esperados, pues las finanzas del Gobierno Nacional empeoraron, lo anterior debido a que no se transfirieron obligaciones en cuanto a la restructuración de la deuda adquirida a través de la campaña independentista.

gobiernos subnacionales entre 1994 y 1998, hecho que al final puso en riesgo la estabilidad macroeconómica del país<sup>3</sup> (Junguito, Melo y Misas, 1995; Lozano, 2001 y MHCP, 2009).

Debido a que la viabilidad fiscal de una entidad es condición necesaria para su desarrollo económico<sup>4</sup>, en el país se adoptaron reglas fiscales por mandato constitucional y legal, que permitieron avanzar en el proceso de descentralización con responsabilidad fiscal<sup>5</sup>. Como complemento a las reformas en materia fiscal adoptadas en el país, se puso en marcha una cultura de gestión tributaria con la compilación de normas tributarias municipales y manuales de cobro y fiscalización. Además, se ha difundido la doctrina tributaria y financiera territorial mediante publicaciones de gran circulación nacional y se han venido realizando talleres de capacitación a los funcionarios de las entidades territoriales.

Estas medidas permitieron mejorar las finanzas de las entidades territoriales pues aumentaron el recaudo propio, las transferencias gubernamentales crecieron de forma estable, hubo estabilización del gasto de funcionamiento, aumentó el ahorro corriente, disminuyó el pasivo corriente, se avanzó en la depuración del pasivo pensional como del contingente, se superó la etapa de déficit fiscal crónico y se aumentó la inversión sin aumentar el saldo de la deuda como porcentaje del PIB.

La adopción del modelo de descentralización con responsabilidad fiscal ha permitido a municipios, distritos y departamentos dinamizar sus propias economías sin tener que recurrir a la deuda pública. Es más, gracias a la aplicación de reglas fiscales, los gastos corrientes y la deuda territorial han permanecido ajustados a los ingresos propios y a la capacidad real de pago, situación que ha hecho que las entidades territoriales hayan podido expandir el gasto y la deuda pública sin recurrir a situaciones de bancarrota. Evidencia de lo anterior, es que el balance fiscal a partir de la implementación de las reglas fiscales ha sido superavitario y la relación deuda/PIB ha permanecido estable (MHCP, 2010).

---

<sup>3</sup> En el hipotético caso en que la deuda de las entidades territoriales hubiera sido cubierta en su totalidad por el Gobierno Nacional, se hubiera precipitado una crisis fiscal, la cual hubiera podido conducir una crisis cambiaria en el país debido a la pérdida de confianza en la capacidad de este para cumplir sus compromisos. A lo anterior se hubiera sumado la caída del 4.2% de la producción nacional de 1999.

<sup>4</sup> Existe una fuerte correlación negativa entre déficit fiscal y el crecimiento de la economía.

<sup>5</sup> De acuerdo a Kopits y Symanki (1998), una regla de política fiscal es una restricción permanente (o sobre un periodo largo de tiempo) sobre la política fiscal, expresada en términos de indicadores de actuación fiscal, tal como el déficit del gobierno, préstamos o endeudamiento. La teoría fiscal y la experiencia internacional en descentralización advierten que se debe hacer un acompañamiento de control institucional sobre la generación de déficit, contratación de deuda y calidad del gasto subnacional cuando se transfieren recursos y competencias del nivel nacional al nivel local.

El problema de estos resultados es que no reflejan la situación de todos los municipios del país, pues simplemente se limitan a mostrar los resultados agregados sin tener en cuenta que las reglas fiscales no afectan de la misma manera a todas las entidades; es decir, que desconocen que no existe un solo tipo de municipio en Colombia. De ahí, el por qué mostrar el efecto que tuvo la adopción de estas reglas fiscales de forma desagregada, observando en detalle los efectos de estas tanto en los municipios grandes como en los pequeños. Iregui, Ramos y Saavedra (2011) afirman que las normas tributarias territoriales fueron escritas sin tener en cuenta la diversidad económica y geográfica de las diferentes regiones del país. En este sentido, de acuerdo a Echavarría, Rentería y Steiner (2002), se deberían diseñar políticas especiales para el grupo de entidades territoriales pequeñas, pues los autores encuentran que indicadores de niveles de pobreza están asociados con peores desempeños fiscales.

Es importante tener en cuenta, que las entidades territoriales tienen un comportamiento diferente en cuanto a su estructura fiscal<sup>6</sup>, hecho que hace pensar que la descentralización y la imposición de reglas fiscales posiblemente tengan un efecto diferente a través de éstas. Departamentos, pequeños municipios rurales, pequeñas áreas urbanas y ciudades grandes están en diferente situación, cada grupo necesita ser considerado separadamente (Acosta y Bird, 2003).

A partir de lo reseñado en esta introducción, el objetivo general de la presente investigación es mostrar el efecto diferencial que ha tenido las reglas fiscales a través de municipios, en particular las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000. En este estudio se encontró que las reglas fiscales tienen un efecto diferencial entre categorías municipales, con una tendencia clara hacía los municipios más pequeños. Asimismo, la presente investigación encuentra que las reglas fiscales evaluadas no tienen efecto alguno sobre algunos indicadores de desempeño fiscal.

Esta investigación está organizada de la siguiente manera. La sección 2 muestra las consecuencias de la descentralización sin regulación. En la sección 3 se explican las Leyes 358 de 1997 y 617 del 2000. La sección 4 hace una revisión del éxito o fracaso de las reglas fiscales sobre las finanzas territoriales en Colombia y en otras partes del mundo. En la sec-

---

<sup>6</sup> La participación de las fuentes de ingresos y de los rubros de gasto difieren entre entidades territoriales.

ción 5 se muestra la metodología y los datos utilizados. La sección 6 muestra los resultados. Por último la sección 7 concluye y da algunas recomendaciones de política pública.

## **2. EL CAMINO SEGUIDO HACIA LA CRISIS**

La descentralización de Colombia ha sido una de las más fuertes de América Latina y el Caribe. En 2004, la participación de los gobiernos subnacionales colombianos en el gasto público fue de aproximadamente el 40%, mientras que dicha participación en promedio para los países de América Latina y el Caribe fue de solamente el 19.3%. De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (1997), el nivel de gasto de las entidades subnacionales colombianas en 1997 era inclusive más grande que el promedio de este rubro en los países que conforman la OECD.

La descentralización colombiana es una combinación híbrida entre federalismo fiscal y principal agente. El federalismo fiscal permite a los gobiernos locales gran autonomía en materia fiscal y en orientación del gasto, mientras que en el modelo de principal agente la potestad en materia tributaria es mínima y la principal fuente de financiamiento son las transferencias provenientes del Gobierno Nacional, las cuales para el caso colombiano tienen ya una destinación específica<sup>7</sup>. Este carácter híbrido implica que las entidades territoriales deban rendir cuentas ante el Gobierno Nacional y ante sus electores; sin embargo, esto no ha sucedido. Lo híbrido del proceso ha generado una confusión que ha permitido a las entidades territoriales eludir sus responsabilidades tanto con el Gobierno Nacional como con sus electores, situación que explica en parte el gran crecimiento del gasto.

A medida que se les iba entregando nuevas competencias a los gobiernos locales, la legislación colombiana olvidó darle la capacidad a estos últimos de generar nuevos recursos que permitieran el cumplimiento de dichas competencias. Debido a la falta de recursos, las entidades territoriales empezaron a depender cada vez más del crédito, del apoyo financiero del Gobierno Nacional y de las transferencias. Ya que las fuentes de financiamiento para costear las competencias a su cargo eran escasas, la deuda de las entidades territoriales fue

---

<sup>7</sup> En la actualidad las transferencias en Colombia - Sistema General de Participaciones - corresponde a los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y los definidos por las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007 (DNP, 2009a).

tomando cada vez más importancia. El mayor nivel de transferencias sirvió como colateral para la adquisición de nuevos créditos, en un ambiente de alta agresividad bancaria.

En este sentido, el sistema de descentralización adoptado no tuvo en cuenta los incentivos que este podría generar sobre los gobiernos subnacionales. De esta forma, los gobernantes locales tuvieron todos los incentivos para tener comportamientos fiscales indisciplinados. Estos incentivos se dieron en forma de: (1) riesgo moral (la autoridad local no tiene incentivos para tener un comportamiento fiscal disciplinado debido a que el Gobierno Nacional le va cubrir el déficit generado por su mal actuar<sup>8</sup>), (2) el no castigo a las entidades territoriales indisciplinadas por motivos electorales (la autoridad local del mismo partido político del Gobierno Nacional no va a tener incentivos para tener un comportamiento fiscal disciplinado debido a que nunca va a ser castigado), y (3) pereza fiscal (debido a la destinación específica de las transferencias, la autoridad local no tiene incentivos para aumentar el recaudo de recursos propios<sup>9</sup>).

Pese a lo descrito inmediatamente atrás, la descentralización también puede incentivar el buen comportamiento fiscal de los gobiernos locales. Este incentivo ocurre cuando la autoridad local (de horizonte temporal largo<sup>10</sup>) con el objetivo de ser reelegido aumenta el recaudo propio, mejorando de esta manera las finanzas de la entidad territorial. De esta forma puede ejecutar más gasto que beneficie a más personas, lo que en el agregado se traduce en más votos en las siguientes elecciones<sup>11</sup>. Dados los resultados fiscales negativos de las entidades territoriales durante la década del 90, es claro que los incentivos negativos se superpusieron al positivo.

Muchas veces las entidades territoriales tuvieron que ser rescatadas financieramente por parte del Gobierno Nacional, pagando deuda con nuevos préstamos adquiridos por este

---

<sup>8</sup> En el caso colombiano, el rescate se dio mediante el Fondo Educativo de Compensación – FEC y los Planes de Desempeño Territorial.

<sup>9</sup> En Colombia las transferencias no fueron suficientes para cubrir los gastos de las entidades territoriales. Por tal razón, el Gobierno se vio obligado a transferir recursos adicionales.

<sup>10</sup> Cuando un gobernante tiene un horizonte temporal corto, y además de esto, los electores son incapaces de tener en cuenta al momento de elegir su mandatario los costes del gasto público, el candidato-mandatario podrá ganar rédito público aumentando los gastos o disminuyendo los impuestos, financiándose entonces con crédito público. Es decir, estos políticos no internalizan completamente el futuro costo del crédito financiero. En dicho caso, el político va a ser reelecto sin que tuviera que comportarse fiscal bien.

<sup>11</sup> En Colombia la reelección de alcaldes y gobernadores solo es posible cuando hay un periodo intermedio. Sin embargo, esto no cambia el incentivo, ya que igual puede ser reelegido. Aunque el mandatario no pueda ser reelegido inmediatamente, en muchos casos, los candidatos a alcaldías y gobernaciones reciben apoyos de quienes ya están en el poder y quieren perpetuar o heredarle sus caudales electorales a los candidatos que los reemplacen (Medina, 2011).

último. Sin duda lo anterior iba en contra de la descentralización, pues le fue quitando autonomía económica a las regiones (dependían más del Gobierno Central) y en llegado caso, en una situación donde la deuda adquirida por parte del Gobierno Central fuera insostenible, se llegaría a poner en riesgo la transferencia de recursos hacia las entidades territoriales.

Ahondando más en los efectos negativos, la descentralización aumentó las disparidades económicas territoriales en Colombia (Barón y Meisel, 2003), al mismo tiempo que disminuyó la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos<sup>12</sup> (no hubo aumento de cobertura, ni mejora en la calidad en educación y salud). Además, se transmitió la inestabilidad fiscal del Gobierno Nacional hacia los gobiernos locales, debido a que las transferencias dependían directamente de los Ingresos Corrientes de la Nación y, por lo tanto, del comportamiento global de la economía.

De acuerdo a Echavarría, Rentería y Steiner (2002), la Constitución Política y la legislación posterior no dejó claro la distribución de responsabilidades de cada uno de los niveles de gobierno, situación que provocó una interferencia entre los altos niveles de Gobierno y los intereses locales, con una débil responsabilidad en todos los niveles de gobierno. El Gobierno Nacional seguía altamente involucrado en todos los servicios, aun cuando las responsabilidades ya se habían transferido. Ejemplo de lo anterior fue que el Gobierno Nacional seguía incluyendo en su presupuesto de inversión recursos para proyectos regionales, los cuales a partir de la expedición de la Ley 60 de 1993 no le correspondían más.

Usualmente la literatura económica expone dos posibles efectos de la descentralización. El primero es la pérdida de estabilidad fiscal y el segundo es el aumento de las disparidades económicas entre regiones de un país<sup>13</sup>. A partir de lo reseñado anteriormente, es claro que Colombia sufrió de estos dos efectos.

Musgrave y Musgrave (1976) afirman que las tres principales funciones del sector público son la eficiencia en la asignación de los recursos (nivel subnacional), la estabilidad macroeconómica y la redistribución (nivel nacional). Debido a la adopción de la descentralización sin regulación fiscal, ninguna de las tres funciones fue cumplida por el Gobierno

---

<sup>12</sup> Debido a la dependencia directa entre los Ingresos Corrientes y las transferencias intergubernamentales, entre 1993 y 2001 hubo escasez de recursos para la financiación de servicios esenciales.

<sup>13</sup> La literatura económica colombiana le ha prestado más atención al efecto fiscal que al de disparidad.

Nacional durante la última década de siglo pasado, perdiendo así legitimidad en todos sus niveles de gobierno.

Finalmente, la descentralización sin regulación hizo que la política fiscal perdiera su capacidad de actuar como herramienta para la estabilización del ciclo económico<sup>14</sup>.

### 3. REGLAS FISCALES COLOMBIANAS

En la Tabla 1 se muestran cada una de las reglas fiscales colombianas, cada una con su respectivo aporte hacia la superación de la crisis fiscal de las entidades territoriales:

**Tabla 1.** Reglas fiscales posteriores a la descentralización<sup>15</sup>.

| Dirigida a...   | Acto Legislativo, Decreto o Ley   |
|---|---|
| <b>Fortalecimiento de Ingresos Propios</b>                                    | Ley 488 de 1998, Ley 643 de 2001, Ley 788 de 2003 y Ley 1111 de 2006                              |
| <b>Control al Endeudamiento Territorial</b>                                   | Ley 358 de 1997, Decreto 610 de 2002, Decreto 3480, Artículo 114 Ley 795 y Ley 819 de 2003        |
| <b>Identificación y Provisión del Pasivo Pensional</b>                        | Ley 549 de 1999   |
| <b>Reestructuración de Pasivos Corrientes</b>                                 | Ley 550 de 1999, Ley 633, Decreto 1939 y Decreto 2599 de 2001, Ley 922 de 2004 y Ley 1116 de 2006 |
| <b>Reforma a las Transferencias y Redefinición de Competencias y Recursos</b> | Acto Legislativo 01 y Ley 715 de 2001, Acto Legislativo 04, Ley 1122, Ley 1176 de 2007.           |
| <b>Adopción de Reglas de Responsabilidad y Transparencia Fiscal</b>           | Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003   |
| <b>Monitoreo, Seguimiento y Control</b>                                       | Ley 819 de 2003, Decreto 4515 de 2007, Decreto 3402 de 2007 y Decreto 028 de 2008                 |

**Fuente:** Elaboración propia.

Cómo se señaló en la introducción del presente documento, en esta investigación se evaluó el efecto de las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000. A continuación se hace un breve resumen de cada una de ellas:

#### a. LEY 358 DE 1997

La Ley 358 de 1997, también conocida como la “Ley de Semáforos”, tiene un énfasis en el control administrativo del endeudamiento. A través de dicha ley se estableció un control tanto a la demanda como a la oferta de crédito.

<sup>14</sup> Debido a que se gastaba más en épocas de crecimiento económico, no se utilizaba la política fiscal como herramienta para la estabilización del ciclo económico. Dicha situación fue recurrente América Latina entre 1970 y 1995.

<sup>15</sup> A excepción de la Ley 617 de 2000, estas reglas no tienen en cuenta el tamaño, la población o el desarrollo de los gobiernos subnacionales.

En cuanto a la demanda, se prohibió la adquisición de deuda para financiar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Asimismo, dicha ley permitió que los entes territoriales garantizaran el repago de los créditos con las transferencias provenientes del nivel central, siempre y cuando dichos recursos se destinen a los mismos propósitos que se establecen para las transferencias. En relación a la oferta, se empezó a controlar a los establecimientos de crédito con el objetivo de que estos realicen un mejor análisis de riesgo en sus operaciones con los gobiernos subnacionales.

A través de la promulgación de la ley, se estableció el ahorro operacional<sup>16</sup> como un indicador de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales<sup>17</sup>. De esta forma, se definieron tres instancias de endeudamiento (de ahí por qué se le conoce como la Ley de Semáforos), a partir de las relaciones entre “Intereses de la Deuda”, “Saldo de la Deuda”, “Ingresos Corrientes” y “Ahorro Operacional”. En la Tabla 2 se muestran estas instancias:

**Tabla 2.** Instancias de Endeudamiento.

| Condiciones                         | Instancia de Endeudamiento  | Semáforo |
|-------------------------------------|---|----------|
| <b>ID/AO &lt; 40%</b> y SD/IC < 80% | Nivel de endeudamiento seguro. La entidad territorial tiene plena autonomía para adquirir nuevos créditos   | Verde    |
| <b>ID/AO &gt; 40%</b> ó SD/IC > 80% | Nivel de endeudamiento crítico. La entidad territorial solamente puede adquirir nuevos créditos con la Autorización de Endeudamiento del Gobierno Nacional (a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público), a la vez que se suscribe un plan de ajuste fiscal con el objetivo de restablecer su capacidad financiera. | Rojo     |

**Fuente:** Ley 358 de 1997.

#### **b. LEY 617 DE 2000**

Con la promulgación de esta ley se estableció una clasificación de municipios y departamentos en función de sus ingresos corrientes de libre destinación y de su población. Como esta investigación se enfatiza en el nivel municipal, en la Tabla 3 se muestra solamente la clasificación de dicho nivel territorial:

<sup>16</sup> Definido como el resultado de restar a los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales

<sup>17</sup> Este fue uno de los grandes aportes de la Ley 358 de 1997, pues estableció que la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales dependiera tanto de los ingresos como de los gasto (anterior a esta ley dicha capacidad dependía solamente de los ingresos).

**Tabla 3.** Categorización de los Distritos y Municipios.

| Categoría       | Ingresos corrientes de Libre Destinación (anual)   | Población (No. De Habitantes)   |
|-----------------|--|---|
| <b>Especial</b> | Superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.                                 | Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.                           |
| <b>Primera</b>  | Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.   | Población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes. |
| <b>Segunda</b>  | Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.        | Población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.   |
| <b>Tercera</b>  | Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.      | Población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes. |
| <b>Cuarta</b>   | Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. | Población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.    |
| <b>Quinta</b>   | Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.        | Población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.       |
| <b>Sexta</b>    | No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.                                      | Igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes   |

**Fuente:** Ley 617 de 2000.

Asimismo, esta ley estableció que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, de tal forma que estos últimos sean suficientes para financiar las obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, así como costear una parte de la inversión pública autónoma. Teniendo en cuenta la clasificación por categorías de los municipios, en la Tabla 4 se muestran estos límites en relación con los Ingresos Corrientes de Libre Destinación:

**Tabla 4.** Valor Máximo de los Gastos de Funcionamiento de los Municipios y Distritos.

| Categoría                     | Límite   |
|-------------------------------|----------|
| <b>Especial</b>               | 50% ICLD |
| <b>Primera</b>                | 65% ICLD |
| <b>Segunda y Tercera</b>      | 70% ICLD |
| <b>Cuarta, Quinta y Sexta</b> | 80% ICLD |

**Fuente:** Ley 617 de 2000.

Igualmente, esta ley establece límites a los gastos de las asambleas y contralorías departamentales, concejos, personerías, contralorías distritales y municipales. Finalmente, enduició los requisitos para la creación de nuevos municipios y estableció la posibilidad de que los municipios, distritos y departamentos puedan celebrar convenios entre sí, con la Nación

o con entidades descentralizadas para la prestación de servicios, ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas a su cargo.

#### **4. ¿ÉXITO O FRACASO DE LAS REGLAS FISCALES?**

##### **a. LA EXPERIENCIA COLOMBIANA**

De acuerdo con estudios hechos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP (2009, 2010) y el Departamento Nacional de Planeación - DNP (2009b), las medidas adoptadas en materia fiscal han tenido efectos positivos en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), permitiendo así el crecimiento del recaudo tributario, la estabilización de los gastos de funcionamiento, la expansión de los gastos de capital, la disminución de la deuda pública, la reestructuración y reducción de pasivos corrientes, la identificación y provisión del pasivo pensional, la creación de sistemas de monitoreo, seguimiento y rendición de cuentas, además de lograr que el déficit fiscal dejara de ser recurrente.

Pese a que los estudios del MHCP y del DNP son claros en afirmar que las reglas fiscales han traído consecuencias positivas, Weisner (2004) afirma que los resultados en materia fiscal no son claramente positivos. El autor afirma que los esfuerzos no han sido suficientes para controlar del todo los déficits fiscales, ni para asegurar un mínimo de efectividad en el gasto público total, en especial en el gasto social. De acuerdo al autor, lo anterior se debe a que la corrección fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública dependen más en cómo se logre corregir aspectos institucionales y políticos (como el riesgo moral, información asimétrica y la captura de rentas) que de la normatividad sobre la regulación en materia fiscal.

De acuerdo a Echavarría, Rentería y Steiner (2002) las leyes de límite para el endeudamiento no han sido efectivas. Algunas entidades que se encontraban en semáforo rojo, y por ende no podían endeudarse, adquirieron nuevos créditos sin la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Evidencia de lo anterior es que 10 departamentos adquirieron préstamos sin permiso del Ministerio<sup>18</sup> y otros 5 recibieron la autorización a través de la firma de Planes de Desempeño imposibles de cumplir<sup>19</sup>. En este mismo sentido, los Planes

---

<sup>18</sup> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público era consciente de la violación de la Ley.

<sup>19</sup> Dicha situación se debía a que había un análisis superficial de los datos financieros de las entidades territoriales.

de Desempeño eran considerados como instrumentos que permitían continuar con la tradición paternalista de ayudar a los malos administradores de las finanzas públicas, y por lo tanto no producían resultados fiscales positivos. Sin embargo, al mismo tiempo los autores afirman que la situación financiera de las entidades territoriales había mejorado para la fecha como consecuencias de las reformas fiscales adoptadas durante el periodo 2000-2002. Dicha mejora en las finanzas territoriales se dio gracias a cortes en los gastos regionales, aumentos en el recaudo de impuestos, control al nuevo crédito y en una mayor responsabilidad fiscal.

Finalmente, Sánchez y Zenteno (2010) encuentran que el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 tiene un efecto significativo positivo sobre la capacidad de pago (indicador de desempeño fiscal) tanto a nivel municipal como departamental. Además, los autores encuentran que para los departamentos el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 no tiene efecto sobre el superávit primario y el ahorro corriente. En cuanto a los municipios, el cumplimiento de la ley si tiene efectos sobre los dos anteriores indicadores de desempeño fiscal.

#### **b. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Para una muestra de 44 países, Singh y Plekanov (2005) encuentran que ningún arreglo institucional conducente a aliviar las finanzas públicas es superior bajo cualquier circunstancia. Cualquier norma debe ser introducida teniendo en cuenta características institucionales propias. En relación a los países emergentes, los autores afirman que fuertes reglas fiscales impuestas por el Gobierno Central tienen mejores efectos que las reglas autoimpuestas. Asimismo, afirman que la adopción de reportes financieros estándar mejora la efectividad de dichas reglas. Llempén, Morón y Seminario (2010) encuentran para Perú<sup>20</sup> que las reglas fiscales tuvieron un impacto positivo sobre la disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales a pesar del gran desconocimiento por parte de las autoridades locales de estas reglas<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En Perú se impusieron reglas fiscales debido a la incertidumbre que generaba la descentralización sobre las finanzas territoriales (ex ante del impacto), mientras que en Colombia se impusieron reglas fiscales después de ver el impacto negativo que tuvo la descentralización en las finanzas de las entidades territoriales (posterior al impacto).

<sup>21</sup> Para los autores fue difícil observar el impacto de las reglas fiscales debido a que el periodo de análisis coincide con el “boom” de la economía peruana. Los autores encuentran también que este “boom” de ingresos no vino acompañado de prudencia fiscal, ya que los gastos se incrementaron en la misma proporción de lo que aumentaron los ingresos.

Ter-Minassian, Albino-War y Singh (citado por Singh y Plekhanov, 2005) encontraron para una muestra de 15 países, que reglas fiscales autoimpuestas<sup>22</sup> estaban asociadas con mejores resultados fiscales, reflejando así un alto compromiso por parte de los gobiernos subnacionales en la solvencia fiscal nacional. Sin embargo, dicho estudio no controló por varios factores que afectan los balances fiscales subnacionales, lo que puede estar afectando dicho resultado. En contraposición con lo anterior, Rodden (2002), usando un panel de 33 países, encontró que los grandes déficits de gobiernos subnacionales están asociados a la capacidad de estos para endeudarse libremente y de su alta dependencia de las transferencias provenientes del Gobierno Central.

Von Hagen y Eichengreen (1996) encontraron para una muestra de 30 países que la introducción de restricción de acceso al crédito estaba asociada con el aumento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este resultado puede ser erróneo pues las regresiones del estudio solo tienen como control el Producto Interno Bruto – PIB, dejando de lado otros factores que influyen en el resultado fiscal. Fornasari, Webb y Zou (2000) y Jin y Zou (2002) no encuentran evidencia de algún efecto consistente en las finanzas de los gobiernos subnacionales con la implementación de restricciones al crédito para una muestra de 31 y 32 países respectivamente.

Para Estados Unidos, Alesina y Bayoumi (1996) encuentran que las reglas fiscales son efectivas sobre la balanza presupuestal en cuanto que mejorar la disciplina fiscal<sup>23</sup>, lo anterior sin tener que sufrir un costo asociado a la variabilidad del producto<sup>24</sup>. Además, los autores encuentran que reglas fiscales más estrictas están asociadas con superávits más grandes y con menor variabilidad cíclica de la balanza presupuestal.

En contraposición a lo anterior, Braun y Tommasi (2002) encuentran que la evidencia con respecto a la efectividad de las reglas fiscales como instrumentos para mejorar la disciplina fiscal es poco concluyente. Los autores encontraron que para Argentina sólo 5 de las 11 provincias cumplieron con los límites autoimpuestos en relación con la generación de déficit. Además, de estas 5 provincias, solamente 2 han logrado alcanzar sus metas por mu-

---

<sup>22</sup> Los gobiernos subnacionales deciden por sí mismos adoptar una regla fiscal con el objetivo de mejorar su posición crediticia dentro del mercado financiero. Este es el caso de Canadá, Suiza y Estados Unidos.

<sup>23</sup> En términos de menor déficit y de respuesta más rápida frente a un choque fiscal negativo.

<sup>24</sup> Cuando reglas fiscales mejoran la disciplina fiscal, estas pueden tener un costo asociado a la pérdida de flexibilidad en la política fiscal. Esta menor flexibilidad puede tener costos en términos de menor variabilidad del producto debido a que limita la habilidad para “taxsmooth” (teoría Neoclásica), o debido a la necesidad de poder hacer políticas anticíclicas (teoría Keynesiana).

chos años. En cuanto a los límites de gastos, 3 de las 8 provincias no cumplieron con los límites autoimpuestos. Para el 2000, los resultados más alarmantes se encuentran en la deuda, pues 10 de las 16 provincias no cumplieron con los límites establecidos para la adquisición de esta. Caso contrario sucede con Brasil, allí ha habido una mejora notable con la entrada en vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2000. Evidencia de lo anterior es que solamente el 19% de los municipios no cumplió con los límites establecidos para el gasto, en comparación con el 38% de incumplimiento registrado en 1996.

Webb (2004) afirma que las reglas fiscales no son necesarias ni suficientes para alcanzar prudencia fiscal en los múltiples niveles de gobierno. Este autor argumenta que las reglas fiscales pueden ser muchas veces redundantes o insuficientes para sanear las finanzas territoriales. En este sentido, Kopits y Symansky (1998) sostienen que en la zona del Franco CFA<sup>25</sup> no se ha cumplido los límites para adquirir créditos del Banco Central. Dicha situación provocó grandes déficits en la década del 80, provocando así el desplazamiento de la inversión privada, además de la apreciación del franco. Esto incitó el estancamiento del producto y el ensanchamiento del déficit en cuenta corriente.

Finalmente, Alesina, Hausman, Hommes y Stein (1996) encuentran que las reglas fiscales contribuyen con la prudencia fiscal. Sin embargo, esta investigación no tiene en cuenta la endogeneidad causada por la preferencia de los votantes por la prudencia fiscal, lo que a su vez determina que exista o no una regla fiscal en un determinado territorio. Esto hace que el resultado esté sobrestimando el efecto de la regla fiscal, pues parte del resultado positivo se debe a que los votantes son prudentes a la hora de gastar.

## **5. METODOLOGÍA Y DATOS**

Esta investigación utiliza el “modelo verdadero” propuesto por Braun y Llach (2010). En este modelo la variable independiente es un indicador del desempeño fiscal (resultado operativo, resultado primario, resultado fiscal, ratio de stock sobre deuda, ratio de stock de deuda sobre ingresos corrientes y ratio de interés de deuda sobre ingresos corrientes), y las dependientes son determinantes del desempeño fiscal de dimensiones económicas, políticas, institucionales, etc. En el caso en donde no existieran variables omitidas, las variables

---

<sup>25</sup> Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Malí, Níger, Senegal, Togo, Camerún, Chad, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana y República del Congo.

existentes explicarían por completo el desempeño fiscal de las entidades subnacionales. Sin embargo, dicha aproximación es difícil de aplicar, puesto que la literatura económica no ha podido dar con un modelo que explique totalmente el resultado fiscal de las entidades subnacionales. Pese a este inconveniente, se decidió usar este modelo, obviamente teniendo en cuenta las dificultades que acarrea la utilización del mismo.

En línea con lo anterior, en el presente documento se utilizó como variables de desempeño fiscal el superávit fiscal sin incluir el pago de intereses de la deuda como porcentaje del ingreso total – de ahora en adelante *resultado primario*, el ahorro corriente como proporción de los ingresos corrientes – de ahora en adelante *resultado operativo*, el superávit fiscal como proporción del ingreso total - de ahora en adelante *resultado fiscal* y el pago de intereses de deuda sobre los ingresos corrientes– de ahora en adelante *ratio de interés de deuda sobre ingresos corrientes*. Dado que Braun y Llach recomienda la utilización de la mayor cantidad de años posible, en esta investigación se construyó un panel con periodicidad de 1984 a 2010.

La variable *resultado primario* es la que más se utiliza en la literatura económica para evaluar el desempeño de una entidad gubernamental. Esto se debe a que ésta solo tiene en cuenta decisiones tomadas en el presente, dado que se está excluyendo decisiones tomadas en periodos anteriores, en este caso, el pago de los intereses de la deuda pública (Braun y Llach, 2010). Para la construcción de esta variable se utilizaron datos del Departamento Nacional de Planeación – DNP, y consistió en sumarle al superávit o déficit total los intereses de la deuda pública. Para corregir por un factor de escala, el resultado se dividió por los ingresos totales.

En cuanto al *resultado operativo*, Vega y Russo (citado por Braun y Llach, 2010) la definen como un indicador de la capacidad de la administración local para poder asumir la totalidad de los pasivos, además de la disposición de recursos para asumir el resto de sus inversiones. Esta variable se construyó con datos del DNP, y consistió en dividir el superávit o déficit corriente sobre los ingresos corrientes. Esta división también se hizo para corregir por un factor de escala.

El *resultado fiscal* es simplemente la diferencia entre los ingresos y los gastos totales. La construcción de esta variable se hizo con datos del DNP y consistió en dividir el superávit o

déficit total sobre los ingresos totales. Como se realizó anteriormente, esta división se realizó para corregir por un factor de escala.

Finalmente, *ratio de interés de la deuda sobre ingresos corrientes* combina el corto con el largo plazo. El corto plazo se refleja en cuánto le queda a una administración para gastar después de haber pagado el servicio de su deuda. Por otro lado, el largo plazo viene dado por la correspondencia entre la razón interés/ingresos y la de deuda/ingresos dada una determinada tasa de interés (Braun y Llach, 2010). En la construcción de esta variable se utilizaron datos provenientes del DNP. Esta variable se construyó haciendo la razón entre los intereses de la deuda y los ingresos corrientes.

En cuanto a las variables independientes, es decir los determinantes del desempeño fiscal, se utilizó: variables políticas (*sincronía, representatividad del gobierno subnacional, grado de participación en las elecciones subnacionales y reelección autoridad subnacional*), variables de dependencia fiscal (*dependencia de transferencias, dependencia de regalías e impuestos como proporción de los ingresos totales*), variables estructurales (*población, nivel promedio de riqueza y relación de dependencia*) y reglas fiscales (*cumplimiento Ley 617 de 2000 y cumplimiento Ley 358 de 1997*).

Existe *sincronía* cuando el Gobierno Nacional y el subnacional pertenecen al mismo partido político. Esta variable puede influir en el desempeño fiscal de una entidad territorial de dos formas. En cuanto a una de estas, Rodden (2001) sostiene que cuando el gobierno central y el subnacional tienen la misma afiliación política se espera que la autoridad local tenga un comportamiento disciplinado, pues de lo contrario se dañaría la imagen del partido político. Sin embargo, al mismo tiempo se espera que esta misma afiliación estimule un comportamiento oportunista por parte del gobierno subnacional, pues éste espera que el gobierno central lo rescate financieramente en momentos de crisis (Braun y Tommasi, 2002). En la construcción de esta variable se utilizó datos provenientes de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta variable es binaria e igual a 1 si el alcalde es del mismo partido político que el presidente y 0 de lo contrario.

La *representatividad del gobierno subnacional* muestra la competitividad electoral en una entidad territorial. Rodden (2001) sostiene que cuando existe poca competitividad electoral, la autoridad local no tiene incentivos para tener un comportamiento fiscal disciplinado, pues existe poca probabilidad que sea castigado por el electorado. En la construcción de

esta variable se utilizó datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta variable es la razón entre el número de votos obtenidos por la autoridad local elegida y el total de votos.

El *grado de participación en las elecciones subnacionales* muestra la participación de la población en la elección de la autoridad subnacional. Esta variable es una medida de la atención prestada por parte de la población a lo realizado por las autoridades locales. Cuando existe una alta participación en las elecciones, significa que la población le está prestando mucha atención a lo que realizan sus gobernantes, lo que le impediría a estos últimos tener un comportamiento fiscal indisciplinado. Para la construcción de esta variable se utilizó datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta variable es la razón entre el total de votos y el potencial de sufragantes del municipio.

*Reelección* es una variable que muestra el ciclo electoral subnacional. Esta variable puede influir en el desempeño fiscal de una entidad territorial de dos formas, dependiendo del horizonte temporal de la autoridad local. Como se mencionó en la segunda parte de esta investigación, cuando una autoridad local tiene un horizonte temporal largo y desea ser reelegido, aumenta el recaudo propio, mejorando de esta manera las finanzas de la entidad territorial. Pero si por el contrario la autoridad tiene un horizonte temporal corto, estos van a tener un comportamiento fiscal indisciplinado, gastando de manera abrupta o disminuyendo la carga impositiva en los años anteriores a las elecciones. Los datos utilizados para la construcción de esta variable provienen de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Esta variable es binaria con valor igual a 1 si la autoridad local fue alguna vez reelegida y 0 de lo contrario.

Tanto *dependencia de transferencias, dependencia de regalías e impuestos como proporción de los ingresos totales* muestra el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales. Se espera que un gobierno subnacional con alta dependencia de recursos que no son propios (en este caso transferencias y regalías) tenga un comportamiento fiscal irresponsable. Lo anterior se debe a que un alto flujo de ingresos que no son propios genera una alta expectativa de que en algún momento en que se pueda requerir ayuda del gobierno central, ésta no va a ser negada. Asimismo, cuando un ingreso proviene del gobierno central, tanto los votantes como los administradores locales tienen la percepción de que estos recursos son financiados por habitantes de otras áreas (recursos comunes), generando así problemas de

riesgo moral y selección adversa, afectando directamente el desempeño fiscal de una entidad territorial vía aumento del gasto (Rodden, 2001 y Singh y Plenakov, 2005). Asimismo, debido a que los recursos provenientes del Gobierno Nacional tienen una alta rigidez para su ejecución, éstos no pueden ser utilizados como una herramienta para equilibrar las finanzas territoriales. Estas variables se construyeron con datos del DNP y son la razón entre las transferencias, regalías e impuestos (recursos propios) sobre los ingresos totales.

Las variables *nivel promedio de riqueza* y *población* muestran el tamaño económico y poblacional de un gobierno subnacional. El tamaño de una entidad puede afectar el desempeño fiscal mediante dos vías según la literatura económica. La primera se conoce como “too big to fail”, y señala que entre más grande sea una entidad territorial su comportamiento fiscal será peor (Rodden, 2001). La lógica de este análisis viene dada por el temor del gobierno central de que la entidad territorial “grande” tenga una crisis fiscal, pues por su tamaño perjudicaría a todo el país. De este modo los gobernantes locales de las entidades territoriales grandes gastan excesivamente, confiando en que el gobierno central los vendrá a rescatar. La segunda se relaciona con la visibilidad que tiene el gobernante de la entidad territorial “grande”. Este gobernante debe tener un comportamiento disciplinado, pues de lo contrario todo el país sabrá su actuar y lo castigará a él y al partido en las siguientes elecciones. Las entidades territoriales pequeñas por su lado, debido a su poca visibilidad pueden gastar de manera irresponsable. Estas variables se construyeron con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y del DNP. Para la construcción del *nivel promedio riqueza* se dividió el total de ingresos de cada uno de los municipios por su población. Por otro lado, a los datos del DANE de población se les sacó su logaritmo natural para la construcción de la variable *población*.

La *Relación de dependencia* muestra la población que más hace presión sobre las finanzas territoriales. Se espera una relación directa entre la suma de niños y ancianos y el desempeño fiscal. Esto se debe a que estos grupos poblacionales son los que más presionan el gasto social. Esta variable se construyó con datos del DANE, y simplemente es la suma de la población menor a 15 y mayor a 64 años. A esta suma se le sacó su logaritmo natural.

Finalmente, las reglas fiscales muestran la discrecionalidad de las entidades del gobierno en el manejo de los fondos públicos. En relación al *cumplimiento de la Ley 358 de 1997*, es una variable binaria igual a 1 cuando se encuentra en semáforo verde (Tabla 2) e igual a 0

de lo contrario. Por otro lado, el *cumplimiento de la Ley 617 de 2000* es también binaria e igual a 1 cuando no sobrepasa los límites de gastos de funcionamiento (Tabla 4) e igual a 0 de lo contrario.

En esta investigación se tomó como base el modelo propuesto por Sánchez y Zenteno (2010), los cuales a su vez utilizaron el “modelo verdadero” de Braun y Llach. Con el objetivo de mostrar qué el efecto en el desempeño fiscal de la adopción de reglas fiscales es diferente a través de municipios, se modificó este modelo base. En principio, dicha modificación consistió en agregar la categorización de los municipios<sup>26</sup>, además de su interacción con la regla fiscal. A partir de lo reseñado anteriormente, la Ecuación 1 muestra el modelo estructural a estimar:

$$Desempeño Fiscal_{it} = \beta_0 + \beta_1 Regla Fiscal_{it} + \beta_2 Regla Fiscal_{it} * Categoría_i + \beta_3 Categorías_i + Otros Controles_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

*donde, i = municipio y t = vigencia*

De acuerdo a Sánchez y Zenteno (2010) una estimación de este tipo tiene problemas de endogeneidad por doble simultaneidad (el cumplimiento de las reglas fiscales implica una mejora en el desempeño fiscal, al mismo tiempo que la mejora en el desempeño fiscal implica el aumento en la probabilidad del cumplimiento de reglas fiscales) y de variable omitida (choques no observados que afectan el desempeño fiscal tendrían impacto en el cumplimiento de las reglas fiscales). Estos problemas causarían que los estimadores fueran sesgados e inconsistentes. En relación con lo anterior, Braun y Tommasi (2002) aseguran que la endogeneidad presente en la evaluación de reglas fiscales es la causante de que la literatura económica no esté de acuerdo en la efectividad o no de las reglas fiscales.

Con el objetivo de solucionar la endogeneidad de la estimación por Mínimos Cuadrados Ordinarios – MCO de la Ecuación 1, se utilizó el Método de Variables Instrumentales. De esta forma se corrige el sesgo y la inconsistencia de los estimadores. Como se están evaluando dos reglas fiscales, se necesitarían instrumentos para cada una de ellas; estos instrumentos deben estar correlacionados con el *cumplimiento Ley 617 de 2000* y con el *cum-*

---

<sup>26</sup> La construcción de la variable de categorización municipal se realizó con datos de la Contaduría General de la Nación. Con el objetivo de poder hacer una comparación en el tiempo y entre categorías municipales, la base de categorización es la vigencia 2010.

plimiento Ley 358 de 1997, además de ser exógenas, es decir que no se correlacionen con el error de la estimación.

En esta investigación se utilizó como instrumento, al igual que Sánchez y Zenteno (2010), los ingresos tributarios distintos a los impuestos predial y de industria y comercio como proporción del total de ingresos tributarios rezagados un periodo. Los autores argumentan que es un buen instrumento pues se supone que los ingresos pasados se correlacionan con el cumplimiento de las reglas fiscales, pero no determinan el desempeño fiscal contemporáneo<sup>27</sup>.

Debido a que el modelo descrito en la Ecuación 1 tendría siete (7) variables endógenas (es decir la variable del cumplimiento de las reglas fiscales más n-1 interacciones de esta última con las variables de categorías municipales), para la estimación se necesitaría por lo menos el mismo número de instrumentos. La consecución de este alto número de instrumentos no fue posible, por lo que se procedió a estimar el modelo para cada categoría municipal. Con esta estimación por cada categoría municipal no se hace necesario la utilización de los siete (7) instrumentos, pues solamente la variable de regla fiscal tendría el problema de endogeneidad, y por lo tanto solamente se necesitaría un instrumento. El modelo a estimar entonces sería (Ecuación 2):

$$Desempeño\ Fiscal_{iwt} = \beta_0 + \beta_1 Regla\ Fiscal_{iwt} + Otros\ Controles_{iwt} + \varepsilon_{iwt} \quad (2)$$

donde,  $i = municipio$ ,  $w = categoría\ municipal$  y  $t = vigencia$

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, la estimación sería por Mínimos Cuadrados en 2 Etapas (MC2E) por cada categoría municipal, en donde la primera etapa sería (Ecuación 3):

$$reglas\_fiscales_{iwt} = \alpha_1 otros\_impuestos/total\_impuestos_{iwt-1} + \mu_{iwt} \quad (3)$$

---

<sup>27</sup> Además de este instrumento, se utilizó otro utilizado también por Sánchez y Zenteno. Este es la razón entre los intereses pagados por concepto de la deuda pública y el gasto corrientes rezagado un periodo. Este se utilizó para la estimación de la segunda categoría con el cumplimiento de la Ley 617 como determinante del desempeño fiscal, esto debido a que el primer instrumento utilizado no cumplía con la condición de relevancia. Los autores sostienen que es buen instrumento pues se espera que entre menos sean los recursos destinados al pago de intereses mayor será el cumplimiento de regla fiscal, además el pago de intereses rezagados es exógeno, pues estos son pactados con condiciones macro y ofertas de crédito de un año atrás.

*donde, i = municipio, w = categoría municipal y t = vigencia*

Entonces, la segunda etapa sería (Ecuación 4):

$$\text{Desempeño Fiscal}_{iwt} = \beta_0 + \beta_1 \text{ReglâFiscal}_{iwt} + \text{Otros Controles}_{iwt} + \varepsilon_{iwt} \quad (4)$$

*donde, i = municipio, w = categoría municipal y t = vigencia*

Por otro lado, debido a que existen pocos municipios en las categorías especial y primera, se estimó un modelo uniendo a estas dos categorías en un mismo grupo. Finalmente, para verificar la existencia o no de correlación entre los efectos no observados y las variables explicativas incorporadas en la estimación se recurrió al Test de Hausman, que para 5% de significancia rechaza la hipótesis nula de que no existe una diferencia sistemática entre Efectos Fijos y Efectos Aleatorios, por lo que se prefirió utilizar los primeros, esto debido a que una estimación por Efectos Aleatorios resultaría sesgada y violaría el supuesto de exogeneidad estricta.

En la siguiente sección se muestra los resultados de la estimación de este modelo por cada regla fiscal y por cada indicador de desempeño fiscal utilizado.

## **6. RESULTADOS**

### **a. LEY 358 DE 1997**

Después de la promulgación de la Ley 358 de 1997 y de la 617 de 2000, no hubo un alto cumplimiento de estas por parte de las entidades territoriales. Una gran parte de las entidades territoriales se encontró con restricciones para el acceso al crédito (semáforo rojo) y/o que incumplía con los límites de gastos de funcionamiento. Sin embargo, la tendencia de cumplimiento por parte de las entidades territoriales municipales ha venido mejorando en el último tiempo, gracias en gran parte a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, otras entidades del orbe nacional le empezaron a prestar cada vez más atención a lo que estaba pasando en el ámbito local.

En cuanto a los resultados de la estimación del modelo para la Ley 358 de 1997, se observa en la Tabla 5 que el cumplimiento de la regla fiscal tiene un impacto significativo y con el signo esperado sobre el resultado fiscal en el agregado municipal y en las categorías

quinta y sexta. En todos los modelos el *cumplimiento de la Ley 358 de 1997* es estadísticamente significativo al 1% de significancia. En esta estimación, el único determinante del desempeño fiscal que no es significativo para ninguno de los modelos planteados es la reelección de alcaldes, el resto de determinantes son significativos en por lo menos uno. En relación a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre este indicador de desempeño fiscal dado el cumplimiento de la ley ocurre en la categoría sexta. Un municipio que pertenece a esta categoría y que cumple con la regla tiene, en promedio, un resultado fiscal 96.5% mayor que un municipio perteneciente a la misma categoría pero que no cumple con la regla fiscal.

En la Tabla 6, se observa que el cumplimiento de la Ley 358 explica (en el sentido esperado) el resultado operativo en todas las categorías municipales y en el agregado municipal. En todas las estimaciones el *cumplimiento de la Ley 358 de 1997* es estadísticamente significativo a por lo menos el 5% de significancia. En relación al resto de determinantes del desempeño fiscal, el único determinante que no es significativo para ninguno de los modelos planteados es el grado de autonomía financiera (medido por los impuestos). El resto de determinantes son significativos en por lo menos un modelo. Respecto a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre el resultado operativo dado el cumplimiento de la regla fiscal ocurre en la categoría sexta. Un municipio que pertenece a esta categoría y que cumple con la regla tiene, en promedio, un resultado operativo 188% mayor que un municipio perteneciente a la misma categoría pero que no cumple con la regla fiscal.

Al igual que lo señalado con el resultado fiscal como indicador del desempeño fiscal, en la Tabla 7 se puede observar que el cumplimiento de la Ley 358 de 1997 tiene un efecto significativo y con el signo esperado sobre el resultado primario en el agregado municipal y en las categorías quinta y sexta. En todos los modelos, el *cumplimiento de la Ley 358 de 1997* es estadísticamente significativo a por lo menos el 5% de significancia. En esta estimación, el único determinante del desempeño fiscal que no es significativo para ninguno de los modelos planteados es la reelección de alcaldes, el resto de determinantes son significativos en por lo menos un modelo. Respecto a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre el resultado primario dado el cumplimiento de la regla fiscal ocurre en la categoría sexta. Un municipio que pertenece a esta categoría y que cumple con la regla tiene, en

promedio, un resultado operativo 76.5% mayor que un municipio perteneciente a la misma categoría pero que no cumple con la regla fiscal.

En la Tabla 8, se puede observar que el cumplimiento de lo establecido en la Ley 358 de 1997 tiene un impacto bastante desigual sobre las categorías municipales en relación al ratio de interés sobre ingresos corrientes. La variable que hace referencia a la regla fiscal es significativa para las categorías especial, primera, tercera, cuarta y quinta (a excepción de la cuarta categoría todas son estadísticamente significativas a un nivel del 1% de significancia). Cabe destacar que en el agregado, el cumplimiento de la regla fiscal no es significativo. En esta estimación, los únicos determinantes del desempeño fiscal que no son significativos para ninguno de los modelos planteados son las transferencias y el grado de autonomía financiera (impuestos), el resto de determinantes son significativos en por lo menos un modelo. En relación a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre este indicador de desempeño fiscal dado el cumplimiento de la regla fiscal ocurre en la categoría quinta. Un municipio que pertenece a esta categoría y que cumple con la regla tiene, en promedio, un ratio de interés sobre ingresos corrientes 23.5% menor que un municipio perteneciente a la misma categoría pero que no cumple con la regla fiscal.

En resumen, el cumplimiento de la Ley 358 de 1997 tiene efecto grande sobre los cuatro indicadores de desempeño fiscal utilizados. La categoría quinta es la única en donde el cumplimiento de la regla fiscal es significativo en todos los modelos planteados. Por esta misma vía se encuentra la categoría sexta, pues esta regla fiscal tiene un efecto positivo en tres de los cuatro de indicadores de desempeño fiscal. En el otro extremo se encuentra la categoría segunda, pues en esta la regla fiscal solamente tiene efecto sobre uno de los cuatro indicadores de desempeño fiscal utilizados en la presente investigación. Para el resto de categorías, es decir la especial, primera, tercera y cuarta, el efecto del cumplimiento de la regla fiscal sobre el desempeño fiscal de las entidades territoriales municipales es ambiguo, pues la regla fiscal solamente determina dos de los cuatro indicadores de desempeño fiscal. Lo anterior quiere decir que el efecto del cumplimiento de esta regla tiene una clara tendencia hacia los municipios más pequeños del país. Finalmente, se observó que las diferencias más grandes del efecto sobre los determinantes del desempeño fiscal dado el cumplimiento de la Ley 358 de 1997 se dan en los municipios más pequeños (categoría quinta y sexta).

**Tabla 5. Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 358 con Resultado Fiscal como Indicador de Desempeño Fiscal.**

| VARIABLES                                     | (Agregado)<br>Resultado Fiscal | (Especial y1ra)<br>Resultado Fiscal | (2da)<br>Resultado Fiscal | (3ra)<br>Resultado<br>Fiscal | (4ta)<br>Resultado Fiscal | (5ta)<br>Resultado Fiscal | (6ta)<br>Resultado Fiscal |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Cumplimiento Ley 358 de 1997                  | 0.822***<br>(0.194)            | -0.166<br>(0.201)                   | 0.374<br>(0.289)          | 0.166<br>(0.191)             | 0.214<br>(0.173)          | 0.656***<br>(0.236)       | 0.965***<br>(0.228)       |
| Sincronía                                     | 0.084***<br>(0.026)            | -0.007<br>(0.032)                   | 0.078<br>(0.073)          | -0.009<br>(0.040)            | -0.015<br>(0.030)         | 0.144***<br>(0.045)       | 0.093***<br>(0.029)       |
| Representatividad Gobierno Subnacional        | -0.317***<br>(0.064)           | 0.048<br>(0.085)                    | -0.101<br>(0.139)         | -0.076<br>(0.072)            | 0.046<br>(0.102)          | 0.041<br>(0.146)          | -0.359***<br>(0.072)      |
| Grado participación Elecciones Subnacionales. | -0.142<br>(0.087)              | 0.050<br>(0.317)                    | 0.266<br>(0.338)          | 0.257<br>(0.255)             | 0.182<br>(0.214)          | 0.582*<br>(0.346)         | -0.182*<br>(0.095)        |
| Reelección                                    | 0.041<br>(0.027)               | -0.059<br>(0.043)                   | 0.006<br>(0.054)          | 0.015<br>(0.052)             | 0.023<br>(0.042)          | -0.064<br>(0.057)         | 0.046<br>(0.030)          |
| Transferencias                                | -0.296**<br>(0.151)            | -0.008<br>(0.191)                   | -0.113<br>(0.222)         | -0.139<br>(0.187)            | -0.246<br>(0.159)         | -0.662**<br>(0.274)       | -0.369**<br>(0.176)       |
| Regalías                                      | 0.228<br>(0.150)               | -0.349<br>(0.484)                   | 1.373*<br>(0.817)         | 0.606**<br>(0.264)           | 0.143<br>(0.135)          | -0.023<br>(0.208)         | 0.212<br>(0.170)          |
| Impuestos                                     | -1.931***<br>(0.204)           | -0.343**<br>(0.137)                 | -0.379**<br>(0.155)       | -0.033<br>(0.123)            | -0.619***<br>(0.211)      | -1.302***<br>(0.223)      | -2.582***<br>(0.283)      |
| Población                                     | -1.033***<br>(0.358)           | 0.246<br>(0.561)                    | -0.378<br>(0.451)         | -1.216*<br>(0.732)           | -0.276<br>(0.406)         | -1.398**<br>(0.710)       | -1.014<br>(0.384)         |
| Nivel de Riqueza                              | -0.161**<br>(0.065)            | 0.064<br>(0.155)                    | -0.038<br>(0.138)         | 0.032<br>(0.104)             | -0.283*<br>(0.170)        | 0.008<br>(0.051)          | -0.199***<br>(0.076)      |
| Ratio de dependencia                          | 1.055***<br>(0.356)            | -0.303<br>(0.523)                   | 0.341<br>(0.455)          | 0.835<br>(0.754)             | 0.270<br>(0.390)          | 1.058<br>(0.660)          | 1.059***<br>(0.385)       |
| VI (Primera Etapa)                            | 0.242***<br>(0.014)            | 0.624***<br>(0.205)                 | 0.468*<br>(0.239)         | 0.533***<br>(0.199)          | 0.408***<br>(0.110)       | 0.560***<br>(0.133)       | 0.225***<br>(0.014)       |
| Prueba de instrumentos excluidos              | F(1,20463)=284.3               | F(1,456)=9.22                       | F(1,313)=3.81             | F(1,358)=7.11                | F(1,506)=13.72            | F(1,483)=17.74            | F(1,18269)=237.1          |
| Prob>F  | 0.000                          | 0.0025                              | 0.0519                    | 0.0080                       | 0.002                     | 0.000                     | 0.000                     |
| N   | 20475                          | 468                                 | 325                       | 370                          | 518                       | 495                       | 18299                     |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0

**Tabla 6.** Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 358 con Resultado Operativo como Indicador de Desempeño Fiscal.

| VARIABLES                                     | (Agregado)<br>Resultado Operativo | (Especial y 1ra)<br>Resultado Operativo | (2da)<br>Resultado Operativo | (3ra)<br>Resultado Operativo | (4ta)<br>Resultado Operativo | (5ta)<br>Resultado Operativo | (6ta)<br>Resultado Operativo |
|---|-----------------------------------|---|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Cumplimiento Ley 358 de 1997                  | 1.814***<br>(0.656)               | 0.811***<br>(0.227)                     | 0.938**<br>(0.378)           | 1.115***<br>(0.340)          | 1.334***<br>(0.394)          | 1.029**<br>(0.408)           | 1.879**<br>(0.767)           |
| Sincronía                                     | 0.129<br>(0.088)                  | 0.074**<br>(0.036)                      | 0.065<br>(0.096)             | 0.096<br>(0.072)             | -0.020<br>(0.068)            | 0.148*<br>(0.078)            | 0.134<br>(0.098)             |
| Representatividad Gobierno Subnacional        | -0.998***<br>(0.217)              | -0.073<br>(0.096)                       | -0.083<br>(0.182)            | -0.028<br>(0.129)            | -0.631***<br>(0.231)         | -0.893***<br>(0.253)         | -1.102***<br>(0.244)         |
| Grado participación Elecciones Subnacionales. | -0.211<br>(0.296)                 | 0.269<br>(0.358)                        | 0.102<br>(0.433)             | 0.871*<br>(0.454)            | -0.901*<br>(0.487)           | -1.698***<br>(0.598)         | -0.238<br>(0.320)            |
| Reelección                                    | 0.187**<br>(0.094)                | 0.040<br>(0.048)                        | -0.075<br>(0.070)            | 0.114<br>(0.092)             | -0.062<br>(0.092)            | -0.378***<br>(0.099)         | 0.212**<br>(0.104)           |
| Transferencias                                | 0.267<br>(0.510)                  | -0.276<br>(0.216)                       | -0.234<br>(0.290)            | -0.246<br>(0.333)            | -0.162<br>(0.362)            | 0.507<br>(0.474)             | 0.300<br>(0.591)             |
| Regalías                                      | 0.128<br>(0.510)                  | 0.119<br>(0.547)                        | -1.218*<br>(1.069)           | 0.332<br>(0.470)             | -0.745**<br>(0.306)          | -0.622*<br>(0.360)           | 0.140<br>(0.573)             |
| Impuestos                                     | -0.675<br>(0.689)                 | 0.038<br>(0.155)                        | -0.109<br>(0.203)            | -0.004<br>(0.219)            | -0.296<br>(0.480)            | -0.080<br>(0.385)            | -1.009<br>(0.953)            |
| Población                                     | -0.603<br>(1.210)                 | -0.020<br>(0.634)                       | 0.369<br>(0.591)             | -1.851<br>(1.301)            | -1.094<br>(0.921)            | -2.484**<br>(1.227)          | -0.503<br>(1.291)            |
| Nivel de Riqueza                              | -0.068<br>(0.221)                 | -0.128<br>(0.175)                       | -0.052<br>(0.181)            | 0.010<br>(0.185)             | -0.003*<br>(0.386)           | 0.436***<br>(0.088)          | -0.097<br>(0.256)            |
| Ratio de dependencia                          | 0.611<br>(1.204)                  | 0.210<br>(0.591)                        | -0.308*<br>(0.595)           | 2.016<br>(1.340)             | 1.105<br>(0.885)             | -2.167*<br>(1.141)           | 0.507<br>(1.296)             |
| VI (Primera Etapa)                            | 0.242***<br>(0.014)               | 0.624***<br>(0.205)                     | 0.468*<br>(0.239)            | 0.533***<br>(0.199)          | 0.408***<br>(0.110)          | 0.560***<br>(0.133)          | 0.225***<br>(0.014)          |
| Prueba de instrumentos excluidos              | F(1,20463)=284.3                  | F(1,456)=9.22                           | F(1,313)=3.81                | F(1,358)=7.11                | F(1,506)=13.72               | F(1,483)=17.74               | F(1,18269)=237.1             |
| Prob>F  | 0.000                             | 0.0025                                  | 0.0519                       | 0.0080                       | 0.002                        | 0.000                        | 0.000                        |
| N   | 20475                             | 468                                     | 325                          | 370                          | 518                          | 495                          | 18299                        |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0

**Tabla 7. Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 358 con Resultado Primario como Indicador de Desempeño Fiscal.**

| VARIABLES  | (Agregado)<br>Resultado Prima-<br>rio | (Especial y 1ra)<br>Resultado Prima-<br>rio | (2da)<br>Resultado Prima-<br>rio | (3ra)<br>Resultado<br>Primario | (4ta)<br>Resultado Primario | (5ta)<br>Resultado Primario | (6ta)<br>Resultado Primario |
|--|---------------------------------------|---|----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Cumplimiento Ley 358 de 1997                       | 0.636***<br>(0.108)                   | -0.257<br>(0.205)                           | 0.369<br>(0.300)                 | 0.149<br>(0.188)               | 0.154<br>(0.171)            | 0.541**<br>(0.225)          | 0.765***<br>(0.128)         |
| Sincronía  | 0.058***<br>(0.014)                   | 0.003<br>(0.032)                            | 0.100<br>(0.076)                 | -0.000<br>(0.040)              | -0.000<br>(0.029)           | 0.135***<br>(0.043)         | 0.063***<br>(0.016)         |
| Representatividad Gobierno Subnacional             | -0.177***<br>(0.035)                  | 0.042<br>(0.087)                            | -0.156<br>(0.144)                | -0.084<br>(0.071)              | 0.046<br>(0.100)            | 0.060<br>(0.139)            | -0.197***<br>(0.040)        |
| Grado participación Elecciones Subnaciona-<br>les. | -0.095*<br>(0.049)                    | 0.202<br>(0.322)                            | 0.134<br>(0.351)                 | 0.315<br>(0.251)               | 0.221<br>(0.211)            | 0.544*<br>(0.330)           | -0.128**<br>(0.053)         |
| Reelección   | 0.000<br>(0.015)                      | -0.069<br>(0.044)                           | 0.006<br>(0.056)                 | 0.013<br>(0.051)               | 0.025<br>(0.041)            | -0.062<br>(0.054)           | 0.001<br>(0.017)            |
| Transferencias                                     | -0.266***<br>(0.084)                  | 0.078<br>(0.194)                            | -0.099<br>(0.230)                | -0.135<br>(0.184)              | -0.193<br>(0.157)           | -0.054<br>(0.474)           | -0.342<br>(0.591)           |
| Regalías   | 0.170**<br>(0.084)                    | -0.284<br>(0.493)                           | 1.489*<br>(0.848)                | 0.593**<br>(0.260)             | 0.126<br>(0.133)            | -0.565**<br>(0.261)         | 0.151<br>(0.095)            |
| Impuestos  | -1.780***<br>(0.114)                  | -0.271*<br>(0.140)                          | -0.329**<br>(0.161)              | -0.006<br>(0.121)              | -0.588***<br>(0.208)        | -1.223***<br>(0.212)        | -2.388***<br>(0.159)        |
| Población  | -0.872***<br>(0.200)                  | -0.031<br>(0.571)                           | -0.414<br>(0.468)                | -1.538**<br>(0.720)            | -0.280<br>(0.399)           | -1.267*<br>(0.677)          | -0.827***<br>(0.215)        |
| Nivel de Riqueza                                   | -0.128***<br>(0.036)                  | 0.094<br>(0.158)                            | -0.076<br>(0.143)                | 0.028<br>(0.102)               | -0.282*<br>(0.167)          | 0.016<br>(0.048)            | -0.161***<br>(0.042)        |
| Ratio de dependencia                               | 0.915***<br>(0.199)                   | -0.003<br>(0.532)                           | 0.379<br>(0.472)                 | 1.198<br>(0.742)               | 0.287<br>(0.384)            | 0.975<br>(0.629)            | 0.896***<br>(0.216)         |
| VI (Primera Etapa)                                 | 0.242***<br>(0.014)                   | 0.624***<br>(0.205)                         | 0.468*<br>(0.239)                | 0.533***<br>(0.199)            | 0.408***<br>(0.110)         | 0.560***<br>(0.133)         | 0.225***<br>(0.014)         |
| Prueba de instrumentos excluidos                   | F(1,20463)=284.3                      | F(1,456)=9.22                               | F(1,313)=3.81                    | F(1,358)=7.11                  | F(1,506)=13.72              | F(1,483)=17.74              | F(1,18269)=237.1            |
| Prob>F   | 0.000                                 | 0.0025                                      | 0.0519                           | 0.0080                         | 0.002                       | 0.000                       | 0.000                       |
| N  | 20475                                 | 468   | 325                              | 370                            | 518                         | 495                         | 18299                       |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0

**Tabla 8.** Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 358 con Ratio de Interés de Deuda sobre Ingresos Corrientes como Indicador de Desempeño Fiscal.

| VARIABLES  | (Agregado)<br>Ratio de Interés de<br>Deuda sobre Ingre-<br>sos Corrientes | (Especial y 1ra)<br>Ratio de Interés de<br>Deuda sobre Ingre-<br>sos Corrientes | (2da)<br>Ratio de Interés de<br>Deuda sobre<br>Ingresos Corrientes | (3ra)<br>Ratio de Interés<br>de Deuda sobre<br>Ingresos<br>Corrientes | (4ta)<br>Ratio de Interés de<br>Deuda sobre Ingresos<br>Corrientes | (5ta)<br>Ratio de Interés de<br>Deuda sobre Ingresos<br>Corrientes | (6ta)<br>Ratio de Interés de<br>Deuda sobre Ingresos<br>Corrientes |
|--|---|---|--|---|--|--|--|
| Cumplimiento Ley 358 de 1997                       | -0.606<br>(0.620)   | -0.185***<br>(0.059)  | -0.024<br>(0.077)  | -0.160***<br>(0.061)  | -0.191*<br>(0.104)   | -0.235***<br>(0.052)   | -0.636<br>(0.725)  |
| Sincronía  | -0.096<br>(0.083)   | 0.011<br>(0.009)  | 0.037*<br>(0.019)  | -0.004<br>(0.013)   | 0.029<br>(0.018)   | -0.017*<br>(0.010)   | -0.107<br>(0.093)  |
| Representatividad Gobierno Subnacional             | 0.539***<br>(0.205)   | 0.005<br>(0.025)  | -0.075**<br>(0.037)  | -0.017<br>(0.023)   | 0.118*<br>(0.061)  | 0.055*<br>(0.032)  | 0.611***<br>(0.231)  |
| Grado participación Elecciones Subnaciona-<br>les. | 0.179<br>(0.280)  | 0.149<br>(0.093)  | -0.193**<br>(0.090)  | 0.059<br>(0.081)  | 0.360***<br>(0.129)  | -0.033<br>(0.077)  | 0.202<br>(0.303)   |
| Reelección   | -0.155*<br>(0.088)  | -0.013<br>(0.012)   | 0.008<br>(0.014)   | -0.012<br>(0.016)   | 0.011<br>(0.025)   | 0.011<br>(0.012)   | -0.170*<br>(0.098)   |
| Transferencias                                     | -0.073<br>(0.482)   | 0.047<br>(0.056)  | -0.080<br>(0.059)  | 0.027<br>(0.059)  | -0.025<br>(0.096)  | 0.086<br>(0.061)   | -0.098<br>(0.559)  |
| Regalías   | -0.131<br>(0.481)   | -0.029<br>(0.143)   | 0.509**<br>(0.218)   | 0.006<br>(0.084)  | 0.271***<br>(0.081)  | -0.030<br>(0.046)  | -0.137<br>(0.541)  |
| Impuestos  | 0.285<br>(0.651)  | -0.010<br>(0.040)   | -0.002<br>(0.041)  | -0.001<br>(0.039)   | -0.149<br>(0.127)  | -0.050<br>(0.049)  | 0.418<br>(0.901)   |
| Población  | 0.443<br>(1.143)  | -0.318*<br>(0.165)  | -0.063<br>(0.120)  | -0.001<br>(0.233)   | 0.361<br>(0.244)   | 0.118<br>(0.158)   | 0.435<br>(1.221)   |
| Nivel de Riqueza                                   | 0.087<br>(0.209)  | 0.072<br>(0.046)  | -0.060<br>(0.037)  | -0.021<br>(0.033)   | -0.181**<br>(0.102)  | 0.018<br>(0.011)   | 0.094<br>(0.242)   |
| Ratio de dependencia                               | -0.316<br>(1.138)   | 0.347**<br>(0.154)  | 0.051<br>(0.121)   | 0.022<br>(0.240)  | -0.326<br>(0.234)  | -0.056<br>(0.147)  | -0.307<br>(1.225)  |
| VI (Primera Etapa)                                 | 0.242***<br>(0.014)   | 0.624***<br>(0.205)   | 0.468*<br>(0.239)  | 0.533***<br>(0.199)   | 0.408***<br>(0.110)  | 0.560***<br>(0.133)  | 0.225***<br>(0.014)  |
| Prueba de instrumentos excluidos                   | F(1,20463)=284.3  | F(1,456)=9.22   | F(1,313)=3.81  | F(1,358)=7.11   | F(1,506)=13.72   | F(1,483)=17.74   | F(1,18269)=237.1   |
| Prob>F   | 0.000   | 0.0025  | 0.0519   | 0.0080  | 0.002  | 0.000  | 0.000  |
| N  | 20475   | 468   | 325  | 370   | 518  | 495  | 18299  |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0

#### a. LEY 617 DE 2000

Los resultados de la estimación del modelo para la Ley 617 de 2000 son muy parecidos a los obtenidos para el modelo con la Ley 358 de 1997 como indicador del desempeño fiscal. Se observa en la Tabla 9, que el cumplimiento de esta regla explica el resultado fiscal de los municipios que pertenecen a las categorías quinta y sexta, además del agregado municipal. En todos los modelos, el *cumplimiento de la Ley 617 de 2000* es estadísticamente significativo al por lo menos un 5% de significancia. En este modelo, la única variable que no es significativa para ninguno de los modelos planteados es el grado de participación en las elecciones subnacionales, el resto de variables son significativas en por lo menos uno. Respecto a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre el resultado fiscal dado el cumplimiento de ley ocurre en la categoría sexta. Un municipio que pertenece a esta categoría y que cumple con la regla tiene, en promedio, un resultado fiscal 141% mayor que un municipio perteneciente a la misma categoría pero que no cumple con la regla fiscal.

Por otro lado, en la Tabla 10 se observa que el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 tiene un impacto positivo y en el sentido esperado sobre el resultado operativo en todas las categorías municipales. La variable que refleja el cumplimiento de esta regla fiscal es estadísticamente significativa a por lo menos un 5% de significancia. En este modelo, todos los determinantes del desempeño fiscal son significativos en por lo menos un modelo. En relación a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre el resultado primario dado el cumplimiento de la regla fiscal ocurre en las categorías especial y primera. Un municipio que pertenece a alguna de estas categorías y que cumple con la regla tiene, en promedio, un resultado operativo 128% mayor que un municipio de estas mismas categorías que no cumple con la regla fiscal.

En la Tabla 11 se puede ver que el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 tiene efecto significativo y en el sentido esperado sobre el resultado primario de los entes municipales que pertenecen las categorías quinta y sexta, además del agregado municipal. En relación al resto de determinantes del desempeño fiscal, la representatividad del gobierno subnacional y la reelección de alcaldes no son significativos en ninguno de los modelos, el resto de determinantes son por lo menos significativo en uno de ellos. Respecto a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre este indicador de desempeño fiscal dado el cumplimiento de la regla ocurre en la categoría sexta. Un municipio que pertenece a esta categoría y

que cumple con la regla tiene, en promedio, un resultado fiscal 57.2% mayor que un municipio perteneciente a la misma categoría pero que no cumple con la regla fiscal.

Finalmente, en la Tabla 12 se observa que el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 tiene un impacto significativo y en el sentido esperado en todas las categorías municipales, a excepción de la sexta, en relación al ratio de intereses de deuda sobre ingresos corrientes. Este resultado es estadísticamente significativo a un nivel del 10% de significancia para las categorías especial, primera, segunda y cuarta, a un 5% para la categoría tercera y a 1% para la categoría quinta. Asimismo, es de destacar que la regla fiscal no determina este indicador de desempeño fiscal para el agregado municipal. En relación a los otros determinantes del desempeño fiscal, la dependencia de las transferencias y la población no son significativos en ninguno de los modelos, el resto de determinantes son por lo menos significativo en uno de ellos. En relación a la magnitud, la diferencia más grande del efecto sobre este indicador de desempeño fiscal dado el cumplimiento de la Ley 358 ocurre en la categoría segunda. Un municipio que pertenece a esta categoría y que cumple con la regla tiene, en promedio, un ratio de interés sobre ingresos corrientes 61.3% menor que un municipio perteneciente a la misma categoría pero que no cumple con la regla fiscal.

Resumiendo, el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 tiene efecto sobre los cuatro indicadores de desempeño fiscal utilizados. La categoría quinta es la única en donde el cumplimiento de la regla fiscal es estadísticamente significativo en todos los modelos. En este mismo camino se encuentra la categoría sexta, pues esta regla fiscal tiene un efecto positivo en tres de los cuatro de indicadores de desempeño fiscal. Para el resto de categorías, es decir la especial, primera, segunda, tercera y cuarta, el efecto de las reglas fiscales sobre las entidades municipales es ambiguo, pues la regla fiscal tiene efecto en dos de los cuatro indicadores de desempeño fiscal utilizados. Respecto a la magnitud, a diferencia de lo evidenciado con el cumplimiento de la “Ley de Semáforos”, los efectos grandes del cumplimiento de la Ley 617 de 2000 están dispersos entre municipios grandes (categorías especial, primera y segunda) y pequeños (categoría sexta).

**Tabla 9. Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 617 con Resultado Fiscal como Indicador de Desempeño Fiscal.**

| VARIABLES                                     | (Agregado)<br>Resultado Fiscal | (Especial y1ra)<br>Resultado Fiscal | (2da)<br>Resultado Fiscal | (3ra)<br>Resultado<br>Fiscal | (4ta)<br>Resultado Fiscal | (5ta)<br>Resultado Fiscal | (6ta)<br>Resultado Fiscal |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Cumplimiento Ley 617 de 2000                  | 0.625***<br>(0.146)            | -0.261<br>(0.327)                   | 0.058<br>(0.291)          | 0.177<br>(0.212)             | 0.168<br>(0.132)          | 0.682***<br>(0.259)       | 1.410**<br>(0.574)        |
| Sincronía                                     | 0.087***<br>(0.026)            | 0.017<br>(0.038)                    | -0.000<br>(0.038)         | -0.020<br>(0.034)            | -0.016<br>(0.029)         | 0.112**<br>(0.045)        | 0.154<br>(0.103)          |
| Representatividad Gobierno Subnacional        | -0.107*<br>(0.065)             | 0.071<br>(0.106)                    | 0.031<br>(0.083)          | -0.097<br>(0.073)            | 0.104<br>(0.078)          | -0.044<br>(0.161)         | -0.605**<br>(0.262)       |
| Grado participación Elecciones Subnacionales. | -0.130<br>(0.085)              | 0.377<br>(0.443)                    | 0.421<br>(0.298)          | -0.043<br>(0.319)            | 0.128<br>(0.212)          | 0.441<br>(0.374)          | -0.181<br>(0.312)         |
| Reelección                                    | 0.025<br>(0.027)               | -0.062<br>(0.046)                   | 0.039<br>(0.046)          | 0.013<br>(0.052)             | 0.028<br>(0.041)          | -0.040<br>(0.059)         | 0.174*<br>(0.102)         |
| Transferencias                                | 0.322**<br>(0.155)             | -0.022<br>(0.183)                   | 0.112<br>(0.214)          | -0.192<br>(0.255)            | -0.225<br>(0.139)         | -0.700**<br>(0.304)       | 0.225<br>(0.619)          |
| Regalías                                      | 0.158<br>(0.144)               | -0.710<br>(0.861)                   | 0.899<br>(0.723)          | 0.659**<br>(0.296)           | 0.123<br>(0.133)          | -0.162<br>(0.218)         | 0.002<br>(0.556)          |
| Impuestos                                     | -1.826***<br>(0.183)           | -0.366**<br>(0.154)                 | -0.287**<br>(0.130)       | 0.033<br>(0.129)             | -0.491***<br>(0.148)      | -1.305***<br>(0.236)      | -0.781<br>(0.876)         |
| Población                                     | -1.356***<br>(0.415)           | 0.308<br>(0.628)                    | -0.313<br>(0.644)         | -1.504<br>(1.075)            | -0.290<br>(0.401)         | -1.902**<br>(0.913)       | -1.220<br>(1.518)         |
| Nivel de Riqueza                              | -0.154**<br>(0.063)            | 0.139<br>(0.240)                    | 0.067<br>(0.168)          | 0.068<br>(0.092)             | -0.216*<br>(0.124)        | -0.011<br>(0.058)         | -0.077<br>(0.249)         |
| Ratio de dependencia                          | 1.291***<br>(0.396)            | -0.052<br>(0.447)                   | 0.302<br>(0.625)          | 0.989<br>(0.953)             | 0.240<br>(0.366)          | 1.003<br>(0.683)          | 1.099<br>(1.484)          |
| VI (Primera Etapa)                            | 0.318***<br>(0.014)            | 0.396**<br>(0.189)                  | -0.437*<br>(0.255)        | 0.500**<br>(0.197)           | 0.521***<br>(0.114)       | 0.539***<br>(0.105)       | 0.301***<br>(0.015)       |
| Prueba de instrumentos excluidos              | F(1,20465)=458.8               | F(1,456)=4.37                       | F(1,313)=2.93             | F(1,358)=6.43                | F(1,506)=20.70            | F(1,483)=17.01            | F(1,18269)=393.8          |
| Prob>F  | 0.000                          | 0.0371                              | 0.087                     | 0.0116                       | 0.000                     | 0.000                     | 0.000                     |
| N   | 20477                          | 468                                 | 325                       | 370                          | 518                       | 495                       | 18301                     |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.

**Tabla 10. Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 617 con Resultado Operativo como Indicador de Desempeño Fiscal.**

| VARIABLES  | (Agregado)<br>Resultado Opera-<br>tivo | (Especial y 1ra)<br>Resultado Opera-<br>tivo | (2da)<br>Resultado Opera-<br>tivo | (3ra)<br>Resultado<br>Operativo | (4ta)<br>Resultado Operati-<br>vo | (5ta)<br>Resultado Operati-<br>vo | (6ta)<br>Resultado Operati-<br>vo |
|--|--|--|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Cumplimiento Ley 617 de 2000                       | 1.381***<br>(0.498)                    | 1.276**<br>(0.524)                           | 0.888**<br>(0.417)                | 1.187***<br>(0.392)             | 1.045***<br>(0.259)               | 1.069**<br>(0.427)                | 0.722***<br>(0.168)               |
| Sincronía  | 0.136<br>(0.089)                       | -0.043<br>(0.061)                            | -0.077<br>(0.055)                 | 0.024<br>(0.063)                | -0.024<br>(0.057)                 | 0.097<br>(0.074)                  | 0.102***<br>(0.030)               |
| Representatividad Gobierno Subnacional             | -0.534**<br>(0.222)                    | -0.189<br>(0.170)                            | 0.235**<br>(0.119)                | -0.167<br>(0.134)               | -0.267*<br>(0.153)                | -1.027***<br>(0.266)              | -0.105<br>(0.076)                 |
| Grado participación Elecciones Subnaciona-<br>les. | -0.186<br>(0.292)                      | -1.325*<br>(0.709)                           | 0.217<br>(0.427)                  | -1.142*<br>(0.590)              | -1.239***<br>(0.417)              | -1.918***<br>(0.616)              | -0.153*<br>(0.091)                |
| Reelección   | 0.151*<br>(0.092)                      | 0.054<br>(0.074)                             | -0.047<br>(0.066)                 | 0.102<br>(0.097)                | -0.029<br>(0.080)                 | -0.341***<br>(0.098)              | 0.026<br>(0.029)                  |
| Transferencias                                     | 0.206<br>(0.530)                       | -0.208<br>(0.294)                            | -0.178<br>(0.306)                 | -0.602<br>(0.472)               | -0.028<br>(0.273)                 | 0.448<br>(0.501)                  | -0.406**<br>(0.181)               |
| Regalías   | -0.024<br>(0.492)                      | 1.876<br>(1.388)                             | -1.501<br>(1.033)                 | 0.689<br>(0.548)                | -0.871***<br>(0.261)              | -0.840<br>(0.359)                 | 0.141<br>(0.163)                  |
| Impuestos  | -0.448<br>(0.627)                      | 0.147<br>(0.247)                             | -0.007<br>(0.186)                 | 0.440*<br>(0.239)               | 0.501*<br>(0.291)                 | -0.085<br>(0.389)                 | -2.462***<br>(0.256)              |
| Población  | -1.321<br>(1.418)                      | -0.321<br>(1.006)                            | -0.771<br>(0.921)                 | -3.779*<br>(1.987)              | -1.184<br>(0.787)                 | 1.693<br>(1.503)                  | -1.379***<br>(0.444)              |
| Nivel de Riqueza                                   | -0.053*<br>(0.216)                     | -0.494<br>(0.385)                            | -0.159<br>(0.240)                 | 0.255<br>(0.170)                | 0.412*<br>(0.243)                 | 0.404***<br>(0.096)               | -0.188***<br>(0.073)              |
| Ratio de dependencia                               | 1.137<br>(1.354)                       | -1.016<br>(0.716)                            | 0.819<br>(0.894)                  | 3.050*<br>(1.761)               | 0.919<br>(0.719)                  | -2.253**<br>(1.124)               | 1.360***<br>(0.434)               |
| VI (Primera Etapa)                                 | 0.318***<br>(0.014)                    | 0.396**<br>(0.189)                           | -0.437*<br>(0.255)                | 0.500**<br>(0.197)              | 0.521***<br>(0.114)               | 0.539***<br>(0.105)               | 0.301***<br>(0.015)               |
| Prueba de instrumentos excluidos                   | F(1,20465)=458.8                       | F(1,456)=4.37                                | F(1,313)=2.93                     | F(1,358)=6.43                   | F(1,506)=20.70                    | F(1,483)=17.01                    | F(1,18269)=393.8                  |
| Prob>F   | 0.000                                  | 0.0371                                       | 0.087                             | 0.0116                          | 0.000                             | 0.000                             | 0.000                             |
| N  | 20477                                  | 468  | 325                               | 370                             | 518                               | 495                               | 18301                             |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.

**Tabla 11. Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 617 con Resultado Primario como Indicador de Desempeño Fiscal.**

| VARIABLES                                     | (Agregado)<br>Resultado Primario | (Especial y1ra)<br>Resultado Primario | (2da)<br>Resultado Primario | (3ra)<br>Resultado Primario | (4ta)<br>Resultado Primario | (5ta)<br>Resultado Primario | (6ta)<br>Resultado Primario |
|---|----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Cumplimiento Ley 617 de 2000                  | 0.483***<br>(0.079)              | -0.405<br>(0.355)                     | -0.317<br>(0.379)           | 0.159<br>(0.204)            | 0.120<br>(0.130)            | 0.562**<br>(0.242)          | 0.572***<br>(0.091)         |
| Sincronía                                     | 0.061***<br>(0.014)              | 0.041<br>(0.041)                      | -0.004<br>(0.050)           | -0.010<br>(0.033)           | -0.001<br>(0.028)           | 0.109***<br>(0.042)         | 0.071***<br>(0.016)         |
| Representatividad Gobierno Subnacional        | -0.015<br>(0.035)                | 0.078<br>(0.115)                      | -0.017<br>(0.108)           | -0.103<br>(0.070)           | 0.088<br>(0.076)            | -0.009<br>(0.151)           | 0.004<br>(0.041)            |
| Grado participación Elecciones Subnacionales. | -0.086<br>(0.046)                | 0.709<br>(0.480)                      | 0.424<br>(0.388)            | 0.045<br>(0.308)            | 0.182<br>(0.209)            | 0.428<br>(0.350)            | -0.105**<br>(0.049)         |
| Reelección                                    | -0.012<br>(0.014)                | -0.073<br>(0.050)                     | 0.067<br>(0.060)            | 0.012<br>(0.050)            | 0.029<br>(0.040)            | -0.043<br>(0.055)           | -0.014<br>(0.016)           |
| Transferencias                                | -0.287***<br>(0.084)             | 0.057<br>(0.199)                      | 0.381<br>(0.278)            | -0.183<br>(0.246)           | -0.177<br>(0.137)           | -0.596**<br>(0.284)         | -0.371***<br>(0.098)        |
| Regalías                                      | 0.116<br>(0.078)                 | -0.843<br>(0.940)                     | 0.562<br>(0.938)            | 0.641**<br>(0.286)          | 0.112<br>(0.131)            | -0.153<br>(0.204)           | 0.094<br>(0.088)            |
| Impuestos                                     | -1.699***<br>(0.100)             | -0.306*<br>(0.167)                    | -0.174<br>(0.169)           | 0.052<br>(0.125)            | -0.496***<br>(0.146)        | -1.225***<br>(0.221)        | -2.293***<br>(0.139)        |
| Población                                     | -1.123***<br>(0.226)             | 0.064<br>(0.681)                      | 0.312<br>(0.837)            | -1.797*<br>(1.037)          | -0.291<br>(0.395)           | -1.683**<br>(0.853)         | -1.116***<br>(0.241)        |
| Nivel de Riqueza                              | -0.122***<br>(0.034)             | -0.494<br>(0.385)                     | 0.218<br>(0.218)            | 0.061<br>(0.089)            | -0.234*<br>(0.122)          | -0.000<br>(0.055)           | -0.153***<br>(0.039)        |
| Ratio de dependencia                          | 1.098***<br>(0.216)              | -1.016<br>(0.716)                     | -0.279<br>(0.812)           | 1.337<br>(0.919)            | 0.266<br>(0.360)            | 0.930<br>(0.638)            | 1.135***<br>(0.236)         |
| VI (Primera Etapa)                            | 0.318***<br>(0.014)              | 0.396**<br>(0.189)                    | -0.437*<br>(0.255)          | 0.500**<br>(0.197)          | 0.521***<br>(0.114)         | 0.539***<br>(0.105)         | 0.301***<br>(0.015)         |
| Prueba de instrumentos excluidos              | F(1,20465)=458.8                 | F(1,456)=4.37                         | F(1,313)=2.93               | F(1,358)=6.43               | F(1,506)=20.70              | F(1,483)=17.01              | F(1,18269)=393.8            |
| Prob>F  | 0.000                            | 0.0371                                | 0.087                       | 0.0116                      | 0.000                       | 0.000                       | 0.000                       |
| N   | 20477                            | 468                                   | 325                         | 370                         | 518                         | 495                         | 18301                       |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.

**Tabla 12.** Resultados Estimación Modelo Cumplimiento Ley 617 con Ratio de Interés de Deuda Sobre Ingresos Corrientes como Indicador de Desempeño Fiscal.

| VARIABLES                                     | (Agregado)<br>Interés / Ing. Corr. | (Especial y1ra)<br>Interés / Ing. Corr. | (2da)<br>Interés / Ing. Corr. | (3ra)<br>Interés / Ing. Corr. | (4ta)<br>Interés / Ing. Corr. | (5ta)<br>Interés / Ing. Corr. | (6ta)<br>Interés / Ing. Corr. |
|---|------------------------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Cumplimiento Ley 617 de 2000                  | -0.461<br>(0.472)                  | -0.291*<br>(0.154)                      | -0.613*<br>(0.354)            | -0.171**<br>(0.086)           | -0.149*<br>(0.085)            | -0.244***<br>(0.068)          | -0.477<br>(0.544)             |
| Sincronía                                     | -0.098<br>(0.085)                  | 0.038**<br>(0.018)                      | -0.002<br>(0.047)             | 0.005<br>(0.013)              | 0.030<br>(0.018)              | 0.006<br>(0.011)              | -0.113<br>(0.097)             |
| Representatividad                             | 0.385*<br>(0.211)                  | 0.031<br>(0.050)                        | -0.072<br>(0.101)             | 0.002<br>(0.029)              | 0.066<br>(0.050)              | 0.086**<br>(0.042)            | 0.442*<br>(0.248)             |
| Grado participación Elecciones Subnacionales. | 0.171<br>(0.277)                   | 0.513<br>(0.208)                        | 0.020<br>(0.362)              | 0.350***<br>(0.129)           | 0.408***<br>(0.138)           | 0.017<br>(0.098)              | 0.183<br>(0.296)              |
| Reelección                                    | -0.143*<br>(0.087)                 | -0.016<br>(0.021)                       | 0.051<br>(0.056)              | -0.010<br>(0.021)             | 0.006<br>(0.026)              | 0.002<br>(0.015)              | -0.157<br>(0.096)             |
| Transferencias                                | -0.053<br>(0.502)                  | 0.031<br>(0.086)                        | 0.325<br>(0.260)              | 0.078<br>(0.103)              | -0.044<br>(0.090)             | 0.100<br>(0.080)              | -0.073<br>(0.587)             |
| Regalías                                      | -0.080<br>(0.467)                  | -0.430<br>(0.408)                       | -0.205<br>(0.877)             | -0.045<br>(0.120)             | 0.289***<br>(0.086)           | 0.019<br>(0.057)              | -0.091<br>(0.528)             |
| Impuestos                                     | 0.209<br>(0.594)                   | -0.035<br>(0.072)                       | -0.097<br>(0.158)             | -0.065<br>(0.052)             | -0.263***<br>(0.096)          | 0.051<br>(0.062)              | 0.340<br>(0.831)              |
| Población                                     | 0.682<br>(1.344)                   | 0.250<br>(0.296)                        | 1.007<br>(0.782)              | 0.277<br>(0.436)              | 0.374<br>(0.260)              | 0.299<br>(0.240)              | 0.677<br>(1.440)              |
| Nivel de Riqueza                              | 0.082<br>(0.205)                   | 0.156<br>(0.113)                        | 0.240<br>(0.204)              | -0.056<br>(0.037)             | -0.240***<br>(0.080)          | 0.025*<br>(0.015)             | 0.087<br>(0.236)              |
| Ratio de dependencia                          | -0.491<br>(1.284)                  | 0.628***<br>(0.210)                     | -0.955<br>(0.759)             | 0.126<br>(0.387)              | -0.300<br>(0.238)             | -0.036<br>(0.179)             | -0.507<br>(1.408)             |
| VI (Primera Etapa)                            | 0.318***<br>(0.014)                | 0.396**<br>(0.189)                      | -0.437*<br>(0.255)            | 0.500**<br>(0.197)            | 0.521***<br>(0.114)           | 0.539***<br>(0.105)           | 0.301***<br>(0.015)           |
| Prueba de instrumentos excluidos              | F(1,20465)=458.8                   | F(1,456)=4.37                           | F(1,313)=2.93                 | F(1,358)=6.43                 | F(1,506)=20.70                | F(1,483)=17.01                | F(1,18269)=393.8              |
| Prob>F  | 0.000                              | 0.0371                                  | 0.087                         | 0.0116                        | 0.000                         | 0.000                         | 0.000                         |
| N   | 20477                              | 468                                     | 325                           | 370                           | 518                           | 495                           | 18301                         |

Errores estándar robustos en paréntesis \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.

Analizando los resultados en su conjunto, se observa que las reglas fiscales analizadas solamente tienen un efecto similar en el modelo con resultado operativo como indicador de desempeño fiscal, pues en este caso el cumplimiento de las reglas fiscales determina el desempeño fiscal de todas las categorías municipales. Asimismo, es de destacar que solamente para la categoría quinta el cumplimiento de las reglas fiscales afecta de manera positiva el desempeño fiscal de sus municipios para todos los indicadores. En el segundo puesto se encuentra la sexta categoría, pues para los municipios que hacen parte de esta, el cumplimiento de las reglas fiscales determina el desempeño fiscal en 6 de las 8 estimaciones realizadas. Sin embargo, en esta categoría, en general, los efectos del cumplimiento de las reglas fiscales son más grandes. El resto de categorías, es decir la especial, primera, segunda, tercera y cuarta el efecto es ambiguo, pues el cumplimiento de las reglas fiscales determina solamente en algunos casos el desempeño fiscal. Por último, es importante mencionar que los efectos del cumplimiento de las reglas fiscales son siempre de gran magnitud.

De lo anterior se desprende que las reglas fiscales no han afectado de manera igual a todas las entidades territoriales, pues es claro que el efecto del cumplimiento de estas depende claramente del tipo de municipio. Evidencia de lo anterior es que el desempeño fiscal de las entidades territoriales más pequeñas son las que más se han visto beneficiadas por el cumplimiento de las reglas fiscales, es decir la mayoría del país. El hecho de que las reglas fiscales no hayan tenido un claro efecto sobre los municipios más grandes no significa que las reglas hayan fallado, pues estas reglas se diseñaron con el propósito de mejorar las finanzas de los entes más pequeños. Lo encontrado en esta investigación demuestra el gran impacto que ha tenido las reglas fiscales tendientes a mejorar las finanzas de las entidades territoriales. En otras palabras, la entrada en vigencia de estas leyes ha significado un avance hacia el saneamiento fiscal del país.

En vista de que los municipios no son iguales, es importante establecer una buena división de los mismos. Lo anterior permitiría a los *policymakers* realizar política pública diferencial, lo que al final se traduciría en un impacto más significativo sobre los entes municipales. En este sentido y teniendo en cuenta lo encontrado en esta investigación, es importante que se creen los mecanismos necesarios para regular las finanzas de los entes municipales más grandes, pues las reglas fiscales más importantes no están teniendo un impacto sobre estos.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

Utilizando la propuesta metodológica de Braun y Llach (2010) se estimaron varios modelos con el objetivo de observar el efecto diferencial que han tenido las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000 en la finanzas de los entes municipales. Efectivamente se encontró que estas dos reglas fiscales no tienen un efecto similar a través de municipios.

Se encontró que las reglas fiscales analizadas solamente tienen un efecto similar en el modelo con resultado operativo como indicador de desempeño fiscal. Asimismo, es de destacar que solamente para la categoría quinta el cumplimiento de las reglas fiscales afecta de manera positiva todos los indicadores de desempeño fiscal. Siguiéndole los pasos se encuentra la sexta categoría. En esta categoría, en general, los efectos del cumplimiento de las reglas fiscales son más grandes. Para el resto de categorías, el cumplimiento de las reglas afecta de manera parcial el desempeño fiscal de sus municipios, por lo que el efecto que puedan tener las reglas es ambiguo. Sin embargo, es de destacar que los efectos siempre son de gran magnitud. De lo anterior se desprende que el efecto de las reglas fiscales depende claramente del tipo de municipio. En este sentido, este estudio encontró una clara tendencia de los efectos del cumplimiento de las reglas fiscales hacia los municipios más pequeños del país.

Lo anterior no significa que las cosas se estén haciendo mal, pues la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000 siempre han tenido como propósito aliviar las finanzas de las entidades territoriales más pequeñas.

Teniendo en cuenta los hallazgos encontrados en esta investigación se propone la promulgación de reglas fiscales diferenciales, que tengan en cuenta características propias de los municipios. Con este fin, se propone además la creación de una nueva categorización de entidades territoriales.

Con el objetivo de seguir mejorando las finanzas territoriales se debería plantear normas para mejorar la estructura tributaria de los municipios, además de normas que les permitan a estos la asociación para la prestación de servicios básicos, además de la creación de dependencia legales fuertes al interior de estos que les permitan blindarse de embargos judiciales injustificados.

Aunque en el presente documento no se hace referencia a las entidades descentralizadas, se debería poner en marcha un paquete de medidas de responsabilidad fiscal en estas

últimas, lo anterior debido a que no hay en la actualidad leyes que les impida tener un comportamiento fiscal indisciplinado.

Las recomendaciones planteadas en el presente documento no son de gran utilidad si los ciudadanos no empiezan a controlar la eficiencia en el gasto público. Una forma de lograrlo es la reelección inmediata de alcaldes y gobernadores, pues de esta forma los ciudadanos pueden castigar o premiar el comportamiento de las administraciones locales.

Finalmente, es importante que el Gobierno Nacional no se quede en lo que dicen algunos estudios, pues de esta forma se correría el riesgo de no seguir el camino de mejorar las finanzas de los entes territoriales.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, O.L. & Bird, R.M. (2003). The Dilemma of Decentralization in Colombia. *International Tax Program, ITP Paper 0404*.
- Alesina, A. & Bayoumi, T. (1996). The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States. *NBER Working Paper Series, WP 5614*.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. & Stein, E. (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *NBER Working Paper Series, WP 5586*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina tras una Década de Reformas*. Washington D.C.
- Baron, J.D. & Meisel, A. (2003). La Descentralización y las Disparidades Económicas Regionales en Colombia en la Década de 1990. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, No.36*.
- Braun, M. & Llach, L. (2010). Descentralización y Sostenibilidad Fiscal Subnacional – una Propuesta Metodológica para Establecer y Evaluar Resultados. En Banco Interamericano de Desarrollo. *Descentralización y Sostenibilidad Fiscal: Los Casos de Colombia y Perú* (pp.21-46). Washington D.C.
- Braun, M. & Tommasi, M. (2002). Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences. *IMF/World Bank Conferences*.
- Departamento Nacional de Planeación (2009a). *Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP – 2009*. Bogotá D.C.
- \_\_\_\_\_ (2009b). *Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios 2009*. Bogotá D.C.
- Echavarría, J.J, Rentería, C. & Steiner, R. (2002). Decentralization and Bailouts in Colombia. *Research Network Working Paper, No. R-442*.
- Fornasari, F., Webb, S.B. & Zou, H. (2000). The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence. *Annals of Economics and Finance, Vol. 1 (No. 2)*, 403-433.
- Iregui, A.M., Ramos, J. & Saavedra, L.A. (2001). Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia. *Borradores de Economía, No. 175*.

- Jin, J. & Zou, H. (2002). How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?. *Journal of Urban Economics*, No. 52, 270-293.
- Junguito, R., Melo, L. & Misas, M. (1995). La Descentralización Fiscal y la Política Macroeconómica. *Borradores de Economía*, No. 31.
- Kopits, G. & Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules. *Ocassional Paper*, No. 162.
- Llempén, Z., Morón, E. & Seminario, C. (2010). Descentralización y Desempeño Fiscal Subnacional: El Caso de Perú. En Banco Interamericano de Desarrollo. *Descentralización y Sostenibilidad Fiscal: Los Casos de Colombia y Perú* (pp.98-136). Washington D.C.
- Lozano, I. (2001). Colombia's Public Finance in the 1990's: A Decade of Reforms, Fiscal Imbalance, and Debt. *Borradores de Economía*, No. 174.
- Medina, P. (2011). Los Padrinos Políticos: Alcaldes y Gobernadores que Apoyan a Candidatos en las Elecciones de Octubre. *La Silla Vacía*. Recuperado el 1 de Abril de 2012, en <http://www.lasillavacia.com/historia/los-padrinos-politicos-de-las-elecciones-de-octubre-25707>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). *10 Años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998-2008*. Bogotá D.C.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Estrategia Económica y Fiscal 2010-2014*. Bogotá D.C.
- Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. (1976). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Sánchez, F. & Zenteno, J. (2010). Descentralización y Desempeño Fiscal Subnacional: El Caso de Colombia. En Banco Interamericano de Desarrollo. *Descentralización y Sostenibilidad Fiscal: Los Casos de Colombia y Perú* (pp.47-97). Washington D.C.
- Rodden, J. (2001). And the Last shall be First: Federalism and Fiscal Outcome in Germany. Department of Political Science. MIT.
- Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism around the World. *American Journal of Political Science*. Vol. 46, No. 3, 670-687.
- Singh, R. & Plekhanov, A. (2005). How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. *IMF Working Papers*. No. WP/05/5.

- Weisner, E. (2004). El Origen Político del Déficit Fiscal en Colombia: El Contexto Institucional 20 Años Después. *Documento CEDE, No.20*.
- Von Hagen, J. & Eichengreen, B. (1996). Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union. *The American Economic Review, Vol. 86, No. 2*.
- Webb, S.B. (2004) Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience. *World Bank Policy Research, Working Paper 3309*.