



ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL

Centro Regional de Estudios Económicos
CREE Medellín

Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial

Gonzalo Restrepo Quintero¹
Daphne Alvarez Villa²

Junio, 2005

¹Jefe del Centro Regional de Estudios Económicos y Finanzas Públicas Territoriales del Banco de la República, sucursal Medellín. grestr@banrep.gov.co

²Estudiante de Economía de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín. Practicante del Centro Regional de Estudios Económicos y Finanzas Públicas Territoriales del Banco de la República, sucursal Medellín. dalvarvi@banrep.gov.co

Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Para comentarios, favor dirigirse a los autores a sus correos electrónicos o a los teléfonos 5767400 y 5767440.

Resumen

En el contexto de una situación fiscal nacional y territorial insostenible desde mediados de la década de los años 90, la Ley 617 de 2000 se constituyó en una de las decisiones de política fiscal territorial más importantes del último tiempo en Colombia. A través de ésta se buscaba que los Gobiernos Centrales Territoriales impusieran un límite a sus gastos de funcionamiento vinculando su evolución en función del comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación. El presente documento muestra diferentes enfoques de la orientación de los ingresos y los gastos de los gobiernos subnacionales, antes y después de la expedición de la ley, con el propósito de mostrar la efectividad de la norma en el resultado fiscal.

En el estudio de las cifras fiscales aquí presentadas se evidencia una evolución positiva del balance fiscal de los gobiernos territoriales durante los últimos años, así como una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central Nacional, y para el caso de los municipios, una creciente concentración en las categorías inferiores creadas por la ley. Se verifica, así mismo, el grado de cumplimiento de la ley por parte de los diferentes gobiernos, y el comportamiento de los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación mediante modelos de datos de panel. Los resultados del análisis empírico indican un efecto significativo de la norma en la reducción de la proporción de los gastos operativos, así como la incidencia de otros elementos en el comportamiento de la variable, como las filiaciones políticas y las condiciones socio-económicas de la población.

Palabras clave: gobiernos centrales territoriales, finanzas públicas territoriales, política fiscal, gastos de funcionamiento, balance fiscal.

Abstract

Within the context of an unsustainable fiscal situation since the mid 90's, Law 617 of 2000 became one of the most important decisions of fiscal policy at the local level in the last time in Colombia. This law pursued that subnational governments imposed a limit on their operational costs by expressing them as a function of the behavior of *freely usable current revenue*. This paper shows different approaches on income and expenses of local governments before and after the expedition of this law in order to illustrate its effectiveness on fiscal results.

Fiscal figures analysis makes clear a positive evolution of subnational governments' fiscal balance during the last years. It is seen, as well, a high dependence on the central government transfers and an increasing concentration on the lower categories created by this law. This study also verifies to what extent the different local governments comply with this law and the behavior of operational costs as a ratio of freely usable current revenue via panel data models. The results of the empirical analysis indicate a significant effect of the law on the reduction of the proportion of operational costs, just as the incidence on the variable behavior of such elements as political memberships and demographic conditions.

Key words: subnational governments, local public finances, fiscal policy, operational costs, fiscal balance.

Tabla de contenido

Introducción	
1. Antecedentes	7
1.1. Las finanzas públicas nacionales y la Constitución de 1991	7
1.2. Las finanzas públicas territoriales y el ajuste después de 1995	9
1.2.1 Principales elementos de la Ley 617	11
1.3. Control legal sobre el cumplimiento de la Ley 617	15
2. Evolución de la situación fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales e incorporación de la Ley 617	16
2.1. Gobiernos Centrales Departamentales	18
2.2. Gobiernos Centrales Municipales	22
2.3. Los Gobiernos Centrales Territoriales y la vigencia de la Ley 617	25
3. Metodología	29
4. Resultados de los modelos empíricos	32
4.1. Resultados de la estimación para municipios	33
4.2. Resultados de la estimación para departamentos	35
5. Conclusiones	36
6. Referencias bibliográficas	38
7. Tabla de anexos	40

Definición de siglas

- Gf :gastos de funcionamiento
- Iclid: ingresos corrientes de libre destinación
- GCM: Gobiernos Centrales Municipales
- GCD: Gobiernos Centrales Departamentales
- GCT: Gobiernos Centrales Territoriales
- GCN: Gobierno Central Nacional
- ET: entidades territoriales - entidad territorial

Definición de variables de la metodología

- Ley: dummy que toma el valor de uno en los años 2001, 2002 y 2003 (cuando la ley se encuentra vigente) y de cero en otro caso.
- T: dummy que toma el valor de uno cuando el GCT es tratado¹ y de cero en otro caso.
- Ley * T: término cruzado de las dos anteriores; es cero en el año 2000 y uno en los años siguientes cuando el GCT es tratado.
- Capital: dummy que toma el valor de uno cuando el municipio es capital y de cero en otro caso.
- Pob: población total del GCT.
- Nbi: índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- Plib: dummy que toma el valor de uno cuando el mandatario del GCT es liberal y de cero en otro caso.
- Pcons: dummy que toma el valor de uno cuando el mandatario del GCT es conservador y de cero en otro caso.
- Continli: dummy que toma el valor de uno cuando el mandatario del GCT es liberal en dos vigencias consecutivas y de cero en otro caso.
- Continco: dummy que toma el valor de uno cuando el mandatario del GCT es conservador en dos vigencias consecutivas y de cero en otro caso.
- Transili: dummy que toma el valor de uno cuando el mandatario del GCT es liberal en la segunda vigencia, perteneciendo a un partido diferente en la vigencia anterior y de cero en otro caso.
- Transico: dummy que toma el valor de uno cuando el mandatario del GCT es conservador en la segunda vigencia, perteneciendo a un partido diferente en la vigencia anterior y de cero en otro caso.
- Porcent: gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación.

¹ Este término se definirá en la parte tres del trabajo, correspondiente a la metodología.

Introducción

Como efecto del ajuste del sector público colombiano puesto en marcha por los últimos gobiernos, especialmente a finales de la década de los años 90, las finanzas públicas nacionales y regionales observaron desde entonces una tendencia al superávit que en el nivel territorial representó cerca del 1% del PIB en 2004. Esta estrategia de reducción del gasto fue necesaria por oposición a la ejecución del mismo durante las últimas décadas, sobretodo a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 y hasta finales de siglo, en que el sector público se caracterizó por un resultado deficitario de su ejercicio fiscal y una administración poco eficiente de los recursos, lo cual además de convertirse en un grave obstáculo al crecimiento, favoreció el acelerado proceso de endeudamiento que registra el país.

En el plano territorial, el déficit de los Gobiernos Centrales Territoriales –GCT- que aumentó de 0,209% del PIB en el año 1995, a 0,731% del PIB en 2000, derivado del desbordamiento de los gastos de funcionamiento –Gf-, propició una mayor aceleración de los saldos de la deuda; tal situación no era de esperarse dados los recursos adicionales del presupuesto nacional para las regiones, vía transferencias, las cuales pasaron de participar del 14,0% de los ingresos corrientes del Gobierno Central Nacional –GCN- en el año 1993 al 22,0% en el año 2002.

La Ley 617 de 2000 se constituyó en la decisión de política fiscal territorial más importante del último tiempo en Colombia, por cuanto por esta vía se logró poner límites al gasto de funcionamiento de los GCT. El objetivo de la norma consiste en que los gobiernos territoriales mejoren su autonomía y sus indicadores de solvencia fiscal que les permita financiar los gastos de funcionamiento. Esto es importante si se considera que a diferencia de las otras reformas fiscales territoriales que se orientaron a la generación de nuevos ingresos (Ley 488 de 1998), al límite del endeudamiento (Ley 358 de 1997) y a la reestructuración de pasivos (Ley 550 de 1999), la Ley 617 atacó la raíz del problema del gasto, por el cual fue necesaria la expedición de las demás reformas.

Luego de culminada la etapa de transición en el año 2004, otorgada por la ley para que los GCT ajustaran sus gastos de consumo a niveles inferiores respecto de los observados durante el último tiempo, se precisa medir el impacto de la norma y hacer un análisis de la situación fiscal de los entes locales. El objetivo del presente estudio es, por lo tanto, determinar la efectividad de la ley y ser un aporte a las posibles alternativas futuras en la vía del saneamiento fiscal.

El trabajo se divide en cinco partes que comprenden: 1) los antecedentes de las finanzas nacionales y regionales antes y después de la promulgación de la Constitución Política de 1991 y los principales elementos de la Ley 617 con algunos resultados preliminares; 2) un análisis de la evolución de los ingresos y los gastos y del balance fiscal de los GCT en el período 1995-2003, así como su relación con los principales mecanismos de ajuste de la ley; 3) la exposición

de la metodología empleada para el análisis empírico acerca del impacto de la ley; 4) los resultados de las estimaciones; 5) las conclusiones acerca del estudio.

Es importante aclarar que la metodología para el cálculo de las cifras fiscales difiere entre el Banco de la República y la Contraloría General de la República – CGR-, entidad designada por la ley para determinar el cumplimiento de la norma. Por esta razón, en el análisis de la evolución de la situación fiscal de departamentos y municipios, el cual se mencionó en la segunda sección, se emplearán las cifras fiscales de acuerdo con la metodología del Banco de la República. En la última parte de esta sección, así como en lo que resta del trabajo, se emplearán las cifras de la CGR con el fin de tener en cuenta los procedimientos reales de la ley.

Antecedentes

1.1. Las finanzas públicas nacionales y la Constitución de 1991

La política fiscal en Colombia se ha caracterizado por la expedición de casi una reforma tributaria por año, hecho que fue particularmente recurrente a lo largo de la década de los años 90 (Rincón, Berthel y Gómez, 2003). Esta situación se derivó de la necesidad de proveer recursos al Gobierno Central Nacional (en adelante se definirá como GCN, Gobierno Central o solo gobierno), para mantener los niveles de gasto definidos en la Constitución Política de 1991. Por mandato de la nueva carta y de las obligaciones sociales enmarcadas dentro de ésta, el gasto público agregado del Sector Público no Financiero –SPNF- en Colombia pasó de 9,0% del PIB durante la primera mitad del siglo XX al 33,0% del PIB durante los últimos años de la década de los 90 (Posada y Gómez, 2002).

En efecto, la Constitución Política de 1991 asignó compromisos de gasto al presupuesto del GCN con las regiones, a través del situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, conforme a los artículos 356 y 357 de la carta política. Así por ejemplo, por la vía de las transferencias, esos compromisos pasaron del 1,6% del PIB en 1987, a cerca del 5,0% del PIB al finalizar la década de los años 90 (Gaviria, 2001).

Antes de 1991 los gobiernos subnacionales recibían, además del situado fiscal, una participación sobre el Impuesto al Valor Agregado –IVA-, definida por medio de la Ley 12 de 1986 que estableció un incremento gradual y creciente de la participación del tributo, del 30,5% a partir de ese año y hasta del 50,0% en el año 1992. La diferencia fundamental de esta ley con las nuevas obligaciones constitucionales en materia de gasto, radica en que mientras el IVA se causaba sobre un rubro específico de los ingresos, las transferencias se liquidaban a partir del total de los ingresos corrientes.

Las transferencias de orden constitucional iniciaron en 14,0% en 1993 y se proyectaron hasta 22,0%, en el año 2002. Pero además, por vía constitucional se consignaron nuevos compromisos de la nación con los territorios, según lo indicado en los artículos 360 y 361 de la carta política. A los recursos de las transferencias se adicionaron los generados por concepto de regalías petrolíferas y los originados en los fondos de cofinanciación, creados con el fin de apoyar programas sociales y de inversión en las regiones.

Todo lo anterior se convirtió en una carga fiscal supremamente alta para las finanzas del GCN, que derivó en una enorme disparidad entre los ingresos y los gastos y en un déficit creciente, el cual se resume así: entre 1987 y 1999 el balance estructural ajustado del GCN pasó del -0,3% al -6,3%, como porcentaje del PIB (Rincón, Berthel y Gómez, Op. Cit. 2003)².

² El balance estructural ajustado se calcula a partir del análisis del balance estructural primario y el balance estructural total, lo que permite observar más claramente la estructura del déficit fiscal del GCN.

Además de los compromisos de gasto de orden constitucional, se sumaron sucesivos y controvertidos fallos de la Corte, por medio de los cuales se obligó a los gobiernos a otras exigencias de pagos, como la descongelación de los salarios de los servidores públicos (Sentencia C-1017 de 2003) y la inversión de recursos del presupuesto en programas sociales, aún sin contar con los recursos para ello (Urrutia, 2000). Las decisiones del máximo tribunal constitucional nunca consultaron la disponibilidad de ingresos en el presupuesto de la nación para cumplir con tales deberes, lo que favoreció la consolidación del desajuste de las finanzas públicas. Desde 1990 y hasta 2000 los ingresos del GCN pasaron de 8,69% del PIB a 13,26%, mientras que los gastos, más que se duplicaron, al pasar de 9,44% como proporción del PIB, al inicio de la década, a 19,18% en 2000³.

A esas mayores responsabilidades en materia de gasto se sumaron fenómenos como la corrupción y la ineficiencia en el uso de los recursos que aceleraron los niveles de déficit de las finanzas nacionales. Algunos autores asignan más la causa del déficit a la poca eficacia del gasto que a la magnitud del mismo, hecho que está estrechamente relacionado con expresiones de corrupción, poca responsabilidad fiscal de los entes de control, inoperancia y baja capacidad de gestión estatal y una compleja normatividad que carece de coordinación entre las instituciones (Naranjo, 2002).

Otros autores han argumentado que en medio de un proceso de apertura económica y de modernización de las instituciones, era necesario ambientar este escenario con una política fiscal amplia como "...parte de una estrategia que combinaba modernización económica con una política social más activa y con mayor democracia" (Ocampo, 2001).

Ante esa notable expansión del gasto, amplios sectores de la academia y de las instituciones públicas y privadas del país plantearon la necesidad de evaluar la eficacia de la política fiscal, entre otros, bajo los siguientes cuestionamientos: ¿ha sido eficiente el mayor nivel de gasto público del último tiempo en Colombia?, ¿se ha traducido en una mejora de las condiciones de vida de sus beneficiarios? La respuesta a esos cuestionamientos pareció ser negativa según lo demuestran distintos estudios sobre la efectividad del gasto estatal de finales de siglo en Colombia⁴.

Existe evidencia que el crecimiento del gasto público no se transformó en una mayor acumulación de acervo productivo, principalmente de capital humano e infraestructura física (Posada y Gómez, 2002). Incluso, otros trabajos plantean la hipótesis que el elevado nivel de gasto público propició una reducción de la tasa de crecimiento del PIB, antes que favorecido una aceleración de la misma, lo cual tuvo lugar en momentos en que los agentes económicos pudieron haber

³ Las cifras sobre ingresos y gastos del GCN se encuentran en la dirección: http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/sfis_003.pdf. Las cifras sobre PIB se encuentran en la dirección: http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/srea1_008a.xls

⁴ La valoración de la eficiencia del gasto público en Colombia se encuentra referida en el informe final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997).

percibido que los niveles de gasto eran insostenibles, especialmente durante los años 1998 y 1999, (Posada y Escobar, 2003).

En particular, el alto endeudamiento que implica la desproporcionalidad del gasto hace que los recursos de financiamiento internos sean escasos y esto tienda a expulsar la inversión privada. Esto es un factor desfavorable al crecimiento económico, dado el caso en que estos mismos recursos pudieran financiar inversión privada más productiva que la inversión pública (que en muchos casos no es inversión, sino pago de deuda).

Sin embargo, al tiempo que los distintos gobiernos de los años 90 afrontaron mayores compromisos de gasto, con enormes recursos atados a disposiciones de orden constitucional, desde la segunda mitad de la década, y más especialmente a finales de la misma, las autoridades económicas procuraron la aprobación de una diversa normatividad orientada al saneamiento de las finanzas públicas nacionales. De este modo, el esfuerzo del ajuste se dirigió por doble vía: además del aplicado a las finanzas nacionales, el gobierno presentó al legislativo un importante número de proyectos de reformas fiscales territoriales, puesto que para mediados de la década de los años 90 las entidades de este nivel, presentaban una difícil situación fiscal que se resume de la siguiente manera.

1.2. Las finanzas públicas territoriales y el ajuste después de 1995

El proceso de aceleración de la descentralización fiscal a favor de las regiones en Colombia, iniciado a partir de la Ley 14 de 1983, continuado con la Ley 12 de 1986 y profundizado con la promulgación de la Constitución Política de 1991, fue una experiencia de la cual no siempre se derivaron opiniones favorables. Diversos estudios coinciden en que el diseño del sistema de transferencias estuvo basado en la delegación de responsabilidades de la nación a los territorios, pero su cumplimiento se condicionó al traslado de recursos fiscales desde la nación, los cuales se entregaron bajo una normatividad desprovista de incentivos para un manejo fiscal responsable (Iregui y otros, 2001).

Tal vez por esta razón el panorama fiscal de los GCT después de la primera mitad de la década de los años 90 se caracterizó por déficits continuos, que ocasionaron moratoria en los pagos de las obligaciones laborales y de crédito y un gran vacío en la inversión social y de infraestructura, por lo cual las entidades subnacionales debieron recurrir de manera persistente a los recursos del crédito.

A raíz de esto, el promedio de crecimiento anual de los saldos de la deuda interna de los departamentos del país registró una tasa del 44,8% entre 1991 y 1999. Como ocurrió la mayoría de las veces, el Estado acudió como garante de las deudas a través de diversos mecanismos como los planes de desempeño territorial y los fondos de compensación, buscando de esta manera solucionar desbalances de tipo fiscal de los GCT, pero a su vez, promoviendo un mayor nivel de endeudamiento regional (Iregui y otros, Op. Cit. 2001).

Esa situación no fue exclusiva de los departamentos: casi la tercera parte de los municipios del país enfrentaba a finales de la década de los años 90 una delicada situación de endeudamiento, que se conjugó con una menor capacidad para responder por los compromisos adicionales de gasto corriente y de capital, y de provisión de los pasivos pensionales, los cuales se convirtieron en los últimos años en una carga financiera adicional para las finanzas locales (Zapata y otros, 2001).

Consciente de la crítica situación de las finanzas públicas nacionales y regionales, el gobierno promovió en el ámbito local la aprobación de diversas normas que buscaban tres objetivos básicos: restringir el endeudamiento territorial y ajustarlo a propósitos específicos, básicamente de reestructuración de entidades; proveer de recursos fiscales adicionales a los gobiernos departamentales por la vía de los ingresos tributarios; y delimitar la expansión del gasto a porcentajes sujetos a la evolución positiva de indicadores de eficiencia y autonomía fiscal. Para ello, las autoridades económicas gestionaron a partir de 1997 el siguiente grupo de normas:

- ✓ Ley 358 de 1997 que fijó límites al endeudamiento territorial. En ella se buscó que las Entidades Territoriales –ET- generaran un ahorro suficiente para cumplir con el pago del servicio de la deuda y los compromisos en materia de inversión.
- ✓ Ley 488 de 1998 que quiso favorecer la recuperación económica de las ET. Antes de la promulgación de la ley el resultado fiscal de los gobiernos departamentales se caracterizó por un persistente déficit que debió solucionarse con mayor endeudamiento territorial.
- ✓ Ley 550 de 1999 sobre reestructuración de pasivos de las ET, que buscaba entre otros propósitos optimizar los procesos operativos, administrativos, contables y financieros de las entidades públicas y del sector privado, en aras de garantizar compromisos laborales, pensionales y financieros con los demás sectores de la economía.
- ✓ Ley 617 de 2000, sobre ajuste fiscal territorial, que concentró su esfuerzo en el límite de los Gf de los gobiernos subnacionales, al imponer fuertes restricciones al mismo; fue la norma que orientó estrategias hacia la problemática del gasto, comoquiera que condicionó su crecimiento y lo supeditó a fuentes propias de recursos como las derivadas de los ingresos corrientes de libre destinación –Icld- y al logro de indicadores de eficiencia. Por esta razón, y como objetivo fundamental del presente documento, se hace un balance de la norma y se presentan los principales resultados fiscales de los GCT antes y después de la aprobación de la ley, con el propósito de determinar su efectividad.

1.2.1. Principales elementos de la Ley 617

Esta ley se aprobó el 6 de octubre de 2000 y sus elementos básicos se concentraron en tres aspectos: los ingresos corrientes de libre destinación, los gastos de funcionamiento y las categorías de los departamentos y municipios. A continuación se describen las particularidades más significativas de la norma.

Ingresos corrientes de libre destinación

Se denominan ingresos corrientes, los provenientes de los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias. Se denominan Iclid los que no tienen destinación específica de ley o acto administrativo. Su cálculo se realiza de la siguiente manera: a los ingresos corrientes se les restan los ingresos de destinación específica (situado fiscal, regalías, 20,0% del impuesto de registro, transferencias por ACPM, estampillas y los demás ingresos de destinación específica) y a este valor se le descuenta entre el 5,0% y el 10,0% con destino al Fondo de Pensiones Territoriales –FONPET- de los departamentos (a partir del año 2001 se descuenta el 5,0% y el 10,0% a partir de 2006).

Categorización de departamentos

La ley permitió la clasificación de los departamentos en las siguientes categorías: especial, primera, segunda, tercera y cuarta. La categoría que corresponde a cada departamento depende en primera instancia, de la población registrada el año anterior, certificada por el DANE, y de los Iclid del año anterior, certificados por la CGR.

La ley autorizó a los departamentos a demostrar la relación de Gf sobre los Iclid de la vigencia actual, y no la del año inmediatamente anterior, hasta el 31 de agosto de cada año para la categorización del año siguiente, con el propósito de que la entidad departamental no descienda de categoría. La CGR tiene hasta el 30 de septiembre de cada año para pronunciarse sobre esta nueva categorización; según lo preceptuado en la ley, al momento de categorizar al departamento con base en su población, prevalece el monto de los Iclid, de tal forma que si estos son mayores o menores para la categoría que le corresponde al departamento según su población, se clasificará en una categoría superior o inferior, respectivamente (Tabla 1).

Tabla 1
Colombia. Categorización de departamentos según Ley 617

Categoría	Población (número de habitantes)	Ingresos (S.M.L.M.)
1 Especial	> 2.000.000	Más de 600.000
2 Primera	Entre 700.001 y 2.000.000	= o > 170.001 y hasta 600.000
3 Segunda	Entre 390.001 y 700.000	= o > 122.001 y hasta 170.000
4 Tercera	Entre 100.001 y 390.000	= o > 60.001 y hasta 122.000
5 Cuarta	= o < a 100.000	No > 60.000

Fuente: Texto de la Ley 617 de 2000

Categorización de municipios

La ley permitió la clasificación de los municipios en las siguientes categorías: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta (Tabla 2). La categoría que corresponde a cada municipio depende de los mismos criterios empleados para los departamentos, así:

Tabla 2
Colombia. Categorización municipios según Ley 617

Categoría	Población (número de habitantes)	Ingresos (S.M.L.M.)
1 Especial	= o > a 500.001	Más de 400.000
2 Primera	Entre 100.001 y 500.000	> 100.000 y hasta 400.000
3 Segunda	Entre 50.001 y 100.000	> 50.000 y hasta 100.000
4 Tercera	Entre 30.001 y 50.000	> 30.000 y hasta 50.000
5 Cuarta	Entre 20.001 y 30.000	> 25.000 y hasta 30.000
6 Quinta	Entre 10.001 y 20.000	> 15.000 y hasta 25.000
7 Sexta	= o < a 10.000	No > 15.000

Fuente: Texto de la Ley 617 de 2000

Si el municipio destina a gastos de funcionamiento un porcentaje mayor al permitido por la ley, deberá reclasificarse hasta en dos categorías por debajo de la registrada en el período anterior. La ley permitió que durante la etapa de transición, años 2001 a 2004, los municipios pudieran categorizarse indistintamente bajo los criterios de la Ley 136 de 1994, según concepto de la División de Apoyo Fiscal –DAF- del Ministerio de Hacienda, o bajo los preceptos de la Ley 617 de 2000, siempre y cuando las dos anteriores no sobrepasen los límites previstos en el artículo 89 de esta norma.

Asimismo, la Ley 617 fijó algunas reglas especiales en materia de categorización de municipios así: los municipios de frontera se deben clasificar como mínimo en la categoría cuarta; los municipios cercanos al Distrito Capital, con población superior a 300.001 habitantes, se ubicarán en segunda categoría, caso en el cual no opera el criterio de los ingresos; los distritos o municipios ubicados en jurisdicción de áreas metropolitanas se categorizarán de acuerdo con su población y mínimo en categoría cuarta; los nuevos municipios se clasificarán en sexta categoría hasta tanto demuestren condiciones para cambiar a otra.

Gastos de funcionamiento y límites de gastos

Se denominan gastos de funcionamiento los destinados a sufragar gastos corrientes de los gobiernos subnacionales, tales como los servicios personales, la compra de bienes y servicios, los gastos generales, las mesadas pensionales y las transferencias de ley, así como los pagos a maestros y médicos financiados con recursos propios. Los pagos a este personal no podrán incorporarse en vigencias futuras a los gastos de funcionamiento cancelados con los recursos del situado fiscal que la nación transfiere a los gobiernos locales. También son gastos de funcionamiento los gastos de asambleas,

concejos, personerías y las transferencias a estas entidades; además, la ley precisó que el ajuste a los gastos de estas dependencias no sólo recae sobre el funcionamiento sino sobre los gastos totales, es decir también sobre inversión. El valor máximo de los gastos de funcionamiento como porcentaje de los Iclid de los departamentos a partir de 2004 se presenta en la Tabla 3:

Tabla 3
Colombia. Límite de Gf como proporción de Iclid para los departamentos por Ley 617

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

Fuente: Texto de la Ley 617 de 2000

Para el caso de los distritos y municipios, el límite a los gastos de funcionamiento a partir de 2004 se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4
Colombia. Límite de Gf como proporción de Iclid para los distritos y municipios por Ley 617

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%
Distrito Capital	50%

Fuente: Texto de la Ley 617 de 2000

No obstante, la ley consideró una etapa de transición para que los gobiernos territoriales ajustaran sus gastos de funcionamiento como proporción de sus Iclid. En dicha etapa se definen porcentajes límites a los Gf, cuyo incumplimiento tiene implicaciones para efectos de la categorización. En el caso de los departamentos el período de transición se definió como se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5
Colombia. Límite de Gf como proporción de Iclid para los departamentos por Ley 617. Transición.

Categoría	2001	2002	2003
Especial	65%	60%	55%
Primera	70%	65%	60%
Segunda	75%	70%	65%
Tercera y cuarta	85%	80%	75%

Fuente: Texto de la Ley 617 de 2000

Por su parte, el límite a los gastos de funcionamiento de los municipios se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6
Colombia. Límite de Gf como proporción de Iclid para los distritos y municipios por Ley 617. Transición

Categoría	2001	2002	2003
Especial	61%	57%	54%
Primera	80%	75%	70%
Segunda y tercera	85%	80%	75%
Cuarta, quinta y sexta	95%	90%	85%
Distrito Capital	58%	55%	52%

Fuente: Texto de la Ley 617 de 2000

Pero además, la ley limitó los gastos que las asambleas y los concejos destinan para pago de salarios y honorarios de los diputados y concejales, de tal forma que su remuneración no sea superior a la de gobernadores y alcaldes. De manera simultánea se estableció que los gastos totales de las contralorías departamentales y municipales no pueden superar el porcentaje de los Iclid de la respectiva entidad y no pueden crecer a precios constantes, durante el periodo de transición, mientras que a partir de 2005 se podrán incrementar hasta en la meta de inflación proyectada por el Banco de la República.

Por su parte, el límite de gastos de las personerías municipales y distritales se basó en que, para su funcionamiento, no podrán participar de los ingresos de destinación específica de las entidades locales. Igualmente, a los GCT se les fijó límites de gastos distintos a los de ley, como los destinados a préstamos a las empresas industriales y comerciales del Estado. Ante su inviabilidad financiera, el gobierno subnacional debe proceder a su liquidación o a la venta de la participación si fuere una empresa de economía mixta.

La inobservancia al límite de los Gf dará lugar a consecuencias que se resumen así: pasar a una categoría inferior en el caso de los departamentos y hasta dos categorías menores en el caso de los municipios, lo cual genera una menor remuneración salarial para los gobernadores, alcaldes y demás servidores públicos; adoptar un estricto programa de saneamiento fiscal, como mínimo durante una vigencia; dar lugar a acciones de cumplimiento por parte de la ciudadanía; restringir el acceso al apoyo financiero de la nación; limitar el ingreso al mercado crediticio con el sistema financiero y someterse a la aplicación del régimen disciplinario por falta grave.

La ley previó la adopción de diversos mecanismos de ajuste para sanear las finanzas de los gobiernos territoriales y así reducir el porcentaje de sus gastos de funcionamiento: se posibilitó la asociación con otros gobiernos para la prestación conjunta de servicios y ejecución de programas de inversión, para lo cual se contempló la supresión de dependencias. En el caso de los municipios, si después de ejecutado el programa de saneamiento fiscal, el ente municipal no cumple los límites de gasto, la asamblea departamental puede autorizar la fusión con otro u otros municipios.

1.3. Control legal sobre el cumplimiento de la Ley 617

A pesar de lo plateado por la Ley 617, los resultados preliminares de las entidades de control sobre el comportamiento de algunas entidades públicas sujetas al ajuste, concretamente sobre los niveles de gasto y los procesos operativos de las contralorías departamentales y municipales, no son optimistas.

La Auditoría General de la República –AGR–, organismo de nivel superior de control fiscal en Colombia, en su informe de gestión del período 2003-2004, al evaluar el desempeño de esas entidades para el período 2001-2002 encontró, salvo algunas excepciones, que la gran mayoría de ellas presenta fallas en sus estados financieros relacionadas con el desconocimiento de las normas contables.

Se presenta además una profunda inconsistencia en el registro y en la información contable, errores en los procesos de responsabilidad fiscal y procesal por incumplimiento de los términos y las garantías, así como deficiencias en los procesos de contratación. A lo anterior se suma una evidente inoperancia de los sistemas de control interno, procesos sancionatorios lentos, retroceso en las tareas de vigilancia de las entidades a cargo, bajo y desarticulado soporte tecnológico, fallas en los procesos de liquidación y control de la nómina de los funcionarios al servicio de las contralorías, atrasos en la cancelación de pasivos prestacionales, bajo recaudo por procesos de jurisdicción coactiva y una excesiva contratación en servicios profesionales y de suministros.

En cuanto al saneamiento fiscal de las contralorías, éste se ha venido cumpliendo de forma parcial, con la supresión de algunas de ellas en los municipios de 3ª categoría en adelante, la disminución de sus presupuestos de ingresos y gastos y la reestructuración administrativa, lo cual derivó en la reducción de la planta de personal.

Sin embargo, como se muestra a continuación, el ajuste requerido no se ha logrado y antes por el contrario en las contralorías del nivel municipal el exceso de gastos ha mostrado un crecimiento superior al 20,0% entre los años 2001 y 2002. En general, se presenta un incumplimiento del ajuste a los presupuestos por parte de las contralorías, concejos y personerías de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 617 (Cuadro 1).

Además, existen diferencias entre los ingresos corrientes de libre destinación ejecutados por los gobiernos territoriales y el valor de los mismos según la Contraloría General, así como diversidad de criterios entre los organismos de control y los gobiernos subnacionales en cuanto a si por efectos de la transitoriedad de algunos artículos de la ley, aún se pueden aplicar las normas sobre categorización esbozadas en la Ley 136 de 1994.

Lo anterior deja al descubierto una evidente falta de armonización y de asesoría a la función fiscal entre las entidades de control y las entidades territoriales, consistente en esencia en una mala interpretación de las normas,

lo cual ha derivado en un descenso en el “ranking” de muchos gobiernos subnacionales, debido a la obligada recategorización a que han sido sometidos, como se verá más adelante.

Cuadro 1

Entidades territoriales. Consolidado general de exceso de gastos, de acuerdo con la Ley 617

	Miles de pesos				
	2001	Participación %	2002	Participación %	Var. % 2001-2002
Departamentales ¹	18.240.938	46,8	6.400.663	28,9	-64,9
Municipales ²	12.505.502	32,1	15.750.936	71,1	26,0
Bogotá ³	8.194.901	21,0	0	0,0	-100,0
Total	38.941.341	100,0	22.151.599	100,0	-43,1

¹ = Para el año 2002, Anexo 9, Informe del año 2003 sobre la Ley 617.

² = Para el año 2002, Anexo 10, Informe del año 2003 sobre la Ley 617.

³ = Para el año 2002, Tabla 3, Informe del año 2003 sobre la Ley 617.

Fuente: Auditoría General de la República. Informe de resultados 2003-2004.

2. Evolución de la situación fiscal de los Gobiernos Centrales Territoriales e incorporación de la Ley 617⁵

A continuación se presenta una síntesis de la situación fiscal de los GCT, antes y después de la aprobación de la ley, a partir del análisis de las cifras consolidadas por la sección de Finanzas Públicas Territoriales del Banco de la República, las cuales pudieran diferir de las cifras de la CGR que se constituyen en la base del análisis empírico.

Como ya se ha comentado, el panorama de desajuste de las finanzas públicas nacionales se complementó con un resultado similar por parte de los gobiernos territoriales, por cuanto el mayor flujo de transferencias a las regiones, al contrario de favorecer el mayor dinamismo de los ingresos frente a los gastos, generó un efecto totalmente opuesto; en consecuencia, el déficit fiscal de estas entidades pasó de 0,209% del PIB en 1995 a 0,857% en 1996, periodo a partir del cual se sostuvo en tasas que oscilaron entre el 0,6% y el 0,5%, para cerrar la década representando el 0,731% del PIB (Cuadro 2).

Sin embargo, a partir del año 2001 el resultado fiscal de los gobiernos territoriales comenzó una tendencia superavitaria; así por ejemplo, en ese año el déficit consolidado de los departamentos y municipios fue de 0,152% del PIB, en el año 2002 hubo superávit por valor de 0,004%, y en el año 2003 un comportamiento en la misma dirección pero mucho mayor al cerrar con un superávit de 0,255% como proporción del PIB.

⁵ Todos los análisis que involucren cifras hasta la sección 2.2, inclusive, se harán en relación con los GCT de la muestra del Banco de la República, la cual comprende 32 GCD y 334 GCM, incluyendo 31 ciudades capitales.

Cuadro 2
Balance Fiscal⁶ de GCT consolidado y desagregado por GCD y GCM. 1995 – 2003 (Anexos 1 y 2)

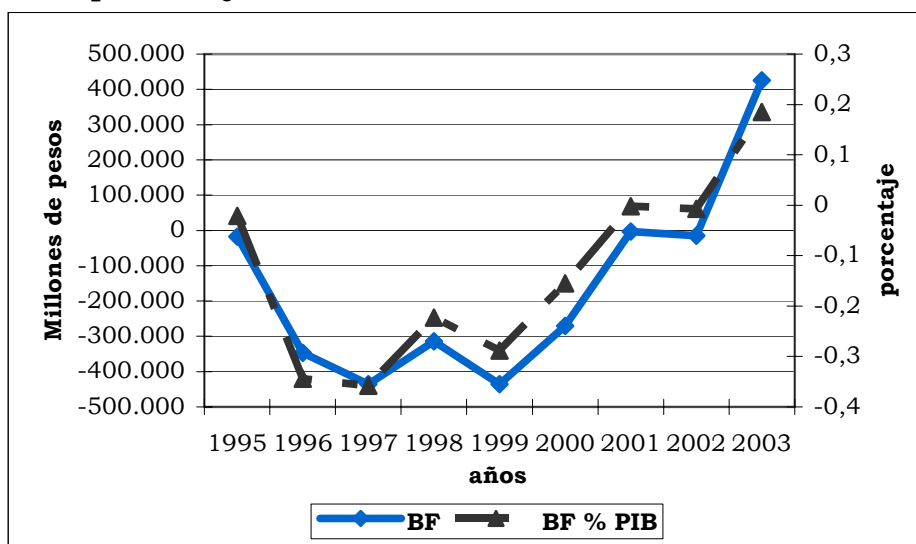
Años/Entidades y variables	Gobiernos Centrales Departamentales		Gobiernos Centrales Municipales		Gobiernos Centrales Territoriales	
	Balance Fiscal Consolidado*	% PIB	Balance Fiscal Consolidado*	% PIB	Balance Fiscal Consolidado*	% PIB
1995	-17.896	-0,021	-158.893	-0,188	-176.789	-0,209
1996	-346.679	-0,344	-516.480	-0,513	-863.159	-0,857
1997	-435.846	-0,358	-307.620	-0,253	-743.466	-0,611
1998	-313.741	-0,223	-389.511	-0,277	-703.252	-0,501
1999	-436.034	-0,288	-490.940	-0,324	-926.975	-0,612
2000	-270.451	-0,155	-1.007.324	-0,576	-1.277.775	-0,731
2001	-3.187	-0,002	-284.340	-0,151	-287.528	-0,152
2002	-15.264	-0,007	24.141	0,012	8.877	0,004
2003	426.008	0,185	160.376	0,070	586.384	0,255

*= Cifras en millones de pesos

Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

En el Gráfico 1 se presenta el comportamiento del balance fiscal para el consolidado de los departamentos en el período comprendido entre 1995 y 2003; el incremento más drástico en el déficit se dio al inicio del período, pero en 1998 se observó una leve recuperación, sin que esto significara el comienzo de una tendencia favorable al ajuste fiscal.

Gráfico 1
Balance Fiscal de GCD consolidado en millones de pesos y como porcentaje del PIB. 1995 – 2003



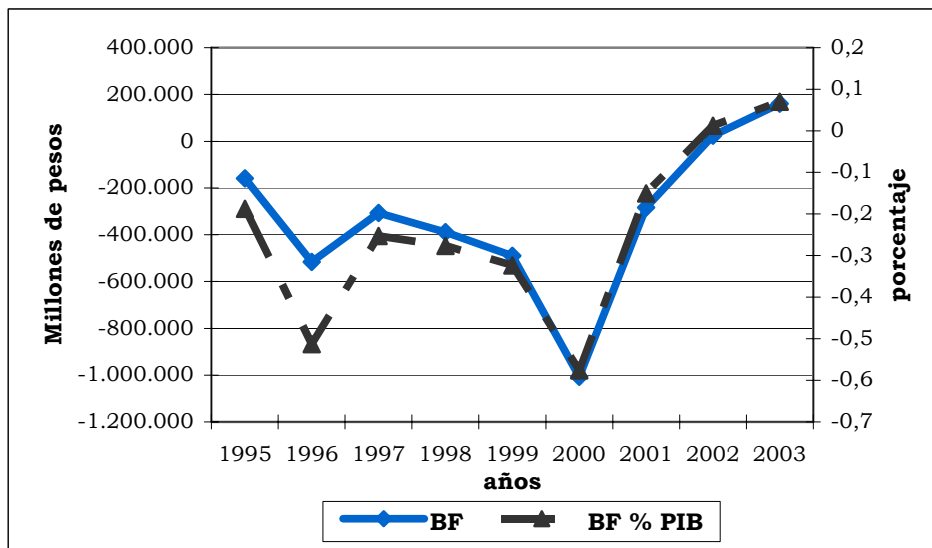
Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

⁶ El balance fiscal se obtiene al sumar los ingresos corrientes, los ingresos de capital, el préstamo neto y el ajuste por transferencias, restando a esto los gastos corrientes y de capital.

Un año después se llegó al punto más bajo y sólo a partir de este momento se revirtió la tendencia. Para el año 2000 hubo una caída del déficit y en el año 2001 una reducción aún más significativa, alcanzándose casi el equilibrio fiscal. En 2002 la situación permaneció estable, y para el último año del periodo la tendencia favorable del balance fiscal se reafirmó con superávit.

Por su lado, el consolidado de los municipios de la muestra presentó un comportamiento muy similar en el primer año del período y al final de éste (Gráfico 2). En los años intermedios, no obstante, se observó una leve recuperación en 1997 y una clara tendencia al incremento del déficit a partir de ese momento, siendo el año 2000 el punto más crítico del período. En el año 2001 se dio la recuperación más significativa del balance fiscal, cambiándose por completo la tendencia anterior. De este modo, a partir del año 2002 la situación fiscal del consolidado de municipios fue superavitaria.

Gráfico 2
Balance Fiscal de GCM consolidado en millones de pesos
y como porcentaje del PIB. 1995 – 2003



Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

2.1. Gobiernos Centrales Departamentales

El desbalance fiscal departamental tuvo su origen por una doble vía: en primera instancia por la vía de los recursos, puesto que al tiempo que los ingresos tributarios de los departamentos (la mayor fuente de recursos propios de las regiones) representaban 32,91% de sus rentas totales en el año 1995, descendieron más de cuatro puntos porcentuales en 1999 cerrando en 28,56% (Cuadro 3). Por el contrario, las transferencias a los departamentos⁷ avanzaron

⁷ En promedio, a lo largo del periodo el 80,34% de los ingresos por transferencias proviene del GCN.

positivamente en el mismo período al pasar de representar 59,27% de los ingresos totales al 63,04% al cierre del período mencionado.

La participación de los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales continuó su descenso (aunque no de forma tan acelerada), hasta llegar al 27,95% en el año 2003. En cuanto corresponde a las transferencias, la tendencia creciente observada entre 1997 y 2001 se interrumpió en el año 2002 cuando cayeron 1,71 puntos porcentuales respecto de la vigencia anterior, aunque continuaron siendo altas (66,89%), cerrando el año 2003 con una participación del 64,90%.

La mayor participación de las transferencias en 2001 se explica por su significativo aumento frente a los ingresos tributarios: 24,3% de las primeras contra 6,4% de éstos, debido en especial a la caída de los tributos relacionados con las actividades de la construcción y la valorización de predios urbanos, así como al menor dinamismo de los impuestos de cigarrillos y cervezas. Los ingresos no tributarios y los ingresos de capital mantuvieron una participación baja a lo largo del período, observándose para estos últimos una reducción relativa; los ingresos no tributarios de los departamentos representaron en promedio el 5,4% de los ingresos totales y los ingresos de capital el 3,1%.

Cuadro 3
Desagregación de los ingresos de GCD. 1995 - 2003

Años/Variables	Ingresos				
	Totales*	Tributarios part. (%)	No tributarios part. (%)	Por Transferencias part. (%)	De Capital part. (%)
1995	2.661.961	32,91	4,31	59,27	3,52
1996	3.592.833	29,75	5,99	58,49	5,78
1997	4.419.939	29,11	6,78	58,23	5,88
1998	4.726.472	27,75	6,00	61,61	4,65
1999	5.530.675	28,56	5,66	63,04	2,73
2000	6.279.641	28,82	4,84	64,08	2,25
2001	7.236.367	26,61	3,88	68,60	0,91
2002	8.164.261	26,89	4,92	66,89	1,30
2003	8.988.029	27,95	6,19	64,90	0,96

*= Cifras en millones de pesos

Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

La segunda causa del desbalance fiscal de los departamentos al final de la década de los 90 se generó por la vía del gasto. Entre 1995 y 1999 los de funcionamiento pasaron de representar el 58,6% al 70,32% de los gastos totales, los pagos por intereses y comisiones de deuda pública un nivel cercano al 6,0% y contrario a todo, los gastos de capital evidenciaron un deterioro al caer de una participación del 16,25% en el primer año al 11,41% en 1999 (Cuadro 4). A partir de 2000 los gastos de capital comenzaron a recuperarse, y los gastos por transferencias, que en los años anteriores habían mantenido una participación promedio de 14,11%, pasaron a estar por debajo de los 10 puntos porcentuales para llegar al 7,18% en 2003.

A pesar de que en 2001 aumentaron los pagos en funcionamiento como proporción de los gastos totales, en el año 2002 se percibió un quiebre en la tendencia de este rubro; de este modo, los Gf retrocedieron de una participación del 71,33% en 2001 al 68,75% en 2002 y al 65,82% en 2003. Lo anterior podría ser un efecto de la ley, por cuanto la variable que se pretendió controlar fue precisamente el gasto corriente inherente a la remuneración al trabajo y a la compra de bienes y servicios de consumo.

En lo que corresponde a los pagos por intereses y comisiones de deuda pública, es importante destacar un comportamiento decreciente similar al señalado para el Gf. Estos compromisos de crédito pasaron de representar un máximo de 7,82% en el año 1998 a 2,62% en el año 2003, aunque debe observarse que esto pudo no haber sido producto de la ley, sino principalmente del límite a la expansión del endeudamiento de las ET, consignado en la Ley 358 de 1997. La reorientación en la tendencia del endeudamiento de los departamentos debe resaltarse como un avance positivo en el propósito integral del programa de ajuste del gasto territorial alcanzado en el último tiempo en Colombia.

Es importante considerar, además, que el gasto social⁸ tuvo en todo el período un crecimiento continuo, llegando a representar el 8,15% del total de gastos en 2003.

Cuadro 4
Desagregación de los gastos de GCD. 1995 – 2003

Años/VARIABLES	Gastos					
	Totales*	Funcionamiento	Gasto social	Intereses y comisiones de deuda pública	Por transferencias	De capital
		part. (%)	part. (%)	part. (%)	part. (%)	part. (%)
1995	2.689.404	58,60	0,08	6,44	18,62	16,25
1996	3.976.864	58,68	0,64	5,65	15,30	19,74
1997	4.937.909	55,55	2,18	5,65	12,12	24,49
1998	5.047.491	64,74	1,38	7,82	14,46	11,60
1999	6.007.869	70,32	2,61	5,59	10,06	11,41
2000	6.700.537	66,23	4,53	5,65	9,72	13,88
2001	7.230.452	71,33	5,59	3,51	9,23	10,34
2002	8.099.232	68,75	6,31	3,12	7,59	14,24
2003	8.609.147	65,82	8,15	2,62	7,18	16,23

*= Cifras en millones de pesos

Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

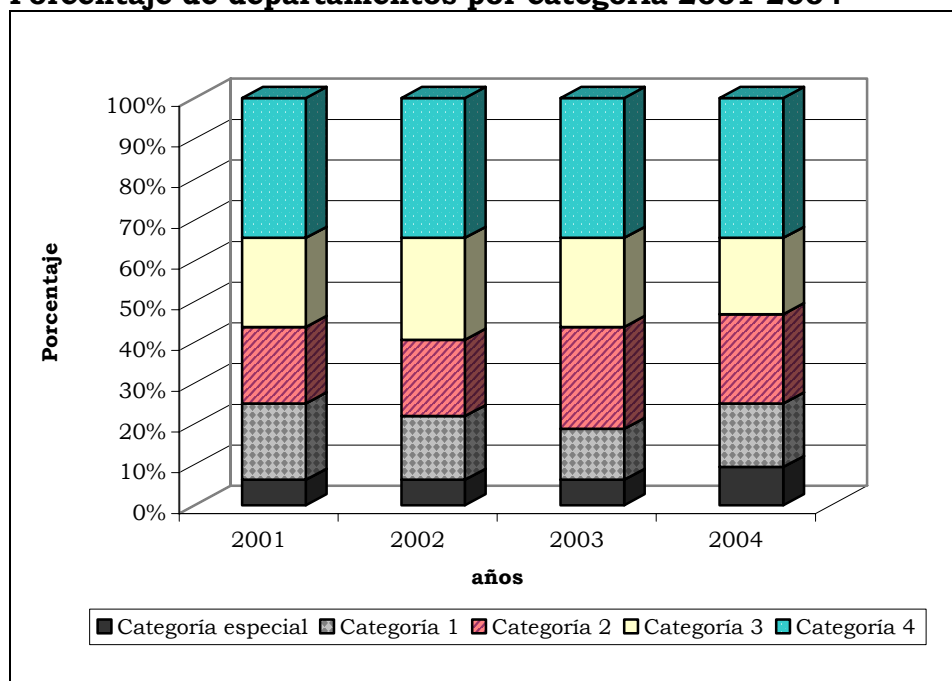
⁸ El gasto social corresponde a los pagos por régimen subsidiado de salud y otros gastos en especie pero no en dinero, dirigidos al mantenimiento de programas de atención a la población más pobre y vulnerable.

Como ya se ha dicho, el principal mecanismo de ajuste de la Ley 617 consistió en el límite a los gastos de funcionamiento de los gobiernos territoriales, de tal forma que un mayor valor relativo entre estos gastos y los Iclid obligaba a una nueva categorización del GCT. Así las cosas, en el año 2001, al momento de entrar en vigencia la ley, dos departamentos estaban clasificados en categoría especial, seis en categorías 1 y 2, siete en categoría 3 y once en categoría 4.

En el año 2002 prácticamente el 100% de los departamentos permaneció en su categoría, debido a que en estos dos primeros años (2001 y 2002) esas categorías estaban determinadas por criterios de Iclid y de población, siendo sólo a partir de 2003 que los Gf, como porcentaje de los Iclid, tenían efectos sobre la categorización, con base en las ejecuciones de 2001. De este modo, en el año 2003 el porcentaje de departamentos que permaneció en su categoría bajó al 75,0% y luego subió al 81,3% en el año 2004 (Anexo 3).

Es interesante ver como en el año 2003 gran parte del ajuste corrió por cuenta de tres departamentos de categoría 1 que debieron pasar a categoría 2; sin embargo, las bondades de la ley se evidenciaron en el año 2004 cuando la estructura inicial se vio mejorada, puesto que gracias a los mecanismos de ajuste, en dicho año se registraron tres departamentos en categoría especial, cinco en categoría 1, siete en categoría 2, seis en categoría 3 y once en categoría 4. En el Gráfico 3 se observa el porcentaje de departamentos que concentra cada categoría por años, verificándose una estabilidad relativa del total de departamentos por categoría en el período.

Gráfico 3
Porcentaje de departamentos por categoría 2001-2004



Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín con base en datos aportados por el Ministerio del Interior. Valores ajustados por el autor.

2.2. Gobiernos Centrales Municipales

La composición de los ingresos de los GCM entre 1995 y 2003 (Cuadro 5) mostró una relativa estabilidad en la primera parte del período y una pérdida de autonomía y de esfuerzo fiscal en la segunda: los ingresos tributarios pasaron del 41,69% de los ingresos totales en 1995 al 42,56% en 1999, y a partir de entonces evidenciaron una tendencia decreciente que los situó en el 37,43% en el año 2003.

Por su parte, los ingresos no tributarios cayeron del 12,12% el primer año al 9,77% en 1999 y al 6,17% en 2003, todo lo cual representó una pérdida de dinamismo de las rentas propias y una mayor dependencia de las transferencias. Valga señalar que en este período las transferencias recibidas⁹ observaron un repunte evidente al moverse del 43,50% de los ingresos totales en 1995 al 44,50% en el año 1999 y al 55,67% en el año 2003, es decir más de 10 puntos porcentuales de participación en detrimento de las rentas propias. Los ingresos de capital, de otro lado, mantuvieron una participación baja y cada vez menor a partir del año 1997.

Cuadro 5
Desagregación de los ingresos de GCM. 1995 - 2003

Años/VARIABLES	Ingresos				
	Totales*	Tributarios part. (%)	No tributarios part. (%)	Por Transferencias part. (%)	De Capital part. (%)
1995	2.488.404	41,69	12,12	43,50	2,69
1996	3.508.499	39,99	12,80	40,60	6,61
1997	4.966.795	36,88	18,07	37,07	7,97
1998	5.577.248	41,81	11,93	40,62	5,65
1999	6.349.817	42,56	9,77	44,50	3,17
2000	7.017.780	41,11	9,27	46,67	2,95
2001	7.510.274	41,34	5,25	51,76	1,65
2002	9.254.949	38,27	5,96	53,94	1,84
2003	11.642.973	37,43	6,17	55,67	0,72

*= Cifras en millones de pesos

Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

Los gastos totales (Cuadro 6) mostraron una estructura en la cual los gastos de funcionamiento presentaron una participación estable a lo largo del período, que en promedio fue del 47,32%. El gasto social, por su parte, tuvo un notable crecimiento en 1997 y continuó ganando peso dentro de los gastos totales para finalizar en 2003 con una participación de 12,47%. De otro lado, los intereses de la deuda descendieron de 9,76% el primer año de la serie, a 6,57% en 1999 y a 3,25% en 2003, como resultado de las disposiciones que limitaron la capacidad de endeudamiento de los GCM, como ya se anotó.

⁹ En promedio, el 76,6% correspondieron a transferencias del GCN.

A diferencia de lo anterior, los pagos de transferencias a otros niveles de la administración pública reflejaron una dinámica diversa al pasar de participar con 7,94% del gasto total en 1995 al 12,35% en 1997, para luego mostrar un fuerte descenso y representar el 7,90% del gasto en 1998 y el 5,34% en 1999. Sin embargo, a partir de allí se mantuvieron en porcentajes mucho mayores hasta 2002, lo que se explica por los desembolsos con cargo a las indemnizaciones al personal de nómina de los gobiernos locales, sujetos al proceso de ajuste fiscal llevado a cabo especialmente durante los años 2000 a 2002, que para efectos técnicos se clasifican como otras transferencias.

Por otro lado, los gastos de capital mostraron un buen comportamiento hasta finales de la década de los años 90 al representar tasas de participación en 1995 cercanas al 30,0%, evolucionando cerca de ocho puntos porcentuales en 1999 cuando cerraron en 37,88%; a partir de ese año empezaron a descender y terminaron el año 2003 con una participación del 24,0%, lo que permite advertir que el ajuste fiscal llevado a cabo por los gobiernos locales afectó principalmente los programas de inversión¹⁰.

Cuadro 6
Desagregación de los gastos de GCM. 1995 – 2003

Años/Variables	Gastos					
	Totales*	Funcionamiento	Gasto social	Intereses y comisiones de deuda pública	Por transferencias	De capital
		part. (%)	part. (%)	part. (%)	part. (%)	part. (%)
1995	2.657.230	51,85	0,48	9,76	7,94	29,97
1996	4.020.093	46,69	0,37	8,58	7,93	36,43
1997	5.267.454	38,10	3,18	7,25	12,35	39,12
1998	5.963.562	47,46	4,83	7,61	7,90	32,20
1999	7.881.417	44,09	6,11	6,57	5,34	37,88
2000	8.113.483	44,56	7,46	5,04	10,24	32,70
2001	7.807.829	51,00	10,31	4,54	13,88	20,27
2002	9.303.568	48,94	12,07	4,14	10,32	24,53
2003	11.571.629	53,22	12,47	3,25	8,52	23,97

*= Cifras en millones de pesos

Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín.

De otra parte, los municipios de la muestra presentaron una dinámica muy diferente a la de los departamentos en cuanto a su categorización entre los años 2001–2004 (Anexo 4). No obstante, antes de analizar este período vale la pena tener en cuenta que para los municipios ya se encontraban

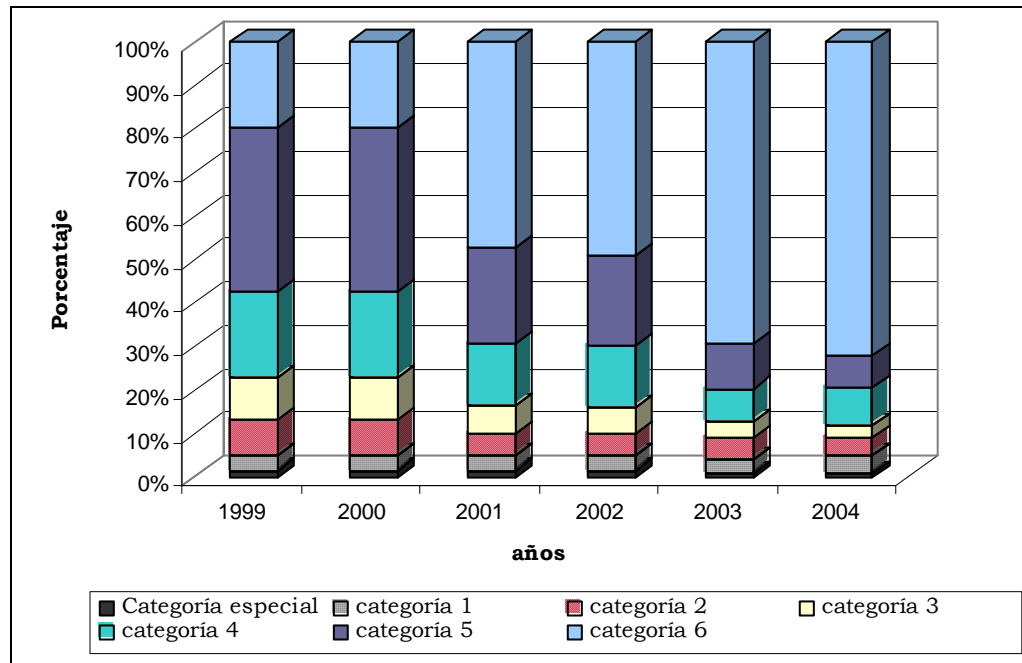
¹⁰ Cuando en la ejecución presupuestal de una entidad se incluyen cuantiosas partidas con destino al mantenimiento de la infraestructura local (centros de salud, escuelas, escenarios deportivos), por cuestiones técnicas esas partidas pueden llevarse al rubro de formación bruta de capital que afecta la inversión. Sin embargo, en 2003 los entes locales se encontraron con presupuestos de gastos limitados, lo que igualmente limitó los montos de las partidas para mantenimiento, situación que permitió clasificar sus gastos como de funcionamiento y no de inversión. Esto explica el mayor peso de los Gf en 2003.

reglamentadas las categorías desde el año 1994 con la Ley 136, y es por esto que uno de los cambios más drásticos se dio en 2001 con la entrada de la Ley 617. Es así como para ese año el total de municipios que antes se hallaba en las categorías dos, tres, cuatro y cinco, descendió en casi el 40%, y la categoría seis más que duplicó su total. La categoría especial permaneció inalterada y la categoría uno conservó el mismo número de municipios.

Aunque algunos gobiernos locales se vieron beneficiados por la entrada en vigencia de la ley en términos de un ascenso en su categoría, es claro que el efecto global consistió en una categorización más restrictiva. A partir de este momento hasta el siguiente año (2002) la situación fue más estable, no siendo lo mismo para el año 2003, en el cual se comenzaron a ver las consecuencias del incumplimiento de los porcentajes límites para 2001.

En general todas las categorías se vieron afectadas, pero en especial la cuatro y la cinco mostraron un significativo descenso en la cantidad de municipios, y la seis un nuevo incremento en esa cantidad. Por esta razón, sólo el 69,16% de los GCM permaneció en su misma categoría en el año 2003, y en el año 2004 este porcentaje ascendió al 79,34%. A continuación, en el Gráfico 4, se muestra más claramente la forma en que fue evolucionando la categorización de los diferentes municipios de la muestra.

Gráfico 4
Porcentaje de municipios de la muestra por categoría
1999 – 2004



Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín con base en datos aportados por el Ministerio del Interior. Valores ajustados por el autor.

La categoría seis pasó de concentrar el 19,76% de los municipios en 2000 a concentrar el 47,3% en 2001 y el 72,15% en 2004. Lo anterior se dio, sobre todo, en detrimento de la participación de las categorías tres, cuatro y cinco.

Lo anterior deja en evidencia el ajuste forzoso que implicaba la ley, traducido en una reclasificación de la categoría, pero no menos importante es el efecto de dicho ajuste que bien puede interpretarse como una sanción, es decir lo que implica en términos de disciplina fiscal, de adopción de normas de austeridad en el gasto y de mayor eficiencia en el recaudo de los ingresos propios.

2.3. Los Gobiernos Centrales Territoriales y la vigencia de la Ley 617¹¹

Hasta el momento se ha hablado del comportamiento fiscal tanto de departamentos como de municipios en términos de ingresos y gastos, considerando así mismo la evolución de las categorías. En esta sección se pretende incorporar elementos claves de la Ley 617, con el fin de tener indicios más claros acerca de su impacto. El principal elemento lo constituye, entonces, el porcentaje que busca ser regulado por la norma, es decir el de los Gf sobre los Iclld.

En el Cuadro 7 se muestra la evolución de dicho porcentaje para el consolidado de los GCT (de la muestra), observándose un sostenido descenso a partir de 2000; el ajuste parece haberse dado por dos vías, puesto que al tiempo que aumentaron los Iclld, cayeron los Gf.

Cuadro 7

Relación de gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación para el consolidado de GCT. 2000 - 2003

Años/Entidad y variables	Gobiernos Centrales Territoriales				
	Ingresos Corrientes de LD*		Gastos de funcionamiento*		Gf / Iclld en %
	Consolidado	Promedio	Consolidado	Promedio	
2000	5.344.208	15.490	3.705.025	10.739	69,3
2001	5.246.764	15.208	3.322.996	9.632	63,3
2002	5.575.373	16.161	3.191.920	9.252	57,3
2003	6.046.726	17.527	3.176.773	9.208	52,5

* = Cifras en millones de pesos. Pesos constantes de 2003 con base en deflactor del PIB.

Fuente: Contraloría General de la República. Datos ajustados por el autor.

En el caso de los departamentos la reducción del porcentaje de Gf se confirma (Anexo 5); no obstante, el comportamiento descendente de los Gf parece haber tenido un mayor peso en el ajuste que la evolución de los Iclld para el consolidado de estas entidades (Cuadro 8). Un análisis más detallado del proceso de ajuste de los departamentos (Anexo 6 y Gráfico 5) permitiría determinar el grado de cumplimiento respecto a lo establecido por la ley. De

¹¹ A partir de esta sección, las cifras se presentarán de acuerdo con la metodología de la Contraloría General de la República, con el fin de que los diferentes análisis sean pertinentes a los procedimientos reales establecidos por la ley. Así mismo, se empleará una nueva muestra dado que algunos gobiernos centrales no reportan sus ejecuciones en todos los años a la CGR. Dicha muestra es homogénea y comprende 32 GCD, 312 GCM, incluidas 30 ciudades capitales, debido a que Mocoa no presentó información.

este modo, durante el período 2001-2003, doce de ellos (Amazonas, Antioquia, Bolívar, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Putumayo, Tolima, Valle, Vaupés y Vichada) no cumplieron con los porcentajes límite establecidos por la ley en algún momento, y como consecuencia de esto, cinco descendieron de categoría. En los otros siete departamentos el descenso de categoría no se presentó por dos factores: varios de ellos se encontraban ya en la última categoría, y otros se encontraban prácticamente en el porcentaje límite designado por la ley.

Cuadro 8
Relación de gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre
destinación para el consolidado de GCD. 2000 - 2003

Años/Entidad y variables	Gobiernos Centrales Departamentales				
	Ingresos Corrientes de LD*		Gastos de funcionamiento*		Gf / Icd en %
	Consolidado	Promedio por entidad	Consolidado	Promedio por entidad	
2000	2.184.085	66.184	1.524.240	46.189	69,8
2001	1.995.365	60.466	1.327.921	40.240	66,6
2002	2.050.702	62.142	1.223.032	37.062	59,6
2003	2.206.179	66.854	1.226.303	37.161	55,6

* = Cifras en millones de pesos. Pesos constantes de 2003 con base en deflactor del PIB.
Fuente: Contraloría General de la República. Datos ajustados por el autor.

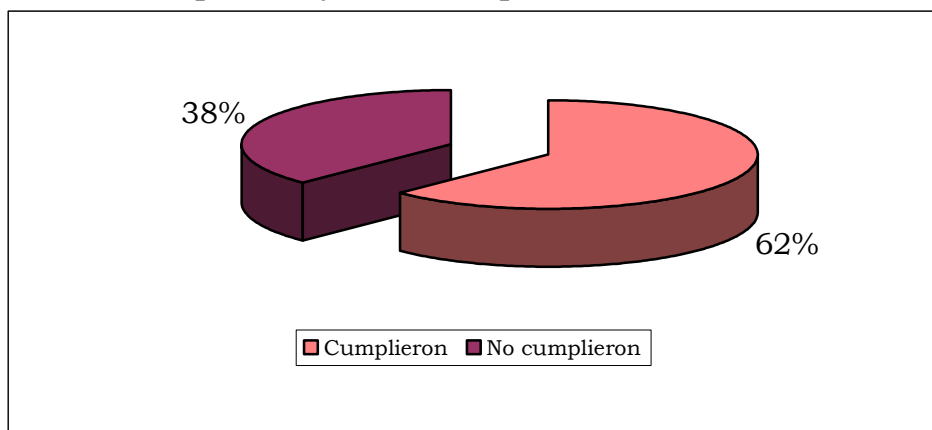
Nueve de los doce departamentos que no se ajustaron a los porcentajes del período de transición en algún momento, es decir el 75,0% de ellos, incumplieron en el año 2001 y, por lo tanto, podrían haber tenido consecuencias en el 2003 en términos de descenso de categoría¹²; ellos fueron: Antioquia, Bolívar, Chocó, Huila, Magdalena, Putumayo, Tolima y Vaupés. Dos incumplieron en el año 2002, La Guajira y Vichada, y uno en 2003, Valle del Cauca.

Es interesante ver que de los nueve departamentos que incumplieron en 2001, cuatro continuaron su ajuste en los años posteriores: Antioquia, Bolívar, Magdalena y Tolima, mientras que dos de ellos, Chocó y Putumayo, nunca pudieron lograr el ajuste.

Por regiones, de los 12 departamentos que incumplieron, tres corresponden a la Costa Caribe, dos a la Costa Pacífica, cuatro a la zona de la Orinoquía y los Llanos Orientales, dos a la región Centro Sur y uno a la región Andina, concretamente a la zona del Gran Antioquia. Por categorías, el 50,0% de estos departamentos se concentró en la categoría cuatro, dos estuvieron en la categoría tres, uno en la dos, dos más en la categoría uno y un departamento en la categoría especial.

¹² Las ejecuciones que sirven de base para la categorización en un año determinado, están rezagadas dos periodos. Es decir, para definir la categoría del año 2003 de algún GCT, en 2002 se observan las ejecuciones del año 2001 y su respectivo porcentaje límite, a partir de la categoría de ese año.

Gráfico 5
Ajuste de los departamentos a los porcentajes límites
establecidos por la ley 617 en el período 2001 – 2003



Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior.
 Datos ajustados por el autor.

En el caso de los municipios de la muestra, es claro el descenso de los gastos de funcionamiento como proporción de los Iclid (Anexo 7), pasando estos del 69% y 69% al 50,8% entre 2000 y 2003 para el consolidado, como se muestra en el Cuadro 9.

Cuadro 9
Relación de gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre
destinación para el consolidado de GCM

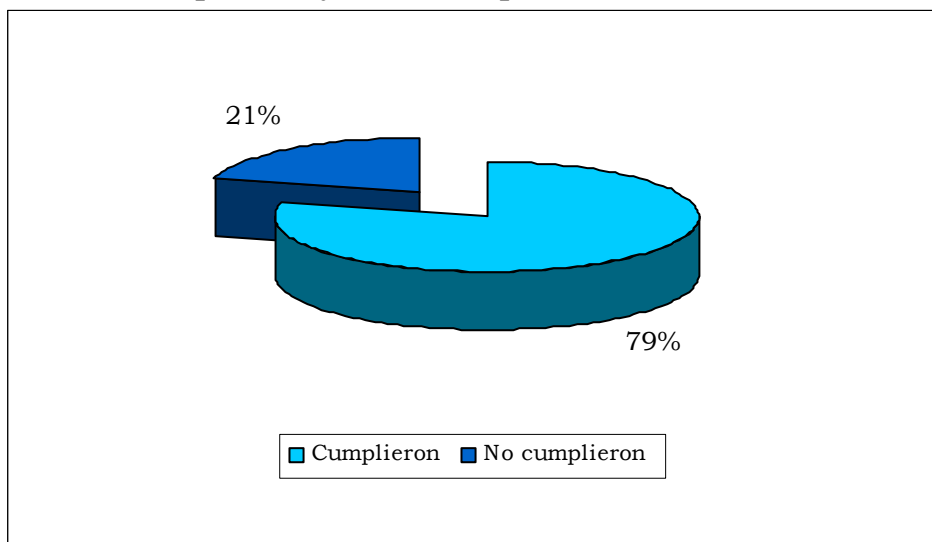
Años/Entidad y variables	Gobiernos Centrales Municipales				
	Ingresos Corrientes de LD*		Gastos de funcionamiento*		Gf /Iclid en %
	Consolidado	Promedio por entidad	Consolidado	Promedio por entidad	
2000	3.160.123	10.096	2.180.786	6.967	69,0
2001	3.251.399	10.388	1.995.076	6.374	61,4
2002	3.524.671	11.261	1.968.888	6.290	55,9
2003	3.840.547	12.270	1.950.470	6.232	50,8

* = Cifras en millones de pesos. Pesos constantes de 2003 con base en deflactor del PIB.

Fuente: Contraloría General de la República. Datos ajustados por el autor

Sería interesante ver en qué medida los municipios de la muestra que conforman el anterior cuadro se ajustaron a los porcentajes del período de transición reglamentado por la ley. Del total de 312 municipios, 66 no cumplieron con estos porcentajes en algún año, lo que indica que hubo un mayor grado relativo de cumplimiento en comparación con los departamentos. Más de la mitad de estos municipios (36) incumplió con el porcentaje límite en 2001, en 2002 incumplieron 24 y en 2003 dejaron de ajustarse 24 municipios (aunque no fueron los mismos de 2002).

Gráfico 6
Ajuste de los municipios a los porcentajes límites
establecidos por la ley 617 en el período 2001 - 2003



Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior.
Datos ajustados por el autor.

Los municipios de la categoría segunda se encontraron en el grupo de los que siempre cumplieron con el porcentaje límite del período de transición, y por el contrario, en la categoría sexta se concentró la mayor parte de municipios que en algún año superaron estos porcentajes.

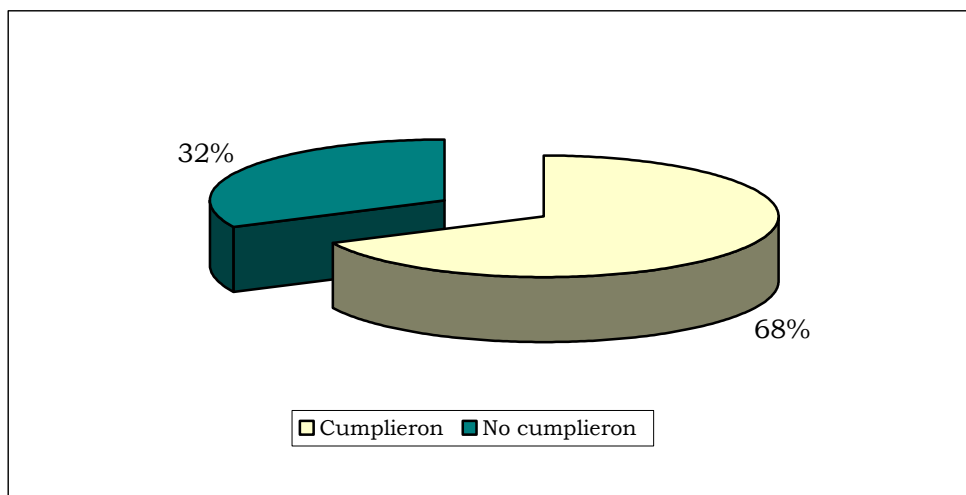
De forma similar a como se observa en el Gráfico 4, elaborado a partir de los municipios de la muestra del Banco de la República, en el Anexo 8 se percibe que los municipios de la muestra de la Contraloría tienden a concentrarse en la última categoría (Anexo 8). Así las cosas, los municipios de la categoría sexta pasaron de representar el 29% en 2000 al 73% del total de la muestra en 2004, lo cual evidencia un cambio importante en la composición de las diferentes categorías en el tiempo.

Las categorías de mayor reducción corresponden a la cinco y la tres; no obstante, el cambio en la composición de las categorías no es esencialmente el resultado del incumplimiento de los porcentajes límites, si se tiene en cuenta que la proporción de municipios que no se ajustaron en algún año es sólo del 21%: el cambio relevante se dio en el primer año de vigencia de la ley (2001), cuando las reglas de categorización cambiaron, existiendo un contraste claro con el año 2000 en términos de la composición porcentual de las categorías.

Dentro del análisis de los GCM es de gran importancia considerar el ajuste de los municipios capitales (Anexo 9). Estos obtuvieron un porcentaje de cumplimiento del 68%, siendo diez las capitales que incumplieron en algún año. Ellas son: Arauca, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Leticia, Mocoa (para la cual no se registraron datos en los dos últimos años), Puerto Inírida, Quibdó y Santa Marta. Siete de ellas incumplieron en el primer año de

vigencia de la ley, cuatro en el año 2002 y cinco en el 2003. Vale la pena resaltar que Puerto Inírida nunca logró el ajuste en este período (2001 – 2003).

Gráfico 7
Ajuste de los municipios capitales a los porcentajes
límites establecidos por la ley 617 en el período 2001– 2003



Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior.
Datos ajustados por el autor.

3. Metodología

La metodología de contraste empírico utilizada en este trabajo busca, principalmente, estimar el impacto de la ley 617 en el comportamiento de los Gf como proporción de los Iclld de los municipios y departamentos de Colombia. Se consideran los 32 departamentos del país y, para el caso de los GCM, el análisis se hace con base en una muestra de 312 municipios (con la cual se viene trabajando desde la sección 2.3), que se espera sea representativa de la totalidad de ellos. Dicha muestra integra municipios de las diferentes regiones del país y para su elaboración se tuvo en cuenta la participación relativa regional y el nivel de ingresos municipales en el total de recursos de los GCM. Los datos se registran de forma anual para el período 2000-2003.

La proporción de Gf cuya evolución quiere explicarse, es la variable a la cual la ley da mayor relevancia y establece mayor control. No obstante, podrían existir otros factores adicionales a la ley 617 que estén ejerciendo algún tipo de influencia sobre la variable. De este modo, no sólo se pretende estudiar los efectos de la ley, evaluados a través del porcentaje de Gf, sino la incidencia de otros elementos en el comportamiento fiscal de los gobiernos locales; ese comportamiento fiscal está expresado en un porcentaje (Gf/Iclld) que ofrece importantes indicios acerca de la solvencia fiscal de una entidad territorial.

Dado que el principal objetivo es estimar el efecto de la ley sobre la variable de interés, y sabiendo que existen otras variables que podrían afectarla, el análisis empírico se propone aislar la incidencia de la ley con el fin de no atribuirle a

ella determinadas consecuencias que bien podrían responder a otras condiciones. De este modo, se construyen dos grupos tanto para municipios como para departamentos, los cuales definen el tratamiento o no de cada GCT a la luz de la ley. Por departamentos o municipios tratados se entiende todos aquellos que en el año 2000 registraron porcentajes superiores a los límites de 2004 establecidos por la ley; es decir, porcentajes por encima de los permitidos, terminado el periodo de transición. Los departamentos o municipios no tratados son aquellos que en el año 2000, año para el cual la ley no se encontraba vigente, cumplían ya con los porcentajes límites de 2004. En otras palabras, el grupo de tratamiento define el conjunto de GCT que con anterioridad a la ley era susceptible de ser afectado por ella.

Las variables seleccionadas dentro del análisis empírico para explicar los Gf como porcentaje de los Icd son: la *ley*, una variable dummy que toma el valor de 1 en los años de su vigencia y de cero en los años previos; la variable *T* de “tratados”, también dummy, que toma el valor de 1 en caso de que el municipio o departamento esté en ese grupo; el término cruzado de las dos variables anteriores (*ley * T*); la población total (*pob*); el índice de necesidades básicas insatisfechas (*nbi*); y el partido político del mandatario, el cual se expresa así mismo a través de dos variables ficticias asociadas a los dos partidos tradicionales, conservador (*pcons*) y liberal (*plib*). Adicionalmente, para el caso de los municipios, y en vista de que se dispone de un mayor número de observaciones, se consideraron relevantes las siguientes variables: una dummy de continuidad en el partido liberal (*continli*), otra de continuidad en el partido conservador (*continco*), y otras dos de transición hacia los partidos (*transili*, *transico*), que indican aquellos municipios cuyos alcaldes terminaron siendo liberales o conservadores, respectivamente, perteneciendo a un partido diferente en la vigencia anterior; se considera, además, una variable dummy que toma el valor de 1 cuando el municipio es capital.

Podría decirse que el término cruzado '*ley * T*' es el instrumento utilizado en la metodología empírica para aislar de alguna manera los efectos de la norma; con ese término se intenta medir el impacto de la ley sobre la variable dependiente, pero bajo la condición de que dicho impacto involucre efectivamente los municipios y departamentos susceptibles de ser afectados (o tratados) por ella. Se piensa que el hecho de que algunos GCT (los no tratados) cumplan con los límites de 2004, incluso desde antes de entrar en vigencia la norma, hace que su comportamiento pueda estar influenciado por otros elementos diferentes a la ley, y que deban considerarse de forma separada a la hora de medir los efectos de la norma. Es así como la variable *T* controla el grupo al cual pertenece el municipio o departamento, y en el caso de ser no tratado, el término cruzado '*ley * T*' es igual a cero durante todo el período.

En cuanto a la variable población, se intenta que sea un indicador del tamaño del GCT, y se busca tener en cuenta las condiciones socio-económicas de esta población por medio del índice de necesidades básicas insatisfechas. Las variables políticas, por su parte, procuran involucrar la posición que asumen los partidos políticos (si es que existe alguna para cada uno de ellos) frente al manejo de los ingresos y los gastos.

La estimación y el análisis se realizan con modelos de datos de panel, teniendo en cuenta la necesidad de observar la información de 312 GCM y 32 GCD en distintos períodos anuales¹³. Inicialmente se llevan a cabo tres estimaciones, una para el total de municipios de la muestra, otra para los departamentos y la tercera para los municipios capitales. Seguidamente se realiza una estimación para los municipios por grupos, los cuales se definirán más adelante.

Para todas las estimaciones se empleó un modelo de efectos aleatorios con pendiente constante e intercepto variable entre las unidades de sección cruzada, donde las perturbaciones se encuentran descritas por un proceso autoregresivo de primer orden AR(1). Existen varias razones para haber elegido este tipo de modelo; una de ellas es que dentro de las variables de interés se encuentran algunas que no varían en el tiempo, aunque sí entre los individuos, condición que es aceptada por los modelos de efectos aleatorios, y no por los de efectos fijos.

De otro lado, los modelos de efectos aleatorios permiten tener más grados de libertad, y esto es conveniente cuando el número de unidades de series de tiempo es pequeño en relación con el de unidades de corte transversal. Adicionalmente, se espera que la muestra de GCM sea representativa, y que por lo tanto las inferencias puedan realizarse sobre la población de municipios. Además, para el término de error se considera el proceso AR(1), dada la presencia de correlación serial de primer orden en los residuales.

El modelo utilizado para la muestra de municipios se estima en el periodo 2000 – 2003, y es el siguiente:

$$\begin{aligned}
 percent_{it} = & \alpha_i + \beta_1 capital_{it} + \beta_2 pob_{it} + \beta_3 nbi_{it} + \beta_4 plib_{it} + \\
 & \beta_5 pcons_{it} + \beta_6 continli_{it} + \beta_7 continco_{it} + \beta_8 transili_{it} + \\
 & \beta_9 transico_{it} + \beta_{10} ley_{it} + \beta_{11} T_{it} + \beta_{12} (ley_{it} * T_{it}) + U_{it}
 \end{aligned} \tag{1}$$

donde

$$U_{it} = \rho U_{it-1} + v_{it}$$

$$percent_{it} = \frac{Gf_{it}}{Icld_{it}}$$

El modelo empleado para los GCD se estima así mismo para el periodo 2000 – 2003, y se presenta a continuación:

¹³ Con los modelos de datos de panel es posible identificar una mayor cantidad de efectos económicos que no serían detectables con modelos de series de tiempo o de corte transversal (Baltagi, 1985).

$$\begin{aligned}
 \text{porcent}_{it} = & \alpha_i + \beta_1 \text{pob}_{it} + \beta_2 \text{nbi}_{it} + \beta_3 \text{plib}_{it} + \\
 & \beta_4 \text{pcons}_{it} + \beta_5 \text{ley}_{it} + \beta_6 T_{it} + \beta_7 (\text{ley}_{it} * T_{it}) + U_{it}
 \end{aligned} \tag{2}$$

donde
$$U_{it} = \rho U_{it-1} + v_{it}$$

De la misma manera se procede para el conjunto de municipios capitales.

La estimación por grupos de municipios se realiza teniendo en cuenta su población. Se halla un promedio de ésta para cada municipio en el período, y se definen tres grupos correspondientes a tres diferentes tamaños, de la siguiente manera:

Tabla 7
Grupos de municipios para la estimación

Grupo	Población total	Numero de municipios de la muestra
Tamaño 1	Población > 50.000	64
Tamaño 2	20.000 ≤ población ≤ 50.000	100
Tamaño 3	Población < 20.000	148

El modelo a estimar para cada uno de los grupos en el período 2000-2003 es el siguiente:

$$\begin{aligned}
 \text{porcent}_{it} = & \alpha_i + \beta_1 \text{nbi}_{it} + \beta_2 \text{plib}_{it} + \beta_3 \text{pcons}_{it} + \beta_4 \text{continli}_{it} + \\
 & \beta_5 \text{continco}_{it} + \beta_6 \text{transili}_{it} + \beta_7 \text{transico}_{it} + \beta_8 \text{ley}_{it} + \\
 & \beta_9 T_{it} + \beta_{10} (\text{ley}_{it} * T_{it}) + U_{it}
 \end{aligned} \tag{3}$$

donde
$$U_{it} = \rho U_{it-1} + v_{it}$$

4. Resultados de los modelos empíricos

Los resultados de las estimaciones, tanto para municipios como para departamentos, sugieren una incidencia clara de la ley en la reducción del porcentaje de Gf sobre IclD para los GCT tratados. Existen algunas diferencias entre municipios y departamentos, sobre todo en relación con las variables que no involucran la ley, las cuales se expresarán más adelante.

4.1. Resultados de la estimación para municipios

4.1.1. Resultados para la muestra total

Los resultados de esta primera estimación se muestran en el Anexo 10, y permiten identificar varios elementos importantes en el comportamiento de la variable dependiente, es decir, de los Gf como proporción de los Iclld.

En primer lugar, los resultados señalan un coeficiente negativo y altamente significativo para el término cruzado entre la variable '*Ley*' y la variable de tratamiento '*T*', lo que indica una incidencia clara de la ley en la reducción del porcentaje explicado para los municipios tratados. De forma más precisa, para dichos municipios, la entrada en vigencia de la ley implicó en promedio una caída de 37,46 puntos porcentuales en el porcentaje Gf/Iclld. La variable '*Ley*' considerada de manera aislada no resultó significativa, sugiriendo esto que el impacto de la ley no estuvo presente en todos los municipios de la muestra, sino únicamente en aquellos tratados. Lo anterior podría entenderse mejor al considerar la variable de tratamiento: el coeficiente de dicha variable resultó positivo y significativo, lo cual permite deducir que en promedio hubo un porcentaje de Gf superior por parte de los municipios tratados en relación con los demás. De este modo, es lógico pensar que los municipios no tratados continuaron la tendencia que llevaban para el año 2000, y que por esta razón el comportamiento de sus Gf como porcentaje de sus Iclld respondió en el período a las condiciones iniciales que determinaron su porcentaje, cuando la ley no se encontraba vigente.

En cuanto a las variables población e índice de necesidades básicas insatisfechas, los coeficientes son significativos y tienen los signos esperados. Se deduce, entonces, que un mayor tamaño del municipio, expresado en el volumen de habitantes, implica en promedio un menor porcentaje de Gf. Puede pensarse que los municipios con mayor concentración de población tienden a ser más organizados en términos generales y que esto se evidencia en una mayor disciplina fiscal. No obstante, esto es sólo en promedio y no puede llegar a generalizarse para el caso en el que se consideran las capitales en relación con el resto de los municipios, ya que la variable capital no resulta significativa.

El coeficiente del índice de necesidades básicas insatisfechas, por su parte, indica que un incremento unitario en dicho índice se traduce en promedio en un aumento de 0,14 puntos porcentuales en los Gf como proporción de los Iclld. El hecho de que la población de un municipio se encuentre bajo condiciones de vida deficientes puede implicar muchas cosas en relación con el porcentaje explicado, entre las que podrían estar un menor volumen per cápita de los recaudos y una mayor ineficiencia en el manejo de los recursos, que a la postre se constituye en una de las principales causas del deterioro de las condiciones de vida de la población.

Las variables políticas presentan algunos resultados interesantes: mientras la filiación política liberal no resulta relevante en la explicación de la variable dependiente, la filiación política conservadora presenta algunos elementos que

vale la pena mencionar como producto de este ejercicio. Cuando el alcalde de un municipio continúa siendo conservador de un período a otro, los resultados no sugieren un efecto estadísticamente significativo en la variable dependiente¹⁴; no obstante, cuando el mandatario comienza siendo no conservador y pasa a serlo, se verifica, en promedio, una menor proporción de Gf en la primera parte del período. Así mismo, cuando el municipio pasa de tener un alcalde conservador a uno de otro partido, el porcentaje de Gf es, en promedio, mayor en el primer período de gobierno.

4.1.2. Resultados por grupos de municipios según tamaño

Así como en el modelo global, los resultados de la estimación por grupos de municipios según tamaño (Anexo 11) indican una incidencia significativa de la ley en la proporción de Gf de los GCM tratados.

En cuanto a las variables de las filiaciones políticas, los resultados son bastante distintos entre los diferentes tamaños. Es así como para el grupo de los municipios con mayor población, la pertenencia del alcalde al partido conservador podría intervenir, en promedio, en el aumento del porcentaje de Gf (al menos de manera significativa cuando el alcalde comienza siendo de ese partido). En el segundo grupo, la filiación política liberal parece incidir en la reducción de la variable explicada, y por el contrario, en el grupo de los municipios más pequeños, influye en su aumento si la filiación política es liberal en el primer período de gobierno.

El índice de necesidades básicas insatisfechas sólo resulta significativo en el grupo de municipios de mayor tamaño, sugiriendo un porcentaje de Gf más elevado para un mayor valor de dicho índice. Se puede pensar, así mismo, que el índice mencionado tiende a ser muy similar al interior de los grupos 2 y 3, y que esto explica su no incidencia en la variable dependiente en el caso de estos grupos.

4.1.3. Resultados para los municipios capitales

Este análisis (Anexo 12) es un complemento de los resultados globales de los GCM, considerando que los municipios capitales tienen un gran peso en las ejecuciones totales de los municipios del país. Los resultados de la ley para este caso reafirman los efectos presentados para los municipios de la muestra: la entrada en vigencia de la norma implica de manera significativa, en promedio, una reducción de 49 puntos porcentuales en la proporción de Gf de las capitales tratadas. El coeficiente de la variable de tratamiento (también significativo) indica que en promedio las capitales tratadas tuvieron un porcentaje de Gf superior al de las demás, sugiriendo esto que los municipios capitales no tratados continuaron probablemente como venían desde el año 2000. La dummy de la ley para el total de capitales resultó no significativa.

¹⁴ Aunque tanto la variable *pcons* como la variable *continco* resultan significativas de forma separada, su efecto conjunto no lo es.

De otro lado, la población como indicador del tamaño del municipio capital parece no ser relevante dentro del análisis, mientras el índice de necesidades básicas insatisfechas muestra un impacto significativo y positivo (de 0,36 puntos porcentuales) sobre el porcentaje explicado.

Finalmente, las variables políticas no resultaron tener ningún efecto en el comportamiento de los Gf como proporción de los Icl, para el caso de los municipios capitales.

4.2. Resultados de la estimación para departamentos

Como lo señalan los resultados (que se presentan en el Anexo 12), las inferencias acerca de la ley para el caso de los departamentos son muy similares a las del total de municipios de la muestra. La variable de la ley no resultó significativa, mientras la variable de tratamiento y el término cruzado de dicha variable con la ley muestran un impacto significativo sobre la variable dependiente. En promedio, los departamentos tratados tuvieron una proporción de Gf, 27,6 puntos porcentuales por encima de los departamentos no tratados, y su porcentaje (el de los departamentos tratados) presentó una caída en aproximadamente 18 puntos porcentuales como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley 617.

El coeficiente de la variable población no es significativo para el caso de los departamentos, mientras sí se verifica una significativa influencia del índice de necesidades básicas insatisfechas en la explicación de la variable dependiente. En promedio, el incremento de dicho índice en una unidad implicaría un aumento de 0,34 puntos porcentuales en los Gf como porcentaje de los Icl.

Las variables de partido político, por su parte, presentan resultados diferentes a los obtenidos para los municipios de la muestra. En el caso de los departamentos, la filiación política conservadora es significativa e implica una caída, en promedio, de 15,8 puntos porcentuales en la variable dependiente. La dummy de partido liberal resulta no significativa¹⁵.

¹⁵ Aunque al diez por ciento sí lo sería e implicaría en promedio una reducción del porcentaje explicado.

5. Conclusiones

El proceso de ajuste del sector público colombiano llevado a cabo por las autoridades económicas, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los años 90, generó efectos positivos sobre el balance fiscal de los GCT. Gracias a las normas que racionalizaron el acceso de los gobiernos subnacionales al crédito con el sistema financiero, que favorecieron la reestructuración de pasivos de las entidades y el mayor recaudo de ingresos tributarios para los departamentos, y que impusieron limitantes al Gf de los gobiernos centrales, el sector público territorial registró por primera vez en muchos años un superávit fiscal en 2004 que significó casi un punto del PIB al totalizar más de \$2,3 billones.

Los resultados acerca del impacto de la Ley 617 de 2000 sobre los Gf como porcentaje de los Iclid son consistentes para los diferentes niveles territoriales (municipal y departamental), y por lo tanto conducen a una conclusión global: la ley tuvo un significativo impacto sobre aquellos GCT considerados como tratados al inicio del análisis empírico, que se manifiesta en una mayor solvencia fiscal para financiar sus Gf. En otras palabras, los resultados sugieren que la norma fue efectiva y consecuente con sus objetivos, aunque su incidencia no pueda generalizarse para la totalidad de municipios y departamentos del país. El análisis empírico indica, además, que el comportamiento de los GCT no tratados en relación con el porcentaje explicado, responde en el período probablemente a las condiciones iniciales, al verse una proporción de Gf en promedio menor que la de los GCT tratados.

En cuanto a las variables no vinculadas con la ley, el índice de necesidades básicas insatisfechas tiene así mismo un efecto consistente para el conjunto de GCT, sugiriendo que las condiciones socio-económicas podrían tener influencia en la solvencia fiscal de un municipio o departamento, así como podrían ser un indicador del manejo de los recursos públicos. La población, por su parte, resulta sólo relevante para el total de municipios de la muestra, indicando una mayor eficiencia en el recaudo de los ingresos y la ejecución de los gastos en aquellos municipios de mayor tamaño.

El efecto de las filiaciones políticas sobre los Gf/Iclid es interesante: en el análisis por grupos de municipios, los resultados sugieren efectos contrarios de la filiación política liberal en la proporción de Gf entre los grupos de tamaño dos y tres. En cuanto a la filiación conservadora, los resultados indican comportamientos diferentes entre alcaldes y gobernadores: los primeros parecen ser poco austeros¹⁶, mientras los segundos podrían haber contribuido al ajuste de los Gf como porcentaje de los Iclid. De manera más general, es importante señalar que parece no haber un vínculo definido entre la pertenencia a uno de los partidos y una posición determinada frente al manejo de los ingresos y los gastos.

¹⁶ En la estimación por grupos la filiación conservadora sólo resultó significativa para los municipios de mayor tamaño, y para el caso de los municipios capitales, ninguna de las variables políticas tuvo un efecto significativo.

A pesar de los resultados favorables de la ley en las finanzas públicas territoriales, perceptibles en el ajuste de los gastos de funcionamiento, es importante considerar que el sector público territorial está aún muy lejos de obtener una autonomía fiscal que le permita una verdadera capacidad de maniobra en la orientación soberana de sus recursos y la atención prioritaria de sus necesidades. Es así como en el análisis de las cifras fiscales, tanto de los departamentos como de los municipios de la muestra, se evidencia una persistente dependencia hacia las transferencias, principalmente las originadas en las arcas del Gobierno Central Nacional.

Entre 1995 y 2003 la estructura de los tributos de las gobernaciones perdió más de cuatro puntos de participación frente a los ingresos totales, los cuales fueron ganados por las transferencias. Los gastos de funcionamiento, si bien mostraron una tendencia decreciente en los últimos años, todavía tienen un peso relativo muy importante dentro de los gastos totales, resultado en el cual la burocracia estatal en contralorías y asambleas alcanza una significativa participación.

En el plano local, los municipios reflejan un comportamiento más o menos similar al de los gobiernos departamentales. La estructura tributaria local es poco sólida y se caracteriza por un cierto repunte en algunos años para luego registrar una pérdida de participación. Las transferencias siguen siendo el motor que lidera los ingresos de los municipios, lo que permite concluir que sin ellas sería imposible atender los pagos y compromisos, por cierto todavía concentrados en gran medida en los gastos de funcionamiento.

6. Referencias bibliográficas

Auditoría General de la República. *Informe de resultados 2003-2004 Parte 2*. En: <http://www.auditoria.gov.co/images/admin/Informe%20de%20Resultados%202003-2004-parte%202.pdf>

Baltagi, B. (1985). *Econometric Analysis of Panel Data*. John Wiley & Sons, NY.

Banco de la República (2004). *Boletín Semestral de Finanzas Públicas Territoriales Cierre a junio de 2004*. Subgerencia de Estudios Económicos. Sección de Finanzas Públicas - Medellín.

Banco de la República (2004). *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*. Sección de Finanzas Públicas Territoriales Medellín.

Candelo, Ricardo (2002). *La Corte Constitucional y el ajuste fiscal*. En *Economía Colombiana y Coyuntura Política* N° 288. Bogotá, Contraloría General de la República. p.106 -107.

Congreso de la República. *Ley 136 de 1994*. En http://juriscol.banrep.gov.co:8080/cgi/titulos_esp.cgi?ley_que_moderniza_la_organizacion_y_el_funcionamiento_de_los_municipios_1994

Congreso de la República. *Ley 617 de 2000*. En: http://juriscol.banrep.gov.co:8080/cgi/titulos_esp.cgi?ley_de_ajuste_fiscal_2000_«ley_617_de_2000»

Contraloría General de la República (2001). *Ajustes Ley 617 de 2000*. En: *Gestión Fiscal* N° 2. Bogotá. p.47 – 55.

Contraloría General de la República. *Formatos para Presupuesto de Gastos, Ejecución Presupuestal de Ingresos por Renglones Económicos, y Resumen Base para la Certificación de Ingresos Corrientes de Libre Destinación*.

Contraloría General de la República (2002). *La transición hacia el ajuste fiscal en las entidades territoriales*. Bogotá, 23p.

DNP (2002). *Resultados de la Gestión Fiscal de los Departamentos y Municipios 2001 y Comparativo 2000*. 34 p.

Gaviria, A. (2001). *El problema fiscal. Antecedentes y soluciones*. Página 3. En: [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Presentaciones/ Subdirector](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Presentaciones/Subdirector)

Iregui, A. Melo, L. y Ramos, J. (2004). *El impuesto predial en Colombia: Factores explicativos del recaudo*. En: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra319.pdf>

Iregui, A. Ramos, J. y Saavedra L. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. En: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>

Johnston, J. y DiNardo, J. (1997). *Econometric Methods*. McGraw-Hill. 531 p.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2001). *Efectos fiscales de la Ley 617 de 2000*. Bogotá, 19 p.

Moreno, C. (2001). *Finanzas municipales y ajuste fiscal*. Escuela Superior de Administración Pública, 75 p.

Naranjo, R. (2002). *La responsabilidad fiscal en Colombia. ¿Instrumento para combatir la corrupción o estímulo a la misma?* VII Congreso internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, 8-11-Oct. Introducción. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044102.pdf>

Ocampo, J. (2001). *Un futuro económico para Colombia*. Introducción. Editorial Alfaomega. En: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/7/6207/P6207.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl#top>.

Posada, C. Escobar, J. (2003). *Crecimiento económico y gasto público. Una interpretación de las experiencias internacionales y del caso colombiano (1982-1999)*. En: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra258.pdf>

Posada, C. Gómez, W. (2002). *Crecimiento económico y gasto público. Un modelo para el caso colombiano*. Página 7. En: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra218.pdf>

Proyecto de ley número 0225 de 1998 de Cámara. Exposición de motivos para dotar a los departamentos de mejores instrumentos fiscales. En: http://www.cabildo.com.co/Articulos/proyecto_ley_0225_98_camara.htm

Rincón, H. Berthel, J. Gómez, M. (2003). *Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002*. Página 14. Pie de página 9. En: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra246.pdf>

Urrutia, M. (2000). *Estrategia para cerrar la brecha fiscal*. Páginas 1 y 2. En: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra162.pdf>.

Zapata, J. Acosta, O. González, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los noventa?* Dirección de Desarrollo Territorial. DNP. Páginas 10 y sig. En: http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=692

Verbeek, M (2001). *A Guide to Modern Econometrics*. John Wiley & Sons, 386 p.

Tabla de Anexos

Anexo 1. Balance Fiscal de Gobiernos Centrales Municipales Consolidado (millones de pesos)	37
Anexo 2. Balance Fiscal de Gobiernos Centrales Departamentales Consolidado (millones de pesos)	38
Anexo 3. Dinámica de departamentos entre las diferentes categorías 2001 – 2004	39
Anexo 4. Dinámica de municipios de la muestra entre las diferentes categorías 1999 – 2004	40
Anexo 5. Comparativo de gastos de funcionamiento como proporción de ingresos corrientes de libre destinación 2000 – 2003 para los GCD	41
Anexo 6. Relación de departamentos que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del período de transición establecido por la Ley	42
Anexo 7. Comparativo de gastos de funcionamiento como proporción de ingresos corrientes de libre destinación 2000 – 2003 para los GCM	45
Anexo 8. Porcentaje de municipios de la muestra por categoría 2000 - 2004	46
Anexo 9. Relación de municipios capitales que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del período de transición establecido por la Ley	47
Anexo 10. Modelo para la muestra de municipios 2000 – 2003	50
Anexo 11. Modelo para grupos de municipios según tamaño 2000 – 2003	51
Anexo 12. Modelo para departamentos y municipios capitales 2000 – 2003	52

Anexo 1. Balance Fiscal de Gobiernos Centrales Municipales Consolidado (millones de pesos)

Variable \ Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS	2.488.404	3.508.499	4.966.795	5.577.248	6.349.817	7.017.780	7.510.274	9.254.949	11.731.125
<u>INGRESOS CORRIENTES</u>	2.421.398	3.276.585	4.570.747	5.261.971	6.148.801	6.810.911	7.386.160	9.085.032	11.651.273
Ingresos tributarios	1.037.295	1.403.220	1.831.958	2.331.653	2.702.577	2.885.107	3.104.591	3.541.980	4.358.781
Ingresos no tributarios	301.681	448.960	897.542	665.108	620.615	650.333	394.609	551.183	776.093
Ingresos por transferencias	1.082.423	1.424.404	1.841.247	2.265.210	2.825.609	3.275.470	3.886.960	4.991.868	6.516.398
<u>INGRESOS DE CAPITAL</u>	67.006	231.914	396.048	315.277	201.016	206.869	124.114	169.917	79.852
GASTOS	2.657.230	4.020.093	5.267.454	5.963.562	7.881.417	8.113.483	7.807.829	9.303.568	11.571.628,8
<u>GASTOS CORRIENTES</u>	1.860.929	2.555.410	3.206.637	4.043.056	4.895.838	5.460.629	6.225.285	7.021.163	8.986.773,7
Funcionamiento	1.377.802	1.876.863	2.006.879	2.830.286	3.475.123	3.615.429	3.981.682	4.553.070	6.158.888
Gasto social	12.708	15.057	167.448	287.808	481.643	605.130	804.891	1.122.708	1.442.786
Intereses y comisiones de deuda pública	259.377	344.835	381.712	453.667	518.154	408.942	354.595	385.253	374.723,9
Gastos por transferencias	211.042	318.656	650.598	471.295	420.918	831.128	1.084.117	960.132	1.010.376,1
<u>GASTOS DE CAPITAL</u>	796.301	1.464.683	2.060.817	1.920.506	2.985.579	2.652.854	1.582.545	2.282.406	2.584.855,1
PRESTAMO NETO	1.768	5.485	6.961	3.197	-1.040.659	-88.380	-13.215	-72.761	-880
AJUSTE POR TRANSFERENCIAS	11.700	600	0	0	0	0	0	0	0
DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	-158.893	-516.480	-307.620	-389.511	-490.940	-1.007.324	-284.340	24.141	160.376,3

Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

Anexo 2. Balance Fiscal de Gobiernos Centrales Departamentales Consolidado (millones de pesos)

Variable \ Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INGRESOS	2.661.961	3.592.833	4.419.939	4.726.472	5.530.675	6.279.641	7.236.367	8.164.261	9.040.242
<u>INGRESOS CORRIENTES</u>	2.568.390	3.385.209	4.159.865	4.506.707	5.379.412	6.138.311	7.170.408	8.058.051	8.986.021
Ingresos tributarios	876.153	1.068.783	1.286.551	1.311.402	1.579.642	1.810.086	1.925.318	2.195.103	2.509.508
Ingresos no tributarios	114.611	215.133	299.731	283.511	313.125	304.183	280.696	401.696	553.012
Ingresos por transferencias	1.577.626	2.101.293	2.573.583	2.911.794	3.486.645	4.024.042	4.964.395	5.461.251	5.923.501
<u>INGRESOS DE CAPITAL</u>	93.571	207.624	260.074	219.765	151.263	141.330	65.959	106.211	54.221
GASTOS	2.689.404	3.976.864	4.937.909	5.047.491	6.007.869	6.700.537	7.230.452	8.099.232	8.609.147
<u>GASTOS CORRIENTES</u>	2.252.295	3.191.897	3.728.570	4.461.795	5.322.219	5.770.433	6.483.134	6.946.104	7.212.224
Funcionamiento	1.576.058	2.333.452	2.743.178	3.267.936	4.224.783	4.437.449	5.157.692	5.567.869	5.666.257
Gasto social	2.281	25.362	107.686	69.515	157.063	303.236	404.507	510.740	701.968
Intereses y comisiones de deuda pública	173.253	224.601	279.158	394.710	335.797	378.514	253.490	253.033	225.578
Gastos por transferencias	500.703	608.481	598.547	729.635	604.577	651.235	667.445	614.462	618.421
<u>GASTOS DE CAPITAL</u>	437.109	784.967	1.209.339	585.696	685.650	930.104	747.319	1.153.128	1.396.923
PRESTAMO NETO	5.634	-7.151	-54.419	-7.210	-41.160	-150.446	9.102	80.293	5.086
AJUSTE POR TRANSFERENCIAS	15.181	30.202	27.704	69	0	0	0	0	0
DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL	-17.896	-346.679	-435.846	-313.741	-436.034	-270.451	-3.187	-15.264	426.008

Fuente: Banco de la República – Finanzas Públicas Medellín

Anexo 3
Dinámica de departamentos entre las diferentes categorías
2001 - 2004

Categorías		Años			
		2001	2002	2003	2004
E	Entran		0	1	1
	Permanecen		2	1	2
	Salen		0	1	0
	Total	2	2	2	3
1	Entran		0	2	2
	Permanecen		5	2	3
	Salen		1	3	1
	Total	6	5	4	5
2	Entran		0	3	1
	Permanecen		6	5	6
	Salen		0	1	2
	Total	6	6	8	7
3	Entran		1	1	1
	Permanecen		7	6	5
	Salen		0	2	2
	Total	7	8	7	6
4	Entran		0	1	1
	Permanecen		11	10	10
	Salen		0	1	1
	Total	11	11	11	11
	Total departamentos	32	32	32	32

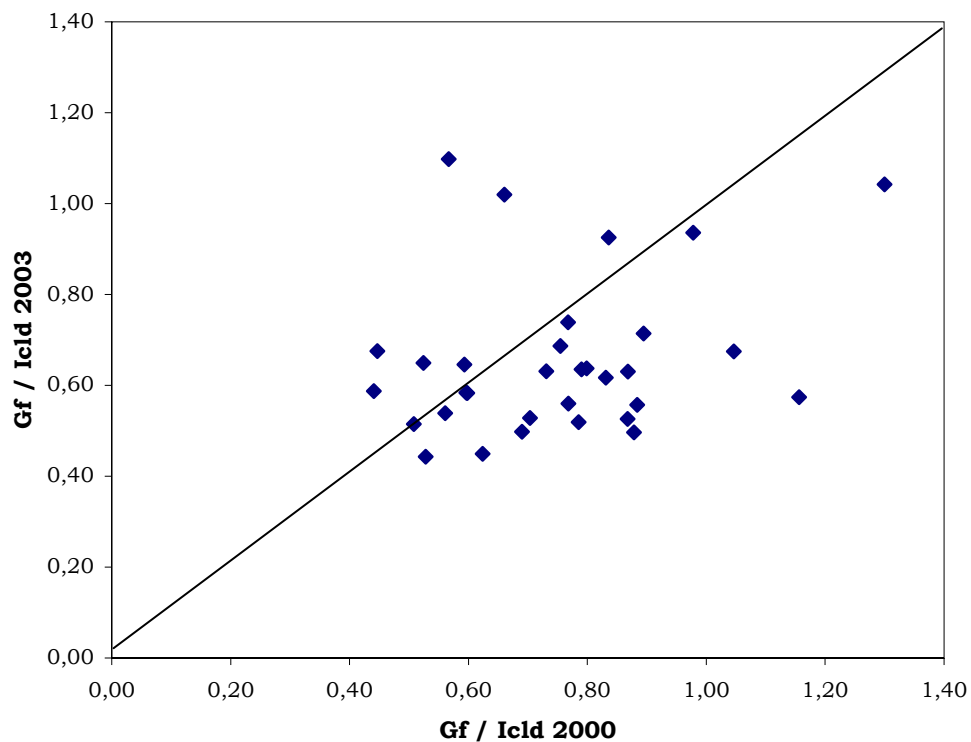
Fuente: Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

Anexo 4
Dinámica de municipios de la muestra entre las diferentes categorías
1999 – 2004

Categorías		Años						
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	
E	Entran		0	0	0	0	0	
	Permanecen		5	5	5	3	3	
	Salen		0	0	0	2	0	
	Total		5	5	5	5	3	3
1	Entran		0	2	0	3	3	
	Permanecen		12	10	12	8	11	
	Salen		0	2	0	4	0	
	Total		12	12	12	12	11	14
2	Entran		0	5	1	2	4	
	Permanecen		27	11	16	14	10	
	Salen		0	16	0	3	6	
	Total		27	27	16	17	16	14
3	Entran		0	13	0	5	4	
	Permanecen		32	9	19	8	4	
	Salen		0	23	3	11	9	
	Total		32	32	22	19	13	8
4	Entran		0	29	2	10	16	
	Permanecen		67	18	46	15	14	
	Salen		0	49	1	33	11	
	Total		67	67	47	48	25	30
5	Entran		0	33	1	11	14	
	Permanecen		125	41	68	24	10	
	Salen		0	84	6	45	25	
	Total		125	125	74	69	35	24
6	Entran		0	99	7	72	28	
	Permanecen		66	59	157	159	213	
	Salen		0	7	1	5	18	
	Total		66	66	158	164	231	241
	Total municipios de la muestra		334	334	334	334	334	334

Fuente: Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

Anexo 5
Comparativo de gastos de funcionamiento como proporción de ingresos corrientes de libre destinación 2000 – 2003 para los GCD



Fuente: Contraloría General de la República – Contraloría Delegada Economía y Finanzas Públicas.
Datos ajustados por el autor

Anexo 6

Relación de departamentos que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del período de transición establecido por la Ley¹⁵.

Departamento		Años					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
AMAZONAS	Categoría		4	4	4	4	4
	Gf/Icld	83,6%	103,5%	64,1%	92,5%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	no cumplió		
ANTIOQUIA	Categoría		E	E	1	E	E
	Gf/Icld	69,0%	66,8%	57,3%	49,8%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	cumplió		
ARAUCA	Categoría		4	4	4	4	4
	Gf/Icld	86,8%	76,8%	71,1%	63,0%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
ATLANTICO	Categoría		1	1	1	1	1
	Gf/Icld	70,4%	58,5%	54,8%	52,8%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
BOLIVAR	Categoría		1	1	2	1	
	Gf/Icld	115,6%	88,6%	63,3%	57,4%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	cumplió		
BOYACA	Categoría		1	1	1	1	1
	Gf/Icld	59,6%	62,6%	63,0%	58,4%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
CALDAS	Categoría		1	1	2	2	2
	Gf/Icld	44,1%	69,8%	57,5%	58,8%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
CAQUETA	Categoría		4	4	4	4	4
	Gf/Icld	44,7%	57,4%	64,3%	67,5%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
CASANARE	Categoría		4	4	4	4	3
	Gf/Icld	86,8%	84,2%	58,4%	52,6%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
CAUCA	Categoría		3	3	3	3	
	Gf/Icld	79,0%	67,7%	67,4%	63,5%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
CESAR	Categoría		3	3	3	3	
	Gf/Icld	87,8%	85,0%	73,8%	49,7%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

Continúa...

Anexo 6

Relación de departamentos que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del período de transición establecido por la Ley¹⁵.

Departamento		Años					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
CHOCO	Categoría		4	4	4	4	4
	Gf/Icld	130,0%	98,2%	95,8%	104,2%		
	Cumplimiento		no cumplió	no cumplió	no cumplió		
CORDOBA	Categoría		2	2	2	2	2
	Gf/Icld	52,4%	41,2%	56,0%	64,9%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
CUNDINAMARCA	Categoría		E	E	E	E	
	Gf/Icld	56,1%	61,0%	51,5%	53,9%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
GUAINIA	Categoría		4	4	4	4	
	Gf/Icld	89,5%	63,4%	74,0%	71,4%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
GUAVIARE	Categoría		4	4	4	4	4
	Gf/Icld	76,8%	71,1%	62,8%	73,9%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
HUILA	Categoría		2	2	2	2	3
	Gf/Icld	88,4%	75,2%	82,7%	55,7%		
	Cumplimiento		no cumplió	no cumplió	cumplió		
LA GUAJIRA	Categoría		4	4	3	4	4
	Gf/Icld	56,7%	59,9%	98,4%	109,8%		
	Cumplimiento		cumplió	no cumplió	no cumplió		
MAGDALENA	Categoría		3	3	4	3	3
	Gf/Icld	83,1%	97,2%	64,3%	61,7%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	cumplió		
META	Categoría		2	2	2	2	2
	Gf/Icld	79,9%	69,0%	68,5%	63,7%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
NARIÑO	Categoría		3	3	2	1	1
	Gf/Icld	62,4%	69,0%	54,4%	44,9%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
NORTE DE SANTANDER	Categoría		2	2	2	2	2
	Gf/Icld	50,8%	56,1%	50,7%	51,5%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

Continúa...

Anexo 6

Relación de departamentos que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del período de transición establecido por la Ley¹⁷.

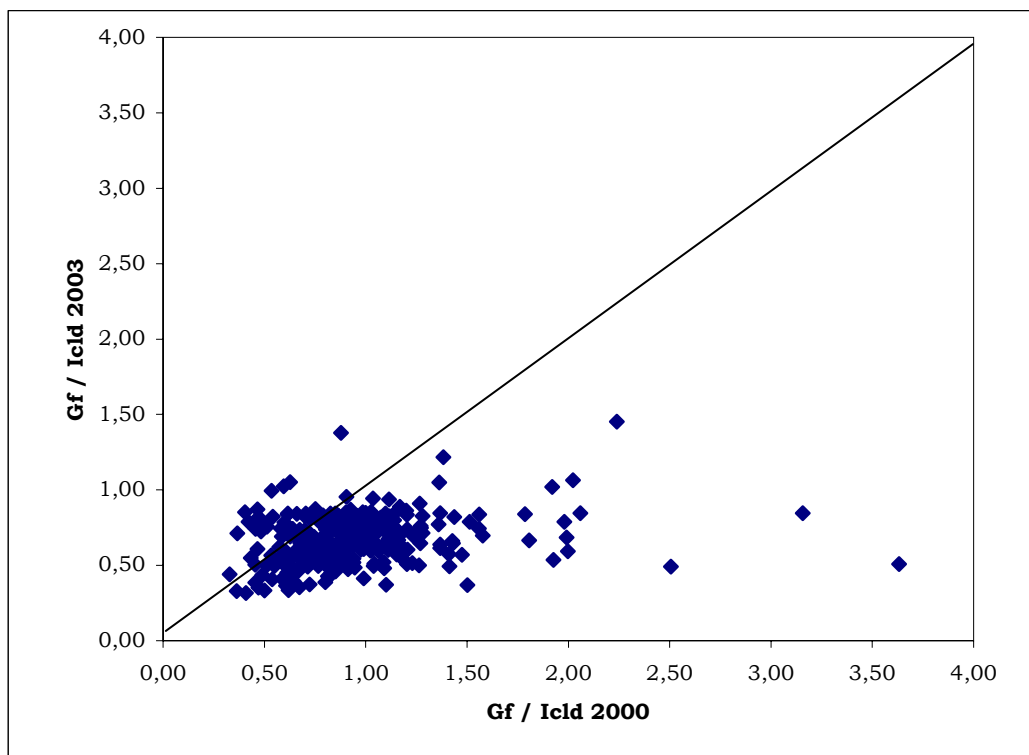
Departamento		Años					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
PUTUMAYO	Categoría		4	4	4	4	4
	Gf/Icd	97,8%	104,0%	102,6%	93,6%		
	Cumplimiento		no cumplió	no cumplió	no cumplió		
QUINDIO	Categoría		3	3	3	3	3
	Gf/Icd	73,1%	72,9%	69,7%	63,1%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
RISARALDA	Categoría		2	2	2	2	2
	Gf/Icd	52,8%	39,4%	36,1%	44,3%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	Categoría		3	3	3	3	
	Gf/Icd	59,8%	67,0%	77,3%	58,3%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
SANTANDER	Categoría		2	2	1	1	1
	Gf/Icd	78,5%	67,4%	59,6%	51,9%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
SUCRE	Categoría		3	3	3	3	
	Gf/Icd	59,3%	57,4%	59,8%	64,6%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
TOLIMA	Categoría		1	3	3	2	
	Gf/Icd	104,6%	86,0%	72,9%	67,5%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	cumplió		
VALLE DEL CAUCA	Categoría		1	1	E	E	E
	Gf/Icd	76,8%	64,0%	58,4%	56,0%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	no cumplió		
VAUPES	Categoría		4	4	4	4	
	Gf/Icd	75,4%	92,1%	122,3%	68,7%		
	Cumplimiento		no cumplió	no cumplió	cumplió		
VICHADA	Categoría		4	4	4	4	4
	Gf/Icd	66,1%	77,0%	104,3%	101,9%		
	Cumplimiento		cumplió	no cumplió	no cumplió		

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

¹⁷ El cumplimiento de los porcentajes límites se verifica sólo hasta el año 2003 por disponibilidad de cifras.

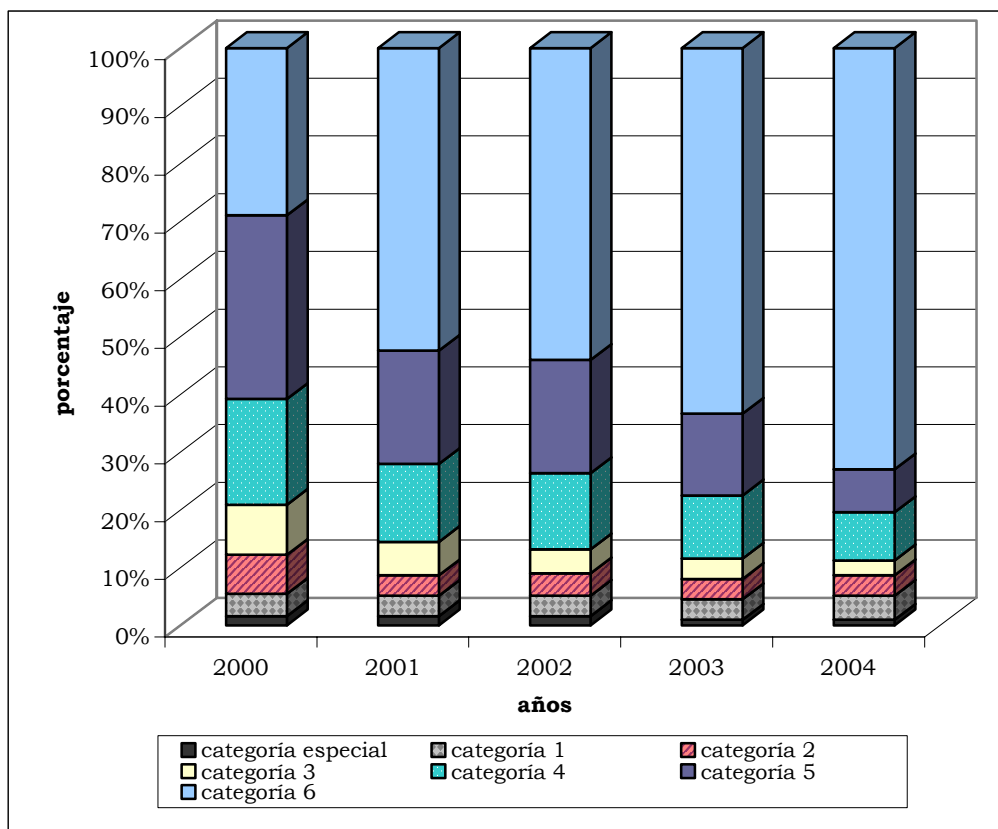
Anexo 7

Comparativo de gastos de funcionamiento como proporción de ingresos corrientes de libre destinación 2000 – 2003 para los GCM



Fuente: Contraloría General de la República – Contraloría Delegada Economía y Finanzas Públicas.
Datos ajustados por el autor

Anexo 8
Porcentaje de municipios de la muestra por categoría
2000 - 2004



Fuente: Banco de la República - Finanzas Públicas Medellín con base en datos aportados por el Ministerio del Interior. Valores ajustados por el autor.

Anexo 9

Relación de municipios capitales que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del periodo de transición establecido por la Ley¹⁶.

Capitales		Años					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
ARAUCA	Categoría	3	6	6	6	4	4
	Gf/Icld	315,7%	140,5%	86,2%	84,7%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	cumplió		
ARMENIA	Categoría	2	2	2	2	2	2
	Gf/Icld	67,6%	84,8%	70,1%	70,2%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
BARRANQUILLA	Categoría	0	0	0	1	1	
	Gf/Icld	46,3%	67,7%	56,9%	80,7%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	no cumplió		
BOGOTA D.C.	Categoría	0	0	0	0	0	0
	Gf/Icld	58,7%	57,2%	52,6%	41,2%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
BUCARAMANGA	Categoría	1	1	1	1	1	1
	Gf/Icld	115,3%	63,7%	63,3%	85,8%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	no cumplió		
CALI	Categoría	0	0	0	0	0	0
	Gf/Icld	66,7%	58,6%	57,4%	46,2%		
	Cumplimiento		cumplió	no cumplió	cumplió		
CARTAGENA	Categoría	0	0	0	1	1	
	Gf/Icld	60,5%	62,5%	64,2%	59,4%		
	Cumplimiento		no cumplió	no cumplió	cumplió		
CUCUTA	Categoría	1	2	2	1	1	1
	Gf/Icld	71,8%	67,4%	50,6%	55,9%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
FLORENCIA	Categoría	2	3	3	3	3	3
	Gf/Icld	81,6%	71,5%	61,9%	73,6%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
IBAGUE	Categoría	1	1	1	2	1	1
	Gf/Icld	98,2%	72,9%	60,9%	65,7%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
LETICIA	Categoría	4	4	4	4	4	6
	Gf/Icld	87,8%	95,1%	79,6%	137,7%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	no cumplió		

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

Continúa...

Anexo 9

Relación de municipios capitales que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del período de transición establecido por la Ley¹⁶.

Capitales		Años					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
MANIZALES	Categoría	1	1	1	1	1	1
	Gf/Icld	71,0%	48,9%	56,7%	49,4%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
MEDELLIN	Categoría	0	0	0	0	0	0
	Gf/Icld	68,8%	60,7%	53,8%	52,3%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
MITU	Categoría	6	6	6	6	6	
	Gf/Icld	54,2%	90,1%	67,8%	82,3%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
MOCOA	Categoría	5	4	4	6	6	
	Gf/Icld	158,1%	122,3%				
	Cumplimiento		no cumplió				
MONTERIA	Categoría	2	2	2	2	2	2
	Gf/Icld	126,3%	67,7%	49,0%	50,1%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
NEIVA	Categoría	1	2	2	2	2	
	Gf/Icld	111,2%	64,7%	51,6%	62,7%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
PASTO	Categoría	2	2	2	2	2	
	Gf/Icld	83,8%	72,5%	57,0%	53,4%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
PEREIRA	Categoría	1	1	1	1	1	1
	Gf/Icld	86,2%	67,0%	65,6%	61,8%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
POPAYAN	Categoría	2	2	2	2	2	2
	Gf/Icld	109,9%	83,0%	71,3%	64,8%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
PUERTO CARREÑO	Categoría	6	6	6	6	6	
	Gf/Icld	82,9%	71,4%	84,8%	82,5%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
PUERTO INIRIDA	Categoría	5	6	6	6	4	
	Gf/Icld	138,3%	128,9%	111,2%	121,7%		
	Cumplimiento		no cumplió	no cumplió	no cumplió		

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

Continúa...

Anexo 9

Relación de municipios capitales que cumplieron e incumplieron los porcentajes límites del periodo de transición establecido por la Ley¹⁸.

Capitales		Años					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005
QUIBDO	Categoría	2	6	6	6	6	
	Gf/Icld	103,6%	74,9%	100,3%	94,3%		
	Cumplimiento		cumplió	no cumplió	no cumplió		
RIOHACHA	Categoría	3	3	3	4	4	4
	Gf/Icld	250,7%	66,4%	66,8%	49,1%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
SAN JOSE DEL GUAVIARE	Categoría	3	3	2	2	5	5
	Gf/Icld	92,0%	65,3%	54,8%	64,4%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
SANTA MARTA	Categoría	1	1	1	3	2	2
	Gf/Icld	81,3%	99,7%	38,5%	42,8%		
	Cumplimiento		no cumplió	cumplió	cumplió		
SINCELEJO	Categoría	2	2	2	4	4	5
	Gf/Icld	87,4%	70,0%	65,4%	75,0%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
TUNJA	Categoría	2	3	3	3	2	2
	Gf/Icld	62,2%	44,8%	47,3%	50,8%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
VALLEDUPAR	Categoría	2	4	4	2	2	
	Gf/Icld	97,8%	65,7%	51,1%	62,6%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
VILLAVICENCIO	Categoría	2	2	2	2	2	2
	Gf/Icld	110,9%	62,4%	54,4%	60,2%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		
YOPAL	Categoría	3	3	3	4	3	
	Gf/Icld	85,1%	56,0%	46,6%	46,0%		
	Cumplimiento		cumplió	cumplió	cumplió		

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio del Interior. Datos ajustados por el autor.

¹⁸ El cumplimiento de los porcentajes límites se verifica sólo hasta el año 2003 por disponibilidad de cifras.

Anexo 10. Modelo para la muestra de municipios. 2000 – 2003

Variables	Coefficientes
<i>Intercepto</i>	0.5493782 (18.40)
<i>Capital</i>	0.0021771 (0.07)
<i>Pob</i>	-0.0000000619 (-2.99)
<i>Nbi</i>	0.0014358 (3.57)
<i>Plib</i>	0.0108074 (0.43)
<i>Pcons</i>	0.0624239 (2.28)
<i>Continli</i>	-0.0032622 (-0.11)
<i>Continco</i>	-0.1002013 (-2.58)
<i>Transili</i>	0.0432224 (1.33)
<i>Transico</i>	-0.0682635 (-1.98)
<i>Ley</i>	0.0322105 (1.48)
<i>T</i>	0.461135 (18.06)
<i>Ley * T</i>	-0.3746071 (-14.10)
<i>ρ estimado</i>	0.21318288

Z estadístico entre paréntesis

Anexo 11
Modelo para grupos de municipios según tamaño
2000 – 2003

Variab les	Tamaño 1	Tamaño 2	Tamaño 3
<i>Intercepto</i>	0.4271936 (6.13)	0.5966 (11.15)	0.620878 (14.80)
<i>Nbi</i>	0.003516 (3.12)	0.0009572 (1.29)	0.0000483 (0.09)
<i>Plib</i>	-0.0009454 (-0.02)	-0.0926817 (-2.44)	0.1224528 (2.76)
<i>Pcons</i>	0.2385821 (3.24)	0.0105683 (0.25)	0.0483554 (1.22)
<i>Continli</i>	0.0689708 (1.05)	0.072409 (1.47)	-0.1253246 (-2.56)
<i>Continco*</i>	nd	-0.0946862 (-1.27)	-0.083075 (-1.75)
<i>Transili</i>	0.0086372 (0.12)	0.1785341 (3.09)	-0.0392254 (-0.81)
<i>Transico</i>	-0.2145185 (-1.98)	-0.0252498 (-0.42)	-0.0750595 (-1.73)
<i>Ley</i>	0.0168221 (0.29)	0.0534598 (1.60)	0.0250865 (0.79)
<i>T</i>	0.4589559 (7.05)	0.4784552 (11.09)	0.4491185 (12.62)
<i>Ley * T</i>	-0.3860012 (-5.89)	-0.4052195 (-9.95)	-0.3523339 (-8.86)
<i>ρ estimado</i>	0.33720701	0.1637375	0.18040517

Z estadístico entre paréntesis

* = No hubo observaciones de esta variable para el grupo de tamaño 1.

Anexo 12
Modelo para departamentos y municipios capitales. 2000 – 2003

Variables	Coefficientes Departamentos	Coefficientes Capitales
<i>Intercepto</i>	0.4379266 (5.81)	0.3857504 (2.25)
<i>Pob</i>	-0.0000000214 (-1.29)	-0.0000000431 (-1.28)
<i>Nbi</i>	0.0034638 (3.81)	0.0036172 (2.03)
<i>Plib</i>	-0.0515116 (-1.75)	0.0094672 (0.14)
<i>Pcons</i>	-0.1581545 (-2.27)	0.1786312 (1.62)
<i>Ley</i>	0.050935 (1.08)	0.1683036 (1.12)
<i>T</i>	0.2769096 (5.18)	0.5106234 (3.24)
<i>Ley * T</i>	-0.179917 (-3.25)	-0.4969283 (-3.08)
ρ estimado	0.18752561	0.40382651

Z estadístico entre paréntesis