https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss49.5452

Dependencia fiscal de las entidades territoriales de Colombia (2000-2023)*

Johanna Inés Cárdenas Pinzón[1]
Jhancarlos Gutiérrez Ayala[2]
Sara Manuela Simijaca Salcedo[3]

Palabras clave:

descentralización; municipios; autonomía fiscal; transferencias.

Clasificación JEL:

C23, H11, H21, H70

Resumen

Este artículo analiza la dependencia fiscal de las entidades territoriales en Colombia, desde el año 2000 hasta el 2023, centrándose en el impacto de las transferencias nacionales y el desempeño fiscal municipal. Contiene una revisión conceptual frente al proceso de descentralización en la región y el país y un análisis empírico en el que se analizan los determinantes de la dependencia fiscal del 2000 al 2023. Luego, se propone un modelo

Cómo citar este artículo: Cárdenas Pinzón, J. I., Gutiérrez Ayala, J., & Simijaca Salcedo, S. M. (2026). Dependencia fiscal de las entidades territoriales de Colombia (2000-2023). *Equidad y Desarrollo*, (49), e5452. https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss49.5452

Fecha de recibido: 25 de agosto del 2025
Fecha de aprobado: 25 de junio del 2026

* Este documento hace parte del proyecto "Análisis del desempeño fiscal en Colombia" de los grupos de investigación ICEA y MODEAL de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

[1] Magíster en Economía. Docente de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Investigadora del grupo MODEAL. Correo electrónico: johanna.cardenas@uptc.edu.co. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4471-0931

[2] Magíster en Economía. Docente de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Investigador del grupo ICEA. Correo electrónico: Jhancarlos.gutierrez@uptc.edu.co. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4756-7683

[3] Magíster en Desarrollo Territorial. Joven investigadora del grupo MODEAL. Correo electrónico: sara.simijaca@uptc.edu.co. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0202-3449

CC BY NC

econométrico de datos panel para los 1102 municipios del país, utilizando el enfoque de efectos fijos y efectos aleatorios, además del método Prais-Winsten con corrección para errores estándar *panel-corrected*, el periodo corresponde a los años 2012 al 2023, dada la disponibilidad de los datos a nivel agregado. Por último, se encontró que existe una política nacional sostenida de fortalecimiento de las transferencias; sin embargo, el resultado general entre el 2000 al 2023 indica un alto grado de dependencia de los municipios en Colombia a las transferencias nacionales.

Fiscal dependence of Colombia's local government entities, 2000-2023

Abstract

This article analyzes the fiscal dependence of local governments in Colombia from 2000 to 2023, focusing on the impact of national transfers and municipal fiscal performance. It includes a conceptual review of the decentralization process in the region and the country, as well as an empirical analysis examining the determinants of fiscal dependence from 2000 to 2023. Subsequently, a panel data econometric model is proposed for the country's 1,102 municipalities, utilizing both fixed-effects and random-effects approaches, along with the panel-corrected Prais-Winsten method with panel-corrected standard errors. The period covers the years 2012 to 2023, given the availability of aggregate-level data. The study found that there has been a sustained national policy of strengthening transfers; however, the overall result from 2000 to 2023 indicates a high degree of dependence by municipalities in Colombia on national transfers.

Keywords:

Decentralization; municipalities; fiscal autonomy; transfers.

JEL classification:

L25, 025, R58

Introducción

Los primeros indicios de descentralización en el país se originaron con las ideas federales implementadas en la segunda mitad del siglo XIX, las cuales, en su mayoría, fueron legitimadas con la Constitución de Rionegro de 1863. Esta carta política fue un intento por otorgar autonomía en las decisiones de ingresos y gastos de las regiones, proceso que se derogó con la expedición de la Constitución Política de 1886. A finales del siglo XX, con la Constitución Política de 1991, se consolida la adopción de la descentralización fiscal y política del país. Tal deci-

sión, en asuntos fiscales, significó modificar la distribución de los recursos que el Gobierno nacional transfería a las regiones, así como los ingresos de estas, con indicaciones específicas respecto al gasto, el cual debía destinarse a cubrir los sectores de salud y educación.

En el año 2001, se reforman algunos artículos de la Constitución y se crea el Sistema General de Participaciones (SGP), con el objetivo de que se unificara el recaudo: con la Ley 715 del 2001 se presentaron las orientaciones para la distribución de los recursos y con la Ley 617 del 2000 se establecieron las distintas categorías de las entidades territoriales, para establecer el monto de las transferencias que debían recibir las regiones, en concordancia con el tamaño de la población y la capacidad de recaudo de las mismas.

De acuerdo con esa categorización, para el año 2023, el 87,6 % de los municipios del país eran de sexta categoría, es decir, entidades locales pequeñas con niveles de tributación bajos, mientras que el 0,54 %, eran de categoría especial. En ese sentido, resulta relevante profundizar en los estudios de dependencia de las transferencias de la nación, debido al impacto que tendría sobre el desarrollo de las regiones y la reducción de las brechas de desigualdad la posibilidad de contar con mayores recursos. No obstante, aunque existen investigaciones sobre descentralización fiscal y desempeño territorial en Colombia, aún persisten vacíos relacionados con el análisis de la dependencia fiscal municipal en periodos amplios y con la incorporación simultánea de variables económicas, demográficas e institucionales que permitan explicar sus diferencias territoriales.

Por tanto, el presente estudio busca aportar evidencia empírica actualizada sobre los factores asociados a la dependencia de las transferencias en los municipios colombianos, contribuyendo así a la discusión sobre las capacidades fiscales y las limitaciones estructurales de las entidades territoriales del país. El documento se divide en cuatro partes, además de la introducción: en la primera se presenta la revisión de la literatura enfocada en la descentralización fiscal, la segunda relaciona la caracterización de algunos de los indicadores de resultados fiscales para el periodo 2000 al 2023, en la tercera se desarrolla un modelo econométrico (efectos fijos y efectos aleatorios) para evaluar la relación entre la dependencia de las transferencias y variables, como el tamaño de la economía, el grado de inversión en capital, categoría de los municipios, población, entre otros, y, por último, se presentan las conclusiones.

Revisión de la literatura

Descentralización fiscal en América Latina y Colombia

Frente al papel del Estado, Stiglitz (2002) afirma que debe existir una visión equilibrada que reconozca los fallos y limitaciones tanto del mercado como del Estado; sin embargo, su intervención cumple un papel fundamental en la cohesión social y en el crecimiento, sobre todo en países subdesarrollados donde no aplican los supuestos del fundamentalismo de mercado.

Por ello, la prominencia del mercado implica la presencia de un Estado, el cual al principio era una figura que protegía el derecho de propiedad privada, de los contratos y de la existencia del mercado, para luego evolucionar en una visión neoliberal con el concepto "público-privado", donde se integra el sector privado en el suministro de bienes públicos sociales e infraestructura pública, en el que el Estado cumple un rol regulador, contrario a la visión keynesiana que apoya la provisión estatal de bienes sociales por medio del gasto, mostrando así una imagen de activismo fiscal (Giraldo, 2009).

El fenómeno de la descentralización a finales del siglo xx fue el reflejo de la necesidad de los países de mejorar el desempeño en el sector público, lo cual, según Oates (1999), implica una reestructuración de las responsabilidades e instrumentos fiscales de acuerdo con los diferentes niveles de gobierno. En cuanto a América Latina, dicha necesidad de reestructuración aparece después de haber adoptado programas y reformas que priorizaron la hegemonía del mercado y la limitación de la acción estatal (Delgado *et al*., 2020).

De acuerdo con Oates (1999), gracias a la descentralización, al Gobierno central le corresponde la estabilización macroeconómica, ya que gobiernos provinciales o de nivel inferior se ven limitados para realizar dicho control macroeconómico. Por lo tanto, los gobiernos regionales o municipales son más eficientes para proveer bienes y servicios cuyos beneficios se limitan a su jurisdicción, mientras que el Gobierno central se encarga de proveer bienes públicos, como la defensa nacional. No obstante, en América Latina la movilidad de personas en los territorios es un factor que puede limitar los intentos de redistribuir el ingreso, por ende, la teoría debe incluir e integrar variables demográficas y migratorias que concuerden con las características de la región, teniendo en cuenta la concentración de población

en las ciudades principales, cumpliendo al fenómeno de la primacía urbana (Gómez González, 2020).

Evidencias como la de Bojanic (2020) muestran que factores como la extensión territorial, el producto interno bruto per cápita, la apertura comercial y el grado de urbanización son determinantes en el proceso de descentralización de los países; sin embargo, en algunos territorios de América Latina y Asia sin economías avanzadas el impacto de estos factores no es determinante.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2024) señala que, en América Latina, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es la principal fuente de ingresos y, por lo tanto, los países de la región presentan retos respecto a vulnerabilidad financiera y la evasión, los cuales pueden abordar implementando sistemas tributarios más eficientes y transparentes. No obstante, esta fragilidad en el recaudo fiscal, se agudiza al descender en la estructura del Estado, puesto que la vulnerabilidad fiscal es un rasgo de los gobiernos subnacionales latinos. De hecho, la CEPAL (2025) clasifica entre extrema, alta, y menor dependencia a los países de la región según el peso de las transferencias sobre los ingresos totales, dejando a Colombia en el grupo de alta dependencia y dejando a Brasil y Costa Rica en los de menor dependencia, a diferencia de México y Perú con los promedios más altos entre el 2019 al 2023.

Esta marcada disparidad en la dependencia de recursos territoriales demuestra que el proceso de descentralización implica el ámbito administrativo, fiscal y político; sin embargo, dicho proceso no se da de manera simultánea en los tres factores mencionados, pues depende del juego de poderes entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales. Al respecto, en Argentina la descentralización administrativa tuvo lugar antes que la fiscal y política, dado que el gobierno nacional contiene en mayor instancia la supremacía en el poder, aprovechando la dominancia en las negociaciones durante el proceso de descentralización (Bonet *et al*., 2014).

A pesar de las tensiones políticas que normalizan el centralismo, la literatura económica insiste en la necesidad de revistar dicha dependencia. Para Martinez-Vazquez y colaboradores (2017), la descentralización fiscal es clave en la organización de un sector público con crecimiento económico y bienestar social, ya que transfiere competencias y recursos a los gobiernos locales, lo cual no solo fortalece la gobernanza y la confianza en las instituciones, sino que fomenta un consenso político más inclusivo.

En este contexto, el caso colombiano ilustra la brecha entre el diseño de estas políticas y su aplicación práctica. A lo largo del siglo XX, se han hecho intentos de

descentralización por medio de programas y estrategias para llegar a las regiones y luchar contra la desigualdad y pobreza, por ejemplo, a finales de los años sesenta se cuestionó el modelo de industrialización por sus efectos inflacionarios, el aumento de la deuda pública y su incompatibilidad con el proceso de globalización (Gómez, 2021).

Por lo tanto, surgen posturas para reducir la injerencia del Estado, las cuales involucran descentralización y/o privatización, con el objetivo de sustituir la presencia estatal central por lógicas de mercado o gobiernos locales y regionales con mayor poder de decisión en las unidades subnacionales (Orlansky, 1998). Sin embargo, Giraldo (2009) afirma que, si la descentralización se aplica de manera extrema, conduce a la privatización, puesto que los servicios deben ser provistos por el nivel de gobierno más bajo capaz de financiarlos y, si se llega al nivel municipal, pasarían a instituciones como colegios u hospitales, los cuales se financian vendiendo sus servicios.

No obstante, fue hasta 1991 que en Colombia, con la promulgación de la Constitución y, sobre todo, con la Ley 60 de 1993, aparece una normatividad y estructura que transforma las finanzas públicas con un nuevo modo de distribuir los ingresos (Delgado *et al*., 2020). Además, se instauró la destinación del 46 % de los ingresos corrientes de la Nación principalmente al sector salud y educación; no obstante, la implementación de estos recursos a dichos sectores se haría a través de los departamentos y municipios. Estas disposiciones se han reestructurado y modificado desde finales de los años 90 (Bonet *et al*., 2014).

Al igual, se evidencia que los departamentos y municipios dependen de las transferencias del SGP junto con los ingresos propios en un 50 % y 28 % respectivamente, mientras que los recursos del SGR presentan disparidades, pues los municipios representan en promedio un 5 %, frente a un 13 % de los departamentos, lo cual muestra una marcada dependencia de los fondos centrales, restringiendo la autonomía de los gobiernos subnacionales (Bonet *et al*., 2014).

Al respecto, Delgado y otros (2020) muestran la relación inversa entre esfuerzo fiscal y dependencia financiera en los municipios de Colombia, revelando que, en periodos donde disminuye el esfuerzo fiscal, aumenta la dependencia de los recursos transferidos por el Gobierno central. Lo anterior limita la autonomía financiera de los territorios, al generar menos tributos propios, es decir, existe una relación causa-efecto donde menor recaudación propia genera mayor dependencia y, a su vez, menor autonomía.

De hecho, Botero Ospina y colaboradores (2015) afirman que son claros los indicios de interferencia política en los procesos electorales y en la toma de control de instituciones públicas locales, lo que ha causado el desvío de recursos y proyectos hacia zonas que, a nivel nacional, no son las de mayor urgencia ni zonas estratégicas para atender necesidades sociales o promover el desarrollo territorial, dado que, aún con los esfuerzos de algunos planes de desarrollo que promueven enfoques transversales y regionales, la inversión real a través del SGR es escasa y se concentra en sectores que no generan impacto en el desarrollo de los municipios y departamentos. A propósito, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2024) asegura que el proceso de descentralización en Colombia no se ha implementado según lo dispuesto por la Constitución, dada la diversidad de los municipios en términos socioeconómicos, productivos, geográficos, históricos y de políticas estatales, lo que determina los resultados financieros de cada entidad.

Estado del arte

La descentralización de gastos en Colombia sin una autonomía fiscal sólida generó dependencia de los municipios hacia las transferencias del Gobierno central, lo cual afectó a los municipios de sexta categoría, cuya capacidad para generar rentas propias es limitada, dado que su fuente de ingresos, como el impuesto predial y el de industria y comercio, tienen baja recaudación y escasa flexibilidad. En otras palabras, los municipios pequeños quedaron en una posición fiscalmente vulnerable al otorgarle mayor responsabilidad de gasto (Delgado *et al*., 2020).

En este sentido, la medición econométrica aplicada al tema de dependencia fiscal se aborda desde metodologías y modelos que intentan cuantificar el impacto de variables, como los ingresos y gastos en los diferentes niveles de gobierno. Carvajal y López (2020) acuden a la econometría espacial para el análisis de desempeño fiscal en los municipios de Colombia. Dicho análisis lo hacen por medio de variables, como el Valor Agregado Municipal Pér Cápita y el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), en los que se concluye que existe una relación positiva entre un mejor desempeño fiscal y el crecimiento económico local; sin embargo, los resultados están influenciados por la ubicación geográfica de los municipios y por el desempeño de territorios vecinos. De igual manera, Romero-Bolívar (2025) con técnicas de econometría espacial analiza la relación entre el crecimiento económico municipal, las transferencias y la inversión pública, encontrando que la generación de dependencia fiscal municipal en Colombia está ligada con aumentos en las

transferencias, dado que desincentiva el esfuerzo propio de los municipios por generar ingresos.

En otros análisis cuantitativos, como los realizados por Carvajal y López (2020) y Castro y colaboradores (2023), se reconoce la dependencia de transferencias como un indicador crítico del desempeño fiscal, ya que, en el contexto colombiano, el IDF incluye específicamente la dependencia de las transferencias de la nación y las regalías como un factor necesario para medir la viabilidad financiera. A nivel internacional, Dubrovina y otros (2019) realizan un análisis en países como Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia, donde utilizan la participación de las transferencias corrientes y de capital en los ingresos totales como variable endógena clave para analizar la descentralización fiscal, encontrando diferencias en las estimaciones de los parámetros, dada la diferencia entre políticas de descentralización aplicadas en cada país y los distintos niveles de desarrollo social.

Por otro lado, el Valor Agregado Municipal y el PIB per cápita son variables contempladas para medir el nivel de autonomía o dependencia de las entidades territoriales, puesto que determinan la capacidad de recaudo, por lo tanto, es un dato que permite visualizar el tamaño y dinamismo económico a nivel municipal (Carvajal & López, 2020), así como la inversión de capital. Este es un indicador que permite conocer si un municipio invierte de forma eficiente en infraestructura y activos fijos, por ende, su inclusión añade rigurosidad al análisis en finanzas públicas, ya que cuantifica la inversión real en activos que incrementan la capacidad productiva de un territorio (Nkoro & Otto, 2023).

Adicionalmente, variables como el nivel de ahorro, la participación sectorial y la configuración demográfica son determinantes estructurales que permiten conocer la sostenibilidad financiera de un territorio. En particular, con el ahorro corriente se logra determinar el grado en que puede financiar inversiones luego de saldar gastos de funcionamiento e interés de la deuda, entonces, al lograr un aumento del nivel de ahorro se alcanza una menor vulnerabilidad y dependencia de las transferencias del Gobierno central (Castro *et al*., 2023).

Respecto a las variables demográficas, Delgado y colaboradores (2020) analizan el grupo de municipios de sexta categoría en Colombia del 2000 al 2016 según la Ley 616 del 2000, la cual considera los ingresos y el tamaño de población, evidenciando que existe alta dependencia estructural a las transferencias del Gobierno central y fallas del proceso de descentralización. Además, señalan que la dependencia fiscal aumenta frente a mayores gastos de funcionamiento, mayores niveles de pobreza y crecimiento de la población, mientras que su reducción está ligada

a esfuerzos tributarios propios y a las dinámicas políticas como años electorales. Dichos resultados son similares a los obtenidos por Delgado y Acero (2015), donde también analizan municipios de sexta categoría, pero únicamente del departamento de Boyacá, teniendo en cuenta la implementación de la Ley 616 del 2000 y evaluando el antes y después de su ejecución.

En síntesis, la evidencia empírica revisada sistematiza la dependencia fiscal a partir de determinantes macroeconómicos, estructurales y política institucional, por lo tanto, para la construcción del modelo econométrico planteado en el siguiente apartado, se seleccionó el tamaño de la economía y la inversión productiva, siguiendo a Carvajal y López (2020) y a Nkoro y Otto (2023); la sostenibilidad financiera mediante el ahorro corriente y la estructura sectorial, bajo los planteamientos de Castro y otros (2023), y las presiones demográficas y político electorales conforme a los hallazgos de Delgado y colaboradores (2020) y Romero-Bolívar (2025).

Métodos

Datos y variables

La tabla 1 sintetiza las variables del estudio con su definición, medición y fuente. Los datos provienen de las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) del DNP para el 2000-2023, expresados a precios constantes del 2023. Los indicadores se calcularon con base en el manual del índice de desempeño fiscal territorial (DNP, 2020b) y se promediaron anualmente. Las variables de producción agregada y población se tomaron del DANE.

Tabla 1. Descripción de variables empleadas

Variable	Definición	Medición	Fuente
Dependencia de las Transferencias de la Nación (DTN)	Proporción de los ingresos totales que provienen de transferencias nacionales, restando los recursos de regalías, para medir la dependencia de recursos externos.	DTN = (SGP + otras transferencias) / Ingreso Total	DNP

Continúa

Variable	Definición	Medición	Fuente
Relevancia de la Formación de Capital Fijo	Proporción del gasto de inversión destinada a Formación Bruta de Capital Fijo, para cuantificar el peso de la inversión productiva.	RFBK = FBK fijo / Gasto de Inversión	DNP
Ahorro Corriente (AC)	Proporción del ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes) respecto al ingreso corriente, para medir excedentes liberados.	AC = Ahorro Corriente / Ingreso Corriente	DNP
Valor Agregado Municipal	Valor neto de los bienes y servicios producidos en el municipio, calculado como la diferencia entre el valor bruto de producción y el consumo intermedio.	ln(Valor Agregado Municipal)	DANE
Participación de la actividad primaria	Participación de la producción generada por los sectores primarios (agricultura, minería, pesca) dentro del municipio.	Valor Agregado Primario / Valor Agregado Total	DANE
Participación de la actividad secundaria	Participación de la producción de los sectores industriales y de construcción en el municipio.	Valor Agregado Secundario / Valor Agregado Total	DANE
Participación de la actividad terciaria	Participación de la producción del sector servicios en el municipio.	Valor Agregado Terciario / Valor Agregado Total	DANE
Población total	Número de habitantes residentes en el municipio según registros oficiales.	Conteo de habitantes	DANE
Año electoral local	Indicador binario que toma valor 1 si el año corresponde a elecciones municipales y 0 en caso contrario.	1 = año electoral, 0 = no	Registraduría Nacional
Clasificación municipal (MT)	Categoría asignada por el DNP según criterios de desarrollo territorial y tamaño poblacional (MT1, MT2, …).	Códigos MT1, MT2, …	DNP

Fuente: elaboración propia con base en DANE y DNP.

La DTN corresponde a la proporción de transferencias nacionales sobre el ingreso total, excluyendo regalías (SGR) para no sobrestimar la dependencia en municipios extractivos y aislar las transferencias corrientes del Gobierno central. Las variables de escala (VA, población) se expresan en logaritmos, lo que permite interpretar los coeficientes como elasticidades. La variable *Año electoral* es dicotómica (1 si hubo

elección municipal, 0 en caso contrario) y las categorías municipales (Cat1-Cat6) se codifican con variables *dummy*, tomando como base la categoría especial, según la clasificación institucional.

Modelo econométrico

Tras el análisis descriptivo, se plantea un ejercicio econométrico orientado a identificar las variables que inciden en la dependencia fiscal de los entes territoriales y a evaluar sus efectos diferenciales según categoría municipal y dinámica temporal. El modelo relaciona el índice de dependencia a las transferencias con el tamaño de la economía (Valor Agregado Municipal), la inversión en capital (proporción de gasto en Formación Bruta de Capital sobre inversión total), el nivel de ahorro, la estructura económica (participación sectorial en el valor agregado) y la estructura demográfica (porcentaje de población urbana y rural). Asimismo, se incluyen variables dicotómicas para capturar efectos políticos, fiscales y temporales. Estas estimaciones se apoyan en estudios previos como Delgado y Acero (2015), Delgado y otros (2020) y Romero-Bolívar (2025).

Antes de la estimación, se espera que las variables asociadas a mayor capacidad económica y fiscal, como el valor agregado municipal, la Formación Bruta de Capital Fijo y el ahorro corriente, tengan una relación negativa con la dependencia de las transferencias, tal como lo plantean Oates (1999) y Carvajal y López (2020). En contraste, se espera que la participación del sector primario, la población rural y los años electorales se relacionen positivamente con la dependencia fiscal, debido a menores capacidades de generación de ingresos propios, mayores costos de provisión de bienes públicos o variaciones en la dinámica presupuestal. La población urbana y las categorías municipales se interpretan como variables de control estructural, dado que capturan diferencias en tamaño, capacidad administrativa, demanda de servicios y autonomía fiscal entre municipios.

Dada la disponibilidad de datos económicos municipales, el modelo se estima a partir de un panel de 1102 municipios entre el 2011 y el 2023. La especificación econométrica incluye estimaciones por efectos fijos y aleatorios, verificando los supuestos de endogeneidad, autocorrelación y heteroscedasticidad mediante pruebas estadísticas estándar. La forma funcional es la siguiente:

$$lnDepTrans_{it} = \beta_1 lnVA_{it} + \beta_2 lnFBK_{it} + \beta_3 lnAhorro_{it} + \beta_4 lnPrim_{it} + \beta_5 lnSec_{it} + \beta_6 lnPobUrb_{it} + \beta_7 lnPobRur_{it} + \beta_8 Elec_{it} + \gamma X_{it} + \varphi_t + \varepsilon_{it}$$

Donde

$DepTrans_{it}$ es el índice de dependencia a las transferencias del Gobierno nacional, transferencias/total de ingresos.

VA_{it} significa el valor agregado del municipio.

FBK_{it} es el índice de gasto en Formación Bruta de Capital, se calcula como la relación de la inversión en infraestructura como porcentaje de la inversión total.

$Ahorro_{it}$ consiste en el saldo de ahorro municipal sobre el total del ingreso.

$Prim_{it}$ significa la participación del sector primario en el total del valor agregado municipal.

Sec_{it} es la participación del sector secundario en el total del valor agregado municipal.

$PobUrb_{it}$ es la población urbana del municipio.

$PobRur_{it}$ representa la población rural del municipio.

$Elec_{it}$ equivale a la dicótoma que toma el valor de 1 para los años en que hubo elecciones de alcaldía y 0 para los demás años.

X_{it} es el vector de variables de categoría fiscal del municipio (Cat1 a Cat6).

φ_t significa efectos fijos de tiempo (capturan shocks macroeconómicos, cambios de política nacional, etc.).

ε_{it} es el término de error.

Inicialmente, se estimaron modelos de efectos fijos y aleatorios, aplicando la prueba de Hausman para definir la especificación más eficiente. Luego, se evaluaron la autocorrelación, correlación temporal y heteroscedasticidad. La estimación final se realizó con el método de Prais-Winsten y errores estándar *panel-corrected* (PCSE, por sus siglas en inglés), adecuado para datos de panel con heterocedasticidad entre unidades y autocorrelación temporal dentro de cada municipio. A diferencia de los errores robustos convencionales, los PCSE permiten corregir directamente por correlación serial y diferencias en la varianza de los errores entre paneles.

En este estudio, se identificó una estructura de autocorrelación AR(1) común y evidencia de heterocedasticidad, lo cual es coherente con la diversidad fiscal y administrativa de los municipios colombianos. El periodo 2012-2023 fue elegido por la disponibilidad y consistencia de los agregados municipales y la estabilidad de los indicadores fiscales, lo que garantiza paneles balanceados y estimaciones más confiables. En contraste, la información del análisis descriptivo del 2000-2023 se utilizó únicamente para evitar interpolaciones que sesgarían los resultados.

Resultados

Los resultados se presentan en dos bloques: descriptivos 2000-2023, con indicadores de DTN, relevancia de capital fijo (FBKF) e IDF, diferenciando total nacional, categoría especial y sexta categoría, y econométricos 2011-2023, con estimaciones FE/RE y especificación final Prais–Winsten con PCSE, los cuales permiten evaluar la sensibilidad de la DTN a variables productivas, fiscales, demográficas y *dummies* institucionales. Esta organización separa nítidamente la evidencia descriptiva de la inferencia causal débil basada en modelos de panel.

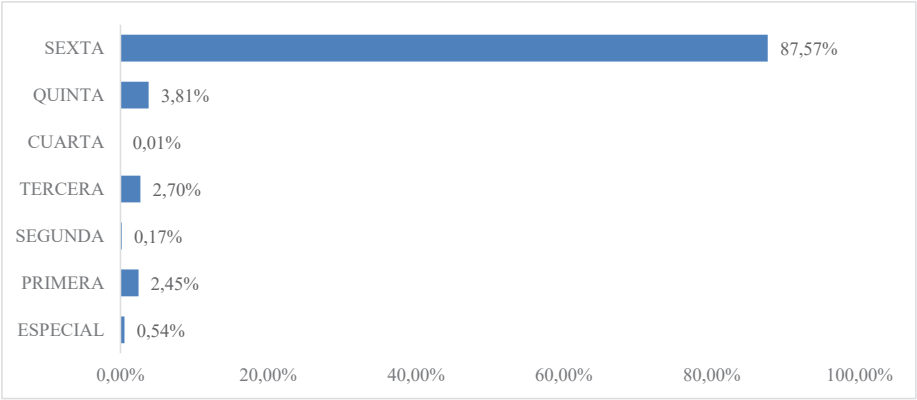
Gestión financiera de las entidades territoriales en Colombia, periodo 2000-2023

En esta sección, se presentarán algunos de los principales indicadores del nuevo IDF, en lo que corresponde a resultados fiscales de las entidades territoriales del país, estableciendo las diferencias entre el total nacional, categoría especial y sexta categoría.

La Ley 617 del 2000, en el primer capítulo, relaciona los criterios para establecer la categoría de los distintos distritos y municipios del país, atendiendo al número de habitantes y la generación de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). Dicho esto, la figura 1 muestra el porcentaje de cada entidad territorial por categoría.

Como se puede observar en la figura 1, al cierre del 2023, el 87,6 % de los municipios del país eran de sexta categoría, lo cual significa que 967 municipios tenían menos de diez mil habitantes y generaron menos de quince mil Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) por concepto de ICLD. Solo Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Bucaramanga y Cali, es decir, el 0,5 %, eran de categoría especial (ciudades con más de 500 mil habitantes y con unos ICDL de más de 500 mil SMMLV).

Figura 1. Clasificación de los municipios de Colombia (2023), según categorías establecidas por la Ley 617 del 2000



Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP (2023).

Esta clasificación evidencia que la mayoría de los municipios del país son pequeños y cuentan con baja capacidad para generar ingresos propios respecto a las demás categorías, tal como lo demuestran los estudios realizados por Delgado y Acero (2015) para el periodo 1996-2012, en los que se analiza la dependencia fiscal de los municipios de categoría sexta para el departamento de Boyacá. Por su parte, Sánchez y colaboradores (2023), para el periodo 2008-2020, hallaron un elevado nivel de dependencia de las transferencias para algunos municipios de Norte de Santander y, para el caso de Colombia, Delgado y otros (2020) evidenciaron la misma problemática para todos los municipios de sexta categoría del país, durante el periodo 2000-2016.

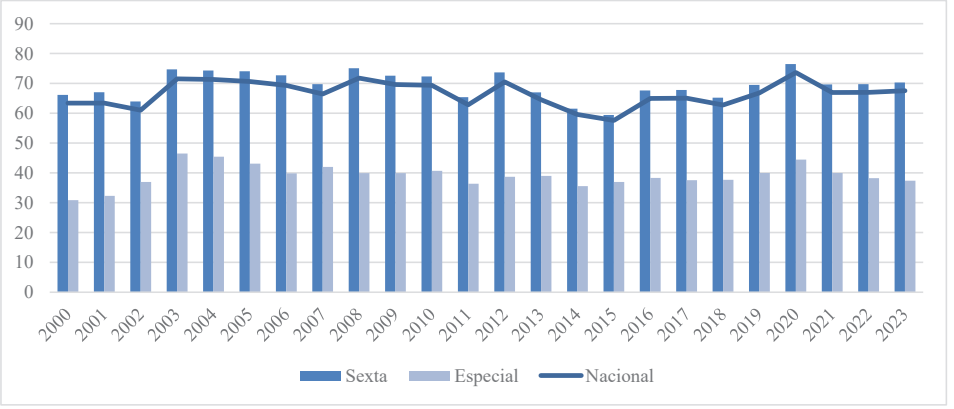
Dependencia de las Transferencias de la Nación (DTN)

El indicador DTN relaciona las transferencias de la nación, incluidos los recursos del SGP, el Fondo de Solidaridad, el IVA, entre otros, y los ingresos totales de cada municipio. Este índice permite determinar la relevancia de las transferencias en el financiamiento del desarrollo de los territorios (DNP, 2020a).

De acuerdo con los resultados y con lo expuesto en la figura 2, los municipios de sexta categoría presentaron, durante todo el periodo, un nivel promedio de dependencia de las transferencias de 69 %, cifra mayor al total nacional que obtuvo

durante todo el periodo un nivel de dependencia promedio de 66 %. A su vez, las ciudades de categoría especial registraron un nivel medio de dependencia de 39 %. El nivel de dependencia es menor en las ciudades con categoría especial con respecto a las de sexta categoría y el total nacional, debido a que el recaudo tributario de dichas ciudades es mayor, pues allí se encuentra localizadas la mayoría de las industrias más grandes del país y, por ende, las contribuciones de industria y comercio, el recaudo predial y la diversidad de impuestos aprobados en los estatutos de renta son más altos.

Figura 2. Dependencia de las transferencias (%) (2000-2023)



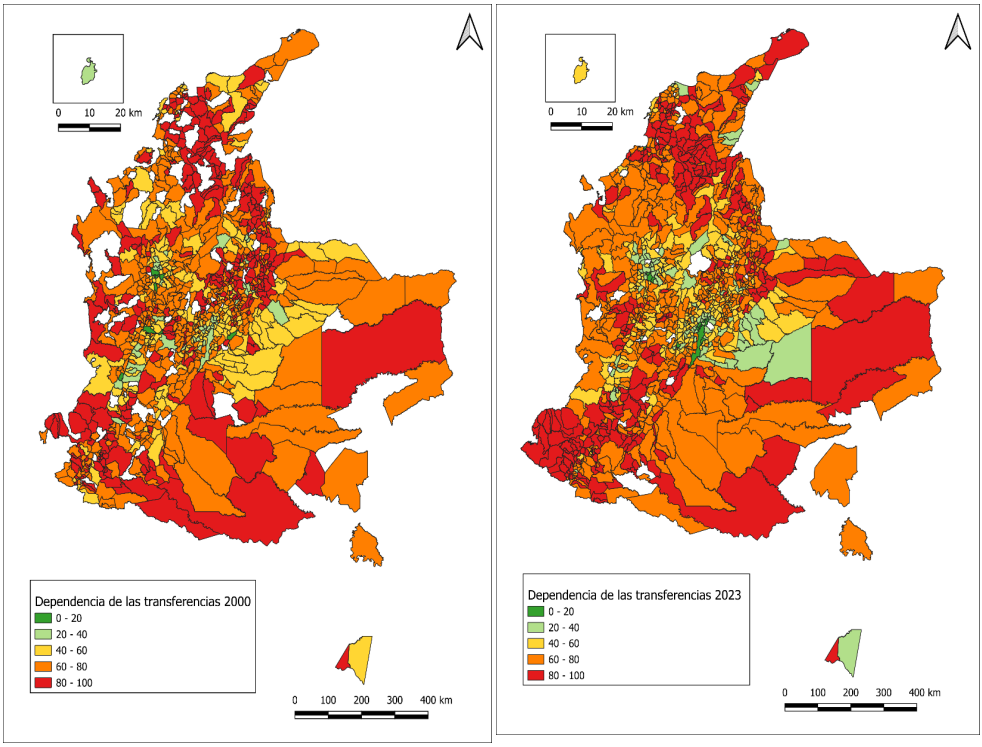
Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP.

Asimismo, la figura 3 presenta la evolución de la dependencia de las transferencias nacionales entre los años 2000 y 2023, medida como la proporción de transferencias nacionales sobre los ingresos totales municipales En el año 2000, los municipios con menor dependencia de las transferencias nacionales (0-20 %) se concentraban en áreas urbanas con economías más diversificadas, como Bogotá y algunas ciudades intermedias. Sin embargo, la mayoría del territorio nacional presentaba niveles moderados o altos de dependencia, con una gran cantidad de municipios en las categorías de 40-60 % y 60-80 %. Particularmente, las regiones periféricas del país, como la Amazonia, los Llanos Orientales y la costa Pacífica, mostraban una alta dependencia, superando en muchos casos el 80 %.

Para el 2023, la distribución de la dependencia de las transferencias nacionales evidenciaba un incremento en la proporción de municipios con alta dependencia

(80-100 %), sobre todo en las regiones más apartadas del país. Mientras que algunos municipios del interior y del Eje Cafetero muestran una leve reducción en su dependencia, en general se observa un aumento en las áreas donde las transferencias representan la principal fuente de ingresos municipales. Lo anterior sugiere una persistente fragilidad fiscal en gran parte del territorio nacional, donde los ingresos propios no han logrado reemplazar el peso de las transferencias en la estructura financiera local.

Figura 3. Dependencia de las transferencias (2000-2023)

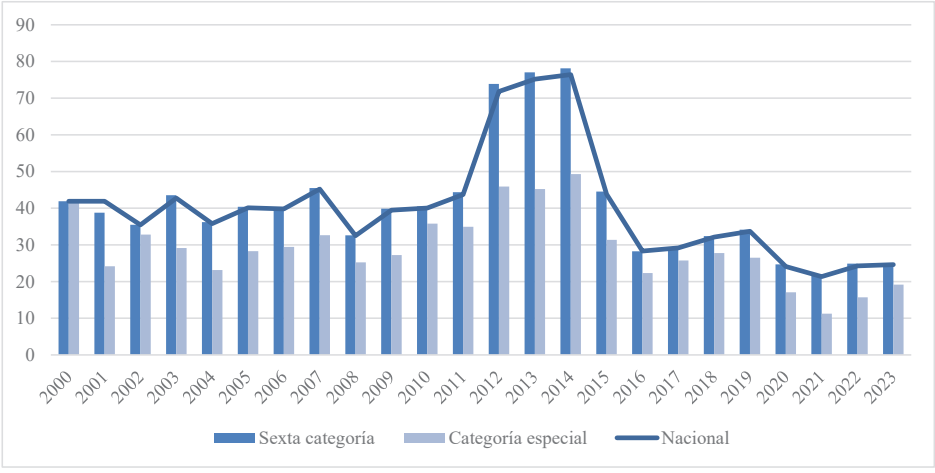


Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP (2024).

Relevancia del capital fijo (RFBK)

Otro indicador importante es la RFBK, la cual relaciona la inversión en capital fijo respecto al gasto de inversión. Para el periodo de estudio, la RFBK fue más alta para los municipios de sexta categoría y el total nacional, siendo especialmente mayor en los años 2012 al 2014, que para los de categoría especial (véase la figura 4). La dinámica de los gastos de capital en los municipios fue positiva durante los años 1996 al 2013. Además, su crecimiento fue superior al 85 %, en departamentos y municipios, con una tasa más alta que los gastos corrientes (Bonet *et al*., 2018).

Figura 4. Relevancia capital fijo (%) (2000-2023)



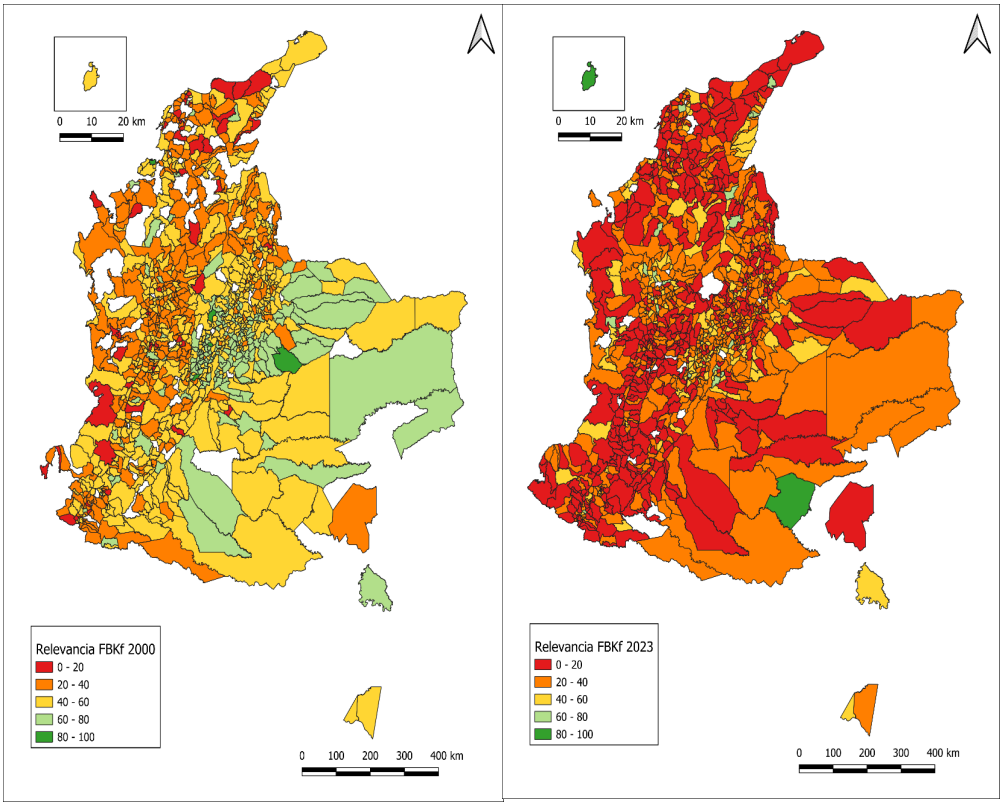
Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP.

Por su parte, la figura 5 ilustra la evolución de la relevancia del capital fijo entre los años 2000 y 2023, medida como la proporción del gasto en FBKF sobre la inversión total. La clasificación utilizada segmenta los municipios en cinco rangos: 0-20 %, 20-40 %, 40-60 %, 60-80 % y 80-100 %, permitiendo visualizar la distribución espacial de esta variable en dos periodos.

En el año 2000, se observa una distribución heterogénea de la relevancia del capital fijo en los municipios colombianos. Si bien algunas zonas del interior del país, especialmente en los Andes y la región cafetera, presentan niveles medios a altos de inversión en capital fijo (superiores al 40 %), otras regiones, como la

Amazonia y los Llanos Orientales, muestran una menor participación de la FBKF dentro de la inversión total. Esto podría estar asociado a restricciones fiscales, baja capacidad de ejecución de proyectos de infraestructura o una menor dinámica de inversión pública y privada en esas regiones.

Figura 5. Relevancia del capital fijo (2000-2023)



Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP (2024).

Para el 2023, se evidencia un patrón de transformación notable. La mayoría de los municipios presenta una menor relevancia del capital fijo dentro de la inversión total, con un predominio de los rangos de 0-20 % y 20-40 %. Este cambio sugiere una reducción relativa del gasto en infraestructura y activos productivos frente a otras formas de inversión, lo que podría reflejar un aumento del gasto

corriente o una menor priorización de proyectos de inversión a largo plazo. La concentración de municipios con baja FBKF en el 2023 resalta la necesidad de políticas que fomenten una mayor inversión en infraestructura, dado su impacto en la competitividad y el crecimiento económico local.

Índice de Desempeño Fiscal (IDF)

El nuevo IDF está compuesto por dos dimensiones: los resultados fiscales con una ponderación del 80 %, que son el objeto de estudio de este trabajo, y la gestión financiera territorial con una ponderación del 20 %. Este es un indicador que calcula el DNP y que cuenta con datos desde el año 2019 (véase la figura 6). De acuerdo con los rangos establecidos en la nueva metodología, las ciudades de categoría especial se encontraron en nivel vulnerable (están entre 60 y 70 puntos), mientras que el total nacional y los de sexta categoría obtuvieron nivel de riesgo (están entre 50 y 60 puntos).

Para el año 2019, el DNP (2020a) explica que el promedio de comportamiento de los municipios fue de 51,5 puntos: casi el 60 % se encontraban en riesgo, el 16 % estaba en condición de deterioro, tres municipios se ubicaron en el rango de desempeño más alto, 41 entidades territoriales tuvieron una calificación entre 70 y 80 puntos y el 21 % estaban en condición vulnerable.

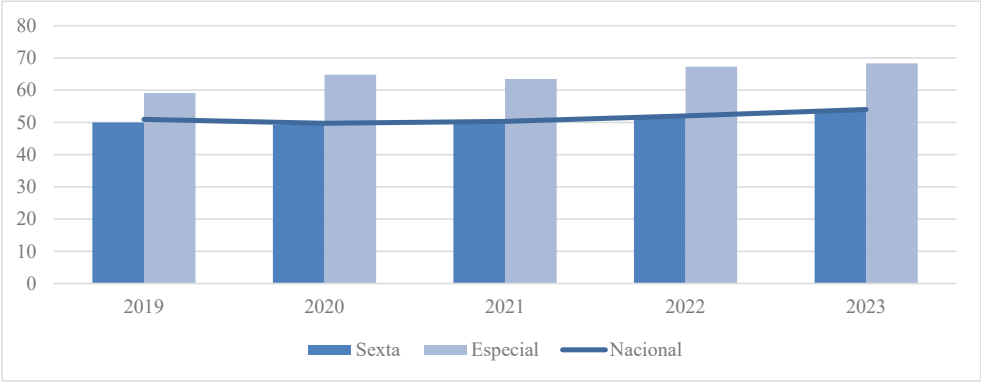
Tales resultados implican que los municipios del país en el 2019 dependieron en gran parte de las transferencias de la nación, las cuales se caracterizan por tener una "baja inversión en formación bruta de capital fijo y altos niveles de endeudamiento o fallas considerables en su reporte de deuda que hace que obtengan una calificación de cero puntos en este indicador" (DNP, 2020a, p. 20).

En los siguientes años siguientes, la media de IDF de los municipios en el 2020 al 2023 fue de 49, 50, 52 y 54, respectivamente, siendo las ciudades de categoría especial quienes superaron el nivel de 60. No obstante, los de sexta categoría tuvieron un comportamiento promedio cercano al del país, debido a que de forma aproximada el 90 % de las entidades territoriales son de esta categoría y presentan un mayor nivel de dependencia fiscal.

Otro aspecto a resaltar es el impacto del COVID-19 en las entidades territoriales; no obstante, los efectos y consecuencias sobre las finanzas públicas varían dependiendo del estado de las finanzas de las entidades previo a la emergencia sanitaria. En materia de ingresos, se debe destacar que los municipios con mayor afectación en el recaudo son aquellos de nivel bajo y, por tanto, son los más vulnerables a los

choques externos. La pandemia alteró la tendencia creciente del esfuerzo fiscal de los territorios, causando una reducción de los ingresos tributarios y no tributarios con un 12,1 %, contrario a lo sucedido en los tres años anteriores en los que los mismos habían crecido en un promedio de 5,2 % (DNP, 2021).

Figura 6. Índice de Desempeño Fiscal (2019-2023)

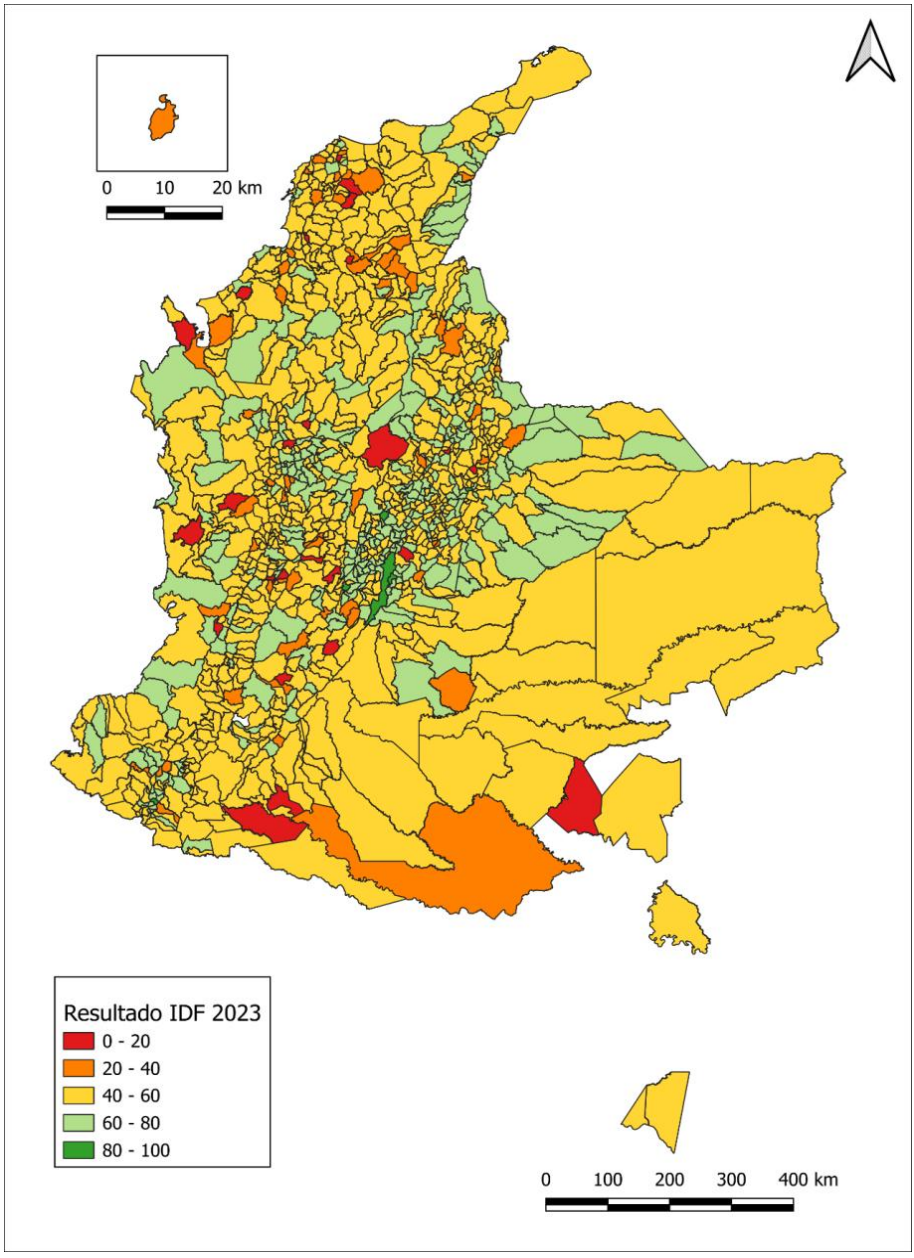


Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP.

Al revisar los resultados del nuevo IDF, se evidencia la necesidad de que los municipios y ciudades del país incrementen los ICLD y, con esto, reducir la dependencia de las transferencias de la nación y mejorar sus niveles de inversión. De igual manera, se requiere optimizar la inversión en FBKF y los indicadores de gasto corriente. Todas estas acciones generarán más autonomía en el manejo del gasto público y promoverán el desarrollo territorial según sus necesidades particulares (DNP, 2021).

Los resultados muestran que la mayoría de los municipios se encuentran en la categoría de desempeño fiscal moderado, con valores entre 40 y 60 puntos. Este grupo representa municipios con una gestión financiera relativamente estable, aunque con ciertos niveles de dependencia de recursos externos. En contraste, un número significativo de municipios, sobre todo, en zonas periféricas y rurales, presentan un desempeño fiscal bajo, con valores entre 0 y 40 puntos. Esta situación sugiere una alta vulnerabilidad financiera, caracterizada por una baja generación de ingresos propios y una fuerte dependencia de transferencias del nivel central.

Figura 7. Índice de Desempeño Fiscal (2023)



Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP.

Desde una perspectiva espacial, es evidente que los municipios con mejor desempeño fiscal suelen ubicarse en regiones con mayor actividad económica, como el Eje Cafetero, el Altiplano cundiboyacense y algunos municipios de Antioquia. En estas zonas, la diversificación económica y la mayor capacidad de recaudo han fortalecido la sostenibilidad financiera de los gobiernos locales. Por otro lado, en regiones como la Orinoquía, la Amazonía y algunos municipios de la costa Caribe, el IDF es significativamente más bajo, limitando la capacidad de inversión y autonomía fiscal.

En términos generales, el promedio nacional para el 2023 fue de 57.57 puntos, presentando una mejora de 1.79 puntos respecto al 2022. En este sentido, los municipios con mejor posicionamiento para el 2023 fueron: Nobsa (Boyacá), Chipaque (Cundinamarca), Nimaima (Cundinamarca), Buriticá (Antioquia), y Litoral de San Juan (Chocó). Por su parte, Bogotá tuvo el mejor desempeño de las ciudades capitales con 90,1 puntos; a su vez, en las categorías "Solvente y sostenible" se observan muy pocos municipios, mientras que en la categoría "Deterioro y riesgo" la prevalencia es bastante alta (Torres *et al*., 2024).

Con el fin de complementar el análisis gráfico y espacial de los indicadores fiscales, se presenta una caracterización estadística diferenciada por categoría municipal para los años 2020 y 2023. La selección de estos dos años permite contrastar el comportamiento de las entidades territoriales en el contexto posterior a la adopción de la nueva metodología del Índice de Desempeño Fiscal, así como observar los cambios recientes en la dependencia de las transferencias, la relevancia de la Formación Bruta de Capital Fijo, el ahorro corriente, el balance primario y el componente de resultados del desempeño fiscal. La tabla 2 reporta la media, la mediana y la desviación estándar de estos indicadores para las categorías especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta.

Tabla 2. Estadísticos de desempeño fiscal por categoría municipal, 2020 y 2023

Categoría municipal Panel A: 2020								
Variable	**Estadístico**	**E**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
Dependencia de transferencias	Media	44,44	53,04	55,26	39,43	63,00	53,25	76,46
	Mediana	48,00	56,18	63,68	35,33	64,72	52,00	79,22
	D. E.	14,47	19,86	22,53	23,13	23,92	16,71	13,19

Continúa

Categoría municipal Panel A: 2020								
Variable	**Estadístico**	**E**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
Relevancia FBK fijo	Media	17,07	15,48	14,36	22,87	19,69	24,66	24,68
	Mediana	18,41	12,98	10,36	26,52	15,89	22,25	22,70
	D. E.	6,88	10,63	9,92	11,04	13,41	14,78	12,43
Ahorro corriente	Media	57,67	55,22	50,42	55,64	46,31	53,13	45,03
	Mediana	57,96	56,90	51,21	56,70	46,29	56,14	45,26
	D. E.	5,55	12,66	10,56	12,61	12,38	11,72	15,00
Balance primario	Media	7,18	15,92	18,43	23,95	14,45	18,68	15,54
	Mediana	13,64	15,45	15,78	22,63	9,51	15,07	14,19
	D. E.	17,05	11,39	13,15	12,61	15,26	15,93	17,20
Resultados	Media	64.78	53.65	48.72	54.47	50.66	53.65	49.27
	Mediana	69.73	52.82	47.26	55.76	51.41	54.50	49.04
	D. E.	10.87	10.84	7.65	8.98	9.10	7.95	8.65
Categoría municipal Panel B: 2023								
Variable	**Estadístico**	**E**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
Dependencia de transferencias	Media	37,39	47,09	44,91	44,33	61,07	48,84	70,27
	Mediana	41,85	45,50	53,70	40,62	75,48	47,40	73,97
	D. E.	11,73	19,68	22,89	23,91	28,51	15,48	15,78
Relevancia FBK fijo	Media	19,17	19,92	18,69	23,29	21,90	26,79	24,91
	Mediana	20,05	16,12	14,83	21,39	12,41	22,18	22,92
	D. E.	8,11	12,54	15,07	13,50	19,19	19,90	14,81
Ahorro corriente	Media	60,98	56,41	57,46	58,98	49,68	44,95	48,96
	Mediana	61,48	57,55	56,19	59,37	51,60	58,03	49,45
	D. E.	5,10	9,63	10,39	10,18	23,72	73,17	14,98
Balance primario	Media	11,25	8,44	11,54	14,99	7,05	5,83	6,45
	Mediana	13,21	8,77	8,47	10,93	3,03	8,55	6,75
	D. E.	9,11	8,08	8,82	13,69	12,84	32,26	16,11
Resultados	Media	68.31	60.80	57.92	57.27	55.35	56.73	53.42
	Mediana	65.97	59.42	56.09	54.87	54.51	58.44	54.25
	D. E.	12.19	9.29	9.24	8.39	13.18	11.75	11.05

Fuente: elaboración propia con datos tomados del DNP.

Nota. la categoría E corresponde a municipios de categoría especial. D. E. significa desviación estándar. Los indicadores se presentan en porcentaje, salvo el componente de resultados del Índice de Desempeño Fiscal, que se expresa en una escala de 0 a 100 puntos.

Los estadísticos descriptivos muestran diferencias claras entre categorías municipales. La dependencia de las transferencias es sistemáticamente más alta en los municipios de sexta categoría, aunque disminuyó de 76,46 % en el 2020 a 70,27 % en el 2023; en contraste, la categoría especial registró niveles mucho menores, pasando de 44,44 % a 37,39 %. El componente de resultados del desempeño fiscal mejoró en todas las categorías entre el 2020 y el 2023, aunque la brecha se mantiene: la categoría especial alcanzó 68.31 puntos en el 2023, mientras que la sexta categoría llegó a 53.42. De esta forma, se confirma la estructura fiscal territorial heterogénea, donde los municipios de menor categoría presentan mayor dependencia de transferencias y menores resultados fiscales promedio.

Resultados econométricos (2011-2023)

Tabla 3. Resultados de la estimación econométrica

Variables	(1)	(2)	(3)
	Efectos fijos	Efectos aleatorios	PCSE
lnVA	-0,203***	-0,222***	-0,2381949***
	-0,0134	-0,0097	0,0093194
lnFBK	-0,0680***	-0,0800***	-0,1099797***
	-0,00345	-0,00345	0,0042105
lnAhorro	-0,0626***	-0,0678***	-0,0851159***
	-0,00481	-0,00477	0,0052818
lnPrim	0,00192***	0,00164***	0,0013354***
	-0,000355	-0,000279	0,0002551
lnSec	0,00334***	0,00177***	-0,0014856***
	-0,000509	-0,000424	0,0004728
lnPobUrb	-0,0739***	0,0793***	0,0915814***
	-0,0239	-0,00756	0,0058531
lnPobRural	0,269***	0,147***	0,1353474***
	-0,0236	-0,00802	0,0055921
Elecciones	-0,236***	-0,213***	4,0681***
	-0,0148	-0,0112	0,0724682

Continúa

Variables	(1)	(2)	(3)
	Efectos fijos	Efectos aleatorios	PCSE
Cat1		-0,177*	-0,1718468***
		-0,0908	0,044794
Cat2		-0,414***	-0,3875603***
		-0,0953	0,0626112
Cat3		-0,435***	-0,4430074***
		-0,0937	0,0530106
Cat4		-0,302***	-0,340729***
		-0,0999	0,0589731
Cat5		-0,340***	-0,3494285***
		-0,0917	0,0474335
Cat6		0,0774	0,1319478***
		0,0913	0,0472802
			4,280542***
			0,0733838
			4,211478***
			0,0733874
			4,156369***
			0,0734119
			-0,0088704
			0,0104834
			4,149403***
			0,0715375
			4,175417***
			0,0717267
			4,155304***
			0,0717336
			0,1754715***
			0,0115842
			4,292645***
			0,0714004

Continúa

Variables	(1) Efectos fijos	(2) Efectos aleatorios	(3) PCSE
			4,196123***
			0,0711598
			4,264838***
			0,0713902
			0,2279035***
			0,0141297
Constant	3,894***	3,932***	N/A
	-0,274	-0,12	N/A
Observations	14.000	14.000	14.000
R-squared	0,193		0,8175
Wald chi2		2427,93	2082110,31
Prob > chi2		0,00000	0,00000
F	163,04		
Prob > F	0,0000		

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones en STATA 16.

Nota. *,**, *** denotan significancia al 10 %, 5 % y 1 % respectivamente.

Los resultados de la tabla 3 muestran que las variables explicativas presentan, en general, significancia estadística y signos consistentes con las relaciones esperadas. En el modelo de efectos fijos, el R^2 reportado es de 0.193, lo que indica que una parte de la variación intramunicipal de la dependencia fiscal es explicada por las variables incluidas. En el modelo de efectos aleatorios, la significancia conjunta se evalúa a partir del estadístico Wald, el cual resulta estadísticamente significativo; por su parte, la estimación Prais-Winsten con errores estándar corregidos para paneles presenta un R^2 de 0.8175. No obstante, la comparación entre modelos no debe realizarse únicamente con base en el R^2, sino considerando los supuestos de cada especificación, las pruebas diagnósticas y la presencia de heterocedasticidad y autocorrelación serial. En este sentido, el modelo PCSE se utiliza como especificación de referencia para la interpretación final, dado que corrige problemas detectados en la estructura de los errores del panel.

Al aplicar la corrección Prais-Winsten con errores estándar PCSE, se obtuvo consistencia de signos y significancia, confirmando la validez de los resultados ante

heterocedasticidad y autocorrelación serial. La prueba de Hausman favoreció la elección de efectos fijos frente a aleatorios, subrayando la relevancia de controlar diferencias inobservables entre municipios. En conjunto, el alto R^2 y la estabilidad de los coeficientes en las distintas especificaciones refuerzan la solidez del modelo. Además, estos hallazgos aportan evidencia empírica para diseñar políticas de fortalecimiento de ingresos propios y estrategias de inversión que reduzcan la vulnerabilidad fiscal de las entidades territoriales.

Discusión de resultados

En términos generales, las variables de caracterización económica, fiscal, sectorial, demográfica e institucional muestran significancia estadística individual en la especificación Prais-Winsten con errores estándar corregidos para paneles. Esta estimación se adopta como referencia para la discusión de resultados, dado que permite corregir la presencia de heterocedasticidad entre unidades y autocorrelación serial dentro de los municipios. En particular, el valor agregado municipal presenta un coeficiente negativo y estadísticamente significativo en el modelo PCSE (-0.238), lo que sugiere que, manteniendo constantes las demás variables del modelo, un aumento del 1 % en el valor agregado municipal se asocia con una reducción aproximada de 0,24 % en la dependencia fiscal. Este resultado es consistente con la hipótesis de que los municipios con mayor tamaño económico cuentan con una base productiva y tributaria más amplia, lo que reduce su dependencia relativa de las transferencias nacionales. En esta línea, Chamorro y Urrea (2016) encuentran que la actividad económica guarda relación con el potencial recaudatorio de los municipios y, en consecuencia, con el aumento de sus ingresos y la reducción de su dependencia de las transferencias provenientes del gobierno central.

En el caso de la Formación Bruta de Capital, se encuentra un estimado de -0.11, lo que implica que cuando la inversión de los municipios en infraestructura aumenta en un 1 %, el índice de dependencia se reduce en 0,11 %. De nuevo, esto significa un efecto esperado, pues el aumento del gasto en bienes de capital por parte de los entes territoriales causa efectos expansivos sobre los ingresos, específicamente en los ingresos propios, llevándolo a contar con menos dependencia de las transferencias nacionales. Como se mencionó, tales resultados son consistentes con la idea de que la capacidad de generar rentas propias hace que los gobiernos

territoriales dependan menos de las transferencias del Gobierno nacional (Delgado & Acero, 2015).

La relación entre el ahorro y el índice de dependencia fiscal muestra un efecto negativo, al igual que las dos anteriores se encuentra consistencia teórica y trabajos empíricos previos, en los que se entiende que la mayor capacidad de generación de ahorro lleva a los municipios en los periodos siguientes a depender menos del nivel de transferencias nacionales. Para este caso específico, el estimado es el más bajo de las variables fiscales, con una elasticidad de -0.085.

La variable *lnPrim*, que mide la participación del sector primario (agropecuario, minería, etc.), muestra un efecto positivo y significativo sobre la dependencia a las transferencias nacionales, la elasticidad estimada es de 0.0013, es decir, cada que la participación del sector primario en la economía aumenta en 1 punto porcentual, la dependencia fiscal de los municipios crece un 0.0013 %. Esto sugiere que los municipios con una mayor proporción de actividades económicas primarias tienden a ser más dependientes del Gobierno central. Este hallazgo es consistente con la evidencia que asocia las economías extractivas o agropecuarias con menor generación de ingresos propios, menor diversificación productiva y mayores restricciones fiscales locales, factores que los hacen más vulnerables y necesitados de apoyo financiero del nivel central.

Por otro lado, lnSec, que refleja la participación del sector secundario (industria manufacturera y construcción), presenta un efecto negativo y significativo, cada vez que la participación de este sector aumenta en un 1 %, el índice de dependencia se reduce en 0,0014 %. Esto indica que los municipios con una base industrial más fuerte tienden a depender menos de las transferencias. La industria genera mayor recaudo por concepto del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y puede facilitar una mayor formalización económica, lo cual fortalece la autonomía fiscal municipal. Estos resultados están en la misma línea encontrada por Mendoza y colaboradores (2022).

En cuanto a las variables de población, tanto la urbana como la rural tienen coeficientes positivos y significativos, lo que refleja que un mayor tamaño poblacional, independientemente de su distribución, se asocia con mayor dependencia de transferencias. Esto puede interpretarse en términos de presión por servicios públicos y necesidades básicas, los cuales suelen estar cubiertas en parte importante por transferencias nacionales a través del SGP. A pesar de que las dos elasticidades calculadas son positivas, es decir, hay relación directa, la población urbana (0.09) tiene un efecto menor que la rural (0.1353), lo que muestra una mayor sensibilidad

por parte de los municipios con mayor proporción de población rural y los pone en una situación de mayor riesgo respecto a la dependencia a las transferencias nacionales (Sánchez *et al*., 2023).

La variable *Elecciones* presenta un coeficiente positivo y estadísticamente significativo en la especificación PCSE. Este resultado sugiere que los años electorales municipales se asocian con mayores niveles de dependencia de las transferencias nacionales. No obstante, dada la magnitud elevada del coeficiente estimado, su interpretación debe realizarse con cautela. Más que asumir un efecto causal directo del calendario electoral sobre la dependencia fiscal, el resultado puede estar capturando variaciones en la dinámica presupuestal, en la ejecución de recursos o en el comportamiento agregado de las transferencias durante años electorales. En este sentido, el hallazgo es compatible con la hipótesis del ciclo político presupuestario, aunque se requieren análisis adicionales para identificar con precisión los mecanismos causales.

Las variables *Cat1* hasta *Cat6* recogen el efecto de la clasificación fiscal de los municipios sobre el índice de dependencia fiscal. Un resultado negativo indica que el índice de dependencia es menor comparado con la categoría especial empleada para evitar la trampa de la dicótoma; por otra parte, un estimador positivo implica que, para esa categoría municipal, se encuentra un índice de dependencia a las transferencias mucho más alto. Es necesario observar que la elasticidad estimada es negativa para las categorías municipales de la 1 a la 5, lo que implica que tienen un menor grado de dependencia fiscal; a su vez, el resultado de la categoría 6 es positivo (0.1319), resultado que implica que son los municipios de esta categoría los que están en peor condición y mayor riesgo de estar en dependencia fiscal alta. Estos resultados coinciden con lo evidenciado por Delgado y otros (2020).

Finalmente, los efectos 'año' permiten controlar variaciones comunes a todos los municipios en cada periodo, asociadas a cambios macroeconómicos, ajustes normativos, modificaciones institucionales o dinámicas agregadas de las finanzas territoriales. En este sentido, sus coeficientes no deben interpretarse como el efecto aislado de un evento específico, sino como controles temporales que depuran la estimación de las variables principales frente a factores no observados que cambian en el tiempo. La significancia estadística de varios de estos efectos confirma la pertinencia de incorporar controles anuales en el modelo, dado que la dependencia fiscal municipal responde a características económicas, fiscales y demográficas de cada territorio, así como a las condiciones agregadas del periodo analizado.

En conjunto, los resultados sugieren que, aun controlando por diferencias municipales y efectos temporales, persiste una relación estructural entre las capacidades económicas y fiscales de los municipios y su dependencia central. Esta persistencia valida empíricamente la subordinación fiscal advertida por la CEPAL (2025) y el DNP (2024). Además, corrobora la tesis de Delgado y colaboradores (2020) sobre cómo la rigidez de las transferencias desincentiva el esfuerzo tributario local. Bajo este sentido, el impacto de las presiones demográficas y políticas aporta rigor cuantitativo a las limitaciones del modelo de Oates (1999) en entornos con vulnerabilidad institucional.

Conclusiones

La revisión de la literatura muestra que la descentralización fiscal en América Latina y, particularmente en Colombia, surgió como una respuesta ante la necesidad de mejorar la eficiencia en el sector público y darle mayor autonomía a los territorios; sin embargo, dicho proceso ha estado marcado por tensiones entre autonomía local y dependencia fiscal, puesto que, mientras la Constitución de 1991 y algunas leyes, como la Ley 715 del 2001, buscaron fortalecer los gobiernos subnacionales mediante el SGP y el SGR, en la práctica las disparidades regionales son notables. Adicionalmente, se incluye la concentración de proyectos en regiones centrales, lo cual amplía la brecha territorial y refleja un desequilibrio entre municipios y departamentos.

Los municipios de sexta categoría del país presentaron niveles de dependencia de las transferencias superiores al 60 % durante todo el periodo de estudio, mientras que los de categoría especial no superan el 40 %. Tales resultados se reflejan en los niveles de desarrollo de las regiones que ostentan mayor capacidad de generación de recursos propios vía ICLD, como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Cali. Por su lado, las regiones periféricas del país como la Amazonia, los Llanos Orientales y el Pacífico obtuvieron, en algunos casos, niveles de dependencia superiores al 80 %.

La especificación y estimación del modelo econométrico confirma que los determinantes estructurales y económicos explican de manera robusta la variación en la dependencia fiscal de los municipios colombianos. Los resultados de efectos fijos revelan que un mayor Valor Agregado Municipal y una Formación Bruta de Capital reducen significativamente la proporción de transferencias corrientes, re-

flejando que los territorios con base productiva sólida dependen menos de recursos nacionales. Por su parte, las actividades primarias y los años electorales aumentan la dependencia, lo que sugiere incentivos políticos y productivos que presionan el gasto con recursos transferidos.

Finalmente, se concluye que la descentralización fiscal en Colombia impide la verdadera autonomía del gasto, pues los municipios vulnerables siguen dependiendo del nivel central, lo cual evidencia que las desigualdades regionales condicionan la capacidad local para fortalecer sus finanzas y definir sus prioridades de desarrollo. Bajo este panorama la propuesta de incrementar las transferencias del SGP al 39,5 % representa una oportunidad para replantear la estructura territorial. Sin embargo, los hallazgos demuestran que elevar los recursos será insuficiente si la Ley de Competencias no condiciona la asignación al esfuerzo tributario propio y robustece la fiscalización de los fondos, blindando la inversión pública de la interferencia política y garantizando su impacto real en el desarrollo municipal.

Referencias

Bojanic, A. (2020). The empirical evidence on the determinants of fiscal decentralization 1. *Revista Finanzas y Política Económica*, *12*(1), 271-302. https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v12.n1.2020.2656

Bonet, J., Pérez, G., & Montero, J. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Banco de la República. https://hdl.handle.net/20.500.12134/9187

Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Banco de la República. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf

Botero Ospina, M. E., Hofman Quintero, J. M., & Hernández Chitiva, D. E. (2015). Inequidades territoriales en Colombia: un balance del Sistema General de Regalías (SGR) en el cierre de la brecha interregional. *OPERA*, (17), 27-66. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4420

Carvajal, A., & López, O. (2020). El desempeño fiscal municipal y su influencia en el crecimiento económico de los municipios colombianos. *Clío América*, *14*(28), 504-516. https://doi.org/10.21676/23897848.4027

Castro, M., Ipia, J., Loaiza, P., & Medina, J. (2023). Dinámica y resultados del índice de desempeño fiscal territorial: un análisis para Cali Distrito Especial Deporti-

vo, Cultural, Empresarial y de Servicios. *Revista Lumen Gentium*, 7(2), 71-94. https://doi.org/10.52525/lg.v7n2a6

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025: impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/81583-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2025-impulsar-la-inversion-crecimiento

Chamorro Narváez, R. A., & Urrea Bermúdez, A. F. (2016). Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 207-251. https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52461

Delgado Ruiz, S. T., & Acero Jiménez, L. E. (2015). Analysis of fiscal dependency of municipalities of sixth category in Boyacá, from 1996 to 2012. *Apuntes del Cenes*, 34(60), 215-246. https://doi.org/10.19053/22565779.3780

Delgado Ruiz, S. T., Cárdenas Pinzón, J. I., & Fuentes López, H. J. (2020). Municipalities of Sixth Category of Colombia (200-2016): Between Autonomy and Dependence. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 137-167. https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020a). *Boletín de resultados índice de desempeño fiscal 2019-nueva metodología*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bolet%C3%ADn%20de%20Resultados%20%C3%8Dndice%20de%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202019%2029072020.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020b). *Medición nuevo índice de desempeño fiscal territorial*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia-Corta-Metodlogia-Medicion-Nuevo-IDF.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). *Informe final misión de descentralización*. https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf

Dubrovina, N., Nestorenko, O., Sirenko, K., & Vasylenko, O. (2019). The econometric analysis of the taxes and transfers dependence on the different government level on the example of visegrad countries. *Selected Papers (Part of ITEMA Conference Collection)*, 79-89. https://doi.org/10.31410/ITEMA.S.P.2019.79

Giraldo Giraldo, C. (1996). La política fiscal en el modelo de sustitución de importaciones. *Cuadernos de Economía*, *15*(25), 85-112. https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13266

Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Ediciones Desde Abajo.

Gómez, J. (2021). Descentralización fiscal y apertura económica en Colombia 1990-2020. *El Ágora USB*, *21*(1), 299-322. https://doi.org/10.21500/16578031.5572

Gómez González, M. A. (2020). Concentração urbana na América Latina: relações entre microcefalia e descentralização fiscal. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *25*(82). https://doi.org/10.12660/CGPC.V25N82.80599

Ley 617 del 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. 6 de octubre del 2000. D. O. 44188. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771

Ley 715 del 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. 21 d diciembre del 2001. D. O. 44654. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4452

Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: a survey. *Journal of Economic Surveys*, *31*(4), 1095-1129. https://doi.org/10.1111/joes.12182

Mendoza Tolosa, H. A., Campo Robledo, J. A., & Clavijo Cortez, P. H. (2022). Tributación y dinámica económica regional en Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*, *14*(1), 207-244. https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v14.n1.2022.9

Nkoro, E., & Otto, G. (2023). Fiscal federalism and economic development in Nigeria: an econometric analysis. *International Journal of Economic Sciences*, *12*(1), 127-145. https://doi.org/10.52950/ES.2023.12.1.007

Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, *37*(3), 1120-1149. https://doi.org/10.1257/JEL.37.3.1120

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). *Fiscalidad y Desarrollo en la OCDE. Una mirada retrospectiva 2009-2024*. https://doi.org/10.1787/785a1b4a-es

Orlansky, D. (1998). Políticas de descentalización y desintervención estatal [ponencia]. XXI Congreso Internacional de LASA, Chicago, Illinois. https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Orlansky.pdf

Romero-Bolívar, F. L. (2025). Crecimiento económico municipal, transferencias fiscales e inversión en capital público: Modelo econométrico espacial para Colombia. *Equidad y Desarrollo*, (45), e1743. https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss45.5310

Sánchez Becerra, C. A., Quintero Quintero, W., & Rodríguez Castilla, M. M. (2023). Análisis de datos aplicados a la evolución de la dependencia de las transferencias intergubernamentales: Un estudio de caso en Colombia. *REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, *11*(22), 232-250. https://doi.org/10.5377/reice.v11i22.17365

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.

Torres, J., Orgullos, E., Rodríguez, F., & Laverde, C. (2024, octubre 28). Índice de desempeño fiscal (IDF) municipal 2023 y fortalecimiento de las finanzas territoriales. *Planeación y Desarrollo*. https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/indice-de-desempeno-fiscal-idf-municipal-2023-y-fortalecimiento-de-las-finanzas-territoriales.aspx