
GOBERNANZA FISCAL Y DESIGUALDAD REGIONAL EN COLOMBIA*

Sandra L. Rodríguez Samacá¹

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v27n52.05>. Esta investigación no recibió ninguna subvención específica de agencias de financiación del sector público, comercial o sin fines de lucro. Recepción: 03-08-2023, modificación final: 03-11-23, aceptación: 24-10-2024. Sugerencia de citación: Rodríguez Samacá, S. L. (2024). Gobernanza fiscal y desigualdad regional en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 27(52), 101-164.

¹ El artículo se realiza a partir del trabajo de investigación doctoral “Gobernanza de las finanzas públicas: Instituciones presupuestales y relaciones de poder en el desempeño fiscal de las regiones de Colombia”, elaborado por la autora para obtener el título de Phd. en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, dirigido por el Dr. Bernardo Vela.

Gobernanza fiscal y desigualdad regional en Colombia

Resumen. La Constitución de 1991 buscó profundizar la descentralización fiscal en las regiones. Sin embargo, treinta años después, persisten las brechas en el desempeño fiscal entre departamentos y municipios. ¿Por qué algunos logran desarrollar una gestión fiscal eficiente mientras otros no, pese a estar sujetos a las mismas instituciones formales? ¿Qué papel han desempeñado las normas informales, incluidas las relaciones de poder, en el desempeño fiscal de las regiones? Este artículo demuestra que, además de las instituciones formales, las normas informales que emergen de las negociaciones presupuestarias entre los poderes ejecutivo y legislativo, los acuerdos entre partidos políticos, las asimetrías socioeconómicas y el conflicto armado, juegan un papel determinante en la persistencia de las disparidades en el desempeño fiscal de las regiones.

Palabras clave: Finanzas Públicas, Instituciones Presupuestales, Descentralización fiscal, Autonomía territorial, Relaciones de poder; JEL: H77, H11, H61

Fiscal Governance and Regional Inequality in Colombia

Abstract. The 1991 Constitution sought to deepen fiscal decentralization in the regions. However, thirty years later, disparities in fiscal performance persist between departments and municipalities. Why do some regions achieve efficient fiscal management while others do not, despite being subject to the same formal institutions? What role have informal norms, including power relations, played in the fiscal performance of the regions? This article demonstrates that, in addition to formal institutions, informal norms arising from budget negotiations between the executive and legislative branches, agreements between political parties, socio-economic asymmetries, and armed conflict play a crucial role in sustaining disparities in regional fiscal performance.

Keywords: Public Finance, Budgetary Institutions, Fiscal Decentralization, Territorial Autonomy, Power Relations; JEL: H77, H11, H61

Governança Fiscal e Desigualdade Regional na Colômbia

Resumo. A Constituição de 1991 buscou aprofundar a descentralização fiscal nas regiões. No entanto, trinta anos depois, persistem disparidades no desempenho fiscal entre departamentos e municípios. Por que algumas regiões conseguem desenvolver uma gestão fiscal eficiente enquanto outras não, apesar de estarem sujeitas às mesmas instituições formais? Qual o papel que as normas informais, incluindo as relações de poder, têm desempenhado no desempenho fiscal das regiões? Este artigo demonstra que, além das instituições formais, as normas informais que surgem das negociações orçamentárias entre os poderes executivo e legislativo, os acordos entre partidos políticos, as assimetrias socioeconômicas e o conflito armado desempenham um papel crucial na persistência das disparidades no desempenho fiscal das regiões.

Palavras-chave: Finanças Públicas, Instituições Orçamentárias, Descentralização Fiscal, Autonomia Territorial, Relações de Poder; JEL: H77, H11, H61

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 introdujo una reforma fundamental en el orden político colombiano, con el propósito principal de fortalecer la democracia mediante la creación de nuevas instituciones orientadas a promover la descentralización en los ámbitos político, social y económico. Para lograr una democratización efectiva, era necesario que el proceso no se limitara a la celebración de elecciones; en este sentido, las nuevas instituciones fiscales y presupuestarias fueron concebidas como herramientas clave para alcanzar ese objetivo de descentralización.

Este artículo examina las razones por las cuales las reformas institucionales impulsadas por la Constitución de 1991, que establecieron las bases jurídicas formales de las finanzas públicas, no lograron cerrar las brechas en el desempeño fiscal entre los territorios de Colombia, a pesar del contexto de descentralización.

El análisis de las transformaciones impulsadas por la Constitución de 1991, y en particular el impacto de las instituciones presupuestales, muestra que el Estado crea instituciones para resolver problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, minimizar incentivos para la corrupción, facilitar el flujo de información, promover la transparencia y distribuir la riqueza, las oportunidades y capacidades de manera más equitativa. En este contexto, los teóricos institucionalistas critican a los economistas de la escuela clásica por subestimar el papel del Estado en la estructura social², incluyendo tanto sus dimensiones formales como informales.

Según el institucionalismo, el análisis económico debe complementarse con información proveniente de la observación de la realidad social, incluyendo conocimientos de sociología, antropología, derecho, psicología y otras ciencias humanas. Bajo esta perspectiva, el

² Thorstein Veblen propuso, desde joven, un trabajo sobre John Stuart Mill que contenía una crítica a las premisas ahistóricas de la escuela clásica, lo cual le permitió desarrollar gradualmente una perspectiva diferente que integraba las disciplinas de la política, el derecho y la economía. Esta perspectiva, conocida hoy como institucionalismo, le sirvió para analizar la situación de los Estados Unidos como protagonista de la segunda revolución industrial. En palabras de Alberto Supelano, Veblen criticó el industrialismo, la plutocracia, el consumismo y el sabotaje industrial por parte de los mismos industriales estadounidenses. Así, sentó las bases de una teoría evolutiva de las instituciones económicas, según la cual el progreso no obedece a una ley natural, sino que es el producto del trabajo humano. En este sentido, las instituciones deben estudiarse, pues desempeñan un papel fundamental en las relaciones económicas. (Veblen, 2005)

mercado no surge espontáneamente; es una consecuencia de un orden político que lo sustenta mediante instituciones. Estas instituciones, en términos de Coase, pueden ser formales —como las constituyentes, legislativas, ejecutivas, judiciales y de control— o, según North, informales, como las alianzas o coaliciones que favorecen negociaciones y acuerdos al margen de las reglas formales³.

Dentro de este marco, pueden extraerse dos observaciones clave: primero, las instituciones formales desempeñan un rol esencial en las transformaciones sociales; segundo, un análisis que se enfoque exclusivamente en las instituciones económicas formales resulta limitado para comprender las inercia, fluctuaciones, cambios y tensiones que caracterizan las dinámicas económicas en un país.

Tras estos debates teóricos iniciales, se considera que el análisis del impacto de las instituciones formales establecidas por la Constitución de 1991 en la gobernanza de las finanzas públicas ofrece solo una visión parcial. Este análisis debe complementarse con el estudio de las reglas informales para evaluar si, después de 30 años de vigencia de la Constitución, se han logrado reducir las brechas en las finanzas territoriales de las regiones en Colombia.

En este sentido, las estadísticas oficiales del país⁴ para el período 2002-2018 evidencian resultados divergentes en el ámbito fiscal: mientras que el 40% de los municipios puede considerarse solvente, el 60% restante —equivalente a 675 municipios— se clasifica como fiscalmente vulnerable y riesgoso⁵. Esta divergencia también se observa a nivel departamental. Por un lado, los departamentos en las categorías especial⁶, 1, 2 y 3, como Valle, Magdalena, Nariño, Atlántico, Risaralda, Cundinamarca, Meta, Antioquia, Boyacá, Sucre, Santander y

³ El papel de las instituciones en el orden social, político y económico ha sido propuesto y estudiado por los discípulos de Veblen, además de autores neoinstitucionalistas como Coase y North. (Coase, *The Nature of the firm*, 1937) (Coase, *The problem of social cost*, 1960) (Coase, *The New Institutional Economics*, 1998) (North D. , 1990).

⁴ Informes periódicos de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación

⁵ El índice de desempeño fiscal evalúa la gestión fiscal de las entidades territoriales a partir de seis indicadores: a) Capacidad para cubrir los gastos de funcionamiento; b) capacidad para respaldar el servicio de la deuda; c) nivel de dependencia de las transferencias; d) capacidad de generar recursos propios; e) tamaño de la inversión y, f) capacidad de ahorro.

⁶ Los departamentos se clasifican en 4 categorías y los municipios en 6, la primera categoría se refiere a aquellos que tienen la mayor población y los mayores ingresos y la cuarta y sexta representa los departamentos y municipios con menor población y menores ingresos en el país.

Córdoba, son calificados como solventes y sostenibles⁷. Por otro lado, los departamentos con menores ingresos y población, en la categoría 4, se consideran vulnerables y riesgosos⁸; entre ellos se encuentran Caquetá, Guainía, Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, Vaupés, La Guajira, Vichada, Amazonas y Chocó.

Gráfico 1
Desempeño fiscal departamentos

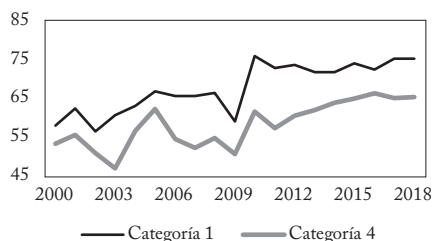
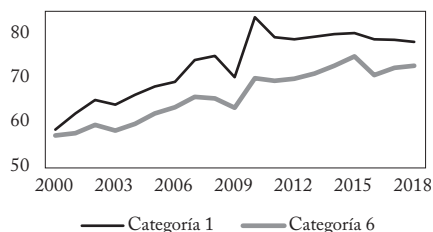


Gráfico 2
Desempeño fiscal municipios



Fuente: IDF DNP

Como se observa en los gráficos, los resultados del desempeño fiscal en los últimos 20 años muestran que el país no ha logrado cerrar las brechas en capacidades fiscales; por el contrario, las divergencias entre regiones (departamentos y municipios) se han mantenido.

Surge, entonces, una cuestión relacionada con la democratización económica a través de la descentralización y la política fiscal, tal como fue planteada por los constituyentes de 1991, y específicamente, con el papel de las instituciones formales destinadas a mejorar la gestión fiscal en todas las regiones. ¿Por qué se generan estos contrastes en los resultados de desempeño fiscal en las regiones de Colombia, si todas están sujetas a las mismas instituciones formales establecidas a partir de la Constitución de 1991? En otras palabras, ¿por qué algunos gobiernos locales —en ciertos departamentos y municipios— logran una buena gestión fiscal, mientras que otros no? ¿Qué papel han jugado las reglas informales, incluidas las relaciones de poder, en el desempeño fiscal de las regiones?

Este artículo busca responder a estas interrogantes, partiendo de la hipótesis de que, además de las instituciones formales, las reglas informales que surgen de las relaciones de poder, el color político

⁷ Con índices por encima de 75 sobre 100.

⁸ El índice de desempeño fiscal evalúa la gestión fiscal de las entidades territoriales a partir de seis indicadores: a) Capacidad para cubrir los gastos de funcionamiento; b) capacidad para respaldar el servicio de la deuda; c) nivel de dependencia de las transferencias; d) capacidad de generar recursos propios; e) tamaño de la inversión y, f) capacidad de ahorro.

y regional, la densidad poblacional, las asimetrías económicas y el conflicto armado pueden desempeñar un papel determinante en el desempeño fiscal de las regiones.

Para desarrollar la hipótesis, se plantean las siguientes preguntas que contribuyen al análisis:

1) ¿Los municipios y departamentos con mayor autonomía fiscal y cumplimiento de las reglas fiscales tienden a reducir la brecha de desempeño fiscal?; 2) ¿Los congresistas que participan en el proceso de aprobación del presupuesto tienden a aumentar la inversión en las regiones que representan?; 3) ¿Los municipios alineados política y regionalmente con los congresistas de las comisiones económicas logran incrementar su inversión durante el debate presupuestal?; 4) ¿El proceso de aprobación del presupuesto tiende a ampliar la brecha en la inversión en las regiones de oposición al ejecutivo?; 5) ¿Los municipios políticamente alineados con el partido del presidente aumentan su inversión durante el período de ejecución presupuestal?; 6) ¿Las asimetrías socioeconómicas amplían la brecha en el desempeño fiscal de las regiones?; 7) ¿El conflicto armado, como factor circunstancial, amplía la brecha en el desempeño fiscal de las regiones?

Para responder a estas preguntas, esta investigación se centra en el análisis de las brechas en el desempeño fiscal de los departamentos y municipios del país⁹ durante el período 2002-2018¹⁰. Se emplea un enfoque mixto que combina datos cuantitativos y cualitativos, lo cual permite abordar el problema desde dos perspectivas: económica y política. Para ello, se formula un modelo que analiza el efecto de las instituciones presupuestales formales e informales, incluyendo la autonomía fiscal, las relaciones de poder, el color político y regional, las asimetrías económicas y el conflicto en los territorios, sobre las brechas de desempeño fiscal entre departamentos y municipios.

Es fundamental que la política fiscal del país reconozca que las reglas informales afectan la gestión fiscal de los entes territoriales, otorgando a algunos mayor autonomía, poder de negociación y capacidad institucional que a otros. Sin dicho reconocimiento, las brechas fiscales seguirán ampliándose cada año en detrimento de los municipios y departamentos más pobres.

⁹ De acuerdo con el DANE (Geoportal) Colombia cuenta con 1103 municipios, 18 áreas no municipalizadas y una isla.

¹⁰ Considerando que, bajo un enfoque de economía política, se pueda comparar el período de gobierno del presidente Uribe con el del presidente Santos.

1. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

Diferentes estudios políticos, económicos y sociales se han concentrado en la idea de *gobernanza* como una nueva forma de pensar en la capacidad del Estado y en sus relaciones con la sociedad. La *gobernanza* (Aguilar, 2006) se entiende como acción y resultados, no como el inventario de facultades y atribuciones que un gobierno posee —*gobernabilidad*—, ya que las acciones que el gobierno desarrolle en su interlocución con los ciudadanos pueden maximizar o limitar esas capacidades.

El paso de un Estado de derecho a un Estado social permitió reconocer que los agentes privados podían resolver sus propios problemas e incluso contribuir a la solución de muchos otros en el ámbito social. Se evidenció que las capacidades de gobernación, particularmente en el desarrollo económico, no eran un asunto exclusivo del gobierno, y que la limitación de recursos exigía la participación de todos los actores de la sociedad (Aguilar, 2006). En este sentido, la *gobernanza* no sólo hace referencia al proceso, sino también a las instituciones que permiten generar confianza en una estructura de interdependencia. Estas instituciones pueden ser formales, basadas en normas procedimentales, o informales, surgidas del aprendizaje continuo y de la interacción.

En este sentido la obra de (Aguilar, 2006) coincide con los hallazgos de Buchanan (1999-2002) quien sostiene que lo que legitima las políticas públicas no es solamente el conocimiento (tecnocracia) sino la necesidad de que los grupos sociales que habrán de ser destinatarios de una política pública deben ser, además, partícipes (democracia) de la formulación, la ejecución y la evaluación de esa política.

Para Watts (2008), la gobernanza se ve afectada por las dinámicas sociales, las reglas constitucionales, las instituciones gubernamentales y los factores que inciden en la vida del país en un momento determinado. En el marco del sistema político federal, en el que Elazar (1994) y Watts (1999) caracterizan a Colombia como una *unión descentralizada*, destacan las siguientes características de un sistema político que pueden influir en la gobernanza¹¹: el número y la naturaleza de los gobiernos subnacionales, la distribución de poderes en el proceso de descentralización, la relación de poder entre los poderes legislativo y ejecutivo, las variaciones en la distribución de la autoridad legislativa,

¹¹ Para ver la relación con el caso colombiano y un análisis más detallado se puede consultar el documento completo de la Tesis “Gobernanza de las finanzas públicas Instituciones presupuestales y relaciones de poder en el desempeño fiscal de las regiones de Colombia”

la asimetría política y constitucional entre regiones, la naturaleza de las instituciones comunes, el papel de los tribunales, los derechos constitucionales, las relaciones intergubernamentales, el impacto de los sistemas electorales y de los partidos políticos, el bicameralismo, el poder de la segunda Cámara, la urbanización de las ciudades y factores circunstanciales como el conflicto y los eventos de fuerza mayor.

Otros factores que, en la práctica, logran ajustarse principalmente mediante reglas informales son los cambios provocados por nuevas dinámicas culturales, sociales, económicas o institucionales. Algunos de estos factores incluyen: el cambio en las actitudes ciudadanas cuando perciben al gobierno como cerrado a la participación o la modificación de programas políticos debido a nuevos desafíos contemporáneos (Simeon, 2001).

Cuando la Constitución no define con claridad los poderes específicos o establece poderes compartidos y delegaciones entre distintos actores, se facilita la introducción de ajustes informales. En este sentido, en muchos sistemas, la práctica política ha transformado lo establecido por la constitución.

2. INSTITUCIONES PRESUPUESTALES Y GOBERNANZA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las instituciones presupuestales se consideran el mecanismo más importante de responsabilidad política y administrativa en la gobernanza de las finanzas públicas, ya que regulan la interacción entre diversos actores en la asignación de recursos públicos, con el objetivo de que estos se utilicen de la manera más eficiente posible.

De acuerdo con Alesina y Perotti (1996), las instituciones presupuestales se definen como “el conjunto de normas, procedimientos y prácticas de acuerdo con las cuales se elaboran, aprueban y ejecutan los presupuestos”. Por tanto, estas instituciones varían entre países y pueden emplearse para explicar los diferentes resultados en la política fiscal.

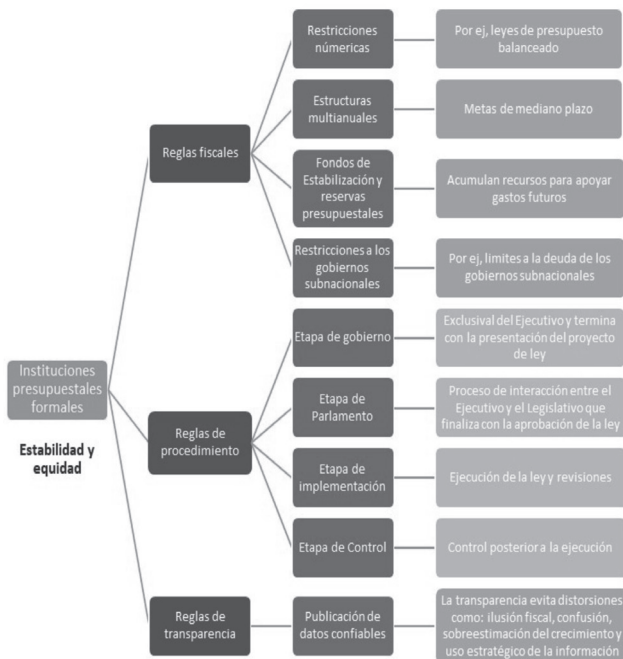
Si las decisiones presupuestarias fueran determinadas por un planificador social capaz de internalizar todos los intereses, objetivos y restricciones sociales, un proceso presupuestario no sería necesario. Sin embargo, en la práctica, la interacción de diferentes actores, cada uno con sus propios incentivos y motivaciones, puede afectar el tamaño y la distribución de los recursos del Estado. En este sentido, las instituciones presupuestales establecen procedimientos específicos para la asignación de recursos públicos, incluyendo las acciones permitidas y prohibidas para cada actor en las distintas etapas del proceso.

Para Hagen y Harden (1996), las instituciones presupuestales son cruciales porque pueden otorgar poder y ventajas estratégicas a los participantes en el proceso presupuestario, establecer patrones de interacción entre los actores, determinar fuentes de información estratégica y crear o desincentivar oportunidades de colusión en el proceso.

Específicamente, las instituciones presupuestales pueden mitigar problemas derivados de las interacciones entre diversos actores, como los problemas del fondo común, los problemas de agente-principal y los problemas de inconsistencia intertemporal, los cuales tienden a generar excesos de gasto, déficits y aumentan la relación entre costos y efectividad en la implementación de políticas públicas.

Las instituciones presupuestales se han clasificado en tres grandes tipos: (1) reglas fiscales o normas que establecen objetivos numéricos, (2) reglas de procedimiento que se refieren a las distintas etapas del proceso presupuestario, y (3) reglas de transparencia que buscan prevenir las distorsiones en la información con fines políticos, económicos o sociales (por ejemplo, ilusión fiscal, confusión, sobreestimación del crecimiento, usos estratégicos, etc.).

Gráfico 3.
Clases de instituciones presupuestales formales



Fuente: Elaborado por la autora

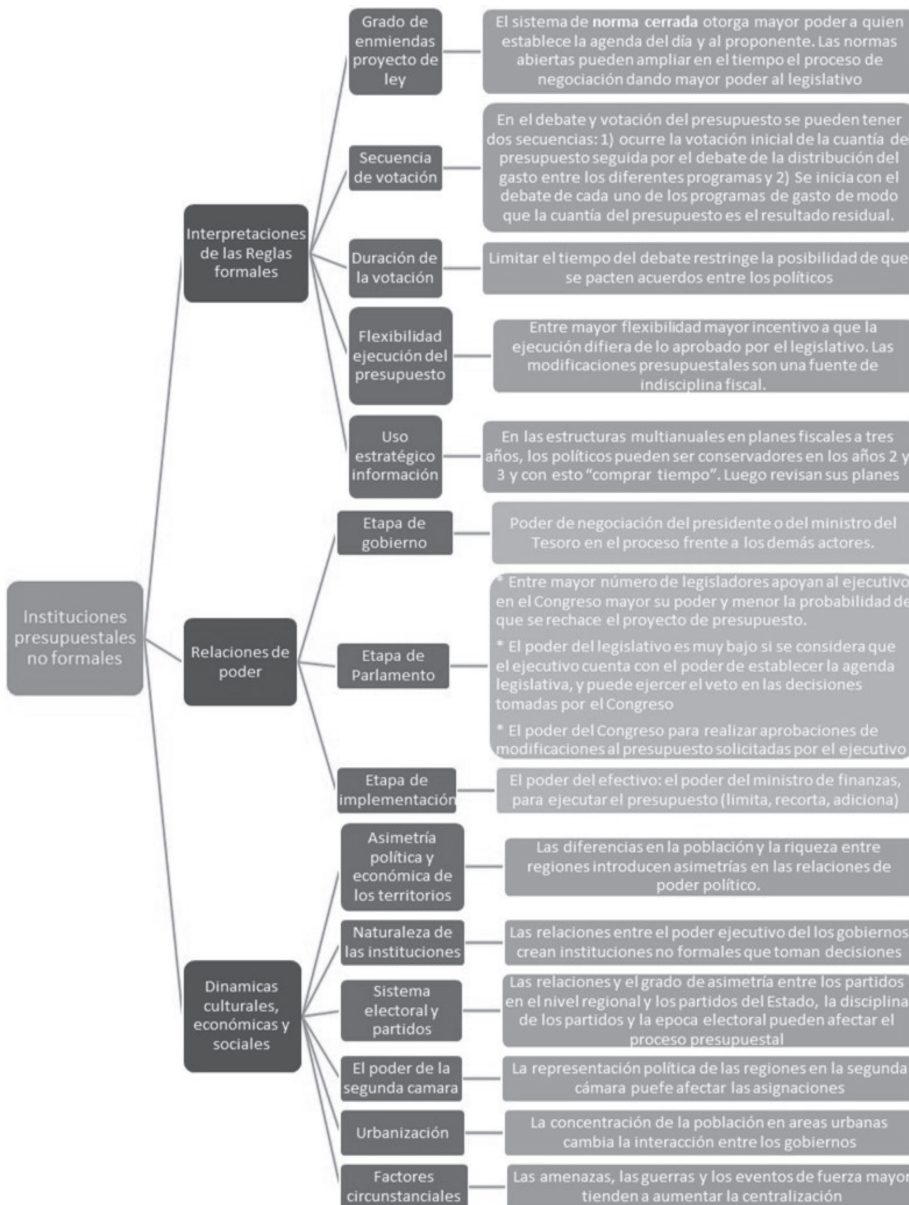
Sin embargo, los resultados de estudios empíricos realizados en diversos países sobre el efecto de estas instituciones presupuestales en los resultados fiscales permiten identificar los siguientes hallazgos¹²:

- En el proceso de asignación fiscal intervienen reglas no formales que surgen de la práctica, el contexto político y la interacción entre actores. Aunque no están definidas en ninguna norma o procedimiento, estas reglas pueden afectar los resultados fiscales.
- Las instituciones formales en el proceso presupuestal se combinan con reglas no formales que a menudo pasan desapercibidas en los análisis. Estas incluyen el poder de negociación del presidente o del ministro de Hacienda, las limitaciones a las enmiendas del proyecto de ley de presupuesto, el orden de secuencia de votación, la duración de las votaciones parlamentarias y la flexibilidad en la ejecución del presupuesto.
- Los estudios empíricos en diferentes países demuestran que, en los períodos analizados, las decisiones fiscales también estuvieron influenciadas por reglas no formales derivadas de las relaciones de poder en el proceso presupuestario: entre el poder ejecutivo, el ministro de Hacienda y los demás ministros del gabinete, entre el ejecutivo y el legislativo, y entre los diferentes niveles de gobierno.
- Diversos estudios, tanto con un enfoque de comparación entre países como intrapaís, muestran que las instituciones presupuestales no formales afectan los resultados fiscales en la gobernanza de las finanzas públicas. Entre estos factores se encuentran las relaciones de poder, los partidos políticos, las asimetrías constitucionales y los sistemas electorales.
- Los estudios realizados sobre los gobiernos subnacionales reflejan la importancia de las reglas no formales y las relaciones de poder en los resultados fiscales. Algunos estudios destacan que las asimetrías constitucionales afectan las relaciones de poder entre los distintos niveles de gobierno, mientras que otros enfatizan el papel de los partidos políticos y de las transferencias fiscales como estrategia política en el proceso electoral.

A partir del análisis de la gobernanza de las finanzas públicas y de estudios realizados en diversos países, se propone una clasificación de las instituciones presupuestales no formales en tres grandes tipos:

¹² Un análisis más detallado de los estudios se puede consultar el documento completo de la Tesis “Gobernanza de las finanzas públicas Instituciones presupuestales y relaciones de poder en el desempeño fiscal de las regiones de Colombia”

Gráfico 4.
Clases de instituciones presupuestales no formales



Fuente: Elaborado por la autora.

- i) Interpretaciones de reglas formales: incluyen el grado de enmiendas al proyecto de ley, la secuencia y duración de las votaciones, la flexibilidad en la ejecución del presupuesto y el uso estratégico de la información.
- ii) Relaciones de poder: se refieren a aquellas que surgen en la etapa procedimental del proceso presupuestario.
- iii) Dinámicas culturales, económicas y sociales: abarcan las asimetrías políticas y económicas en los territorios, el sistema electoral, los partidos políticos, la urbanización y factores circunstanciales, entre otros.

Con el tiempo, estas dinámicas establecen relaciones diferenciadas entre el gobierno central y las provincias o regiones. En algunos casos, estas últimas pueden optar por solicitar cambios constitucionales que reconozcan su identidad y les otorguen derechos legislativos, los cuales otras regiones no logran obtener, generando así controversias y asimetrías. En muchos sistemas, la práctica política ha transformado lo establecido por la constitución.

3. GOBERNANZA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

Colombia se ha caracterizado por convocar misiones de estudios académicos antes de tomar decisiones importantes en materia fiscal. Desde los años 20, el desarrollo de las instituciones presupuestales en Colombia ha sido gradual, impulsado por misiones de tecnócratas como: la Misión Kemmerer, que creó el Banco de la República; la Misión Currie, que fortaleció el Ministerio de Hacienda; las misiones Taylor, Musgrave y Wiesner, que fortalecieron las finanzas de los entes territoriales; la Misión de Ingresos, que fomentó reformas tributarias y pensionales; y la Misión de Gastos, que impulsó modificaciones al Sistema General de Regalías.

En cuanto a finanzas públicas, el Estado colombiano ha evolucionado del centralismo hacia un proceso de federalismo fiscal. Desde finales de los años 60 y comienzos de los 70, con la “Misión Musgrave” y las “Misiones Wiesner”, se propusieron reformas al sistema fiscal colombiano. Estas misiones plantearon una gobernanza basada en dos niveles de decisión: el de gastos y el de ingresos públicos, lo que representó un cambio importante frente a los estudios previos de hacienda pública, que se habían enfocado en un análisis unitario.

Los resultados de las misiones influyeron en las expediciones normativas de cada época, en el Anexo 1 se presentan las principales instituciones presupuestales formales de cada gobierno desde 1886,

Gráfico 5. Misiones fiscales y principales hitos de la descentralización fiscal

MISIONES FISCALES Y PRINCIPALES HITOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

1923 Misión Kemmerer	1930 Misión Kemmerer	1950 Misión Currie	1965 Misión Taylor	1969 Misión Musgrave
20s	30s	50s	60s	70s
<p>Ley 25 Creación Banco de la República</p> <p>Ley 34 Reforma presupuestal y fiscal. Adoptó nueva fórmula para ingresos, prohibió al legislador aumentar los gastos sin aprobación del gobierno y permitió obtener crédito externo para financiar inversión pública</p> <p>Ley 42 Creación Superintendencia Bancaria y creación Contraloría</p>	<p>Ley 64 Nueva ley orgánica de presupuesto. Reforma al Banco de la República</p>	<p>Decreto 164 de 1950 Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto.</p> <p>Creación de la Dirección de Crédito del Ministerio de Hacienda</p> <p>Fortalecimiento del Ministerio de Hacienda dándole el poder de recortar el presupuesto durante la ejecución y de supervisar los gastos del gobierno.</p> <p>Modificación del cálculo de ingresos y reglamento del régimen de traslados.</p>	<p>Modificación constitucional Creó el situado fiscal y permitió que los municipios conformen asociaciones y áreas metropolitanas</p> <p>Decreto 1366 y Ley 63 de 1967 Reglamenta normas contra la evasión (control a las utilidades, la deducción a intereses y la prestación de servicios profesionales) y establece algunos deducibles.</p> <p>Ley 33 de 1968 Fortalece a los entes territoriales para obtener ingresos propios y transferencias no condicionadas</p> <p>Ley 27 de 1969 Aumenta las exenciones y prolonga el apoyo a la industria</p> <p>Ley 38 de 1969 Aprueba la retención en la fuente</p>	<p>Ley 46 de 1971 Crea el "Situado fiscal" transferencias del gobierno a los entes territoriales para cubrir gastos de educación y salud</p> <p>Decreto 294 de 1973 Estatuto Orgánico del Presupuesto</p> <p>Ley 23 de 1974 Reforma tributaria eliminó exenciones, aumento base IVA, entre otros</p> <p>Ley 43 de 1975 Nacionalización del gasto en educación</p>
1981 Misión Wiesner-Bird	1992 Misión Wiesner	1995 Misión Rosas	2003 Misión de ingreso Fedesarrollo	2018 Misión de gasto Fedesarrollo
80s	90s	90s	2000	2010-20
<p>Ley 7 de 1981 Fortaleció la autonomía fiscal y permitió a los gobernadores autorizar operaciones de crédito público sin garantías nación</p> <p>Decreto 2407 de 1981 Reglamentó el proceso presupuestal de los territorios</p> <p>Leyes 9 y 14 de 1983 Fortaleció los tributos territoriales y les dio más autonomía fiscal.</p> <p>Leyes 11 y 12 de 1986 Se modificaron los recaudos tributarios y las transferencias a los territorios y se incrementa la cesión de ventas a los municipios.</p> <p>Acto legislativo 01 de 1986 Ley 78 de 1986 Permitieron la elección popular de alcaldes y regularon la elección de las juntas administradoras locales</p> <p>Decretos 77-81 de 1987 Eliminación de institutos descentralizados de orden nacional</p> <p>Ley 38 de 1989 Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto. Crea el plan financiero que será presentado por el Confis. Crea el banco de proyectos, modifica la Tesorería, restringe el endeudamiento de los territorios.</p>	<p>Constitución política de 1991 Reforma e incrementa transferencias. Modifica proceso presupuestal (Cap. 3 Define las funciones del Estado conforme a los principios del federalismo fiscal: Art. 189 C.P. Los servicios que benefician a toda la Nación se prestarán por el Gobierno Central (seguridad nacional y relaciones internacionales)</p> <p>Ley 31 de 1994 Aprobación de la Independencia del Banco y límites al crédito del Gobierno</p> <p>Ley 60 de 1993 Reforma e incrementa las transferencias. Los servicios que benefician al municipio se proveen por los municipios (agua, aseo, vivienda, obras públicas, etc)</p> <p>Ley 100 de 1993 Reforma pensional, el gobierno asume obligaciones territoriales</p> <p>Ley 142 de 1994 Los servicios que benefician a los departamentos se asumirán por el departamento (transmisión energía eléctrica, apoyo a servicios públicos, etc)</p> <p>Ley 179 de 1994 Modificaciones del Estatuto Orgánico C.P. y Ley 134 de 1994 Permitieron la elección popular de gobernadores e incorporan nuevos mecanismos de participación política</p>	<p>Decreto 358 de 1995 Se reglamenta la ley orgánica y el manejo de las operaciones financieras del Tesoro nacional</p> <p>Decreto 359 de 1995 Se reglamenta la ley 179 en lo relacionado con el PAC, los excedentes financieros, las reservas presupuestales y los créditos judiciales.</p> <p>Ley 225 de 1995 Se modifica la ley orgánica de presupuesto</p> <p>Decreto 115 de 1996 Se regula el proceso presupuestal de las Empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.</p> <p>Decreto 568 de 1996 Se reglamentan las leyes 38, 179 y 225 de 1995 orgánicas del presupuesto general</p>	<p>Ley 617 de 2000 Ley de ajuste fiscal territorial. Impone límites al gasto y nivel de endeudamiento en territorios.</p> <p>Acto Legislativo 01 de 2001 Convierte el situado fiscal y la participación municipal en el SGP</p> <p>Ley 715 de 2001 Modifica la fórmula de transferencia</p> <p>Ley 788 de 2002 Reforma tributaria.</p> <p>Ley 797 de 2002 Reforma pensional</p> <p>Ley 819 de 2003 Crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo para el gobierno central y territorial</p> <p>Ley 863 de 2003 Crea impuesto al patrimonio</p> <p>Ley 1430 de 2010 Elimina la deducción de renta inversión</p> <p>Ley 1473 de 2011 Establece la regla fiscal</p> <p>Ley 1483 de 2011 Aprueba vigencia futuras a territorios</p> <p>Ley 1530 de 2012 Nuevo Sistema General de Regalías</p> <p>Ley 1607 de 2012 Crea impuesto a las ganancias ocasionales</p>	<p>Ley 1943 de 2018 Normas de financiamiento para el presupuesto general</p> <p>Ley 2056 de 2020 Se modifica el Sistema General de Regalías</p> <p>PL 197 de 2018 Propone la unificación del proceso presupuestal en el Ministerio de Hacienda</p> <p>PL 594 de 2021 Propone la creación del Comité técnico de la regla fiscal</p>

Fuente: Compilación de la autora

y en ellas se pueden identificar tres elementos de la teoría del federalismo fiscal:

- En las diversas leyes y decretos implementados desde los años 60, se fortaleció la capacidad de municipios y departamentos para generar ingresos propios a través de fuentes tributarias, como el impuesto a las ventas de licores, juegos de azar, espectáculos públicos, impuesto de industria y comercio, entre otros, además de transferencias no condicionadas.

- En distintas normas formales, se reglamentó un sistema de transferencias desde el gobierno central para cubrir gastos de funcionamiento en educación y salud, en línea con los planteamientos de Musgrave (1959), donde el gobierno central puede asegurar la provisión de ciertos bienes públicos mediante transferencias condicionadas.
- En 1968 se permitió que los municipios formaran asociaciones y áreas metropolitanas para proveer bienes públicos de manera conjunta. Desde la perspectiva del federalismo fiscal, las negociaciones conjuntas permiten evitar pérdidas de bienestar y reducir costos en la provisión de bienes públicos (economías de escala).

El federalismo fiscal impulsó importantes investigaciones y aportes académicos de autores como Tiebout, Buchanan, Musgrave, Wiesner, Bird, Oates y Stiglitz. Por tanto, el objetivo de los estudios fiscales se enfocó en las funciones económicas de cada nivel de gobierno y en los instrumentos fiscales necesarios para la provisión eficiente de bienes y servicios públicos. Bardhan (2002) y Montecinos (2005) sostienen que esta tendencia hacia la descentralización fiscal en los países en desarrollo de América Latina se fundamenta en la teoría económica del federalismo fiscal, inspirada en la realidad de los países desarrollados.

Sin duda, la expedición de la Constitución de 1991 marcó un hito en el proceso de descentralización en Colombia, al establecer las bases jurídicas formales para la gobernanza del gasto público. En ella, se definieron las funciones del Estado de acuerdo con los principios del federalismo fiscal. Los servicios que benefician a toda la nación serán provistos por el Gobierno Central (seguridad nacional y relaciones internacionales, entre otros; art. 189 CP), aquellos que benefician a los departamentos son responsabilidad del departamento (transmisión de energía eléctrica, apoyo a servicios públicos municipales, etc.; Ley 142 de 1994) y los servicios de carácter municipal son provistos por los municipios (agua, aseo, vivienda, obras públicas, etc.; Ley 60 de 1993).

La Constitución también incorporó nuevos mecanismos de participación política directa, como las consultas populares, las revocatorias de mandato y el cabildo abierto, regulados en la Ley 134 de 1994. Además, estableció la elección popular de los gobernadores. Estos cambios facilitaron el manejo de externalidades en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos y permitieron a los residentes expresar mejor sus preferencias sobre bienes públicos en el proceso de descentralización fiscal.

La independencia del Banco Central y la separación entre la política monetaria y cambiaria de la política fiscal transformaron el

presupuesto en la única herramienta del poder ejecutivo para implementar políticas de desarrollo, crecimiento y estabilidad macroeconómica. A su vez, reformas políticas como la descentralización y la inclusión de nuevos partidos políticos incrementaron el número de actores y las arenas de discusión y validación de políticas. Sin una adaptación de las reglas e instituciones, la obtención de consenso político se torna difícil.

Sin embargo, en el ejercicio de la gobernanza, los diversos actores de la sociedad —partidos políticos, hogares, empresas, gremios, iglesias, universidades, sindicatos, entidades de control, entre otros— combinan un proceso formal determinado por la Constitución y las leyes con reglas no formales que surgen de dinámicas culturales, sociales y económicas, interpretaciones de las normas y relaciones de poder.

Un análisis detallado del marco normativo revela que es difícil clasificar el proceso de descentralización en Colombia, pues resulta confuso. Comienza con misiones de tecnócratas fundamentadas en principios de federalismo, con el objetivo de promover mayor autonomía fiscal y fortalecer las entidades territoriales (como se analizó en el capítulo anterior); sin embargo, en su implementación, se transforma en un proceso altamente regulado que, aunque asigna mayores recursos a los territorios, limita su capacidad de gestión fiscal.

4. DINÁMICA DEL DESEMPEÑO FISCAL DE LAS REGIONES DE COLOMBIA

Si bien la política de descentralización fiscal implementada en el país a partir de 1991 buscaba mejorar la situación financiera y la autonomía de las entidades territoriales —a través de mayores transferencias del gobierno central y del fortalecimiento de sus recursos propios—, no logró cerrar las brechas en el desempeño fiscal de municipios y departamentos.

Según lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, el Departamento Nacional de Planeación presenta anualmente los resultados del desempeño fiscal¹³ que los alcaldes y gobernadores dan a los recursos públicos. La publicación de esta información permite identificar cuáles entidades territoriales obtienen calificaciones bajas en desempeño fiscal y qué aspectos deben fortalecerse en cada una de ellas.

¹³ La medición del índice y sus componentes no es materia de discusión de esta investigación entendiéndose que han surgido observaciones sobre su cálculo a nivel territorial.

El índice de desempeño fiscal se ha venido midiendo desde el 2000¹⁴, en una escala de 0 a 100¹⁵, donde cero es bajo desempeño y 100 el logro en conjunto de los siguientes resultados:

- Buen balance en el desempeño fiscal.
- Recursos suficientes para su funcionamiento.
- Cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento, conforme a la Ley 617 de 2000.
- Nivel adecuado de recursos propios (solvencia tributaria) que complementen los recursos del Sistema General de Participación.
- Altos niveles de inversión.
- Capacidad adecuada para respaldar su deuda.
- Generación de ahorro corriente necesario para garantizar solvencia financiera. (Departamento Nacional de Planeación, 2004, pág. 27).

Para el análisis, los municipios y departamentos se agrupan según las categorías definidas por la Ley 617 de 2000, que considera el tamaño de la población y los ingresos corrientes de libre destinación. Así, en Colombia, los municipios se clasifican en seis categorías y una especial, mientras que los departamentos se agrupan en cuatro categorías y una especial.

Tabla 1.

Clasificación de los municipios y departamentos de Colombia

Categoría	Número de Municipios	Número de Departamentos
1	27	5
2	19	9
3	14	5
4	29	10
5	35	
6	902	
E	5	3

Fuente: Elaborado por la autora a partir de la Ley 617

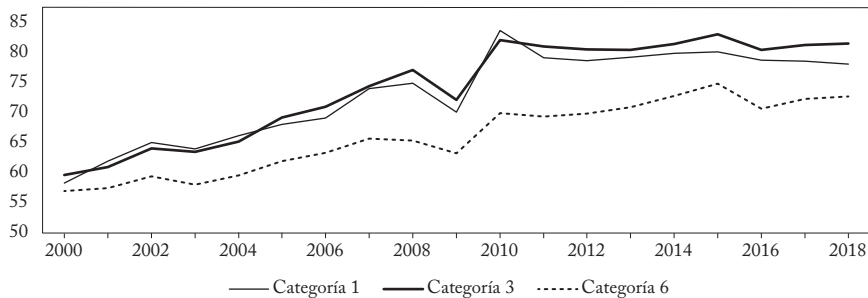
Para el análisis del desempeño fiscal de los municipios y departamentos de Colombia, se excluye la categoría especial, ya que sus diferencias socioeconómicas y regulatorias impiden realizar comparaciones adecuadas con las demás categorías.

¹⁴ Sigue las recomendaciones del FMI, *Government Finance Statistics Manual*, Washington, 2001

¹⁵ Se consideran Solventes, aquellos territorios que obtienen un indicador superior a 60; Sostenibles, aquellos que obtienen un indicador entre el promedio y 60; en riesgo, aquellos que obtienen un indicador menor al promedio y 40; y en deterioro, aquellos territorios que obtienen un indicador inferior a 40.

En los gráficos siguientes se observa la dinámica del desempeño fiscal de los municipios y departamentos, así como la brecha de desempeño que persiste, a lo largo de todo el período, entre las distintas categorías. La categoría 3 de municipios muestra el mejor desempeño fiscal durante el período de análisis. En esta categoría se agrupan 14 municipios: Acacías, Apartadó, Caldas, Candelaria, Copacabana, Cota, Duitama, Espinal, Girardota, Guarne, La Ceja, Ricaurte, Sopó y Tenjo. En segundo lugar, se encuentra la categoría 1, que representa el desempeño de 27 municipios, mientras que la categoría 6, que agrupa a 902 municipios, presenta el menor nivel de desempeño fiscal.

Gráfico 6.
Desempeño fiscal de municipios



Fuente: Elaboración propia con datos de Terridata -DNP-

Y respecto a los departamentos, en el siguiente mapa de Colombia se destacan al centro del país, los departamentos de mayores ingresos y población que pertenecen a la categoría 1 y los departamentos de menores ingresos y población limítrofe que pertenecen a la categoría 4.

Como se observa en el mapa, los departamentos agrupados en la categoría de menores ingresos son territorios periféricos, de grandes extensiones geográficas y ubicados en las fronteras con países vecinos como Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú. En contraste, los departamentos de mayores ingresos se encuentran en el centro del país, como Boyacá, Meta y Tolima, o en la categoría especial, como Cundinamarca y Antioquia. Esto indica que el desarrollo socioeconómico de Colombia ha sido más favorable para los departamentos ubicados en el centro y hacia el norte, en dirección al mar Caribe.

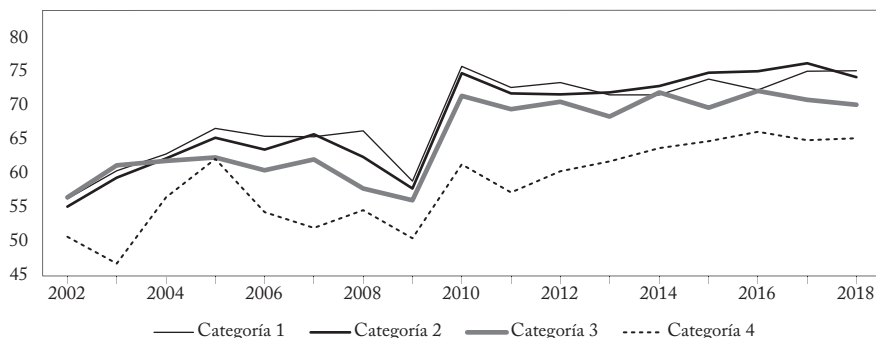
En el gráfico siguiente, se muestra que, aunque el desempeño fiscal ha mejorado en los últimos 20 años, persiste la brecha entre los diez departamentos de la categoría 4 y los departamentos de las categorías 1, 2 y 3.

Gráfico 7.
Departamentos de categorías 1 (al centro) y 4 (en la periferia)



Fuente: Elaborado por la autora

Gráfico 8.
Desempeño fiscal de departamentos



Fuente: Elaboración propia con datos de Terridata -DNP-

Este comportamiento, que también se observa en los municipios, plantea las siguientes preguntas: ¿Por qué se generan estas brechas en los resultados de desempeño fiscal en los territorios de Colombia, si todos están sujetos a las mismas instituciones formales creadas a partir de la Constitución de 1991? En otras palabras, ¿por qué algunos gobiernos subnacionales —en ciertos departamentos y municipios— logran una buena gestión fiscal, mientras que otros no? ¿Qué papel han jugado las reglas no formales, incluidas las relaciones de poder, en el desempeño fiscal de las regiones?

Esta investigación busca responder a estas preguntas, partiendo de la hipótesis de que, además de las instituciones formales, las reglas no formales —como las que surgen de las relaciones de poder, el color político y regional, la densidad poblacional, las asimetrías económicas y el conflicto armado— pueden desempeñar un papel determinante en el desempeño fiscal de las regiones.

5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología de esta investigación se centra en el análisis de las brechas en el desempeño fiscal de los departamentos y municipios de Colombia, clasificados en las categorías de 1 a 6, durante el período 2002-2018. Este enfoque, basado en la economía política, permite comparar los períodos de gobierno de los presidentes Uribe y Santos.

Para ello, se formula un modelo que analiza la relación entre las instituciones presupuestales formales y no formales y las brechas en el desempeño fiscal entre departamentos y municipios. Siguiendo la propuesta metodológica de Braun & Llach (2010) e incorporando

las diferentes clases de instituciones presupuestales no formales mencionadas previamente, se plantea un *modelo* en el que la variable dependiente es un indicador de desempeño fiscal y las variables independientes incluyen factores socioeconómicos, políticos, institucionales y circunstanciales.

Esta investigación explora, bajo un enfoque intra-país, una primera aproximación a la relación entre instituciones formales y no formales (poco estudiadas en la literatura económica) y el desempeño fiscal de las regiones de Colombia. Se utiliza la clasificación de variables independientes propuesta por Braun & Llach (2010) y se amplía para incluir las instituciones no formales previamente mencionadas. Así, el modelo de desempeño fiscal se construye en función de:

- Variables institucionales: Reglas y autonomía fiscal
- Variables políticas: Relaciones de poder y color político y regional
- Variables estructurales: Población, densidad, asimetría económica
- Variables circunstanciales: Conflicto armado

Desempeño fiscal: f(Var. Institucionales, Var. Políticas, Var. Estructurales, Var. Circunstanciales)

La información sobre las variables institucionales se obtiene de las plataformas estadísticas Terridata (Sistema de Estadísticas Territoriales) y SISFUT (Formulario Único Territorial) del Departamento Nacional de Planeación. La información para el análisis de las reglas no formales proviene del estudio de leyes presupuestales, gacetas del Congreso, datos electorales, conformación de partidos políticos en los territorios, informes de ponencias, actas de comisiones económicas, informes de finanzas públicas y estadísticas socioeconómicas de las regiones.

5.1. VARIABLES INSTITUCIONALES -REGLAS FORMALES-

Se refiere a las reglas y variables que reflejan la autonomía o independencia fiscal de las entidades territoriales (Anexo 1). Como se explicó previamente, las reglas fiscales son aquellas que limitan el grado de discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos por parte de las entidades a las que se aplican. El objetivo de estas reglas es fortalecer las finanzas públicas territoriales, buscando reducir los déficits y mejorar el desempeño fiscal¹⁶. Siguiendo el trabajo de Torres y Zenteno (2011), se propone como indicador de regla fiscal para Colombia el cumplimiento de la Ley 617, que establece límites

¹⁶ Como se muestra en el capítulo 2, los resultados frente a la efectividad de estas reglas son divergentes.

a los gastos de funcionamiento según la categoría de los municipios y departamentos.

Con respecto al grado de autonomía fiscal, Braun y Llach (2010) proponen medir el “desbalance vertical” o dependencia tomando los ingresos por transferencias del gobierno nacional como porcentaje de los ingresos totales. En el caso de Colombia, también es relevante incorporar los ingresos por regalías como porcentaje del ingreso total y los ingresos propios como proporción del ingreso corriente. La literatura señala que la alta dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias del gobierno nacional puede incentivar un aumento en los gastos de estos gobiernos, afectando negativamente su desempeño fiscal.

5.2. VARIABLES POLÍTICAS -REGLAS NO FORMALES-

De acuerdo con la literatura abordada previamente, las variables políticas harán referencia a las relaciones de poder que surgen en el proceso presupuestal y al color o alineación política y regional entre el ejecutivo (gobierno nacional y subnacional) y el legislativo (Anexo 2).

5.2.1 Relaciones de poder

Para estimar las relaciones de poder en el proceso de negociación del presupuesto, se propone la construcción de tres indicadores: a) Comparar el presupuesto de inversión presentado por el ejecutivo con el presupuesto aprobado por el legislativo y comparar el número de proyectos aprobados por el legislativo versus el número de proyectos presentado por el ejecutivo para cada región; b) Conocer si en las discusiones de las comisiones económicas en el legislativo los parlamentarios solicitan mayores recursos o proyectos para las regiones que representan y por tanto su poder pueda modificar la propuesta de inversión presentada por el ejecutivo; y c) Comparar el presupuesto de inversión aprobado por el legislativo con el presupuesto de inversión ejecutado por parte de la entidad territorial.

La propuesta es que, con los dos primeros indicadores se puedan conocer los resultados del proceso de negociación, considerando que, si el valor y número de proyectos de inversión por entidad territorial es mayor luego de los debates en el Congreso de la ley de presupuesto el poder del legislativo es mayor que el del ejecutivo para esa región en particular.

Con el tercer indicador se busca capturar las adiciones presupuestales que se realizaron a los territorios después de ser aprobado

el presupuesto por el Congreso. Si el valor ejecutado es mayor al aprobado inicialmente, se podría considerar que el territorio tiene mayor poder de negociación con el ejecutivo.

Es importante destacar que, a partir del análisis de las actas de las comisiones económicas del Congreso, se evidencia otra regla no formal en la gestión de las finanzas públicas en Colombia. Esto es, en la práctica surge una posibilidad para que los departamentos y municipios aumenten su inversión aprobada mediante lo que se conoce como el ejercicio de regionalización que realiza el ejecutivo (Departamento Nacional de Planeación -DNP-) en la presentación del proyecto de ley de presupuesto al legislativo. Esto es:

1) El DNP presenta el informe regional del presupuesto de inversión que el gobierno nacional estima realizar en cada departamento para discusión de las comisiones económicas de Senado y Cámara.

2) En la ponencia para primer debate los ponentes pueden solicitar una nueva propuesta de regionalización, la cual vuelve a ser presentada por el DNP antes de iniciar el segundo debate.

3) Para cumplir con esta tarea, cada entidad de la nación realiza el ejercicio de regionalización ajustada incluyendo los montos aprobados para inversión en el primer debate.

4) Este ejercicio que se somete a la aprobación del legislativo es solo un indicativo de las inversiones, debido a que la localización geográfica de los proyectos puede variar de acuerdo con las necesidades que se identifiquen en la ejecución. En particular, los cambios se pueden generar en aquellos proyectos y programas que funcionan bajo criterios de demanda, es decir, donde la distribución efectiva de recursos depende de la gestión de las entidades territoriales en los programas de cada departamento.

5) Por lo tanto, dentro de la aprobación del presupuesto de inversión que realiza el legislativo queda una partida llamada “presupuesto por regionalizar” que durante la vigencia fiscal es distribuida por el ejecutivo (DNP) en las regiones.

Por esta razón, desde que se presenta el ejercicio de regionalización de inversión como un indicativo al Congreso, se aprueba un monto de inversión dejando que, en la práctica, ese monto “por regionalizar”¹⁷ sea un poder ejercido por el ejecutivo. Esto evidencia la existencia de otra regla no formal en la gestión de las finanzas públicas. Aunque los montos “por regionalizar” se han venido reduciendo —en 2014

¹⁷ La información de la inversión por regionalizar se puede consultar en la página web del DNP, en los informes anuales de regionalización del presupuesto de inversión.

representaban cerca de 5 billones de pesos (10% del presupuesto de inversión) y en 2016 la mitad (5%)—, en 2018 aún se mantenía un monto superior a los 2 billones de pesos por regionalizar.

En las actas de las comisiones económicas se observa el inconformismo de algunos representantes del Congreso frente a este proceso presupuestal que se da en la práctica.

5.2.2 *Color Político y Regional*

La alineación política y regional considera que el desempeño fiscal de un departamento o municipio puede verse influenciado por el partido político o la región del ejecutivo (presidente y ministros) o del legislativo (congresistas). Para estimar estas alineaciones políticas y regionales, se calculan dos índices basados en el modelo de Yanovich (1998), los cuales buscan medir la participación política y regional en el ejecutivo y el legislativo, las ramas donde se toman las decisiones presupuestales del país. Estos índices miden el grado de concentración en la distribución del poder entre los departamentos y municipios, utilizando la metodología de construcción del índice de Gini.

Antes de analizar estos índices, es importante señalar que, de acuerdo con la información recopilada sobre los partidos políticos de gobernadores y alcaldes para el período 2002-2018, proveniente de la Registraduría Nacional Electoral¹⁸, se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

- El número de partidos políticos en la contienda electoral en Colombia ha aumentado durante los últimos 20 años, como consecuencia de las reformas normativas que permitieron un mayor acceso y participación política. Esto ha dado lugar a un incremento en el número de actores políticos involucrados en las negociaciones presupuestales. A continuación, se presenta el crecimiento en el número de partidos y alianzas políticas en las gobernaciones y alcaldías:

Tabla 2
Número de partidos políticos 2002-2018

	Gobernaciones	Alcaldías
2002-2006	8	60
2006-2010	14	94
2010-2014	21	96
2014-2018	24	163

Fuente: Cálculos de la autora

¹⁸ La información fue solicitada por derecho de petición porque no se encuentra publicada en la página web de la Registraduría y consolidada para cada período presidencial con base uniforme para el manejo de datos.

- Los electores de gobernadores y alcaldes en Colombia no se mantienen fieles a un mismo partido político, lo que indica que sus decisiones de voto están guiadas más por los candidatos que por los partidos. Esto se debe, en parte, a que desde la Constitución de 1991 el sistema de partidos dejó de ser bipartidista y a que no existe un estricto comportamiento de bancada. En consecuencia, las relaciones de poder con el gobierno nacional son muy dinámicas y no permiten una proyección confiable para decisiones futuras en materia presupuestal. Por ejemplo, el departamento de Amazonas ha elegido gobernadores de diferentes partidos en los últimos cuatro períodos, al igual que aproximadamente la mitad de los departamentos del país.

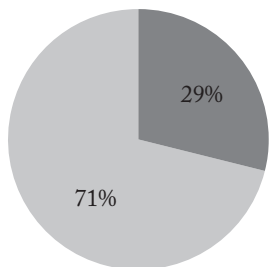
Por otro lado, es importante destacar que, de acuerdo con la información recopilada sobre los parlamentarios que integraron las comisiones económicas durante el período 2002-2018, se consideran los siguientes aspectos:

- En promedio el 25% de los congresistas de cámara y senado que pertenecen a las comisiones económicas fueron condenados, detenidos o están siendo investigados por presunta relación con grupos al margen de la ley “parapolítica” o uso indebido de recursos públicos. Esto pone en evidencia la falta de formalidad o proceso ético y profesional para que un parlamentario pueda integrar las comisiones económicas, así como la afectación que puede tener el proceso de aprobación presupuestal por estos grupos ilegales.
- De acuerdo con las regiones que representan los congresistas que integran las comisiones económicas, entre 2002 y 2018, los departamentos de Antioquia¹⁹ y Atlántico han mantenido una representación continua en los debates presupuestales durante los cuatro períodos presidenciales. Les siguen los congresistas de los departamentos de Valle²⁰, Magdalena, Caldas, Córdoba y Santander, que han integrado las comisiones en al menos tres períodos. Todos estos departamentos pertenecen a las categorías 1 y 2.
- Finalmente, según los partidos políticos representados por los congresistas que integran las comisiones económicas entre 2002 y 2018, los partidos Liberal y Conservador han mantenido su representación en los debates presupuestales durante los cuatro períodos presidenciales. Les siguen el Partido Social de Unidad Nacional y Cambio Radical, que han formado parte de las comisiones en los últimos tres períodos presidenciales.

¹⁹ Categoría especial

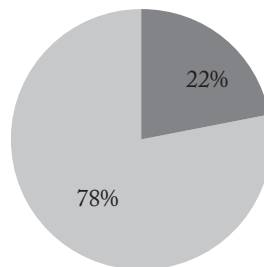
²⁰ Categoría especial

Gráfico 9
Parlamentarios Comisiones económicas 2002-2006



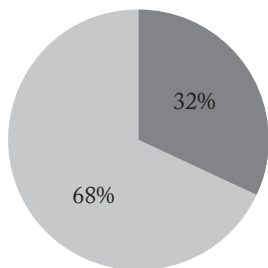
■ Investigados, condenados o detenidos

Parlamentarios Comisiones económicas 2010-2014



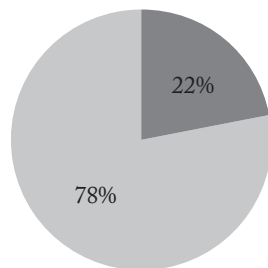
■ Investigados, condenados o detenidos

Parlamentarios Comisiones económicas 2002-2010



■ Investigados, condenados o detenidos

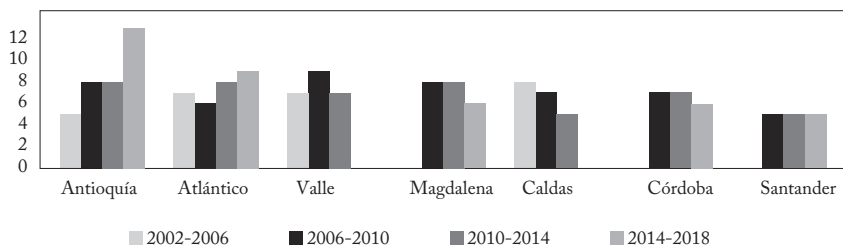
Parlamentarios Comisiones económicas 2010-2014



■ Investigados, condenados o detenidos

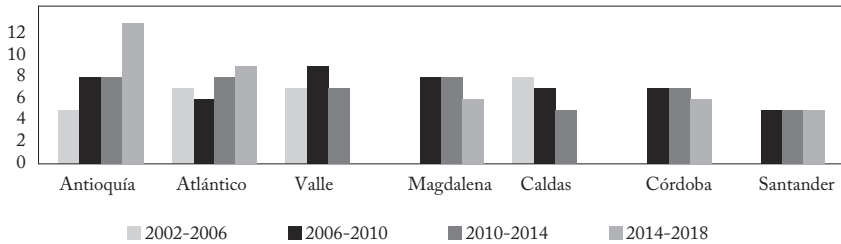
Fuente: Elaborado por la autora

Gráfico 10
Principales congresistas por región en comisiones económicas 2002-2018



Fuente: Elaborado por la autora

Gráfico 11
Principales congresistas por partido en comisiones económicas
2002-2018



Fuente: Elaborado por la autora

A partir de estas consideraciones, se busca medir la participación política y regional de los departamentos y municipios en cada período de gobierno. Para ello, se construye un índice de poder político para los departamentos y municipios, basado en la información de los partidos políticos de los gobernadores y alcaldes, así como de los miembros del ejecutivo (presidente y ministros) y del legislativo (comisiones económicas).

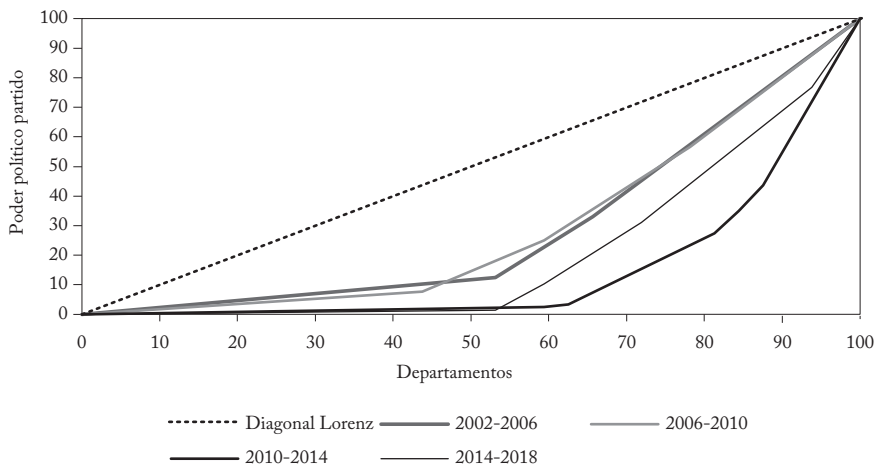
Utilizando los datos de los partidos políticos de los gobernadores y alcaldes en los departamentos y municipios, se calcula el grado de concentración del partido político en el ejecutivo (presidente y ministros) para cada período de gobierno. A continuación, se presenta el diagrama de la curva de Lorenz, que ilustra la concentración acumulada del poder político; su expresión en porcentaje es equivalente al índice de Gini. Cuanto mayor sea el área entre la diagonal punteada y la curva de Lorenz, mayor será la concentración del poder político. Los colores de la curva representan los distintos períodos presidenciales.

La curva de Lorenz en los departamentos muestra que durante el período presidencial de Uribe (2002-2010) se presentó una menor concentración de poder político en comparación con el período presidencial de Santos (2010-2018).

Por el contrario, en los municipios se observa que durante el período presidencial de Uribe (2002-2010) se presentó una mayor concentración de poder político alineado con el ejecutivo en comparación con el período presidencial de Santos (2010-2018).

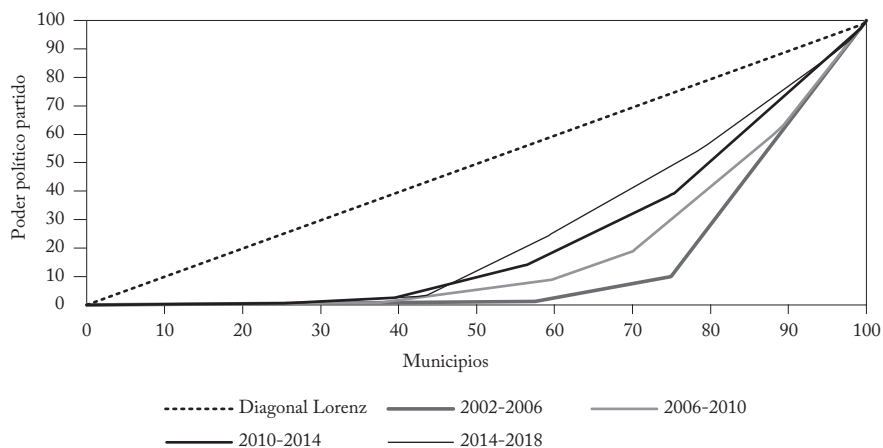
Por lo tanto, se puede concluir que, entre 2002 y 2010, hubo una menor concentración de poder político del presidente Uribe en las gobernaciones, pero una mayor concentración en las alcaldías. De manera similar, entre 2010 y 2018, se observa una mayor concentración

Gráfico 12
Poder por partido político en el ejecutivo (2002-2018)-departamentos-



Fuente: Elaborado por la autora

Gráfico 13
Poder por partido político en el ejecutivo (2002-2018) -municipios-



Fuente: Elaborado por la autora

de poder político del presidente Santos en las gobernaciones, pero una menor concentración de poder político en las alcaldías²¹.

21 Para un análisis más detallado de estas variables políticas consultar el documento completo de tesis.

5.2.3. Variables estructurales

El tamaño poblacional y la estructura socioeconómica pueden afectar el desempeño fiscal de las entidades subnacionales, ya que factores como la dispersión de la población, los ingresos per cápita, el recaudo tributario y el gasto derivado de la dispersión geográfica impactan la actividad económica (Anexo 2).

5.2.4. Variables circunstanciales

En materia ambiental, el conflicto ha tenido un impacto significativo debido a factores como los cultivos ilícitos, la aspersión de glifosato, la minería ilegal, la voladura de oleoductos y la utilización de terrenos para actividades ilegales. Estas actividades han destruido la flora y la fauna, contaminado fuentes hídricas esenciales para la agricultura y la pesca, y causado deforestación y destrucción de cultivos agrícolas que eran el sustento de muchas familias campesinas en las zonas rurales.

En este contexto, la gobernanza de las políticas públicas se ve afectada por actores vinculados al conflicto (tanto víctimas como victimarios). En línea con la literatura revisada previamente, factores circunstanciales como las guerras, las amenazas y los eventos de fuerza mayor pueden afectar el desempeño fiscal de las regiones, no solo por los esfuerzos fiscales que demandan, sino también por los impactos socioeconómicos que generan en el territorio.

6. RESULTADO DEL ANÁLISIS: DESEMPEÑO FISCAL Y REGLAS -FORMALES Y NO FORMALES-

La hipótesis de esta investigación es que, además de las instituciones formales, las reglas no formales derivadas de las relaciones de poder, el color político y la orientación regional, así como factores como la población, la densidad, las asimetrías económicas y el conflicto armado, pueden desempeñar un papel determinante en el desempeño fiscal de las regiones.

Con el fin de comprobar o refutar esta hipótesis principal, se plantean las siguientes preguntas:

6.1 ¿LOS MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS CON MAYOR AUTONOMÍA FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES TIENDEN A MEJORAR SU DESEMPEÑO FISCAL?

Esta pregunta surge de estudios que demuestran una relación directa entre las instituciones presupuestales, entendidas como las reglas

formales con las que se prepara, aprueba e implementa el presupuesto, y el desempeño fiscal de las economías. Investigaciones de autores como Hagen y Harden (1996), Alesina, Hausmann, Stein y Hommes (1996), y Hallenberg, Scartascini y Stein (2010), entre otros, confirman que, en distintas áreas geográficas, las reglas formales representan un mecanismo efectivo y relevante para reducir el déficit fiscal.

En nuestro análisis, las reglas formales de los municipios y departamentos se estiman en función de dos indicadores: la regla fiscal y la autonomía fiscal. Al clasificar el cumplimiento de estas reglas formales por categorías y comparar su evolución con el desempeño fiscal durante los períodos presidenciales de Álvaro Uribe (2002–2010) y Juan Manuel Santos (2010–2018), se observa que:

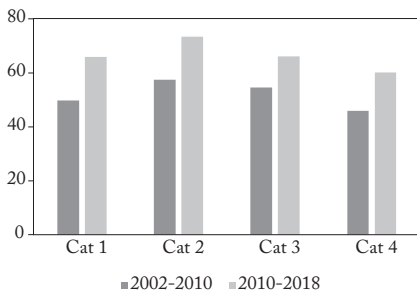
- Existe una relación directa entre el cumplimiento de las reglas fiscales y el desempeño fiscal de los territorios. Como se muestra en las siguientes gráficas, se observa un incremento en la aplicación de las reglas formales, una mayor autonomía fiscal y un mayor cumplimiento de la regla fiscal en los departamentos y municipios entre ambos períodos, lo cual coincide con una mejora en el desempeño fiscal de las regiones en el mismo período.
- Las reglas formales en la categoría 2 son las más estrictas en ambos períodos presidenciales, así como su indicador de desempeño fiscal. En contraste, los departamentos de la categoría 4 presentan las reglas formales y el desempeño fiscal más bajos. Cabe destacar que todas las categorías mejoran sus indicadores entre un período y otro.
- En cuanto a los municipios, aquellos de la categoría 3 presentan la mayor autonomía fiscal y el mayor cumplimiento de las reglas fiscales, así como los mejores indicadores de desempeño fiscal en ambos períodos. En cambio, los municipios de la categoría 6 muestran los niveles más bajos tanto en reglas formales como en desempeño fiscal, situándose significativamente por debajo de las demás categorías. No obstante, todas las categorías de municipios mejoraron sus indicadores entre los dos períodos analizados.

6.2 ¿LOS CONGRESISTAS QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO TIENDEN A AMPLIAR LA BRECHA EN LA INVERSIÓN DE LAS REGIONES QUE REPRESENTAN?

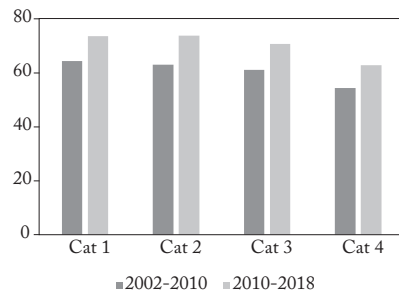
Según Barilleaux y Berkman (2003), el proceso presupuestario es el instrumento mediante el cual los gobernadores se motivan estratégicamente para priorizar sus gastos. Mientras que los legisladores tienden a concentrar sus intereses en sus propias localidades, los gobernadores

Gráfico 14

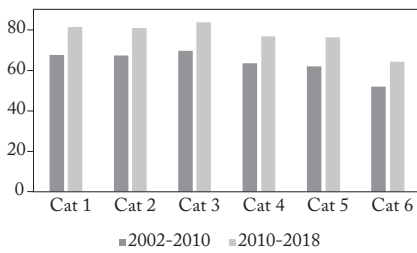
Reglas formales departamentos



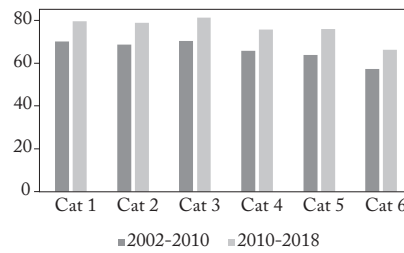
Desempeño fiscal departamentos



Reglas formales municipios



Desempeño fiscal municipios



Fuente: Elaborado por la autora

consideran los intereses de un grupo más diverso. Por esta razón, surge la pregunta de si este proceso podría generar una regla no formal que afecte directamente las decisiones fiscales.

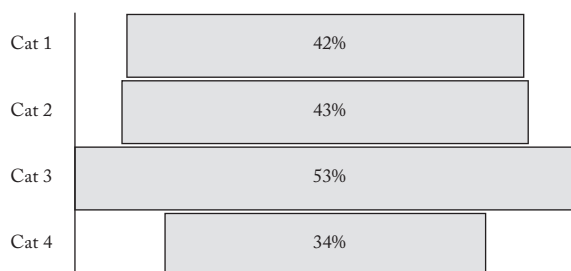
De acuerdo con el análisis de las actas de las comisiones económicas en los debates de aprobación de la ley de presupuesto para cada vigencia y los informes publicados sobre la inversión propuesta por el ejecutivo y aprobada por el legislativo durante el período de análisis, se puede concluir que:

- Existe una regla no formal relacionada con las relaciones de poder, en la medida en que una región puede aumentar su inversión en el legislativo respecto a la propuesta inicial del ejecutivo, siempre y cuando cuente con un parlamentario activo en las discusiones presupuestales de su región dentro de las comisiones económicas.
- En el siguiente gráfico, se muestra la participación de los departamentos, por categoría, que lograron aumentar su inversión después de los debates en el Congreso y que contaron con el apoyo de sus parlamentarios en el proceso de aprobación presupuestal. Por

ejemplo, el 53% de los departamentos de la categoría 3 incrementaron su inversión luego de las discusiones presupuestales.

- Por lo tanto, la asignación anual de inversión en las regiones puede verse influenciada por las relaciones de poder que surgen en el proceso de aprobación del presupuesto. Las regiones que carecen de representación política en las comisiones económicas pueden estar en desventaja en comparación con aquellas que cuentan con parlamentarios activos en los debates.
- Esto también pone en evidencia el papel fundamental de los congresistas frente al poder del ejecutivo, así como la importancia de que las comisiones económicas estén conformadas por parlamentarios que mantengan un alto nivel de diálogo y confrontación con los funcionarios del ejecutivo (Ministerio de Hacienda y DNP) y que, al mismo tiempo, se caractericen por su ética y honestidad. Cabe destacar que, como se señaló anteriormente, un 30% de los miembros de la comisión han sido sancionados o enfrentan investigaciones por actos irregulares, lo cual compromete la transparencia y efectividad del proceso.

Gráfico 15
Aumentaron inversión y fueron discutidos en Congreso



Fuente: Elaborado por la autora

6.3 ¿LOS MUNICIPIOS ALINEADOS POLÍTICA Y REGIONALMENTE CON LOS CONGRESISTAS EN LAS COMISIONES ECONÓMICAS LOGRAN AUMENTAR SU INVERSIÓN DURANTE EL DEBATE PRESUPUESTAL?

Como se evidenció anteriormente, los parlamentarios en las discusiones presupuestales pueden modificar la inversión de las regiones frente a la propuesta inicial del ejecutivo, haciendo uso del poder legislativo que les fue otorgado. La cuestión ahora es determinar si este poder se emplea a favor de las regiones que están alineadas política o regionalmente con los parlamentarios que conforman las comisiones económicas. En esta misma línea, Scartascini y Filc (2007) consideran

que los resultados fiscales no dependen únicamente de las instituciones presupuestales, sino también de las instituciones políticas, así como de la estructura institucional y legal en la que opera el Estado.

A partir de la información sobre los partidos políticos de los alcaldes de los municipios, los partidos de los parlamentarios y la inversión propuesta por el ejecutivo y aprobada por el legislativo durante el período analizado, se puede concluir lo siguiente:

- La mayoría de los municipios alineados política y regionalmente con el legislativo logran aumentar su inversión en el debate presupuestal, en comparación con las regiones no alineadas políticamente. A continuación, se presenta, por categoría, el porcentaje de municipios que incrementaron su inversión en el proceso de aprobación.
- En la categoría 1, el 78% de los municipios alineados políticamente con el legislativo lograron aumentos en la inversión en la asignación final, mientras que solo el 5% de los no alineados obtuvieron incrementos. Este patrón se repite en todas las categorías, incluyendo los municipios de la categoría 6, en los cuales el 88% de los alineados experimentaron aumentos en comparación con solo el 19% de los no alineados.
- Así, se puede identificar una regla no formal de relaciones de poder, en la medida en que una región alineada políticamente con los congresistas de las comisiones económicas tiene una mayor probabilidad de aumentar su inversión en el proceso de aprobación presupuestal que una región que no esté alineada, como se muestra a continuación:

Tabla 3
Alineación política y regional con el legislativo

Municipios	Aumentaron la inversión (proceso de aprobación)	
	Alineados	No alineados
Categoría 1	78%	4,8%
Categoría 2	79%	11,9%
Categoría 3	68%	6,0%
Categoría 4	79%	19,4%
Categoría 5	83%	15,7%
Categoría 6	88%	19,2%

Fuente: Elaborado por la autora

6.4 ¿EN EL PROCESO DE APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO SE TIENDE A AMPLIAR LA BRECHA EN LA INVERSIÓN DE LAS REGIONES DE OPOSICIÓN DEL EJECUTIVO?

Como se mostró anteriormente, las regiones alineadas políticamente con los congresistas de las comisiones económicas pueden presentar ventajas en el momento de la aprobación definitiva de la inversión. La pregunta ahora es si este comportamiento también se observa en las regiones alineadas políticamente con los miembros del ejecutivo. De acuerdo con los estudios de Flammand (2006), existe una correlación entre la asignación de transferencias de fondos federales y la división vertical del gobierno, donde los gobiernos subnacionales de oposición reciben, en promedio, mayores transferencias.

Con base en la información sobre los partidos políticos del presidente, los miembros del gabinete (ministerios), los alcaldes de los municipios y la inversión propuesta por el ejecutivo y aprobada por el legislativo durante el período de análisis, se observa lo siguiente:

- Entre los municipios que incrementaron su inversión en el proceso de aprobación, no se presenta un comportamiento generalizado entre aquellos alineados y no alineados políticamente con el ejecutivo.
- En todas las categorías de municipios, excepto en la categoría 1, la mayoría de los municipios alineados políticamente con el ejecutivo lograron aumentos en la inversión durante la aprobación presupuestal. En la categoría 1, los porcentajes son similares: el 34% de los municipios alineados y el 35% de los no alineados lograron incrementos en la inversión.
- Aunque la participación de municipios que incrementaron la inversión durante la aprobación es bastante similar en las categorías 1, 2 y 3, independientemente de su alineación política, en los municipios de las categorías 4, 5 y 6 los alineados con el ejecutivo lograron mayores aumentos en comparación con los no alineados (ver Tabla 4). Por lo tanto, esta regla no formal podría aplicarse a algunas categorías de municipios.

De acuerdo con la información de los partidos políticos del presidente, de los miembros del gabinete (ministerios) y de los alcaldes de los municipios, y de la inversión presentada por el ejecutivo y la aprobada por el legislativo para el período de análisis, se puede mostrar que:

- Entre los municipios que aumentaron su inversión en el proceso de aprobación presupuestaria, no se evidencia un comportamiento generalizado entre aquellos alineados y no alineados políticamente con el ejecutivo.

- En todas las categorías de municipios, excepto en la categoría 1, la mayoría de los municipios alineados políticamente con el ejecutivo lograron aumentos en la inversión durante la aprobación. En la categoría 1, los porcentajes son similares, con un 34% de los municipios alineados y un 35% de los no alineados que obtuvieron incrementos en la inversión.
- Aunque la proporción de municipios que aumentaron su inversión durante la aprobación es similar entre alineados y no alineados en las categorías 1, 2 y 3, en las categorías 4, 5 y 6, los municipios alineados con el ejecutivo lograron mayores incrementos en comparación con los no alineados (ver Tabla 4). Por lo tanto, esta regla no formal podría aplicarse específicamente a algunas categorías de municipios.

Tabla 4
Alineación política con el ejecutivo

Municipios	Aumentaron la inversión (proceso de aprobación)	
	Alineados	No alineados
Categoría 1	33,8%	34,9%
Categoría 2	47,4%	31,0%
Categoría 3	36,6%	34,7%
Categoría 4	45,0%	24,4%
Categoría 5	42,6%	28,0%
Categoría 6	43,3%	25,6%

Fuente: Elaborado por la autora

6.5 ¿LOS MUNICIPIOS ALINEADOS POLÍTICAMENTE CON EL PARTIDO DEL PRESIDENTE AUMENTAN SU INVERSIÓN DURANTE EL PERÍODO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL?

Como se analizó previamente, Hallenberg, Scartascini y Stein (2010) señalan que, cuanto mayor es la discrecionalidad del ejecutivo durante la etapa de ejecución, mayor es la tendencia a sobreestimar los ingresos en la etapa de aprobación. Asimismo, Letelier y Neyra (2013) estudian dos enfoques que explican las estrategias utilizadas por los gobiernos al asignar transferencias: el enfoque del “*votante bisagra*” (swing voter) y la hipótesis del “*votante alineado*”. El primer enfoque sugiere que las transferencias desde el nivel central tienden a favorecer las regiones con una mayor proporción de votantes indecisos, considerados políticamente atractivos (Lindbeck & Weibull, 1987). En el segundo enfoque, las transferencias se asignan a las regiones donde el gobierno nacional obtuvo un mayor número de votos (Cox &

McCubbins, 1986). Un tercer enfoque de economía política propone que el gobierno nacional dirija las transferencias fiscales a los grupos de oposición como una estrategia política (Dixit & Londregan, 1996).

La cuestión, entonces, es si las regiones alineadas políticamente con el ejecutivo podrían beneficiarse con un aumento en la inversión durante el periodo de ejecución. Como se explicó en el apartado anterior, el ejercicio de regionalización de inversión presentado por el DNP es solo un indicativo al Congreso, que en la práctica aprueba un monto de inversión y deja un porcentaje “por regionalizar” a discreción del ejecutivo. Esto podría interpretarse como una regla no formal en la gestión de las finanzas públicas, considerando que las adiciones presupuestales requieren la aprobación del legislativo, a excepción de dos casos: las adiciones resultantes de convenios interadministrativos (cuando las entidades del presupuesto nacional celebran contratos entre sí) y las adiciones derivadas de donaciones de otros gobiernos o instituciones nacionales o internacionales, las cuales deben incorporarse al presupuesto mediante un decreto del gobierno nacional.

Con base en la información sobre los partidos políticos del presidente, de los miembros del gabinete (ministerios) y de los alcaldes de los municipios, así como en los datos sobre la inversión aprobada por el legislativo y ejecutada en los territorios para el período de análisis, se puede concluir que:

- La mayoría de los municipios no alineados políticamente con el ejecutivo lograron aumentar su inversión durante el proceso de ejecución, en comparación con las regiones políticamente alineadas. A continuación, se presenta el porcentaje de municipios en cada categoría que incrementaron su inversión en el periodo de ejecución.
- En la categoría 1, el 58% de los municipios no alineados políticamente con el ejecutivo lograron incrementos en la inversión durante el periodo de ejecución, mientras que solo el 43% de los alineados experimentaron aumentos. Este patrón se mantiene en todas las categorías, mostrando una mayor proporción de aumentos entre los municipios no alineados. Incluso en la categoría 3, el 84% de los municipios que incrementaron su inversión no estaban alineados con el ejecutivo, frente a solo el 26% de los alineados.
- Aunque la proporción de municipios que aumentaron su inversión durante la ejecución es similar entre alineados y no alineados, en todas las categorías la participación de los no alineados es mayor. Esto sugiere una posible regla no formal de relaciones de poder, donde una región políticamente no alineada (o de oposición) al ejecutivo tiene una mayor probabilidad de aumentar su inversión

en el proceso de ejecución que una región alineada (ver Tabla 5). Este comportamiento podría deberse, como sugieren algunos estudios, a la necesidad del ejecutivo de negociar con las regiones de oposición y a los intereses electorales de cara a futuras elecciones.

Tabla 5
Alineación política con el ejecutivo

Municipios	Aumentaron la inversión (en ejecución)	
	Alineados	No alineados
Categoría 1	42,6%	55,7%
Categoría 2	48,9%	50,0%
Categoría 3	26,2%	83,5%
Categoría 4	46,1%	55,2%
Categoría 5	43,9%	60,0%
Categoría 6	42,3%	54,3%

Fuente: Elaborado por la autora

6.6 ¿LAS ASIMETRÍAS SOCIO-ECONÓMICAS AMPLÍAN LA BRECHA EN EL DESEMPEÑO FISCAL DE LAS REGIONES?

Esta pregunta surge de los estudios que muestran que el número de regiones y el área relativa, la población y la riqueza afectan el diseño y funcionamiento del sistema político federal (Watts, 2001, 2008). Para (Cameron, 2001) el tamaño del país, la población, la composición demográfica y los aspectos geográficos influyen en el funcionamiento del sistema político y económico.

Por lo tanto, se considera que el tamaño poblacional y la estructura socioeconómica pueden afectar el desempeño fiscal de las regiones, ya que factores como la dispersión de la población, los ingresos per cápita, el recaudo tributario y el gasto relacionado con la dispersión geográfica influyen en la actividad económica de cada región.

En el análisis, al comparar el desempeño fiscal con la asimetría socioeconómica calculada para los municipios en cada categoría, se observa lo siguiente:

- Los municipios que presentan mejores condiciones socioeconómicas —en términos de densidad de población, menores niveles de necesidades básicas insatisfechas e ingresos per cápita más altos— muestran en su mayoría un desempeño fiscal solvente.
- En las categorías 1, 2 y 3, más del 95% de los municipios con ventajas socioeconómicas presentan un alto desempeño fiscal. Para las categorías 4 y 5, este porcentaje es superior al 85%, mientras que para la categoría 6 alcanza el 73%.

- Las ventajas socioeconómicas de los municipios en todas las categorías mejoraron entre los dos períodos presidenciales analizados, al igual que su desempeño fiscal.
- En contraste, los municipios que presentan peores condiciones socioeconómicas en términos de densidad de población, mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas e ingresos per cápita más bajos, muestran en su mayoría un desempeño fiscal en deterioro.
- En las categorías 1 y 2 no se encuentran municipios con un desempeño fiscal en deterioro. En la categoría 3, el 100% de los municipios con desventajas socioeconómicas presenta un bajo desempeño fiscal. En las categorías 4 y 5, más del 80% de los municipios con desventajas socioeconómicas muestran un desempeño fiscal deteriorado, y en la categoría 6, el 94% de los municipios en peores condiciones socioeconómicas presentan el peor desempeño fiscal.
- Esta tendencia sugiere la existencia de una posible regla no formal: la asimetría en términos de población y riqueza dentro de cada categoría de municipios. Los municipios con mayores ventajas socioeconómicas tienden a tener un mejor desempeño fiscal que aquellos con desventajas en términos de densidad de población, concentración de riqueza e ingresos per cápita.
- Asimismo, se observan asimetrías entre categorías. Los municipios de la categoría 6 con alto desempeño fiscal tienen una menor proporción de municipios en buenas condiciones socioeconómicas, lo que indica que estos municipios pueden estar realizando un esfuerzo fiscal superior al de las categorías más altas para alcanzar buenos resultados. Por el contrario, el 94% de los municipios de la categoría 6 con desventajas socioeconómicas presentan el peor desempeño fiscal (ver Tabla 6). Esto sugiere que la densidad poblacional, la concentración de riqueza y los ingresos per cápita desfavorables afectan negativamente su gestión fiscal.

Tabla 6
Desempeño fiscal y condiciones socio-económicas

Desempeño fiscal solvente y mejores condiciones socio-económicas		Desempeño fiscal en deterioro y peores condiciones socio-económicas	
Municipios	%	Municipios	%
Categoría 1	95,0%	Categoría 1	
Categoría 2	95,4%	Categoría 2	
Categoría 3	96,5%	Categoría 3	100,0%
Categoría 4	89,2%	Categoría 4	84,6%
Categoría 5	87,7%	Categoría 5	82,6%
Categoría 6	72,9%	Categoría 6	93,7%

Fuente: Elaborado por la autora

6.7 ¿EL CONFLICTO ARMADO AMPLÍA LA BRECHA EN EL DESEMPEÑO FISCAL DE LAS REGIONES?

De acuerdo con Cameron (2001), además de los factores sociales, históricos y políticos, existen factores circunstanciales como amenazas, guerras y eventos de fuerza mayor que afectan significativamente la gobernanza. En la mayoría de los casos, estos eventos tienden a incrementar el grado de centralización en el país afectado.

En el modelo analítico de esta investigación, se incorpora un factor circunstancial particularmente relevante para el contexto colombiano: el conflicto armado. Este conflicto se concentra en ciertas regiones del país, donde impacta negativamente la capacidad productiva, altera las condiciones sociales y provoca el desplazamiento de la población debido a la violencia. Así, el conflicto armado se incorpora como un factor circunstancial, estimado a través de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. La hipótesis es que una menor tasa de homicidios estaría asociada con una ventaja relativa del territorio en términos de gestión fiscal y desempeño.

Al analizar los datos, se observan las siguientes tendencias:

- Los municipios que presentan menores tasas de homicidio por conflicto armado presentan, en su mayoría, un desempeño fiscal solvente²².
- En las categorías 1 a 5 más del 94% de los municipios con menor conflictividad armada presenta un alto desempeño fiscal. Para la categoría 6 ese porcentaje es del 69%.
- El conflicto armado de los municipios de todas las categorías mejoró entre los dos períodos presidenciales, así como su desempeño fiscal.
- Al contrario, los municipios con mayor conflicto armado presentan en su mayoría un desempeño fiscal en deterioro²³.
- En las categorías 1 a 5 más del 60% de los municipios con mayor conflicto armado presentan un bajo desempeño fiscal. Para la categoría 6 ese porcentaje es del 44%.
- Como se observa, podría considerarse como una regla no formal el conflicto armado al interior de cada categoría de municipios. Los municipios que tienen menores conflictos pueden tener mejor desempeño fiscal que los municipios con mayores conflictos.

²² Aquellos que tienen un índice de desempeño fiscal superior a 60 conforme a la clasificación del DNP.

²³ Aquellos que tienen un índice de desempeño fiscal inferior a 40 conforme a la clasificación del DNP.

- También se pueden identificar asimetrías entre categorías. Los municipios de la categoría 6 que presentan un alto desempeño fiscal son, en su mayoría, aquellos con menor presencia de conflicto armado (ver Tabla 7). Esto evidencia que algunos municipios de dicha categoría logran mantener niveles altos de desempeño fiscal a pesar de tener mayores índices de conflicto. En contraste, solo el 44% de los municipios de la categoría 6 con altos niveles de conflicto presentan el peor desempeño fiscal. Esta cifra es la más baja en comparación con las demás categorías, lo que sugiere que, en estos municipios, el conflicto armado podría no ser tan determinante en el desempeño fiscal como lo son otras variables, como las condiciones socioeconómicas.

Tabla 7
Desempeño fiscal y conflicto armado

Desempeño fiscal solvente y menor conflicto armado		Desempeño fiscal en deterioro y mayor conflicto armado	
Municipios	%	Municipios	%
Categoría 1	100,0%	Categoría 1	66,2%
Categoría 2	98,7%	Categoría 2	71,7%
Categoría 3	98,8%	Categoría 3	67,1%
Categoría 4	98,3%	Categoría 4	69,8%
Categoría 5	94,1%	Categoría 5	63,3%
Categoría 6	68,5%	Categoría 6	44,2%

Fuente: Elaborado por la autora.

Este análisis confirma lo señalado por Collier (2003) sobre la relación positiva entre paz y economía: cuando los índices de desarrollo de una sociedad mejoran, los riesgos de inestabilidad política y conflicto armado disminuyen. No obstante, esta relación también puede volverse negativa, ya que las “guerras civiles” tienden a surgir en los países más pobres y desiguales. Collier sostiene que, a medida que aumentan la pobreza y la inequidad, también lo hace la probabilidad de que una sociedad enfrente inestabilidad política o conflicto armado.

Las preguntas respondidas en este estudio permiten confirmar las interacciones entre las reglas fiscales, las reglas no formales y el desempeño fiscal en los territorios. Se demuestra que los municipios y departamentos con mayor autonomía fiscal y cumplimiento de las reglas fiscales presentan mejores niveles de desempeño fiscal, mostrando una correlación positiva entre el cumplimiento de reglas formales y el desempeño financiero.

Además, se observa que los congresistas involucrados en la aprobación presupuestaria logran incrementar la inversión en sus regiones.

Esto revela una regla no formal de relaciones de poder, ya que una región puede aumentar su inversión legislativa si tiene representación activa en las comisiones económicas. Asimismo, los municipios alineados política y regionalmente con el legislativo tienden a obtener mayores inversiones durante el debate presupuestal, en contraste con los no alineados. Sin embargo, en el proceso de ejecución presupuestal, son los municipios de oposición o no alineados políticamente con el ejecutivo los que logran incrementar sus inversiones.

Las asimetrías socioeconómicas también amplían las brechas de desempeño fiscal. Los municipios con mejores condiciones socioeconómicas suelen mostrar un desempeño fiscal solvente, mientras que aquellos con altos niveles de conflicto armado, evidenciados en las tasas de homicidio, presentan menores niveles de solvencia fiscal.

En resumen, esta investigación confirma que existe una relación directa entre el cumplimiento de las reglas formales y el desempeño fiscal de los territorios. Sin embargo, el desempeño fiscal también está influenciado por reglas no formales derivadas de asimetrías socioeconómicas, acuerdos políticos, negociaciones entre poderes y el conflicto armado.

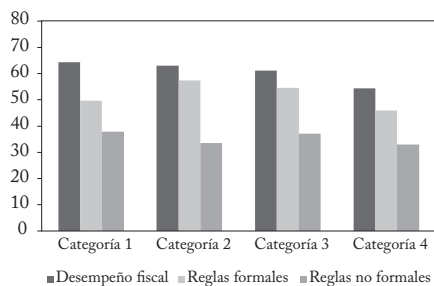
6.8 DINÁMICAS ENTRE LOS PERÍODOS URIBE Y SANTOS

Al comparar los indicadores de desempeño fiscal, reglas formales (RF) y reglas no formales (RNF) entre los períodos presidenciales de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2018), se observa que los departamentos de la categoría 1 (mayores ingresos) tuvieron el mejor desempeño fiscal promedio durante el período de Uribe, a pesar de que los departamentos de las categorías 2 y 3 presentaban mejores indicadores de reglas formales. Este resultado sugiere que las reglas no formales, que fueron particularmente altas para la categoría 1 en este período, podrían estar afectando positivamente su desempeño fiscal. De igual manera, se vuelve importante identificar qué reglas no formales pudieron impactar negativamente el desempeño fiscal de los departamentos de la categoría 2, a pesar de su alto cumplimiento de reglas formales (Ilustración 8).

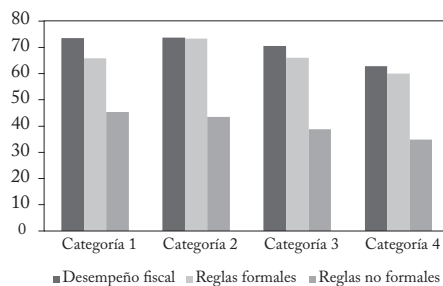
En el período de Santos (2010-2018), los departamentos de la categoría 2 mostraron el mejor desempeño fiscal, acompañado de un incremento significativo en sus indicadores de reglas formales y no formales, especialmente en relaciones de poder y negociación presupuestal (RP), así como en una mejora en el indicador de conflicto armado (FC). Este comportamiento es consistente con los hallazgos previos sobre la influencia de estas variables en el desempeño fiscal.

Finalmente, en cuanto a la asimetría de población y riqueza (ASE), los departamentos de la categoría 1 poseen mayores ventajas socioeconómicas que favorecen la gestión fiscal de sus gobernadores. En contraste, los departamentos de la categoría 4 presentan desventajas significativas en términos de densidad poblacional, concentración de riqueza e ingresos per cápita, lo cual afecta su capacidad de gestión fiscal, tal como se analizó anteriormente. Este análisis ayuda a comprender cómo las reglas no formales y las dinámicas socioeconómicas y políticas impactaron diferencialmente el desempeño fiscal en ambos períodos de gobierno.

Gráfico 16
2002-2010

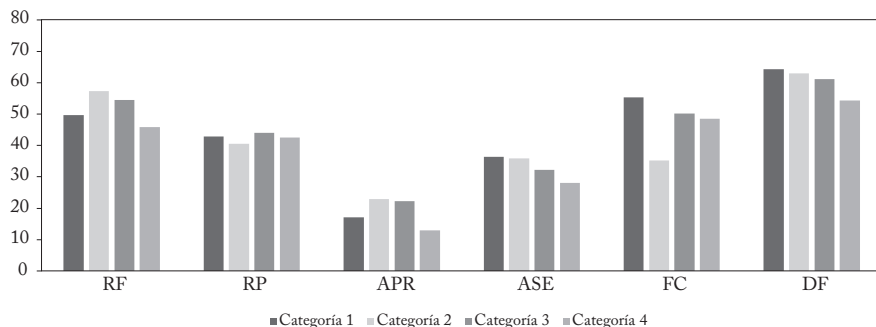


2010-2018



Fuente: Elaborado por la autora

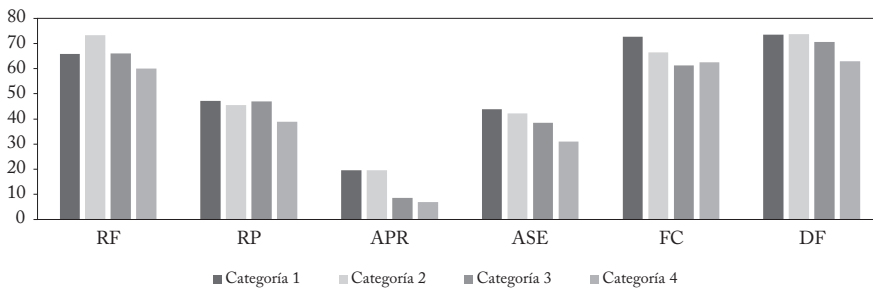
Gráfico 17
Reglas formales y no formales 2010-2002



Fuente: Elaborado por la autora

Estas comparaciones permiten evidenciar que, aunque los departamentos de la categoría 2 mostraron el mayor cumplimiento de reglas formales durante el período de Uribe, los altos niveles de conflicto armado, especialmente en Norte de Santander, afectaron negativamente su desempeño fiscal. En el período de Santos, los departamentos

Gráfico 18
Reglas formales y no formales 2010-2018



Fuente: Elaborado por la autora

que lograron reducir sus tasas de homicidios por conflicto armado presentaron una mejora en su desempeño fiscal, lo cual permitió que la categoría 2 alcanzara el promedio más alto de desempeño fiscal en comparación con las demás categorías.

Asimismo, se observan brechas persistentes en el desempeño fiscal entre los departamentos de las categorías 1 y 4, aunque estos últimos mejoraron significativamente en el cumplimiento de reglas formales. Esto indica que los departamentos de menores ingresos requieren mejoras en sus reglas no formales para poder cerrar las brechas con respecto a las demás categorías.

En cuanto a los municipios, la comparación entre los períodos de Uribe y Santos muestra que los de la categoría 3 (ingresos intermedios) presentaron en promedio el mejor desempeño fiscal entre 2002-2010, así como los mejores indicadores de reglas formales. Por su parte, los municipios de mayores ingresos en la categoría 1 mostraron los niveles más altos de reglas no formales, lo cual sugiere que estas reglas podrían estar contribuyendo positivamente a su desempeño fiscal.

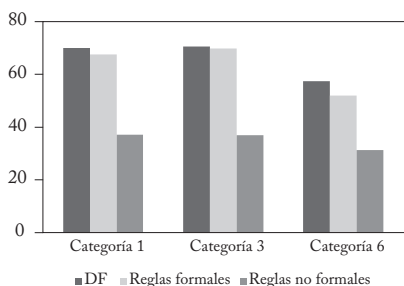
Durante el período de Santos (2010-2018), los municipios de la categoría 3 volvieron a destacar en desempeño fiscal, con un aumento significativo en su autonomía fiscal, reflejado en las reglas formales. Estos municipios, que representan el 1% del total, demostraron la menor dependencia fiscal en ese período, como es el caso de Copacabana, Girardota y La Ceja en Antioquia, y Cota, Ricaurte, Sopó y Tenjo en Cundinamarca.

En términos socioeconómicos, los municipios de las categorías 1 y 2 presentaron los indicadores más altos, mientras que los de la categoría 6 enfrentaron desventajas en densidad poblacional, concentración de riqueza e ingresos per cápita, afectando su capacidad de gestión fiscal. Además, los municipios de la categoría 1 mostraron

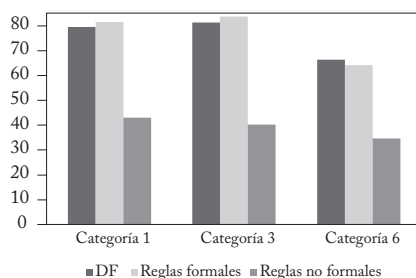
el mayor crecimiento en reglas no formales entre ambos períodos, principalmente debido a la reducción del conflicto armado.

Finalmente, es importante señalar que, aunque todas las categorías de municipios mejoraron sus niveles de desempeño fiscal, así como sus reglas formales y no formales entre un período y otro, las brechas de desempeño fiscal entre los municipios de las categorías 1 y 3, y los de la categoría 6, se mantuvieron.

Gráfico 19
2002-2010

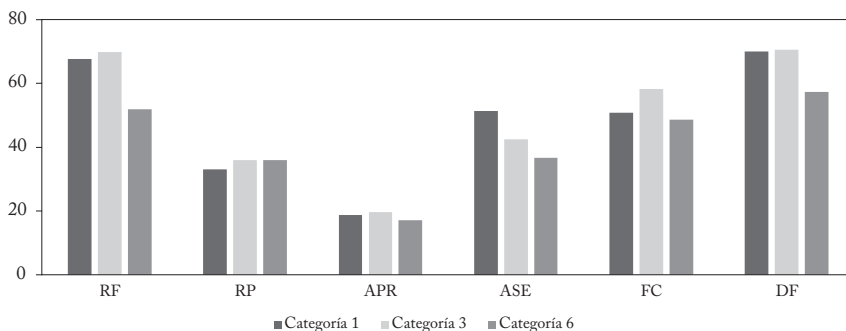


2010-2018



Fuente: Elaborado por la autora

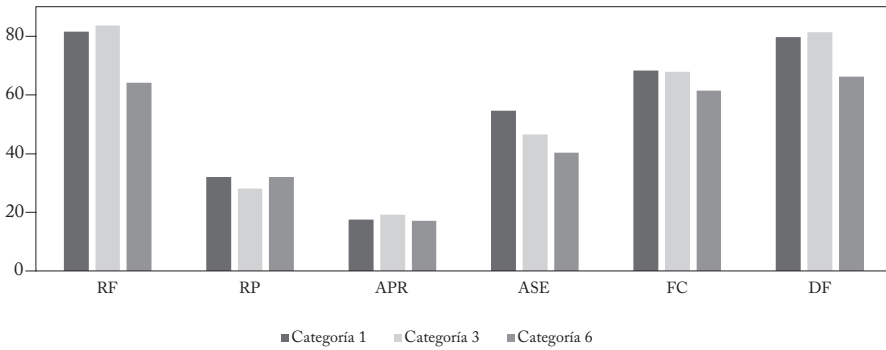
Gráfico 20
Reglas formales y no formales 2002-2010



Fuente: Elaborado por la autora

Estas comparaciones permiten observar que, durante todo el período, los municipios de la categoría 3 mostraron la mayor autonomía fiscal y el más alto cumplimiento de reglas formales (RF). Aunque sus relaciones de poder (RP) disminuyeron entre los dos períodos, mantuvieron el indicador más alto de alineación político-regional (APR), lo que contribuyó a que alcanzaran el mejor desempeño fiscal en el período de Santos.

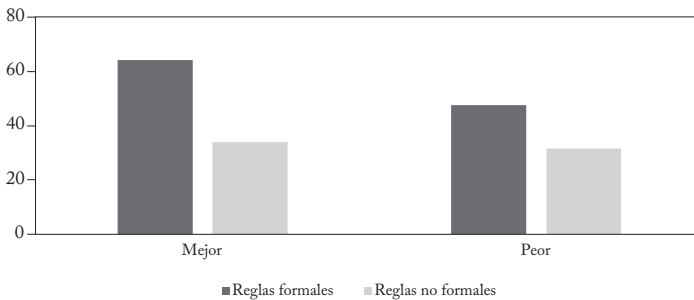
Gráfico 21
Reglas formales y no formales 2010-2018



Fuente: Elaborado por la autora

Dado que la categoría 6 agrupa aproximadamente al 90% de los municipios del país, se realizó una comparación dentro de esta categoría entre los municipios con los mejores niveles de desempeño fiscal (promedios superiores a 60, considerados solventes) y aquellos con los niveles más bajos (promedios inferiores a 40, considerados en deterioro).

Gráfico 22
Municipios Categoría 6



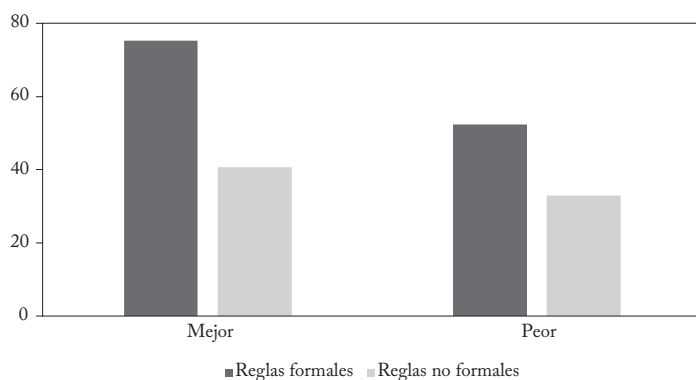
Fuente: Elaborado por la autora

Como se observa, los municipios con mejor desempeño fiscal dentro de la categoría 6 presentan mayores niveles de cumplimiento de reglas formales y niveles similares en el indicador de reglas no formales. Esto sugiere que, dentro de esta categoría, una buena gestión en el desempeño fiscal está relacionada principalmente con el cumplimiento de las reglas formales.

Al realizar este mismo análisis para los municipios de mayores ingresos (categoría 1), que representan el 2% del total de municipios del país, también se evidencia que aquellos con mejor desempeño fiscal muestran un mayor nivel de cumplimiento de reglas formales. Sin embargo, en este caso, también presentan indicadores más altos de reglas no formales.

En resumen, en los municipios de la categoría 1, la buena gestión del desempeño fiscal parece depender tanto del cumplimiento de reglas formales como de niveles elevados de reglas no formales.

Gráfico 23
Municipios Categoría 1



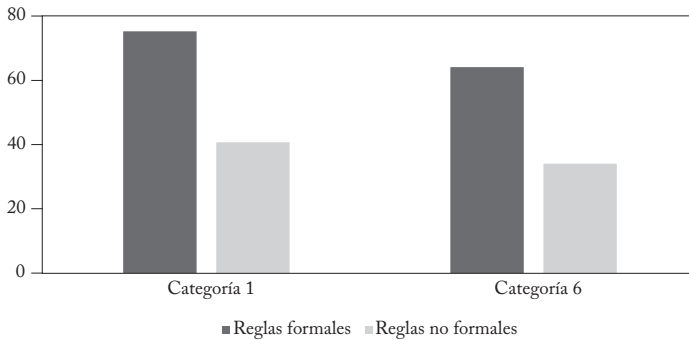
Fuente: Elaborado por la autora

Al comparar los municipios de mejor desempeño fiscal entre las categorías 1 y 6, se observa que aquellos con mejor gestión en la categoría 1 presentan niveles más altos tanto de reglas formales como de reglas no formales en comparación con los de mejor gestión en la categoría 6. Esto sugiere que las reglas no formales pueden influir, e incluso mejorar, el desempeño fiscal de las regiones.

Asimismo, al comparar los municipios con peor desempeño fiscal entre las categorías 1 y 6, se observa que aquellos con peor gestión en la categoría 6 presentan niveles más altos tanto de reglas formales como de reglas no formales en comparación con los de peor gestión en la categoría 1. Esto sugiere que:

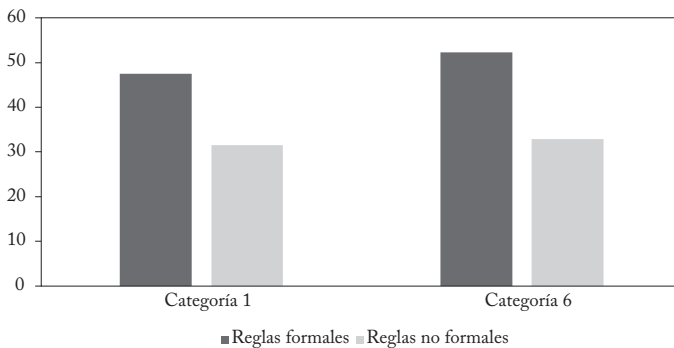
- El cumplimiento de las reglas formales no es el único factor determinante para una mejor gestión en el desempeño fiscal, y
- Las reglas no formales pueden tener un impacto mayor en el desempeño fiscal de las regiones de menores ingresos.

Gráfico 24
Municipios categorías 1 y 6 -mejor desempeño fiscal-



Fuente: Elaborado por la autora

Gráfico 25
Municipios Categorías 1 y 6 -Peor desempeño fiscal-



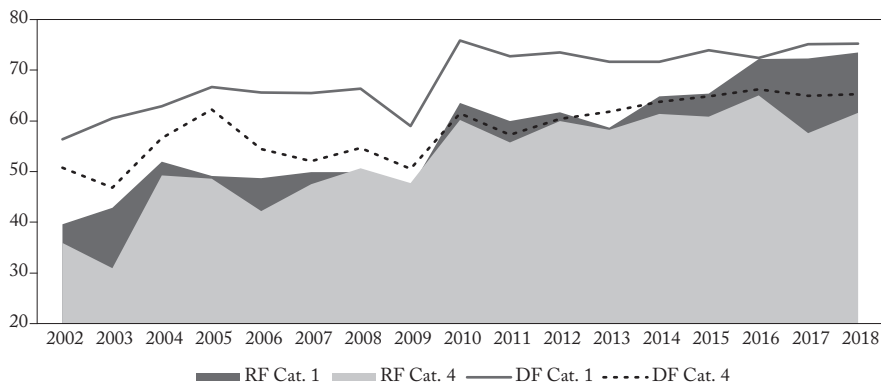
Fuente: Elaborado por la autora

Al graficar los indicadores de desempeño fiscal (DF) y reglas formales (RF) de los departamentos de mayores ingresos (Categoría 1) y menores ingresos (Categoría 4) para todo el período de análisis, se evidencian las brechas que han persistido desde 2002.

Los indicadores de los departamentos de la Categoría 1, representados en gris oscuro, muestran un mayor cumplimiento de las reglas formales en comparación con los de la Categoría 4, así como mejores resultados en el desempeño fiscal. En la gráfica, se puede observar que la brecha en el cumplimiento de las reglas formales podría estar contribuyendo a la brecha en el desempeño fiscal.

Al graficar el indicador de reglas no formales (RNF), se observa que los departamentos de la Categoría 1 (representados en gris oscuro)

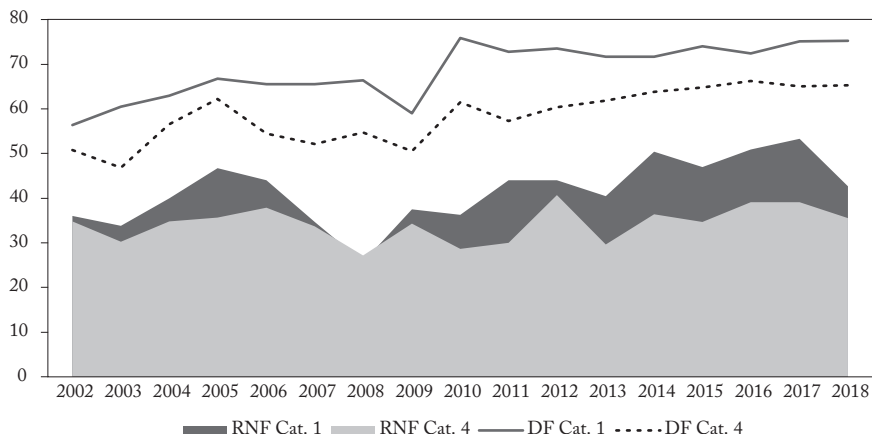
Gráfico 26
Brechas en los departamentos
Brechas en reglas formales vs Brechas en desempeño fiscal



Fuente: Elaborado por la autora

presentan mayores niveles de reglas no formales en comparación con los de la Categoría 4 (representados en verde), así como mejores indicadores de desempeño fiscal. En la gráfica, se aprecia que la brecha en el cumplimiento de reglas no formales podría estar contribuyendo a la brecha en el desempeño fiscal entre ambas categorías.

Gráfico 27
Brechas en reglas no formales vs Brechas en desempeño fiscal



Fuente: Elaborado por la autora

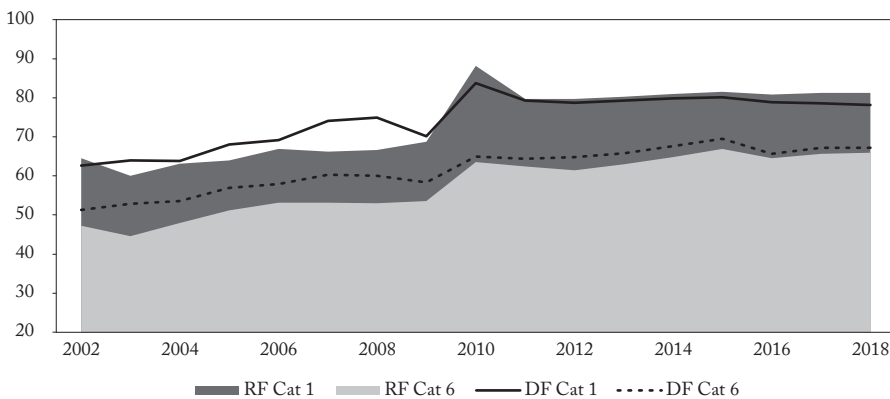
Al comparar ambas gráficas, se puede inferir que las brechas en el desempeño fiscal entre los departamentos de mayores ingresos y los de menores ingresos podrían originarse tanto en las diferencias en el cumplimiento de las reglas formales como en las reglas no formales. De hecho, las brechas en las reglas no formales son más pronunciadas que las observadas en el gráfico de reglas formales.

Por otro lado, al graficar los indicadores de desempeño fiscal (DF) y reglas formales (RF) de los municipios de mayores ingresos (Categoría 1) y de menores ingresos (Categoría 6) para todo el período de análisis, se pueden observar las brechas que se han mantenido desde 2002. Los indicadores de los municipios de la Categoría 1, representados en gris oscuro, muestran un mayor cumplimiento en las reglas formales en comparación con los de la Categoría 6, así como mejores resultados de desempeño fiscal. La gráfica evidencia que existe una brecha en el cumplimiento de las reglas formales que podría estar generando la brecha en el desempeño fiscal entre ambas categorías.

Gráfico 28

Brechas en los municipios

Brechas en las reglas formales vs Brechas en el desempeño fiscal

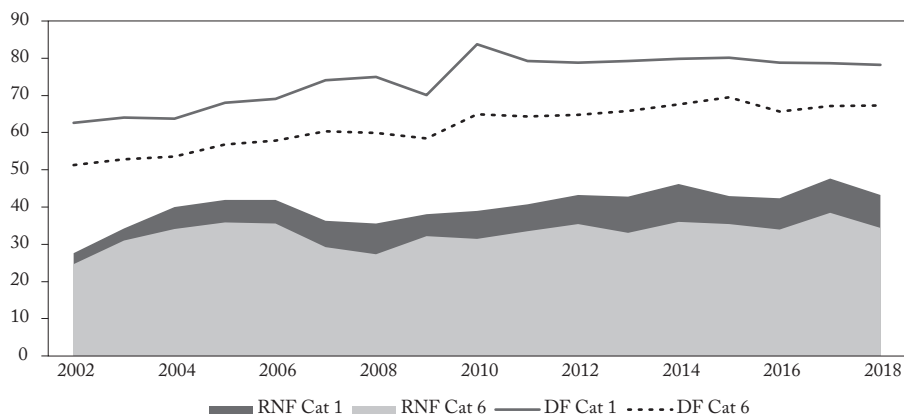


Fuente: Elaborado por la autora

Al realizar la gráfica con el indicador de regla no formal (RNF), se pone en evidencia que los municipios de la categoría 1 (en gris oscuro) tienen mayores reglas no formales que los de la categoría 6 (en gris claro), así como mejores indicadores de desempeño fiscal. En la gráfica se puede notar que hay una brecha en las reglas no formales que puede generar la brecha en el desempeño fiscal.

Gráfico 29

Brechas reglas no formales vs Brechas en el desempeño fiscal



Fuente: Elaborado por la autora

Al comparar ambas gráficas, se puede inferir que las brechas en el desempeño fiscal entre los municipios de mayores ingresos y los de menores ingresos podrían estar causadas por las diferencias en el cumplimiento tanto de las reglas formales como de las no formales. Sin embargo, las brechas en las reglas formales resultan ser más amplias que las observadas en el gráfico de reglas no formales.

CONCLUSIONES

La investigación demuestra que los municipios de la categoría 6, correspondientes a los de menores ingresos, presentan los niveles más bajos de desempeño fiscal. Aunque esta categoría también muestra el menor cumplimiento de las reglas formales, es destacable que 731 municipios de este grupo (81%) han cumplido con la regla fiscal durante el período analizado (2002-2018). En otras palabras, la mayoría de los municipios en Colombia cumplen con las reglas fiscales, pero esto no ha sido suficiente para equiparar su desempeño con el de los municipios de mayores ingresos. Esto evidencia la necesidad de reformar las reglas formales y de reconocer el papel de las reglas no formales para mejorar sus resultados fiscales.

Al comparar los municipios con mejor desempeño fiscal de las categorías de mayores ingresos (1) y menores ingresos (6), se observa que los de mayores ingresos presentan niveles más altos tanto en el cumplimiento de reglas formales como de reglas no formales. Esto

sugiere que las reglas no formales pueden tener un efecto positivo en el desempeño fiscal de las regiones.

Por otro lado, al comparar los municipios con peor desempeño fiscal entre las dos categorías, se observa que los de peor gestión en la categoría de menores ingresos presentan mayores niveles de cumplimiento de reglas formales que los de peor gestión en la categoría de mayores ingresos. Esto indica que el mero cumplimiento de las reglas formales no es suficiente para asegurar un mejor desempeño fiscal.

A pesar de ello, los municipios que presentan un mayor cumplimiento de reglas formales tienden a tener un mejor desempeño fiscal. Esto sugiere la necesidad de un mayor apoyo institucional y de mayor autonomía fiscal, para que los municipios de menores ingresos puedan adaptar sus reglas formales a las particularidades de cada territorio.

Finalmente, al responder las preguntas de investigación, se concluye que las regiones con mayor autonomía fiscal y cumplimiento de las reglas fiscales muestran mejores niveles de desempeño fiscal. Además, se confirma la existencia de reglas no formales o prácticas informales que emergen durante el proceso presupuestario, influenciadas por las relaciones de poder y las negociaciones entre actores.

Algunos departamentos han comprendido que mantener representantes de su partido político o región en las comisiones económicas del Congreso les permite acceder a mayores niveles de inversión a través del debate presupuestal. Entre 2002 y 2018, los departamentos de Antioquia²⁴ y Atlántico han mantenido representación en todos los debates presupuestales de los cuatro períodos presidenciales, seguidos de los congresistas de los departamentos de Valle²⁵, Magdalena, Caldas, Córdoba y Santander, quienes han integrado las comisiones en al menos tres períodos. Todos estos departamentos pertenecen a las categorías de mayores ingresos (1 y 2).

Esto pone de relieve el papel fundamental de las comisiones económicas del Congreso. Sin embargo, es preocupante que, en promedio, el 25% de los congresistas que integran estas comisiones económicas en cada período legislativo han sido condenados, detenidos o están siendo investigados por presunta relación con grupos ilegales (“parapolítica”) o por uso indebido de recursos públicos. Esta situación evidencia una falta de formalidad y de criterios éticos y profesionales en la selección de los congresistas que integran estas comisiones, lo cual puede afectar el proceso de aprobación presupuestal.

²⁴ Categoría especial

²⁵ Categoría especial

Por lo tanto, se recomienda establecer un procedimiento transparente, público y estandarizado dentro del Congreso para la elección de los congresistas que deseen integrar estas comisiones. Este proceso debería garantizar la ética profesional de los seleccionados y evitar conflictos de intereses o investigaciones en curso. Además, las comisiones económicas deberían estar conformadas por parlamentarios con un alto nivel técnico, capaces de mantener discusiones profundas con funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), lo que permitiría fortalecer su poder de negociación frente al Ejecutivo.

Otra regla no formal que influye en la ejecución presupuestal es el ejercicio de regionalización que realiza el Ejecutivo. Como se analizó, esta práctica permite a los departamentos y municipios aumentar su inversión aprobada durante el período de ejecución presupuestal. En el debate presupuestal, se aprueba un monto de inversión “por regionalizar”, lo cual deja a discreción del DNP (Ejecutivo) la asignación final de estos recursos durante la vigencia fiscal.

El estudio muestra que la mayoría de los municipios de oposición política logran aumentar su inversión en la fase de ejecución, lo que confirma el “poder efectivo” del Ejecutivo, que refiere al control que tiene el Ministerio de Hacienda sobre la asignación de recursos y la posibilidad de influir políticamente en busca de apoyos electorales futuros.

Además, se evidencia que los gobernadores tienden a ajustar sus relaciones de poder con el Ejecutivo o el Legislativo según el partido político con el que fueron elegidos y el partido del presidente. Los gobernadores de partidos de oposición fortalecen sus vínculos con el Congreso para equilibrar su influencia.

El análisis también muestra que las asimetrías socioeconómicas amplían la brecha en el desempeño fiscal de las regiones. Esto sugiere que las reformas normativas impulsadas por el gobierno central (con mayores controles fiscales y transferencias) han buscado reducir el déficit fiscal sin tener en cuenta las disparidades socioeconómicas regionales. Estas disparidades pueden dar a ciertos gobernadores o alcaldes una ventaja en términos de gestión administrativa, recaudación y capacidad de gasto frente a otros.

Por último, se observa que el conflicto armado amplía la brecha en el desempeño fiscal de las regiones. Los municipios con menores tasas de homicidio debido al conflicto armado presentan, en su mayoría, un desempeño fiscal solvente. En Colombia, el conflicto armado, que comenzó en los años 60 y continúa con distintos niveles y características,

actúa más como un factor estructural que circunstancial. Esto afecta directamente la gobernanza de las políticas públicas, pues actores involucrados en el conflicto (tanto víctimas como victimarios) influyen en la gestión de los gobiernos subnacionales y en sus relaciones de poder con los electores.

En conclusión, uno de los factores que explica el bajo desempeño económico de las regiones colombianas es la presencia de actores armados y, en general, del conflicto armado. Esto debería considerarse como una variable clave en cualquier reforma de la descentralización fiscal del país.

Es fundamental que la política fiscal colombiana reconozca que las reglas no formales afectan la gestión fiscal de las entidades territoriales. Estas reglas pueden conferir mayor autonomía, poder de negociación o capacidad institucional a algunos entes territoriales en comparación con otros. Sin este reconocimiento, las brechas fiscales seguirán ampliándose en detrimento de los municipios y departamentos más pobres año tras año.

ANEXO 1

PRINCIPALES INSTITUCIONES PRESUPUESTALES FORMALES EN CADA GOBIERNO

Gobierno	Año	Leyes/Decretos	Medidas
Campo	1886	Constitución	Primeras normas para la preparación y aprobación del presupuesto.
Holguín	1892	Ley 33	Ley Orgánica del Presupuesto que implementa la regla de presupuesto balanceado y la obligación de presentar al Congreso el proyecto de presupuesto.
Reyes	1905	Decreto 426	Establece contabilidad de caja.
Restrepo	1912	Ley 10	Se otorga al Ministerio de Hacienda el poder de definir la agenda para la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso, entre otros.
Concha	1915	Código Fiscal	Establece recortes del presupuesto.
Concha	1916	Ley 3	Da prioridad a los gastos con destinaciones específicas.
Concha	1916	Ley 7	Facultó al Ministerio de hacienda para modificar gastos de otros ministerios, limito las fechas en que el Congreso debía aprobar el presupuesto e incorporo el concepto de “equilibrio presupuestal”.

Gobierno	Año	Leyes/Decretos	Medidas
Ospina	1923	Ley 25	Creó el Banco central y estableció en el país un régimen de moneda única y de estabilidad cambiaria a través de su intervención en el mercado.
Ospina	1923	Ley 34	Adoptó la base promedio de los tres años anteriores para estimar los ingresos, prohibió al legislador aumentar los gastos sin aprobación del gobierno y permitió obtener crédito externo para financiar inversión pública.
Ospina	1923	Ley 42	Creó la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República.
Olaya	1931	Ley 64	Nueva Ley Orgánica de Presupuesto. Modifica la forma de presentación del proyecto de ley al Congreso y atribuye al Ministerio de hacienda la responsabilidad en materia presupuestal.
Gómez	1950	Decreto 164	Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto. Fortaleció al Ministerio de Hacienda creando la dirección de presupuesto, le otorgó el poder de recortar el presupuesto durante la ejecución y de supervisar los gastos del gobierno, estableció que no habría rentas de destinación especial y reglamento el régimen de traslados.
Lleras	1958	Modificación constitucional	Nueva regla constitucional de invertir el 10% del presupuesto en educación, constituyéndose en una regla formal de transferencias del gobierno nacional.
A. Lleras	1960	Decreto 1016	Nuevo Estatuto Orgánico.
A. Lleras	1961	Ley 21	Creó la Junta Monetaria independiente del Banco Central, reglamentó el uso de las reservas bancarias para financiar gasto del gobierno y definió también presupuesto para financiar para subsidios y alivios para empresas en dificultades.
Valencia	1964	Decreto 1675	Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto. Sientan las bases para la coordinación de la política macroeconómica y el proceso presupuestal e incorpora una nueva autoridad presupuestal a cargo del presupuesto de inversión, el DNP subordinada al Ministerio de Hacienda.
C. Lleras	1968	Art.53 Constitución	Cesión de ventas.
C. Lleras	1968	Ley 33	Se fortaleció la posibilidad de que los municipios y departamentos pudieran obtener ingresos propios a través de ingresos tributarios y de transferencias no condicionadas.

Gobierno	Año	Leyes/Decretos	Medidas
C. Lleras	1968	Modificación constitucional	Creó el situado fiscal y permitió que los municipios conformaran asociaciones y áreas metropolitanas para proveer bienes públicos de manera conjunta.
C. Lleras	1968	Decreto	Constitución de misión Musgrave.
M. Pastrana	1971	Ley 46	Estableció el porcentaje de los ingresos ordinarios que el gobierno nacional debía transferir para financiar educación y salud a las regiones mediante el situado fiscal.
M. Pastrana	1972	Ley 17	Autorizó al presidente a actualizar las normas orgánicas del Presupuesto.
M. Pastrana	1973	Decreto 294	Estatuto Orgánico Presupuesto. Fortalece el DNP al delegarle la responsabilidad de asignar los recursos de inversión.
Michelsen	1975	Ley 43	Nacionalización del gasto en educación.
Turbay	1981	Ley 7	Se fortaleció la autonomía fiscal de las regiones permitiendo a los gobernadores autorizar las operaciones de crédito público sin garantías de la Nación .
Turbay	1981	Decreto 2407	Se reglamentó el proceso presupuestal de los gobiernos territoriales.
Betancur	1983	Ley 14	Da mayor autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales.
Betancur	1985	Ley 50	Fortalecimiento fiscal territorial.
Betancur	1985	Decreto 742	Constitución de Comisión de gasto.
Betancur	1986	Ley 12	Incrementó la cesión de ventas a los municipios.
Barco	1987	Decretos 77-81	Eliminación de Institutos descentralizados de orden nacional reemplazados por las nuevas funciones de los municipios
Barco	1989	Ley 38	Nuevo Estatuto Orgánico. Definió una regla formal al incorporar como instrumento de coordinación macroeconómica del presupuesto, el plan financiero que debería ser presentado por una nueva institución el Confis encargado de aprobar las operaciones efectivas anuales y los programas de ejecución presupuestal, funciones que antes estaban en cabeza del Ministerio de hacienda. Creó el banco de proyectos de inversión; modificó la Tesorería General de la República; limitó la autorización del Congreso para utilizar financiamiento del Banco Central a un porcentaje de los ingresos corrientes del año anterior (8%) y; restringió el endeudamiento público de las entidades territoriales.

Gobierno	Año	Leyes/Decretos	Medidas
Barco	1989	Decreto 41, 2161 y 3077	Dan mayor poder al ejecutivo para limitar el presupuesto del legislativo y del poder judicial, así como la autoridad para definir los objetivos financieros de las entidades del sector público no financiero.
Gaviria	1991	Reforma Constitución	Reforma el proceso presupuestal. Título XII, Capítulo 3. Ver retablo.
Gaviria	1992	Ley 31	Aprobación de la independencia del Banco de la República, limitación crédito al gobierno. Deroga la Ley 25 de 1993.
Gaviria	1992	Ley 4	Aumento sueldos Ejército, magisterio y salud.
Gaviria	1993	Ley 60	Reglamenta transferencias.
Gaviria	1993	Ley 100	Reforma pensional, asume obligaciones territoriales
Gaviria	1994	Ley 179	Modificaciones del estatuto orgánico en relación con el POAI, el plan financiero, el PAC y la inembargabilidad del presupuesto.
Samper	1995	Ley 225	Se modifica la ley orgánica del presupuesto.
Samper	1996	Decreto 115	Se regula el proceso presupuestal de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.
Samper	1997	Ley 358	Impone límites al endeudamiento de los gobiernos subnacionales.
A. Pastrana	2000	Ley 617	Ley de ajuste fiscal territorial impuso límites al gasto de funcionamiento y al nivel de endeudamiento del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales. Hace una categorización de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) de acuerdo con su población, ingresos y capacidad de gestión.
A. Pastrana	2000	Ley 633	Se declaró como permanente el gravamen a los movimientos financieros y se aumentó su tasa al tres por mil. Se aumenta la tarifa general del IVA al 16%.
Pastrana	2001	Acto legislativo	Convirtió el situado fiscal y la participación municipal en el sistema general de participaciones.
A. Pastrana	2001	Ley 715	Modificó la forma en que se transfieren los recursos
Uribe	2002	Ley 788	Reforma tributaria, se amplía la base de IVA y se mantiene sobretasa de 10% de renta.
Uribe	2002	Ley 797	Reforma pensional.

Gobierno	Año	Leyes/Decretos	Medidas
Uribe	2003	Ley 819	Ley de responsabilidad fiscal que estableció un marco fiscal de mediano plazo al gobierno central y a los entes territoriales. Este marco debe ser presentado por el gobierno al Congreso y debe contener: el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit del sector público no financiero a 10 años, las metas del nivel de deuda pública y sostenibilidad, el informe de resultados fiscales de la vigencia anterior, la evaluación del costo fiscal de las leyes sancionadas así como de las exenciones y deducciones tributarias y la relación de los pasivos contingentes de la Nación.
Uribe	2003	Ley 863	Reforma tributaria, se amplía la base del impuesto a la renta, se crea el impuesto al patrimonio se aumenta la tarifa del gravamen a los movimientos financieros a 4 por mil.
Uribe	2003	Decreto 178	Define e implementa el Sistema Integrado de Información Financiera como herramienta que integra el registro financiero de la Nación.
Uribe	2005	Decreto 4730	Crea el Marco de Gasto de Mediano Plazo que debe contener proyecciones a cuatro años del gasto por sectores. Fortalece el seguimiento financiero por parte del Ministerio de Hacienda y DNP.
Uribe	2006	Ley 1111	Se aumentó la reducción de renta por inversión.
Uribe	2007	Decreto 1957	Establece límites a las reservas presupuestales.
Uribe	2009	Ley 1370	Modifica el impuesto al patrimonio.
Santos	2010	Ley 1430	Reforma tributaria, eliminación de la deducción de renta por inversión.
Santos	2011	Ley 1473	Se establece la regla fiscal para garantizar la sostenibilidad fiscal de largo plazo a las finanzas públicas.
Santos	2011	Ley 1483	Se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales, se aprueban las vigencias futuras para las entidades territoriales.
Santos	2011	Decreto 4836	Se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y se determina que el Ministerio de Hacienda realizará el seguimiento y evaluación al presupuesto general con base en la información del SIIF.
Santos	2012	Ley 1530	Crea una nueva organización y funcionamiento del sistema general de regalías.

Gobierno	Año	Leyes/Decretos	Medidas
Santos	2012	Ley 1607	Reforma tributaria. Se creó el impuesto sobre la renta para la equidad y el impuesto a las ganancias ocasionales, crea el impuesto mínimo alternativo, mantiene el 4 por mil, entre otras.
Santos	2012	Decreto 574	Crea la Comisión Intersectorial de Estadísticas y Finanzas Públicas para armonizar la información estadística de finanzas públicas
Santos	2012	Decreto 2674	Se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF
Santos	2015	Decreto 1068	Decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público.
Santos	2015	Decreto 1082	Decreto único reglamentario del sector planeación nacional.
Santos	2016	Ley 1809	Aumento el IVA de 16% a 19% y estableció penas de prisión por elusión.
Duque	2018	Ley 1943	Reforma tributaria -Ley de financiamiento-
Duque	2020	Ley 2056	Se reorganiza el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Fuente: Compilación de la autora

ANEXO 2

VARIABLES UTILIZADAS EN EL ANÁLISIS

VARIABLES	Variable	Indicador	Medida	Fuente
Variable Dependiente	Desempeño fiscal	Índice de Desempeño fiscal	Mide la gestión fiscal a partir de 6 indicadores.	DNP
Variables Institucionales	Regla fiscal	Cumplimiento de la Ley 617 de 2000	Cumple límites a los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes.	DNP SISFUT
	Autonomía fiscal	Dependencia de transferencias	Transferencias como proporción de Ingresos totales.	DNP -Terridata, SISFUT-
		Dependencia de regalías	Regalías sobre ingreso total.	DNP -Terridata, SISFUT
		Nivel de recaudo	Ingreso propio como proporción de ingreso corriente.	DNP -Terridata, SISFUT
		Descentralización del gasto	Inversión sobre gasto total.	DNP -Terridata, SISFUT
		Autonomía de endeudamiento	Créditos externos aprobados.	DNP SISFUT

VARIABLES	VARIABLE	INDICADOR	MEDIDA	FUENTE
Variables políticas	Relaciones de poder de negociación	Inversión aprobada en el Parlamento	Inversión aprobada vs Inversión presentada.	DNP
			Proyectos aprobados vs proyectos presentados.	DNP
		Discutido en el parlamento	Se discutió en comisiones económicas de acuerdo Senado y Cámara.	Actas Congreso de la República
		Adiciones presupuestales	Inversión ejecutada vs inversión aprobada.	DNP, SISFUT
	Color político y Regional	Alineación política del gobierno territorial con el gobierno nacional	Índice que significa que el ente territorial tiene el mismo color político que el presidente o ministros de gobierno.	Registraduría nacional electoral RNE
		Alineación política del gobierno territorial con el legislativo	Índice que significa que el ente territorial tiene el mismo color político que los parlamentarios de las comisiones económicas.	RNE Congreso Visible
Alineación regional del gobierno territorial con el gobierno nacional		Índice que significa que el ente territorial es de la misma región del presidente o ministros de gobierno.	RNE Internet	
Alineación regional del gobierno territorial con el legislativo		Índice que significa que el ente territorial es de la misma región de los parlamentarios de las comisiones económicas.	RNE Congreso Visible	
Variables estructurales	Población y Riqueza	Posibilidad de recaudo tributario	% población en área urbana.	DNP-DANE
		Superficie	Tamaño del territorio.	DANE
		Concentración de riqueza	Coefficiente de Gini.	DNP -DANE
		Regalías per cápita	Total de regalías sobre población.	DNP -DANE
		Ingresos per cápita	Total de ingresos sobre población.	DNP -DANE
Variables circunstanciales	Conflicto Armado	Homicidios por conflicto armado	Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes.	DNP-DANE Medicina Legal

BIBLIOGRAFÍA

- Abney, G., & Lauth, T. (1998). The end of executive dominance in state appropriations. *Public Administration review*, 58, 388-394 .
- Abney, G., & Lauth, T. (1987). Perceptions of the impact of governors and legislatures in the appropriations process. *Western Political Quarterly*, 40, 335-342.

- Acosta, O., & Bird, R. (2003). *Evaluación de las recomendaciones sobre los impuestos locales*. Misión de Ingreso Público, Fedesarrollo.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Budget Deficits and Budget Institutions. *NBER Working Paper 5556*.
- Alesina, A., Hausmann, R., Stein, E., & Hommes, R. (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *National Bureau of Economic Research*.
- Atiyas, I., & Sayin, S. (2000). Budgetary Institutions in Turkey. *Topics in Middle Eastern and African Economies*, Vol 2.
- Bambaci, J. (2007). *Presidential discretion in separation of power systems*. USA: Stanford University.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization the government and development. *The Journal of Economics perspectives*, 4(6), 185-205.
- Barilleaux, C., & Berkman, M. (2003). Do governors matter? Budgeting rules and the politics of state policymaking. *Political Research Quarterly*, 4(56), 409-417.
- Beer, C. (2003). *Electoral Competition and institutional change in Mexico*. USA: University of Notre Dame Press.
- Beer, C. (2012). Invigorating federalism: the emergence of governors and state legislatures as powerbrokers and policy innovators. *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, 119-142.
- Bird, R. (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia: informe final de la misión*.
- Boadway, R. (2001). La necesidad de compartir los ingresos fiscales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 109-120.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la Cepal*, 47-62.
- Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*.
- Braun, M., & Llach, L. (2010). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional -una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados. *Descentralización y sostenibilidad fiscal: los casos de Colombia y Perú*, 21-45.
- Buchanan, J. (1999-2002). *The Collected Works of James Buchanan Vol. 6 Cost and Choice*. Obtenido de <https://oll.libertyfund.org/titles/1068>
- Cameron, D. (2001). Las estructuras de las relaciones intergubernamentales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 134-142.
- Campos, E., & Pradhan, S. (1996). *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes*. The World Bank .
- Cardenas, M., Aguilar, C., Casas, C., Mejia, C., & Morales, G. (2006). Reformas políticas y fiscales en Colombia: La agenda pendiente. *Coyuntura económica*, 129-154.
- Cardenas, M., Olivera, M., & Mejía, C. (2006). La Economía Política del Proceso Presupuestal: El Caso Colombiano. *Estudios Económicos y Sectoriales BID*.

- Choudhry, S., & Perrin, B. (2006). La estructura legal de las transferencias intergubernamentales: un análisis comparativo. *Serie sobre sector público, buen gobierno, y responsabilidad y rendición de cuentas*, 269-299.
- Coase, R. (1937). The Nature of the firm. *Economica*, 386-405.
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law & Economics*, 1-44.
- Coase, R. (1998). The New Institutional Economics. *The American Economic Review*, 72-74.
- Collier, P., Elliot, L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal, M., & Sambanis, N. (2003). *Breaking the conflict trap. Civil War and Development Policy*. Washington: World Bank and Oxford University.
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Obtenido de www.constitucioncolombia.com
- Cox, G., & McCubbins, M. (1986). Electoral politics and redistributive game. *The Journal of Politics*, 370-389.
- Dahlby, B. (2001). Opciones tributarias: sobre las competencias tributarias en un sistema federal. *Revista Internacional de ciencias sociales*, 97-108.
- Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Balace del Desempeño Fiscal de los Municipios y Departamentos 2000-2003*. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (Agosto de 2018). *www.dnp.gov.co*. Obtenido de Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2017: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 696-727.
- Dixit, A., & Londregan, J. (1996). The determinants of success of special interest in redistributive politics. *The Journal of Politics*, 4(58), 1132-1155.
- Dometrius, N., & Wright, D. (2010). Governors, legislatures, and state budgets across time. *Political Research Quarterly*, 4(63), 783-795.
- Drazen, A. (2002). Fiscal Rules from a political Economy Perspective. *Rules Based Fiscal Policy in Emerging Markets Economies*. Oaxaca, Mexico: Tel Aviv University, University of Maryland; NBER and CEPR.
- Echeverry, J. C., & Renteria, C. (2006). Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Estados Unidos: The University of Alabama.
- Elazar, D. (1995). Federalism: An Overview. *Human Science Research Council*.
- Elazar, D. (1996). From Statism to Federalism. *International Political Science Review*, 417-429.
- Escobar, A. (1996). Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1950-1994. *Coyuntura Económica Vol. XXVI No 1 marzo*, 115-141.
- Faletti, T. (2004). A sequential theory of decentralization and its effects on the intergovernmental balance of power. *Working paper 314 Kellogg Institute for International Studies*.

- Fedesarrollo. (2003). Misión del Ingreso Público. *Cuadernos de Fedesarrollo 10*.
- Fedesarrollo. (2018). *Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Flammand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. *Política y gobierno*, 315-359.
- Franco, M., & Cristancho, F. (2012). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Estudios de Derecho*, 154(69), págs. 235-262.
- Gibbins, R. (2001). El gobierno local y los sistemas políticos federales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 185-194.
- González, J. I. (2006). Los aportes de Eduardo Wiesner al pensamiento económico colombiano. *Economía Institucional*, 17-53.
- Goodman, D. (2007). Determinants of perceived gubernatorial influence among state executive budget analysts and legislative fiscal analysts. *Political Research Quarterly*, 43-54 Vol 60 No 1.
- Hagen, V. (1992). Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic Papers 96*.
- Hagen, V. (2002). Fiscal Rules, Institutions, and fiscal performance. *Economic and social review*, 263-284.
- Hagen, V., & Harden, I. (1996). Budget Process and Commitment to Fiscal Discipline. *IMF Working Paper*.
- Hallenberg, M., Scartascini, C., & Stein, E. (2010). *¿Quiénes deciden el presupuesto? La Economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hallerberg, M., & Hagen, J. V. (1999). Las instituciones electorales y el proceso presupuestal. En M. Cardenas, & S. Montenegro, *La Economía Política de las Finanzas Públicas en América Latina* (págs. 37-70). Bogotá: Tercer Mundo.
- Hans Klijn, E. (2005). Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 213-245.
- Hernández, A., & Barreto, L. (2018). Descentralización y finanzas territoriales. *Cuadernos Fedesarrollo*.
- Hernández, D. (2016). *Federalismo y descentralización fiscal en México (1990-2012): un análisis desde la teoría de la gobernanza*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Hernandez, I. (2001). El proceso presupuestal Colombiano: comentarios a la propuesta de la misión Alesina. *Economía Institucional*, 228-245.
- Herrera, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de derecho, Universidad del Norte*, 19-51.
- Hommes, R. (1998). Evolución y racionalidad de las instituciones presupuestales en Colombia. *Coyuntura Económica*, 93-118.
- Jones, M., Sanguinetti, P., & Tommasi, M. (1999). Política, instituciones y comportamiento fiscal de las provincias argentinas. En C. M. Santiago, *La Economía Política de las Finanzas Públicas* (págs. 71-96). Tercer Mundo.
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). *La política fiscal en el Siglo XX en Colombia*. Bogotá.

- Kincaid, J. (2001). La política económica: ventajas e inconvenientes del modelo federal. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 85.
- Kincaid, J. (2001). La política económica: ventajas e inconvenientes del modelo federal. *Revista Internacional de ciencias sociales*, 86-96.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. London: Sage Publication.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Landerretche, O. (2011). Gobernabilidad macroeconómica desarrollo institucional y crecimiento económico: Una revisión de literatura a la luz de la experiencia latinoamericana. *Serie Documentos de Trabajo Universidad de Chile*, 334.
- Lauth, T., & Abney, G. (1987). Perceptions of the impact of Governors and Legislatures in the Appropriations Process. 335-342.
- Lekahman, R. (1970). *La Era de Keynes*. Madrid: Alianza Editorial.
- Letelier S, L., & Neyra A, G. (2013). La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú. *Cepal*, 159-174.
- Lindbeck, A., & Weibull, J. (1987). Balanced budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 273-297.
- López, L. (2011). *Control de agenda en los congresos estatales*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- López, M., & Rodríguez, A. (2008). Ciclos políticos y agregados macroeconómicos: Un análisis para el caso colombiano (1970-2005). *Perfil de Coyuntura Económica Universidad de Antioquía*, 137-158.
- Lora, A. (2004). *El proceso presupuestal colombiano: una aproximación desde las relaciones ejecutivo-legislativo y la negociación política*. Bogotá.
- Machado, R. (2006). Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: Disciplina fiscal y eficiencia. *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Margar , E., & Romero, V. (2006). *Changing patterns of governance in Mexican States: What tell us about future directions of national politics?* Manuscrito.
- Mayntz, R. (1998). New Challenges to governance theory. *Jean Monnet Working paper series No. 50* .
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure*, 93(31) Pág. 73-88.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure*, 77-88.
- Musgrave, R. (1959). *La Teoría de las Finanzas Públicas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D., & Fernández, M. (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1995). The new Institutional Economics and Third World Development.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Olivera, M. (2008). Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*.
- Olson, M. (1969). The principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different levels of government. *The American Economy Review*, 2(59), 479-487.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration, research and theory*, 2(8), 223-243.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and State*. London: Mac Millan Press.
- Prats, J. (2005). Modos de Gobernación de las sociedades globales. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 145-172.
- Prats, J. (2017). Actores estratégicos y gobernanza en Colombia. *Gobernanza No. 6*.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. *Instituciones y desarrollo*, 103-148.
- Procuraduría General de la Nación. (2018). *Guía Básica de Tributos Municipales*. Bogotá: Instituto de estudios del Ministerio Público.
- Pubiano, N., & López, L. (2004). Instituciones políticas y presupuesto público: el caso de Colombia, 1990-2003. *Ensayos sobre política económica*, 307-356.
- Rhodes, A. (2005). La nueva gobernanza: Gobernar sin gobierno. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, 99-122.
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years on. *Organization Studies*.
- Rosas, G. (1997). *Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas*. Bogotá: Ministerios de Hacienda y DNP.
- Rosen, H. (2002). *Hacienda Pública*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Rubiano, N. (2010). Ciclo político de los negocios y tamaño municipal: Colombia 1989-2008. *Economía Institucional*.
- Saavedra, J. E. (1999). Gobernabilidad fiscal en Colombia. *Planeación y Desarrollo*, 81-104.
- Sánchez Torres, F., & Zenteno, J. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia. *Documentos CEDE*, Septiembre.
- Scartascini, C., & Filc, G. (2007). Budgetary Institutions. *InterAmerican Development Bank*, 157-184.
- Seijas, E. (2012). Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico. *Pensamiento Constitucional No 7*.
- Shapiro, M. (2001). Administrative law unbounded: Reflections on Government and Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8, 369-377.
- Simeon, R. (2001). Adaptabilidad y cambio en las federaciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 164-173.
- Sleman, F. (2014). El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO*, 9.

- Smith, A. (1958). *La Riqueza de las Naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Solt, F. (2003). Electoral competition, legislative pluralism, and institutional development: Evidence from Mexico States. *Latin America Research Review*, 155-167.
- Stein, E., Talvi, E., & Grisanti, A. (1999). Los arreglos institucionales y el desempeño fiscal: la experiencia latinoamericana. En M. Cardenas, & S. Montenegro, *La Economía Política de las Finanzas Públicas en América Latina* (págs. 1-36). Bogotá: Tercer Mundo.
- Stiglitz, J. (2002). *La economía del Sector Público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Strom, K. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy. *European Journal of Political Research*, 261-89.
- Theret, B. (2017). Principio federal y protección social: consideraciones teóricas y metodológicas. *Institut de Recherche Interdisciplinaire en Sciences Sociales*.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 416-424.
- Urrutia, M. (1996). Política económica e instituciones. *Borradores semanales de economía Banco de la República*.
- Veblen, T. (2005). *Fundamentos de economía evolutiva: ensayos escogidos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Watts, R. (1998). Federalism, federal political systems, and federations. *Annual Review of Political Science*, 1, 117-137.
- Watts, R. (2001). Modelos de reparto federal de poderes. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 17-26.
- Watts, R. (2002). Models of federal power sharing. *International Social Science Journal*, 23-32.
- Watts, R. (2008). *Comparing Federal Systems*. Canadá: Institute of Intergovernmental Relations.
- Weingast, B., Shepsle, K., & Jonhsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs. *Journal of political economy*, 642-664.
- Weldon, J. (1997). El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo. *Perfiles latinoamericanos* 10, 101-124.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y federalismo fiscal, informe final de la Misión para la Descentralización y las Finanzas*. Bogotá: Presidencia de la República y DNP.
- Wiesner, E. (1992). *Descentralización y Federalismo fiscal*. Bogotá: DNP.
- Wiesner, E. (2003). Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política. *Archivos de Economía*.
- Yanovich, D. (1998). Regionalismo y déficit fiscal en Colombia: 1930-1995. *Coyuntura Social*, 127-149.