

# Incidencia del desempeño fiscal en el desarrollo social de los municipios del país 2008-2013

## Incidence of fiscal performance in the social development of the country's municipalities 2008-2013

Págs. 45 - 61

---

Grupo de investigación: Desarrollo y Equidad  
Línea de investigación: Finanzas Públicas y Privadas  
Mauricio García Garzón

---

Recibido: junio 8 de 2016    Aceptado: octubre 27 de 2016

### RESUMEN

A partir de la expedición de la Ley 617 de 2000, los municipios del país han venido ajustando sus gastos de funcionamiento y mejorando sus recaudos propios, lo que les ha permitido mejorar sus finanzas y consolidar su desempeño fiscal. En estas circunstancias, el desarrollo social debería verse beneficiado, por cuanto hay mayores recursos para atender sus urgentes necesidades sociales. De ahí, la importancia de realizar un estudio socio-fiscal donde se integren los resultados fiscales y sociales de los diferentes entes municipales.

**Palabras Clave:** Descentralización fiscal, tipologías, desempeño fiscal, desempeño social.

### ABSTRACT

From the emission of the Law 617 from 2000, the country's municipalities have adjusted their operating costs and improving their own arrangements, allowing them to improve their finances and consolidate its fiscal performance. Under these circumstances, social development should be benefited, because there are more resources to meet their huge social needs. Hence, the importance of a socio-tax study where tax and social outcomes of different municipal entities are integrated.

**Keywords:** Fiscal decentralization, types, fiscal performance, social performance.

---

• Economista, Docente-Investigador, Facultad de Economía, Fundación Universidad de América mauricio.garcia@investigadores.uamerica.edu.co

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se adelanta un estudio socio-fiscal de los municipios en Colombia durante el período 2008-2013, utilizando para ello el indicador sintético de desempeño fiscal diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y un indicador social que se construye a partir de la compilación de indicadores municipales de mortalidad infantil, educación, salud, agua potable y alcantarillado.

El propósito principal es establecer la incidencia del desempeño fiscal en el desarrollo social de los municipios del país durante el período 2008-2013, a través de la elaboración de matrices que integren sus indicadores sociales y fiscales. El estudio se dividió en dos partes: primero la conceptualización, donde se trabajan los enfoques teóricos y conceptuales y segundo los resultados y discusión sobre la temática tratada.

El marco teórico lo componen las principales concepciones sobre desarrollo local, desarrollo local endógeno y descentralización fiscal, con el propósito de exponer las bases teóricas que permitan conceptualizar la realidad objeto de estudio.

Este es un estudio analítico de tipo correlacional, con un enfoque metodológico cuantitativo en lo que tiene que ver con la recolección y procesamiento de información estadística, la cual es conseguida a través de fuentes secundarias.

El impacto esperado es generar una propuesta académica para discusión, que permita a las entidades gubernamentales del nivel nacional y a las administraciones municipales trazar políticas que conlleven a potencializar su capacidad fiscal en función de mejorar el bienestar de la población.

## MÉTODO

En la primera y segunda parte de esta sección se presentan los enfoques teóricos y conceptuales sobre el tema aquí tratado, mientras que en la tercera se detallan los aspectos metodológicos del indicador fiscal y social, así como el diseño de las tipologías que permiten caracterizar el comportamiento de estas dos variables, bases del presente estudio.

## REFERENTES TEÓRICOS

Como referentes teóricos se contemplan las diferentes concepciones sobre el desarrollo local endógeno, la descentralización fiscal y el desempeño fiscal, este último como parte integral del proceso de ajuste y saneamiento fiscal y financiero emprendido por las entidades territoriales del país.

## DESARROLLO LOCAL ENDÓGENO

Los debates frente a los procesos de desarrollo que se dieron en diferentes regiones hicieron que aparecieran con fuerza un nuevo enfoque relacionado con lo local, en el cual autores como Boisier, Garofoli y Vazquez-Barquero percibieron una significativa relación entre el desarrollo local y el surgimiento de las visiones del desarrollo endógeno en contraposición con los modelos ortodoxos de desarrollo.

Según el pensamiento de Boisier, la endogeneidad del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en cuatro planos que se cruzan entre sí. Así lo señala el autor:

El primero, se manifiesta en el plano político, en el cual se identifica la creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes frente a las opciones de desarrollo. El segundo, se manifiesta en el plano económico y se refiere a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente con el fin de diversificar la economía regional, con miras a crear un sustento en el largo plazo. El tercero, interpretada en el plano científico y tecnológico, que viene siendo la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema, y el cuarto, se plantea en el plano de la cultura, como una especie de matriz generadora de la identidad socioterritorial (Boisier, 1999, p. 17).

A su vez, para Boisier suma demasiada importancia lo social en el contexto del desarrollo local cuando señala:

¿Para qué el desarrollo endógeno? Para generar en un territorio dado las condiciones de entorno que le permiten a los seres humanos potenciarse a sí mismos para llegar a ser verdaderas personas humanas, porque, hay que entenderlo de una vez, el desarrollo no lo hace nadie sino las personas en su individualidad y en su sociabilidad. Ni el Estado, ni el capital, ni el sector privado, ni el público, pueden producir el desarrollo de las personas; sólo pueden crear las condiciones de entorno. ¿Para quién el desarrollo endógeno? Para el ser humano y para la persona humana, esta última, como “categoría superior” del ser humano. Esta es la teleología del desarrollo, en gran medida perdida en la confusión del materialismo (Boisier, 2004, p. 3).

Garofoli (citado en Boisier, 2005), uno de los más importantes exponentes del nuevo regionalismo europeo, define el desarrollo endógeno como:

La capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social, y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local (p. 54).

Para Vázquez-Barquero (1997), el desarrollo endógeno se desprende de la formación de un proceso emprendedor e innovador, en el que el territorio no es un receptor pasivo de las operaciones de las empresas y de las organizaciones externas, sino que posee la capacidad de diseñar una estrategia que le permita incidir en su propia dinámica económica local. La competitividad de los territorios se debe, en gran medida, a la flexibilidad de la organización de la producción y a la capacidad de integrar los recursos de las empresas y del territorio.

## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La aproximación económica a la descentralización se plantea a partir de los trabajos de Paul Samuelson (1954), donde señala que la provisión de bienes públicos responde a las preferencias agregadas, las cuales corresponden al suministro de bienes colectivos. De esta manera, nadie recibe según sus preferencias individuales, si no por las necesidades colectivas.

En este sentido Richard Musgrave, indica que el Estado cumple tres funciones claramente definidas:

Estabilización macroeconómica, distribución y asignación de recursos. La primera es exclusiva del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política económica para desarrollarla; la segunda puede ser desarrollada por la Nación y los territorios y la tercera que comprende la provisión de bienes y servicios públicos puede ser atendida por diferentes niveles de gobierno, atendiendo a la naturaleza de dichos bienes y servicios; siendo su principal objetivo la asignación de recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales que, en común con los deseos privados, reflejan las preferencias de los individuos (Musgrave, 1959, p. 118).

Estos aspectos económicos se relacionan con la eficiencia en la asignación de recursos y se agrupan en dos grandes teorías, que surgieron en la literatura del federalismo fiscal en los Estados Unidos. La primera de ellas fue desarrollada por Charles Tiebout en 1956, y la segunda, por Wallace Oates en 1972 (Tello, 2006).

Tiebout señala que el suministro de muchos servicios públicos puede ser provisto descentralizadamente, ya que lo local, al estar más cerca al individuo, permite captar con mayor precisión sus preferencias de ingresos y gastos, de tal manera que puede satisfacer mejor sus necesidades. También observa que la comunidad revela sus preferencias al desplazarse a la jurisdicción que mejor satisfaga el conjunto de preferencias sobre los bienes públicos. (Tiebout, 1956)

Por su parte Wallace Oates en 1972 a través de su conocido teorema de la descentralización establece lo siguiente:

En ausencia de economías y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será tan o más alto si los niveles de consumo óptimos (Pareto) son provistos en cada jurisdicción, en vez de serlo en cualquier nivel único y uniforme para todas las jurisdicciones, siempre que éstas coincidan exactamente con los subconjuntos de población que consumen el mismo bien público. El gobierno central no puede proporcionar un nivel de producción Pareto-eficiente para cada área. (Oates, 1972, p. 54)

El autor afirma que el sector público posee niveles centralizados y descentralizados de gobierno, los cuales deciden a cerca de los servicios que van a prestar y esto lo hacen con base en lo que los ciudadanos demanden bajo su jurisdicción. Así entonces, la descentralización se entiende como el manejo de competencias según lo expresado por Oates:

La descentralización es un medio para conseguir un fin y su éxito se debe juzgar en función del mayor bienestar, calidad de vida, desarrollo, mejores tasas de crecimiento económico local y servicios, según las responsabilidades asignadas con los recursos transferidos. De esta manera, se entiende que un país está profundizando su proceso de descentralización, cuando sus entidades territoriales gozan de un cúmulo de competencias cada vez mayor y requieren, a su vez, una transferencia oportuna y adecuada de recursos financieros para llevarlas a cabo (Bello y Espitia, 2011, p. 2).

## MARCO CONCEPTUAL

En este punto se materializan los diferentes conceptos que se desprenden del marco teórico y que constituyen la base del presente estudio, tales como: desarrollo local, descentralización fiscal y desempeño fiscal, tomando en consideración que este último hace parte del proceso de ajuste y saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales.

## DESARROLLO LOCAL

Hablar de una definición universalmente aceptada sobre desarrollo local sería pretencioso, por cuanto este involucra concepciones ideológicas que representan posiciones e intereses diversos, los cuales inciden de una u otra manera en la implementación de políticas públicas y en la ejecución de acciones inherentes al espacio geográfico donde se desarrollan. Sin embargo, se podría inferir que el desarrollo local no es un proceso inalterable, sino por el contrario, obedece a una dinámica constante que apunta a mejorar las condiciones de vida de las personas en escenarios cambiantes de interacción cotidiana cara a cara entre sus distintos actores.

De esta manera, y siguiendo las concepciones de Boisier, el desarrollo local debe generar las condiciones de entorno que le permitan a los seres humanos potenciarse a sí mismos para llegar a ser verdaderas personas humanas. La teleología del desarrollo está en que éste debe ser para el ser humano y para la persona humana, esta última, como “categoría superior” del ser humano. La base del desarrollo local debe estar fundamentada en la satisfacción de las necesidades humanas dentro de un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio logre mejorar el bienestar de la población de una localidad. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de este avance se puede denominar desarrollo local endógeno. Así entonces, el territorio es concebido como una construcción social.

En síntesis, el desarrollo local sin el elemento social no puede concebirse como desarrollo, puesto que es de vital importancia considerar la satisfacción de las necesidades humanas a través del resultado de los siguientes indicadores sociales: (a) demográfico: tasa de mortalidad infantil. (b) salud: cobertura régimen subsidiado y contributivo. (c) educación: cobertura neta en transición, primaria, secundaria y media.

## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Se entiende como un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad en el manejo de los ingresos y gastos públicos, en el marco de la financiación de las competencias dadas del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional. La descentralización en su dimensión fiscal, analiza los sistemas políticos de los gobiernos subnacionales con una significativa importancia como recaudadores de ingresos y ejecutores del gasto público.

Los aspectos económicos de la descentralización, desarrollados en la literatura del federalismo fiscal, se relacionan con la eficiencia en la asignación de recursos que tienen que ver con la provisión de ciertos bienes y servicios públicos; los cuales, cuando la población tiene preferencias o gustos heterogéneos, deben ser provistos por los gobiernos locales o descentralizados, puesto que son más eficientes en el suministro de los mismos, por conocer de primera mano las necesidades de sus habitantes.

## DESEMPEÑO FISCAL

Es el programa de saneamiento fiscal y financiero. Este es, entendido de manera integral, institucional, financiero y administrativo que cubre a la entidad territorial y tiene como objeto restablecer

la solidez económica y financiera de la misma, mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de sus ingresos.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

En este punto se señalan los aspectos metodológicos que describen la construcción de los indicadores fiscales y sociales, así como el diseño de las tipologías que permiten caracterizar el comportamiento de estas dos variables. Estos aspectos se muestran a continuación:

### DESEMPEÑO FISCAL

La caracterización fiscal de los municipios se realiza través de la evaluación del desempeño fiscal efectuada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuyos aspectos normativos y metodológicos se explican a continuación.

En cumplimiento del artículo 79 de la Ley 617 de 2000, en relación al control social a la gestión pública territorial, el DNP, debe publicar en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

En el marco de estas funciones normativas, el DNP presenta año tras año una serie de informes que muestran los resultados de la gestión fiscal de los municipios del país. La metodología empleada para este fin es el indicador de desempeño fiscal, calculado en una escala de 0 a 100, el cual, mediante la técnica de componentes principales, resume los siguientes indicadores en una sola medida: autofinanciación de los gastos de funcionamiento, magnitud de la deuda, dependencia de las transferencias de la Nación, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.

A partir del resultado del indicador de desempeño fiscal, el DNP ha establecido un escalafón o ranking, el cual puede analizarse a través de 6 grupos o tipologías, a saber:

*Tipología 1. Desempeño fiscal solvente* (mayor o igual a 80 puntos). Corresponde al grupo de municipios que tienen mejores condiciones de solvencia financiera, buena capacidad de ahorro, no poseen dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento y alcanzan mayores posibilidades de inversión.

*Tipología 2. Desempeño fiscal sostenible* (mayor o igual a 70 y menor que 80). Son los municipios en los cuales sus resultados en las finanzas son satisfactorios, presentan buena capacidad de ahorro y no tienen dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento.

*Tipología 3. Desempeño fiscal vulnerable* (mayor o igual a 60 y menor que 70). Este resultado revela que se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, presentando altos niveles de dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y probabilidad de incumplir los límites de gasto de la Ley 617/00.

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

*Tipología 4. Desempeño fiscal en riesgo* (mayor o igual a 40 y menor que 60). Se refiere a los municipios con un indicador fiscal bajo, lo cual refleja poca capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión.

*Tipología 5. Desempeño fiscal en deterioro* (menor a 40). Corresponde a los municipios con un indicador menor o igual a 40, lo que refleja baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión.

*Tipología 6. Sin información* en este grupo están los municipios que no reportaron información de ejecución presupuestal al Departamento Nacional de Planeación, la reportaron incompleta o es inconsistente y en consecuencia se desconocen las cifras de su resultado fiscal, por lo cual se ubican en los últimos lugares del ranking.

El diseño de estas tipologías busca establecer una caracterización territorial, agrupando los municipios según su comportamiento fiscal, lo que permite implementar programas de acompañamiento a las entidades municipales que así lo requieran.

## DESEMPEÑO SOCIAL

La caracterización en este aspecto se realiza a través de la construcción de un indicador social y del diseño de tipologías sociales, los cuales se describen a continuación:

El indicador se construyó a partir de la evaluación de las siguientes mediciones sociales. (a) demográfico: tasa de mortalidad infantil (fuente DANE); (b) salud: cobertura régimen subsidiado y contributivo (fuente Minprotección); (c) educación: cobertura neta en transición, primaria, secundaria y media (Mineducación y Federación Colombiana de Municipios (FCM), como entidad consolidadora).

Las cifras de salud y educación se trabajaron según las coberturas, a partir de los datos suministrados por las respectivas fuentes. Para la mortalidad infantil se tomó la tasa calculada por el número de fallecidos menores de un año por cada mil nacidos vivos, y a partir de allí, empleando la distribución normal, se realizó la conversión sobre 100, lo que determina que la mejor calificación sea la cifra más alta que se acerque a ese número. El indicador de desempeño social resume los indicadores anteriores en una sola medida, para lo cual emplea una ponderación equivalente y está calculado en una escala de 0 a 100.

Una vez se construido el indicador social, se determinan las tipologías sociales, que sirven de referencia para relacionar el desempeño social con el desempeño fiscal. Estas tipologías se diseñaron de la siguiente manera:

Partiendo de los puntajes obtenidos para el indicador social en cada municipio, se distribuyen los datos en cuatro partes iguales, correspondiendo a cada uno de ellos el 25% de los mismos; lo que determina el cálculo de los cuartiles:  $Q_1$ ,  $Q_2$  y  $Q_3$ . Así, entonces, los valores inferiores a  $Q_1$  representan el 25% más bajo de los valores del indicador social. Entre los valores de  $Q_1$  y  $Q_2$  se encuentran los municipios que corresponden al 25% que representa al grupo que se clasifica en medio

bajo. Entre los valores de  $Q_2$  y  $Q_3$  están los municipios que corresponden al 25% que representa al grupo que se clasifica en medio alto y los valores superiores al valor de  $Q_3$  corresponden al 25% que representa al grupo de municipios que se clasifica en alto.

En los distintos años analizados se obtienen valores diferentes para los cuartiles ( $Q_r$ ), pero siempre estarán el 25% de los municipios en cada uno de los grupos. Se debe entender por lo tanto, que los valores cambian de acuerdo al conjunto de datos sobre el cual se hacen los cálculos, y este lo conforman las cifras del indicador social del respectivo año.

Las tipologías sociales se agrupan de la siguiente manera:

- 25% inferior corresponde a la tipología social baja
- 25% intermedio inferior corresponde a la tipología social media baja
- 25% intermedio superior corresponde a la tipología social media alta
- 25% superior corresponde a la tipología social alta

## RESULTADOS

Una vez descritos los aspectos metodológicos, se realiza un análisis comparativo de los resultados fiscales y sociales entre los años 2008 al 2013, a través de una serie de matrices que consolidan la información del desempeño fiscal con el indicador de desempeño social, para agrupar socio-fiscalmente a los municipios del país.

En la siguiente tabla se pueden observar los resultados socio-fiscales según las tipologías para el año 2008.

Tabla 1.  
Número de municipios agrupados según tipología social y fiscal año 2008

Tipologías	Social				Total
	Alto	Medio-Alto	Medio-Bajo	Bajo	
Solvente	13	7	2	2	24
Sostenible	75	23	35	24	157
Fiscal Vulnerable	110	115	113	115	453
En riesgo	82	109	109	139	439
En deterioro	2	2	3	7	14
Sin información	1		3	7	11
Total	283	256	265	294	1098

*Nota:* se agrupa el resultado de los municipios según tipología social y fiscal

*Fuente:* Autor, con base en las tablas de salida (anexo 1)

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Para el 2008, el número de municipios clasificados en la tipología más alta en lo fiscal difiere de los resultados sociales, ya que 11 de los 24 municipios se encuentran encasillados en tipologías diferentes a la más alta, inclusive, 2 de ellos están clasificados en la más baja: Arauquita (Arauca) y Guachené (Cauca), otros 2 se encuentran en el nivel medio-bajo: Yondó (Antioquia) y Aguazul (Casanare); en el medio-alto están los municipios de: Retiro (Antioquia), Nobsa (Boyacá), Puerto Boyacá (Boyacá), Monterrey (Casanare), Cogua (Cundinamarca), Sibaté (Cundinamarca) y Castilla la Nueva (Meta). Lo anterior significa que los recursos tributarios que se liberan a partir del buen desempeño fiscal de los municipios no se ven reflejados en sus indicadores sociales.

Los 610 municipios que se encuentran clasificados fiscalmente en las tipologías sostenible y vulnerable, están extendidos a lo largo de todas las tipologías sociales. Alrededor del 56% del total de municipios se encuentran clasificados en la tipología social media-baja y baja.

Por el contrario, 84 municipios que en lo fiscal se encuentran en niveles de riesgo y en deterioro muestran un buen comportamiento en lo social, lo que representa que los recursos de fuentes externas están direccionados en alguna medida a cubrir las necesidades sociales; en su mayoría son de sexta categoría y el 24% pertenecen a Boyacá.

Para esta vigencia el número de municipios que se encuentran en el nivel más bajo en lo social se situó en 294, pero igualmente, estos se clasifican en todas las tipologías fiscales, lo cual significa que los indicadores sociales no se sustentan en debida forma de los recursos fiscales. Los municipios que tienen un desempeño fiscal solvente, sostenible y vulnerable pero se ubican en última tipología social representan el 48% del total de las tres clasificaciones fiscales mencionadas. En estas tipologías los municipios de mayor relevancia y que se encuentran en riesgo son Buenaventura (Valle) y Quibdó (Chocó). Los clasificados en la tipología en deterioro son entre otros: Juradó (Chocó), Calamar (Guaviare) y Cumaribo (Vichada). Todos de sexta categoría.

Tabla 2.

Número de municipios agrupados según tipología social y fiscal año 2009

Tipologías	Social				Total
	Alto	Medio-Alto	Medio-Bajo	Bajo	
Solvente	4	3			7
Sostenible	35	10	5	2	52
Vulnerable	153	106	103	72	434
En riesgo	125	165	154	147	591
En deterioro		1	2	5	8
Sin información					
Total	317	285	264	226	1092

*Nota:* se agrupa el resultado de los municipios según tipología social y fiscal

*Fuente:* Autor, con base en las tablas de salida (anexo 1)

De los 7 municipios clasificados en la tipología más alta en lo fiscal, 3 se encuentran clasificados en la tipología medio alto: Nobsa (Boyacá), Monterrey (Casanare) y Gachancipá (Cundinamarca). Esto denota, que los recursos tributarios de los municipios no siempre se direccionan a cubrir sus necesidades sociales, pese al buen resultado fiscal obtenido.

De los 486 municipios que se encuentran clasificados fiscalmente en las tipologías sostenible y vulnerable, el 22% pertenecen al nivel medio-bajo y el 15% al nivel bajo, lo que sigue representando que el desempeño fiscal no se está viendo reflejado en los indicadores sociales. En la tipología social baja sorprende que estén Puerto Gaitán (Meta), Leticia (Amazonas) y varios municipios petroleros del departamento de Arauca.

Los 125 municipios que en lo fiscal se encuentran en riesgo presentan un buen comportamiento en lo social, lo que sigue revelando que los pocos recursos de fuentes externas están direccionados en alguna medida a cubrir las necesidades sociales. En su gran mayoría son municipios de sexta categoría y más del 34% a los departamentos de Antioquia y Boyacá.

Los 226 municipios que se localizan en el nivel más bajo en lo social, incluyen todas las tipologías fiscales, menos la primera, lo que significa una vez más que los indicadores sociales no se respaldan en debida forma con los recursos fiscales. Los municipios que tienen un desempeño fiscal sostenible y vulnerable, pero se ubican en la última tipología social representan el 15% del total de las dos clasificaciones fiscales mencionadas.

La característica de los municipios que están en riesgo, que son todos de sexta categoría y en su gran mayoría pertenecen a los departamentos de Chocó con el 15%, Santander con el 10% y Bolívar y Boyacá con 9%. Los clasificados en la tipología en deterioro y bajo se situaron en 5 municipios, 2 menos que la vigencia anterior, siendo estos los siguientes: Pueblo Viejo (Magdalena), Medio San Juan (Chocó), Tadó (Chocó), La Tola (Nariño) y Cumaribo (Vichada).

Tabla 3.  
Número de municipios agrupados según tipología social y fiscal año 2010

Tipologías	Social				Total
	Alto	Medio-Alto	Medio-Bajo	Bajo	
Solvente	56	15	9	5	85
Sostenible	92	88	58	47	285
Fiscal Vulnerable	98	122	142	149	511
En riesgo	25	56	53	72	206
En deterioro		2	2	7	11
Sin información					
Total	271	283	264	280	1098

*Nota:* se agrupa el resultado de los municipios según tipología social y fiscal

*Fuente:* Autor, con base en las tablas de salida (anexo 1)

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Para este año aumentaron los municipios clasificados en la tipología fiscal solvente, en total fueron 85 municipios; de los cuales el 66% están también en la máxima tipología social y el restante 34% se encuentran encasillados en las otras tipologías, inclusive, 5 de ellos están clasificados en la más baja, lo que significa que los mejores municipios en lo fiscal no son siempre los mejores en lo social. Los municipios de más bajo desempeño en lo social son: Guachené (Cauca), Leticia (Amazonas), Nilo (Cundinamarca), Sibaté (Cundinamarca) y Quibdó (Chocó), que pese a mejorar en lo fiscal respecto a los años anteriores quedaron en deuda en lo social.

Los municipios clasificados en las tipologías sostenible y vulnerable aumentaron en un 64% respecto al año anterior, situándose en 796 municipios; de ellos pertenecen al nivel medio bajo el 25% y al nivel bajo también el 25%. Esto significa que el desempeño fiscal no se está viendo reflejado en los indicadores sociales.

Las entidades municipales que en lo fiscal están en niveles de riesgo y presentan un buen comportamiento en lo social pasaron de 125 a 25 municipios, lo que representa el 9% de esta clasificación. Esto implica que para este año los recursos tributarios de los municipios mejor clasificados en lo fiscal se direccionaron en alguna medida a cubrir sus necesidades sociales; por lo demás, de los 24 municipios que no lo hicieron así pertenecen a la categoría sexta.

Los 280 municipios que se localizaron en el nivel más bajo en lo social incluyen todas las tipologías fiscales, lo que significa que los indicadores sociales no se nutren en debida forma de los recursos fiscales. Los municipios que tienen un desempeño fiscal solvente, sostenible y vulnerable pero se ubican en última tipología social representan el 71% del total de las tres clasificaciones fiscales mencionadas. Los municipios en riesgo, todos de sexta categoría, pasaron de 147 a 72 mejorando en lo fiscal, pero no en lo social. Los clasificados en la tipología en deterioro aumentaron a 7 municipios, 2 más que la vigencia anterior, entre ellos están: Montecristo (Bolívar), San Fernando (Bolívar), Bojaya (Chocó), Cértégui (Chocó) y Lloró (Chocó).

Tabla 4.  
Número de municipios agrupados según tipología social y fiscal año 2011

Tipologías	Social				Total
	Alto	Medio-Alto	Medio-Bajo	Bajo	
Solvente	30	15	5	5	55
Sostenible	100	83	66	53	302
Vulnerable	100	160	137	154	551
En riesgo	23	45	51	56	175
En deterioro	2	4	3	9	18
Sin información			1		1
Total	255	307	263	277	1102

*Nota:* se agrupa el resultado de los municipios según tipología social y fiscal

*Fuente:* Autor, con base en las tablas de salida (anexo 1)

El número de municipios clasificados en la tipología más alta en lo fiscal difiere de los resultados sociales, ya que 25 de los 55 municipios se encuentran encasillados en tipologías diferentes a la más alta, inclusive, 5 de ellos están clasificados en la más baja, entre ellos están: Guachené (Cauca), Gachancipa (Cundinamarca) y Nilo (Cundinamarca). En esta misma tipología fiscal se encuentran 15 municipios en el nivel medio-alto, lo que significa que los recursos tributarios que se liberan a partir del buen desempeño fiscal de los municipios no se ven reflejados en sus indicadores sociales.

De los 853 municipios que se encuentran clasificados fiscalmente en las tipologías sostenible y vulnerable y están extendidos a lo largo de todas las tipologías sociales, alrededor del 48% el total se encuentran clasificados en la tipología social media-baja y baja.

Los 25 municipios que en lo fiscal se encuentran en niveles de riesgo y en deterioro muestran un buen comportamiento en lo social, lo cual refleja que los recursos de fuentes externas están direccionados en alguna medida a cubrir las necesidades sociales; en su mayoría son de sexta categoría y pertenecen al departamento de Boyacá.

Para esta vigencia, el número de municipios que se encuentran en el nivel más bajo en lo social es de 277, pero también están en todas las tipologías fiscales, lo cual significa que los indicadores sociales no se sustentan en debida forma de los recursos fiscales. Los municipios que tienen un desempeño fiscal solvente, sostenible y vulnerable pero se ubican en última tipología social representan el 77% del total de la clasificación fiscal mencionada. En estas tipologías los municipios son en su gran mayoría de sexta categoría.

Tabla 5.  
Número de municipios agrupados según tipología social y fiscal año 2012

Tipologías	Social				Total
	Alto	Medio-Alto	Medio-Bajo	Bajo	
Solvente	27	6	8	2	43
Sostenible	106	70	56	41	273
Fiscal Vulnerable	111	172	135	157	575
En riesgo	26	40	67	75	208
En deterioro	1			1	2
Sin información			1		1
Total	271	288	267	276	1102

*Nota:* se agrupa el resultado de los municipios según tipología social y fiscal

*Fuente:* Autor, con base en las tablas de salida (anexo 1)

Para este año disminuyeron los municipios que se clasificaron en la tipología fiscal solvente, en total fueron 43; de los cuales el 63% están también en la máxima tipología social y el restante 37% se encuentran encasillados en las otras tipologías, inclusive, 2 de ellos están clasificados en la más

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

baja, lo que significa que los mejores municipios en lo fiscal no son siempre los mejores en lo social. Los municipios de más bajo desempeño en lo social son Sibaté (Cundinamarca) y Albania (Guajira).

Las entidades municipales clasificadas en las tipologías sostenible y vulnerable fueron 848; de estas pertenecen al nivel medio bajo el 23% y al nivel bajo también el 23%. Lo anterior sigue indicando que el desempeño fiscal no se está viendo reflejado en los indicadores sociales. En la tipología social baja todas las entidades son de sexta categoría.

Las entidades municipales que en lo fiscal están en niveles de riesgo y deterioro y presentan un buen comportamiento en lo social se situaron en 27, lo que representa el 10% de esta clasificación. Esto significa que para este año los recursos tributarios de los municipios mejor clasificados en lo fiscal se direccionaron en alguna medida a cubrir las necesidades sociales; por lo demás, los 24 municipios que no obraron de esta forma pertenecen a la categoría sexta.

Los 276 municipios que se localizan en el nivel más bajo en lo social incluyen todas las tipologías fiscales; lo que significa que, por lo menos, para el 72% de los municipios que se ubican en desempeño fiscal solvente, sostenible y vulnerable los indicadores sociales no se nutren en debida forma de los recursos fiscales.

Municipios en riesgo pasaron de 56 en la vigencia anterior a 75 en el año 2012, la mayoría pertenecientes a los departamentos de Nariño con 16%, Bolívar con 16%, Chocó con 12% y Santander con 9%. Todos sin excepción se encuentran clasificados en sexta categoría.

Tabla 6.

Número de municipios agrupados según tipología social y fiscal – año 2013

Tipologías	Social				Total
	Alto	Medio-Alto	Medio-Bajo	Bajo	
Solvente	36	11	8	9	64
Sostenible	107	82	46	63	298
Vulnerable	117	149	117	206	589
En riesgo	20	27	25	72	144
En deterioro	1	1		4	6
Sin información			1		1
Total	281	270	197	354	1102

*Nota:* se agrupa el resultado de los municipios según tipología social y fiscal

*Fuente:* Autor, con base en las tablas de salida (anexo 1)

El número de municipios clasificados en la tipología más alta en lo fiscal difiere de los resultados sociales, ya que 28 de los 64 municipios se encuentran encasillados en tipologías diferentes a la más alta. 9 de ellos están clasificados en la más baja y 11 se encuentran en el nivel medio-alto. Lo

anterior significa que los recursos tributarios que se liberan a partir del buen desempeño fiscal de los municipios no se ven reflejados en sus indicadores sociales.

De los 887 municipios que se encuentran clasificados fiscalmente en las tipologías sostenible y vulnerable y están extendidos a lo largo de todas las tipologías sociales, alrededor del 49% del total se encuentran clasificados en la tipología social media-baja y baja.

Los 21 municipios que en lo fiscal se encuentran en niveles de riesgo y deterioro presentan un buen comportamiento en lo social, lo cual muestra que los recursos de fuentes externas están direccionados en alguna medida a cubrir las necesidades sociales; en su mayoría son de sexta categoría.

Para esta vigencia, el número de municipios que se encuentran en el nivel más bajo en lo social fue 354, repartidos en todas las tipologías fiscales, lo que significa que los indicadores sociales no se sustentan en debida forma de los recursos fiscales. Los municipios que tienen un desempeño fiscal solvente, sostenible y vulnerable pero se ubican en la última tipología social representan el 79% del total de las tres clasificaciones fiscales mencionadas. En estas tipologías los municipios son de sexta categoría.

Como complemento del estudio anterior, a continuación se adelanta un análisis de correlación de las variables objeto de estudio, presentando los siguientes resultados:

Tabla 7.

Matriz de correlación para el indicador de desempeño fiscal (IDF) e indicador de desempeño social (IDS) años 2008 a 2013

	IDF 2008	ISOC 2008		IDF 2009	ISOC 2009
IDF 2008	1		IDF 2009	1	
ISOC 2008	0,23595054	1	ISOC 2009	0,3046511	1
	IDF 2010	ISOC 2010		IDF 2011	ISOC 2011
IDF 2010	1		IDF 2011	1	
ISOC 2010	0,3383325	1	ISOC 2011	0,25634706	1
	IDF 2012	ISOC 2012		IDF 2013	ISOC 2013
IDF 2012	1		IDF 2013	1	
ISOC 2012	0,31347876	1	ISOC 2013	0,30060391	1

*Nota:* se adelanta la correlación de los indicadores fiscales y sociales

*Fuente:* Autor

Entre el desempeño fiscal y el desempeño social existe una relación directamente proporcional; sin embargo, el coeficiente obtenido para todos los años es cercano a cero, lo que indica que la correlación presentada entre las dos variables es baja; corroborando, así, que los recursos tributarios

## LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

liberados a partir del buen desempeño fiscal de los municipios no se ven reflejados en sus indicadores sociales. Es de esperar que en la medida que los municipios obtengan un mejor IDF también alcancen un buen IDS.

En términos generales se puede observar como la relación entre las variables de estudio aumenta a través de los años, mejorando su correlación en más de siete puntos, al pasar de un coeficiente de 0,23 en el 2008 a 30,06 en el 2013. Siendo el mejor año el 2010 con un coeficiente de 0,33.

Una vez realizado el análisis del período 2008-2013 se puede inferir que no se está cumpliendo con los requerimientos económicos de la descentralización, desarrollados en la literatura del federalismo fiscal. Estos se relacionan con la eficiencia en la asignación de recursos y la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, los cuales deben ser suministrados por los gobiernos locales o descentralizados, dado que tienen mejor información para optimizar el gasto en función a las necesidades de la población.

Constituye una premisa básica para todo proceso de descentralización fiscal, la búsqueda de un mayor vínculo entre la suficiencia financiera y la responsabilidad política de las administraciones municipales frente a los compromisos sociales de la comunidad. Sin embargo, este no se cumple por cuanto no existe correspondencia entre el desempeño fiscal municipal y su desarrollo social.

## COMENTARIOS

El desarrollo local sin lo social no es desarrollo y para ello es de vital importancia considerar la satisfacción de las necesidades humanas a través del acceso a los servicios sociales de la población; así, entonces, se da pertinencia al enfoque de Sergio Boisier, bajo la concepción de que el desarrollo local endógeno es para generar en un territorio las condiciones de entorno, que le permitan a los seres humanos potenciarse a sí mismos para llegar a ser verdaderas personas humanas, como “categoría superior” del ser humano. El ser humano lleva implícito la noción de dignidad, la cual supone la inexistencia de carencias básicas (en salud, educación, sistemas de prevención, respeto de los demás, etc.).

Frente al desempeño fiscal, no se está cumpliendo con los aspectos económicos de la descentralización, desarrollados en la literatura del federalismo fiscal, respecto a la eficiencia en la asignación de recursos y la provisión de ciertos bienes y servicios públicos, por cuanto no existe correspondencia entre el esfuerzo fiscal local y la mayor responsabilidad política frente a sus comunidades; tal y como lo plantean Oates y Tiebout.

El posicionamiento de los municipios en el ranking fiscal no se ve reflejado en su desarrollo social, por cuanto los mejores municipios en lo fiscal no siempre son los mejores en lo social. Muestra de ello es que los entes municipales que se encuentran clasificados en la tipología fiscal más alta están dispersos a lo largo de todas las tipologías sociales, lo que indica que los recursos tributarios que se liberan a partir del mejoramiento en el desempeño fiscal no se direccionan en debida forma a las necesidades sociales. Asimismo, lo social no se respalda adecuadamente de los recursos fiscales, ni estos de los sociales, por lo que los peores municipios en lo fiscal no siempre son los peores en lo social, y los últimos en lo social no siempre son los últimos en lo fiscal.

El coeficiente de correlación entre el indicador de desempeño fiscal y el indicador de desempeño social presenta un resultado cercano a cero, lo que corrobora que los recursos tributarios liberados a partir del buen desempeño fiscal de los municipios no se ven reflejados en sus indicadores sociales.

La relación socio-fiscal de los municipios del país sirve para articular los temas de desempeño fiscal con los resultados sociales, propiciando que las administraciones municipales diseñen políticas que conlleven mejorar la utilización de los recursos tributarios en función de las necesidades sociales. Lo anterior, redundará en el mejoramiento del bienestar de la población, aprovechando de una u otra manera su capacidad fiscal.

Se debe propender por la continuidad en la información social de los municipios; para lo cual, las oficinas de planeación de cada municipio deben consolidar las cifras correspondientes para todos los años, bajo el monitoreo y supervisión de entidades gubernamentales como el DANE y el DNP.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boisier, S. (1999). *Desarrollo Local: ¿de qué estamos hablando?* Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2005, agosto). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, (86).
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York. McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism. Trad. Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Porras, O. (2008). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Vigencias: 2008 a 2013. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36 (4).
- Tiebout, C. (1956, octubre). A Pure Theory of Local Expenditure. *The Journal of Political Economy*, 64, (5), 416-424.
- Vázquez-Barquero, A. (1997), ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?, en *Cuadernos del Claeh*, (78-79).
- Bello, R. y Espitia, J. (2011). *Distribución regional de las transferencias intergubernamentales en Colombia 1994-2009*. DAAPGE, año 11, N° 16, 2011, pp. 7-50. UNL, Santa Fe, Argentina. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272011000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272011000100001&script=sci_arttext)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: FINANZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS

Boisier, S. (2004, mayo). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)*. ILPES. Recuperado de: [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia\\_boisier.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf)

Tello, M. (2006, julio). *Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo*. Documento de trabajo 247. Recuperado de: <http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD247.pdf>.