

Desempeño fiscal y fortalecimiento institucional del municipio de Tuluá: un análisis comparativo en el contexto regional (2020–2024)

Fiscal Performance and Institutional Strengthening of the Municipality of Tuluá: A Comparative Analysis in the Regional Context (2020–2024)

Enerieth Lozano Mejía¹ 

Artículo de investigación

Recibido: 13/04/2026

Aprobado: 07/09/2026

Publicado: 29/09/2026

Cómo citar este artículo:

Lozano Mejía, E. (2026). Desempeño fiscal y fortalecimiento institucional del municipio de Tuluá: un análisis comparativo en el contexto regional (2020–2024). *Administración & Desarrollo*, 56(2), e-1370. <https://doi.org/10.22431/25005227.1370>



ISSN: 0120-3754

e-ISSN: 2500-5227

Resumen

Problemática: los municipios colombianos de segunda categoría enfrentan desafíos estructurales en gestión fiscal, con trayectorias volátiles ante choques externos. Tuluá representa un caso crítico de vulnerabilidad fiscal sostenida en el período reciente. **Objetivo:** analizar la evolución del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de Tuluá (2020-2024), compararlo con sus pares de segunda categoría en el Valle del Cauca, y proponer estrategias de fortalecimiento fiscal. **Metodología:** enfoque mixto, descriptivo-analítico y deductivo, con datos de la plataforma CIFFIT del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y análisis comparativo longitudinal. **Resultados:** el IDF de Tuluá describió una trayectoria en arco con mejora (2020-2022), seguida de retroceso (2022-2024), por lo cual permanece en rango vulnerable. El análisis comparativo revela heterogeneidad significativa en desempeño fiscal entre municipios de igual categoría. **Conclusión:** la caída post-2022 se asocia a la reducción de la Formación Bruta de Capital Fijo y a la baja ejecución presupuestal; Tuluá, aunque superior al promedio nacional durante todo el quinquenio, fue superada por Palmira en 2024. Se proponen ocho estrategias de fortalecimiento fiscal. **Contribución/originalidad:** primer análisis longitudinal quinquenal del IDF de Tuluá bajo la nueva metodología DNP con comparativa regional.

Palabras clave: sostenibilidad fiscal subnacional; gestión financiera territorial; finanzas públicas municipales; descentralización fiscal; gestión pública.

¹ Doctoranda en Informática, Universidad de Almería. Universidad del Valle, Sede Tuluá, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6267-9539>. Google Académico: https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=CEsj_BkAAAAJ&view_op=list_works. Correo electrónico: enerieth.lozano@correounivalle.edu.co.

Abstract

Problem Statement: Second-category Colombian municipalities face structural challenges in fiscal management, displaying volatile trajectories in the face of external shocks. Tuluá represents a critical case of sustained fiscal vulnerability in the recent period. **Objective:** To analyze the evolution of the Fiscal Performance Index (IDF) of Tuluá (2020–2024), compare it with its second-category peers in Valle del Cauca, and propose fiscal strengthening strategies. **Methodology:** A mixed-methods, descriptive-analytical, and deductive approach, utilizing data from the National Planning Department's (DNP) CIFFIT platform and a longitudinal comparative analysis. **Results:** Tuluá's IDF followed an arc-shaped trajectory showing improvement (2020–2022) followed by a decline (2022–2024), thus remaining in the vulnerable range. The comparative analysis reveals significant heterogeneity in fiscal performance among municipalities of the same category. **Conclusion:** The post-2022 decline is associated with a reduction in Gross Fixed Capital Formation and low budget execution; although Tuluá remained above the national average throughout the five-year period, it was surpassed by Palmira in 2024. Eight fiscal strengthening strategies are proposed. **Contribution/Originality:** First five-year longitudinal analysis of Tuluá's IDF under the new DNP methodology with a regional comparison.

Keywords: Fiscal Performance; Territorial Financial Management; Municipal Public Finances; Fiscal Decentralization; Public Management.

Introducción

La gestión fiscal municipal es un pilar del desarrollo territorial en Colombia. Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, los municipios asumieron mayores responsabilidades en la administración de recursos públicos (Barrios, 2021), lo que exige mecanismos eficaces de seguimiento y evaluación de sus finanzas. En este marco, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), actualizado metodológicamente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a partir de 2020, se consolida como la herramienta oficial para monitorear la salud financiera de los entes territoriales colombianos (DNP, 2022).

La sostenibilidad fiscal territorial debe entenderse no como ausencia de déficit, sino como capacidad de mantener servicios públicos en el tiempo sin comprometer generaciones futuras, según el marco de Chalky Hemming (2000). Bajo esta óptica, Tuluá en 2024 puede tener un equilibrio presupuestal (balance primario alto), pero si dedica menos del 12 % del gasto a formación bruta de capital fijo,

pierde capacidad productiva instalada, limitando así sus ingresos tributarios futuros. Es una sostenibilidad de corto plazo que genera insostenibilidad de mediano plazo. Esta paradoja explica por qué estabilidad fiscal y desarrollo territorial no siempre convergen en municipios vulnerables.

Investigaciones previas han demostrado la relación positiva entre el desempeño fiscal municipal y el crecimiento económico territorial (Carvajal y López, 2020); sin embargo, los estudios longitudinales sobre municipios de segunda categoría en el Valle del Cauca son escasos y generalmente acotados a uno o dos años, sin perspectiva quinquenal ni análisis de las causas de reversión fiscal. Estudios recientes sobre Cali (Torres y Rengifo, 2023) y sobre las finanzas territoriales colombianas en el periodo 2012-2023 (DNP, 2023; Ricciulli-Marín *et al.*, 2022) confirman la heterogeneidad de las trayectorias fiscales subnacionales y la necesidad de monitoreo continuo.

El criterio de segunda categoría, conforme al artículo 6 de la Ley 617 de 2000, clasifica a los

distritos y municipios colombianos según población e ingresos corrientes de libre destinación. Dicho criterio corresponde a entes territoriales con entre 50.001 y 100.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 50.000 y hasta 100.000 salarios mínimos legales mensuales. El municipio de Tuluá, clasificado como segunda categoría según la [Contaduría General de la Nación \(2022\)](#), exhibió en el período 2020-2024 una trayectoria fiscal atípica: alcanzó su mejor resultado histórico en 2022 (68,02 puntos), pero retrocedió en los dos años siguientes hasta estabilizarse en 60,79 puntos en 2024, manteniéndose durante todo el quinquenio en el rango de vulnerabilidad (60-70 puntos). Esta dinámica de avance y retroceso, no reportada en la literatura previa sobre el municipio, constituye el objeto central del presente estudio.

El artículo tiene tres objetivos: (1) analizar la evolución quinquenal del IDF de Tuluá (2020-2024) bajo la nueva metodología DNP; (2) comparar su trayectoria con la de Palmira y Guadalajara de Buga, los otros municipios vallecaucanos de segunda categoría; y (3) proponer estrategias de fortalecimiento fiscal sustentadas en evidencia empírica. La contribución del artículo radica en ofrecer la primera serie longitudinal completa bajo la nueva metodología para este grupo de municipios, con análisis de los factores que explican tanto la mejora de 2020-2022 como el retroceso de 2023-2024.

El contexto macroeconómico del quinquenio 2020-2024 estuvo marcado por perturbaciones diversas que impactaron de forma desigual las finanzas de los entes territoriales colombianos. La pandemia de COVID-19 (2020-2021) contrajo los ingresos tributarios municipales y obligó a reasignaciones presupuestales de emergencia, mientras que la recuperación de 2022 impulsó el repunte en inversión y recaudo. Luego, la transición gubernamental de 2023, tanto a nivel nacional como local, generó incertidumbre en la

ejecución de compromisos de gasto ya programados ([Barrios, 2021](#)).

Comprender la trayectoria fiscal de Tuluá en este entorno volátil requiere un marco analítico que integre los factores internos de gestión con las condiciones estructurales de la descentralización fiscal colombiana. Esta perspectiva concuerda con estudios sobre el tema, que muestran cómo los choques macroeconómicos afectan de manera desigual la sostenibilidad fiscal territorial, según las capacidades institucionales y la estructura de ingresos ([Iregui et al., 2001](#); [Pérez-Valbuena et al., 2024](#)).

Se adoptó un periodo quinquenal como unidad de análisis, debido a que cinco años permiten distinguir tendencias estructurales de fluctuaciones coyunturales, identificar puntos de inflexión y evaluar si los avances reflejan mejoras sostenibles o recuperaciones temporales por factores exógenos. En esta línea, investigaciones recientes subrayan que el análisis del desempeño fiscal debe ir más allá de resultados coyunturales e incorporar la sostenibilidad fiscal subnacional: los gobiernos territoriales debe tener la capacidad para mantener equilibrios financieros a mediano y largo plazo, sin comprometer su autonomía ni inversión ([Barrientos Marín et al., 2020](#)).

Aunque el IDF es un indicador diseñado para el contexto institucional, fiscal y normativo colombiano, el caso de Tuluá ofrece aprendizajes transferibles a otros sistemas de finanzas públicas municipales de América Latina. El fenómeno central que documenta este estudio, la reversibilidad de las mejoras fiscales cuando no se consolidan institucionalmente y su sensibilidad al ciclo político-administrativo no es exclusivo de Colombia; la literatura reciente sobre municipios brasileños, ecuatorianos y mexicanos identifica los mismos determinantes estructurales (base tributaria propia, dependencia de transferencias, capital humano administrativo y exposición a ciclos macroeconómicos)

como factores decisivos del desempeño fiscal subnacional. En consecuencia, si bien los componentes y umbrales específicos del IDF no son directamente extrapolables a municipios de otros países, la lógica analítica aquí empleada, el seguimiento longitudinal de un indicador oficial estandarizado y su contraste con pares de la misma categoría constituyen un enfoque metodológico replicable en cualquier sistema que disponga de indicadores fiscales municipales comparables, y los hallazgos sobre las causas de la reversión fiscal aportan evidencia útil para el diseño de políticas de fortalecimiento institucional en contextos de descentralización fiscal análogos.

Contexto teórico

Descentralización fiscal y gestión pública territorial en Colombia

La descentralización fiscal en Colombia, profundizada con la Constitución de 1991, otorgó a los municipios autonomía administrativa y fiscal (Barrios, 2021). Este proceso se fundamenta en el teorema de Oates sobre la asignación eficiente de bienes públicos (Iregui *et al.*, 2001) y generó también desequilibrios que condujeron a las reformas de responsabilidad fiscal de finales de los noventa: leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003. Ricciulli-Marín *et al.* (2022) documentan que la trayectoria de las finanzas territoriales en Colombia ha estado marcada por tensiones permanentes entre la autonomía local y la sostenibilidad fiscal, con periodos de expansión seguidos de ajustes normativos. En este contexto, la sostenibilidad fiscal subnacional emerge como un criterio fundamental para evaluar la viabilidad de la descentralización, en tanto permite analizar no solo la autonomía financiera, sino también la capacidad de los municipios para sostener sus niveles de gasto e inversión sin incurrir en desequilibrios estructurales (Barrientos Marín *et al.*, 2020).

La descentralización sin transferencias equivalentes genera lo que la literatura de federalismo fiscal denomina desequilibrios fiscales verticales: los municipios asumen responsabilidades sin ingresos suficientes, lo que crea dependencia permanente del nivel central. En el caso colombiano, la tensión entre autonomía declarada y capacidad real de ingresos propios reproduce este patrón estructural, donde municipios como Tuluá destinan el 74 % de su presupuesto a transferencias antes que a inversión, lo cual perpetúa el subdesarrollo fiscal. Este desequilibrio no es un problema de gestión local, sino de arquitectura institucional nacional.

Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP), la evaluación del desempeño gubernamental mediante indicadores cuantitativos constituye un pilar para la rendición de cuentas y la toma de decisiones basada en evidencia (Bonney, 2003). Sin embargo, la evaluación del desempeño mediante indicadores agregados como el IDF presenta una limitación conceptual que reconocen Radin (2006) y Bevan y Hood (2006): la métrica puede incentivar comportamientos que mejoran el indicador sin mejorar el resultado sustantivo. Un municipio puede reducir el gasto de funcionamiento (mejorando la holgura fiscal) mientras deteriora la calidad de servicios o acelerar la ejecución presupuestal sin evaluación de impacto real. Este riesgo de *gaming* del indicador es particularmente relevante cuando se interpreta el pico del IDF de Tuluá en 2022 como mejora sostenible, cuando pudo reflejar únicamente optimización de variables técnicas sin transformación institucional profunda. La gestión pública local se concibe como un proceso orientado a resultados, en el cual la eficiencia en el gasto, la generación de ingresos propios y la sostenibilidad de la deuda son dimensiones centrales (León, 2007). Pérez-Valbuena *et al.* (2024) señalan que las reglas fiscales subnacionales en Colombia, aunque han contenido los desequilibrios más graves, no han resuelto la dependencia estructural de transferencias,

aspecto especialmente relevante para municipios de segunda categoría como Tuluá.

El Índice de Desempeño Fiscal: metodología vigente y antecedentes empíricos

El IDF integra ocho indicadores en dos dimensiones: (1) los resultados fiscales (peso: 80 %), que incluyen la dependencia de transferencias, la relevancia de la FBK, el endeudamiento de largo plazo, el ahorro corriente y el balance fiscal; y (2) la gestión financiera territorial (peso: 20 %), que comprende la capacidad de programación y ejecución de ingresos, la capacidad de ejecución del gasto de inversión y el nivel de holgura fiscal respecto a la Ley 617 de 2000. A partir de 2022, el índice incorpora bonos por esfuerzo propio y la actualización catastral (DNP, 2022). Los rangos de clasificación son: deterioro (menos de 40), riesgo (40 a 60), vulnerable (60 a 70), solvente (70 a 80) y sostenible (más de 80). En este sentido, el IDF no solo constituye un indicador de desempeño fiscal, sino también una aproximación operativa a la sostenibilidad fiscal territorial, en la medida en que integra dimensiones de ingresos, gasto e inversión que determinan la estabilidad financiera de los municipios en el tiempo (Barrientos Marín *et al.*, 2020).

Cabe justificar por qué este estudio utiliza el IDF (un indicador oficial ya construido) en lugar de diseñar un índice multidimensional propio, alternativa que también aparece en la literatura reciente sobre sostenibilidad financiera municipal (Madrigal Delgado *et al.*, 2025). La ventaja del IDF radica en su carácter oficial, estandarizado y comparable entre municipios y a lo largo del tiempo, lo cual permite el análisis longitudinal y comparativo que constituye el objetivo de este artículo. Un índice propio ofrecería mayor flexibilidad conceptual, pero al costo de perder comparabilidad directa con la serie histórica oficial y con los demás municipios colombianos evaluados por el DNP. Esta decisión metodológica implica, no obstante, que los hallazgos aquí presentados

heredan también los límites de diseño del IDF, incluida la ponderación 80/20 entre resultados fiscales y gestión financiera, cuya justificación técnica corresponde al DNP y excede el alcance de este estudio.

Carvajal y Lopez (2020) demostraron, mediante modelos de econometría espacial, la existencia de autocorrelación espacial entre municipios y una relación positiva entre el IDF y el Valor Agregado Municipal Per Cápita (VAMP). Torres y Rengifo (2023), en su análisis del IDF de Cali para 2020–2021, confirmaron que los componentes de mayor incidencia en la variación del índice son la FBK y la capacidad de ejecución de ingresos, hallazgo consistente con los resultados del presente estudio. Barrios (2021) documentó cómo la pandemia de COVID-19 afectó negativamente las finanzas subnacionales al reducir los ingresos tributarios y contraer la ejecución presupuestal. El promedio nacional del IDF, que se ubicó en torno a 55,78 puntos en 2020–2022, subió a 57,57 en 2023, pero volvió a descender a 55,86 en 2024 (DNP, 2024), lo que evidencia la fragilidad estructural de las finanzas municipales colombianas.

La literatura latinoamericana reciente que emplea indicadores para analizar el desempeño y la capacidad fiscal municipal permite situar el presente estudio en un debate regional más amplio y matizar el alcance de sus hallazgos. En Brasil, da Costa *et al.* (2025), a partir de modelos de datos de panel para los 5.570 municipios brasileños (2005–2020), muestran que la capacidad fiscal local se explica por el PIB per cápita, la estructura sectorial de la economía, el capital humano administrativo y, de manera destacada, por la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) del recaudo propio, hallazgo convergente con el patrón de inercia fiscal observado en Tuluá. Para el caso colombiano, Rodríguez Samacá (2025) argumenta que, además de las instituciones formales, las normas informales derivadas de la negociación presupuestal y las asimetrías

socioeconómicas sostienen las disparidades regionales en el desempeño fiscal, lo que ofrece una clave interpretativa para la heterogeneidad observada entre Tuluá, Palmira y Guadalajara de Buga. Estos antecedentes confirman que el uso de indicadores oficiales previamente contruidos, como el ID_F, constituye una alternativa metodológica pertinente y comparable en la región, a la vez que subrayan que sus resultados deben leerse a la luz de las capacidades institucionales y del contexto socioeconómico de cada ente territorial.

En síntesis, el marco teórico del presente estudio se sustenta en tres pilares complementarios: la teoría de la descentralización fiscal (con el teorema de Oates como referente normativo), el enfoque de la Nueva Gestión Pública orientada a resultados y el corpus empírico acumulado sobre el ID_F colombiano. Esta articulación permite interpretar los datos cuantitativos del periodo 2020-2024 no como simples fluctuaciones de un indicador, sino como expresión de tensiones estructurales entre autonomía local, capacidad institucional y condiciones macroeconómicas. El análisis que sigue aplica esta perspectiva integradora para explicar tanto el pico de desempeño de 2022 como el retroceso posterior de Tuluá y sus pares vallecaucanos de segunda categoría.

Cabe destacar que la FBK, como indicador de la orientación productiva del gasto municipal, adquiere especial relevancia en la nueva metodología del ID_F (DNP, 2022). Su reducción sistemática a partir de 2022 en varios municipios colombianos refleja una paradoja de la descentralización fiscal: los entes territoriales con mayor disponibilidad de transferencias tienden a priorizar el gasto corriente en detrimento de la inversión en infraestructura y capital físico, perpetuando así su dependencia del nivel central y limitando su capacidad de generar ingresos propios a mediano plazo. Este fenómeno, documentado por Pérez-Valbuena *et al.* (2024) como uno de los retos no resueltos de las reglas fiscales subnacionales, constituye el principal nudo explicativo del retroceso de Tuluá en 2023-2024.

Metodología

La investigación adoptó un enfoque mixto (cuantitativo-cualitativo), tipo descriptivo-analítico y método deductivo, conforme a los lineamientos de Hernández-Sampieri *et al.* (2014). El componente cuantitativo permitió analizar los ocho indicadores del ID_F de Tuluá para el periodo 2020-2024 mediante estadística descriptiva y análisis de variación porcentual interanual y acumulada. El componente cualitativo sustentó el análisis documental para la identificación de factores explicativos y estrategias de fortalecimiento.

Es preciso acotar el alcance real de este componente: no constituyó una fase cualitativa autónoma con muestreo teórico o saturación de categorías, sino un análisis documental sistematizado, con los siguientes criterios operativos: (i) selección de fuentes oficiales del DNP, la Contaduría General de la Nación y literatura académica indexada sobre desempeño fiscal municipal colombiano; (ii) categorización temática de los factores explicativos mencionados en dichas fuentes (FBK, ejecución presupuestal, recaudo propio, ciclo político-administrativo); y (iii) contraste de esos factores con los patrones numéricos observados en la serie ID_F 2020-2024. En sentido estricto, el estudio es predominantemente cuantitativo-descriptivo, con este componente documental como apoyo interpretativo, más que un diseño mixto convergente o secuencial en el sentido metodológico formal del término.

La unidad de análisis principal fue el municipio de Tuluá (Valle del Cauca, segunda categoría). Para el análisis comparativo se incluyeron Palmira y Guadalajara de Buga, los demás municipios vallecaucanos de segunda categoría, con base en la categorización de la Contaduría General de la Nación (Resolución No. 314 de 2022).

Las fuentes de información fueron exclusivamente secundarias y oficiales: (i) plataforma CIFIIT del DNP, Visor ID_F 2020-2024; (ii) Boletín de Resultados ID_F 2021 del DNP; (iii) Manual para

el cálculo del IDF territorial del DNP (2022); (iv) Presentación de Resultados IDF 2024 (DNP, 2024); (v) Publicación IDF municipal 2023 (DNP, 2023); y (vi) Resolución No. 314 de 2022 de la Contaduría General de la Nación. Los datos se sistematizaron en Microsoft Excel para el cálculo de variaciones y la elaboración de las tablas y figura.

El procedimiento se desarrolló en cuatro fases: (1) recopilación y sistematización de la serie IDF 2020-2024 para los tres municipios; (2) análisis descriptivo de la trayectoria de Tuluá por indicador; (3) análisis comparativo longitudinal con *benchmarking* frente al promedio nacional; y (4) análisis documental para la identificación de factores explicativos y formulación de estrategias de fortalecimiento.

La validez interna del estudio se garantizó mediante la triangulación de fuentes oficiales: los datos del Visor IDF del CIFFIT se contrastaron con los boletines de resultados anuales del DNP y con la normativa vigente (Contaduría General de la Nación, 2022; DNP, 2022). La metodología agregada del IDF enfrenta una limitación inherente en contextos de alta volatilidad institucional: Radin (2006) advierte que los indicadores de rendimiento son particularmente sensibles a cambios administrativos no capturados en métricas cuantitativas. La transición de gobiernos locales (Tuluá 2022-2023) implica modificación de prioridades de gasto, cambios en equipos técnicos y retrasos en compromisos presupuestales heredados, fenómenos que el IDF integra en su componente de ejecución, pero sin desagregar la causa. Por tanto, la caída de 6,57 puntos en 2023 puede reflejar tanto ineficiencia real como fricciones administrativas inherentes a gobiernos locales débilmente institucionalizados.

Ahora, es importante explicitar una limitación adicional de comparabilidad: a partir de 2022, el IDF incorporó bonos por esfuerzo propio y actualización catastral (DNP, 2022), de modo que los puntajes de 2020-2021 y los de 2022-2024 no son estrictamente homogéneos en su composición

técnica. Esto significa que una parte del salto observado en Tuluá entre 2021 y 2022 (de 60,36 a 68,02 puntos) pudo derivarse, al menos parcialmente, de la obtención de estos bonos y no exclusivamente de una mejora sostenida en los indicadores estructurales del índice; en consecuencia, las comparaciones interanuales de la serie 2020-2024 deben interpretarse con esta salvedad metodológica, y la magnitud exacta del efecto de los bonos sobre el pico de 2022 queda como pregunta abierta para investigaciones que accedan a los microdatos desagregados del CIFFIT.

La validez externa es aplicable a municipios colombianos de segunda categoría con perfiles fiscales similares, aunque la generalización de los hallazgos debe ponderarse considerando las especificidades socioeconómicas y político-administrativas de cada ente territorial. Como limitación metodológica, la disponibilidad pública de los datos del CIFFIT está restringida a los valores agregados del IDF y sus ocho componentes, sin acceso a las variables constitutivas de cada indicador en el nivel de desagregación municipal, lo cual condiciona la profundidad del análisis explicativo posible con fuentes secundarias (Hernández-Sampieri *et al.*, 2014). No obstante, esta restricción es inherente al diseño de la investigación y no compromete la solidez de los hallazgos, dado que el objetivo del estudio es describir y comparar trayectorias del IDF, no modelar sus determinantes causales a nivel de subcomponentes. El enfoque descriptivo-analítico adoptado es coherente con el nivel de agregación de los datos disponibles y con los objetivos declarados del estudio, y constituye una práctica habitual en la literatura sobre finanzas territoriales colombianas (Carvajal y López, 2020; Torres y Rengifo, 2023).

Resultados

Trayectoria del IDF de Tuluá 2020-2024

El IDF de Tuluá describió durante el quinquenio una trayectoria en forma de arco: ascenso

sostenido desde 59,48 puntos en 2020 hasta el máximo histórico de 68,02 en 2022 (variación de 14,4 %), seguido de un retroceso a 61,45 en 2023 y una estabilización en 61,00 en 2024. Durante los cinco años el municipio permaneció en el rango de vulnerabilidad (60-70), con excepción de 2020, cuando rozó el umbral de riesgo (DNP, 2024).

La fase de mejora 2020-2022 estuvo impulsada principalmente por: (1) reducción de la dependencia de transferencias, reflejo de mayor capacidad de generación de ingresos propios; (2) incremento de la relevancia de la FBK, lo cual indica mayor orientación del gasto hacia inversión productiva; (3) alta capacidad de ejecución de ingresos, con tasas superiores al 90 %; y (4) mantenimiento de los límites de gasto dentro de los parámetros de la Ley 617 de 2000. Estos factores coinciden con los identificados por Tróchez (2019) y Estrada y Gonzalez (2017) como determinantes del desempeño fiscal en el Valle del Cauca. Estos resultados pueden interpretarse como una mejora transitoria en la sostenibilidad fiscal subnacional, en la medida en que los avances en generación de ingresos y ejecución de inversión no lograron consolidarse en el tiempo, tal como advierte la literatura sobre finanzas territoriales en Colombia (Barrientos Marín *et al.*, 2020).

El retroceso 2022-2023 (6,57 puntos, equivalente al 9,7 %) se asocia a dos factores identificados por el DNP (2024) como tendencias nacionales: la reducción de la FBK como porcentaje del gasto total y el aumento del balance primario por baja ejecución de compromisos de inversión. Cabe precisar, desde esta primera mención, que un balance primario alto no equivale a sostenibilidad fiscal genuina: en el contexto de ejecución presupuestal territorial colombiana, un balance primario elevado suele reflejar recursos programados y no gastados, es decir, subejecución de inversión, más que un excedente genuino de gestión fiscal, por lo que debe leerse como señal

de alerta y no como fortaleza. Montilla-Galvis *et al.* (2022) señalan que el desfase entre programación y ejecución presupuestal es uno de los problemas recurrentes de las finanzas públicas territoriales colombianas, especialmente en los años de transición de gobierno. Conviene subrayar que este patrón no es una coyuntura exclusiva de Tuluá. El ciclo político-administrativo, con el cambio de administración municipal y la reprogramación de compromisos de gasto que ello implica, es un factor estructural recurrente en la caída de la ejecución de la inversión territorial en Colombia, que afecta de forma similar a otros municipios en años de transición de gobierno. La estabilización en 60,79 puntos en 2024 sugiere que el municipio mantiene su base fiscal, pero aún no ha reactivado los factores que condujeron al pico de 2022.

Un análisis desagregado por componente permite identificar con mayor precisión los factores de este patrón. El indicador de dependencia de transferencias pasó de “alta” en 2020 a “media-baja” en 2022, lo cual señala una capacidad creciente de generación de ingresos propios, posiblemente asociada a las reformas de recaudo implementadas en ese periodo. Sin embargo, este avance no se sostuvo: en 2023 y 2024 el indicador regresó a “media”, lo que evidencia que las mejoras en el recaudo propio son sensibles a cambios en la gestión tributaria municipal y a la dinámica del ciclo económico local. Esta lectura no debe interpretarse como evidencia de que las transferencias intergubernamentales operan como sustitutas del recaudo propio: literatura reciente para contextos municipales latinoamericanos comparables encuentra, por el contrario, una relación de complementariedad entre ambas fuentes de ingreso y el crecimiento económico municipal (Rodríguez Hernández, 2026), por lo que el retroceso del indicador de dependencia en Tuluá en 2023-2024 se interpreta aquí como señal de fragilidad en la gestión tributaria local, y no como prueba de que una mayor autonomía financiera sea, por sí sola, la solución al desempeño

fiscal. Esta interpretación es consistente con la evidencia colombiana reciente de [Castañeda-Rodríguez y León-Silva \(2026\)](#), quienes, mediante un análisis de datos de panel para cerca de 1.100 municipios, encuentran que las transferencias del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías no están asociadas negativamente con el esfuerzo tributario local, sino que la relación tiende a ser positiva, lo que sugiere que dichas transferencias complementan el recaudo propio en lugar de sustituirlo. Complementariamente, el ahorro corriente se mantuvo positivo durante todo el quinquenio, lo cual indica disciplina en el control del gasto de funcionamiento y cumplimiento consistente de los límites de la Ley 617 de 2000. Este componente representa,

por tanto, la mayor fortaleza estructural del perfil fiscal de Tuluá y constituye la base sobre la cual deben construirse las estrategias de mejora de los indicadores más volátiles. En cuanto al endeudamiento de largo plazo, el municipio mantuvo un comportamiento controlado durante todo el quinquenio, lo que indica una gestión prudente del pasivo y un margen de maniobra financiero que podría aprovecharse para financiar proyectos de inversión en FBK sin comprometer la sostenibilidad fiscal. Este hallazgo es consistente con los patrones descritos por [Tróchez \(2019\)](#) para municipios vallecaucanos con gestión fiscal responsable, y sugiere que el problema de Tuluá no es de sobreendeudamiento, sino de subejecución de la inversión comprometida.

Tabla 1. *Síntesis de resultados del IDF del municipio de Tuluá, 2020-2024.*

Componente / indicador	2020	2021	2022	2023	2024
Dependencia de transferencias (DTN)	Alta	Media	Media-baja	Media	Media
Relevancia de la FBK	Baja	Media	Media-alta	Baja	Baja
Endeudamiento de largo plazo	Controlado	Controlado	Controlado	Controlado	Controlado
Ahorro corriente	Positivo	Reducido	Positivo	Positivo	Positivo
Balance fiscal	Déficit leve	Equilibrio	Superávit	Superávit	Balance prim. alto
Ejecución de ingresos	Buena	Alta	Alta	Buena	Buena
Ejecución del gasto de inversión	Buena	Afect. COVID	Recuperada	Regular	Regular (baja)
Nivel de holgura (Ley 617/2000)	OK	OK	OK	OK	OK
IDF Total	59,48	60,34	68,02	61,45	61,00
Categoría DNP	Vulnerable*	Vulnerable	Vulnerable	Vulnerable	Vulnerable

Fuente: elaboración propia con base en DNP-CIFFIT (2020-2024). **Nota metodológica.** Las categorías de la tabla 1 se asignan conforme a los rangos establecidos por el Manual para el cálculo del IDF territorial (DNP, 2022): Dependencia de transferencias (Alta: >85 %; Media: 75-85 %; Media-baja: 65-75 %); Relevancia de la FBK (Alta: >18 % del gasto; Media: 12-18 %; Baja: <12 %); Endeudamiento (Controlado: <60 % de ingresos corrientes); Ahorro corriente (Positivo: >0; Reducido: negativo cercano a 0); Ejecución de ingresos (Alta: >95 %; Buena: 85-95 %); Ejecución de gasto inversión (Recuperada/Regular: >80 %; Baja: <70 %). Estas escalas son extraídas del CIFFIT y aplicadas consistentemente a lo largo del quinquenio. (*) En 2020 el puntaje de 59,48 sitúa a Tuluá en el límite inferior del rango vulnerable. FBK: Formación Bruta de Capital Fijo. OK: cumplimiento de límites de la Ley 617 de 2000.

Análisis comparativo longitudinal: Tuluá, Palmira y Guadalajara de Buga

La **figura 1** presenta la evolución comparativa del Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Los tres municipios de segunda categoría del Valle del

Cauca exhibieron trayectorias fiscales marcadamente diferenciadas durante el quinquenio 2020-2024, lo que refleja la heterogeneidad en la gestión financiera territorial incluso entre entidades de una misma categoría (Flórez, 2021).

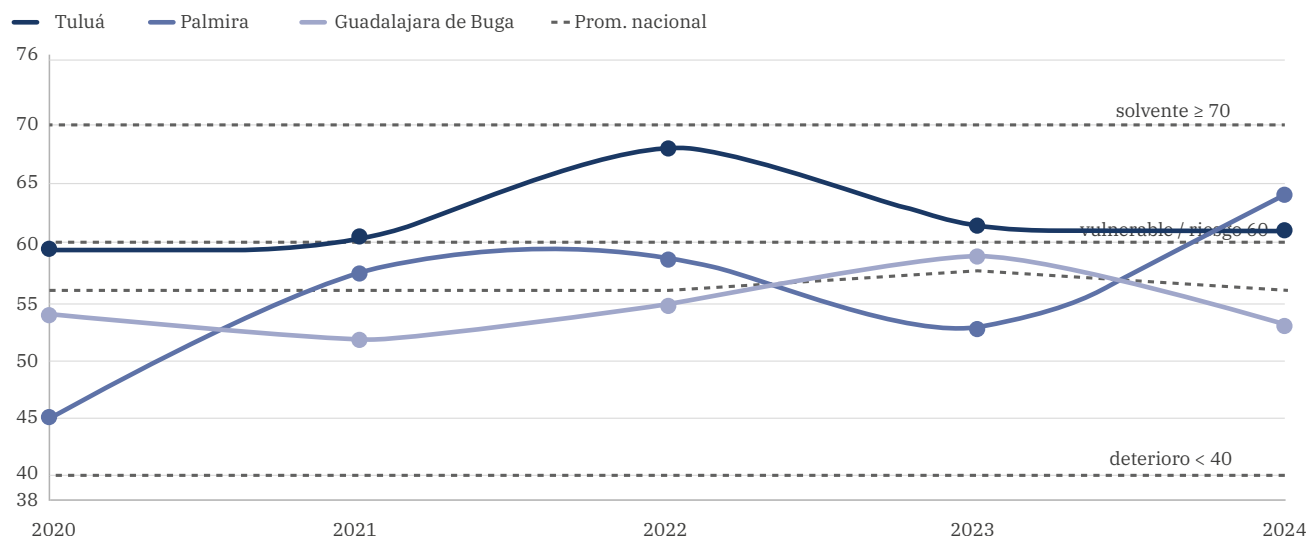


Figura 1. Evolución del IDF de Tuluá y municipios de referencia del Valle del Cauca, 2020-2024.

Fuente: elaboración propia con base en DNP-CIFFIT (2020-2024).

Nota. Las líneas horizontales representan los rangos de clasificación del IDF: riesgo (< 60 puntos), vulnerable (60-70 puntos), solvente (70-80 puntos) y sostenible (> 80 puntos).

Tuluá registró el mejor desempeño relativo durante gran parte del quinquenio. Su IDF aumentó de 59,48 puntos en 2020 a un máximo de 68,02 puntos en 2022, ubicándose cerca del umbral de solvencia fiscal establecido por el DNP (70 puntos). Sin embargo, posteriormente presentó una tendencia descendente, alcanzando 61,45 puntos en 2023 y 60,79 puntos en 2024. A pesar de esta reducción, el municipio cerró el período con una ganancia acumulada de 1,31 puntos, respecto a 2020.

Palmira presentó la trayectoria más volátil y, en términos acumulados, la más favorable del

grupo. Partió en 2020 del punto más bajo del conjunto (44,89 puntos, rango de riesgo), lo que evidencia debilidades estructurales en la generación de ingresos propios. Después, experimentó una recuperación notable en 2021 (12,41 puntos) y un retroceso pronunciado en 2023 (52,58 pts., rango de riesgo), para luego registrar el mayor salto del quinquenio en 2024 (11,29 puntos), alcanzando 63,87 puntos. La ganancia acumulada de Palmira (18,97 puntos entre 2020 y 2024) es la más alta del grupo, aunque con la mayor volatilidad interanual, lo que sugiere avances en gestión financiera sin consolidación estructural.

Guadalajara de Buga mostró la trayectoria más errática y el peor resultado del quinquenio en perspectiva acumulada (0,90 puntos de pérdida entre 2020 y 2024). Partió en rango de riesgo (54,16 en 2020), continuó en riesgo en 2021 (51,65), recuperó posición gradualmente en 2022-2023 y retrocedió nuevamente a riesgo en 2024 (53,26 pts.). La incapacidad de Buga para consolidarse en el rango vulnerable señala debilidades persistentes relacionadas con la baja generación de ingresos propios y limitaciones en la ejecución del gasto de inversión, hallazgos coherentes con los estudios previos de Estrada y González (2017) y con lo descrito por Duarte *et al.* (2022) para otros municipios vulnerables colombianos.

Los tres municipios se ubican por encima del promedio nacional en 2024 (55,86 pts.), lo que indica que el Valle del Cauca mantiene un desempeño fiscal superior a la media del país. Sin embargo, ninguno ha logrado superar el umbral de 70 puntos que marca el ingreso al rango solvente, objetivo que debería orientar los planes de desarrollo territorial de los tres municipios para el periodo 2024-2027.

El *benchmarking* frente a las métricas de referencia refuerza estas conclusiones comparativas. En 2024, el promedio nacional del IDF se situó en 55,86 puntos, cifra que coloca al conjunto del sistema municipal colombiano en el rango de riesgo. Si bien el municipio bajo estudio supera este umbral, lo que indica que el Valle del Cauca mantiene un perfil fiscal relativamente favorable respecto al agregado del país, el análisis se vuelve más preciso al contrastarlo con el promedio específico de su propio bloque regional de comparación. Para la vigencia 2024, el promedio consolidado de los municipios vallecaucanos adoptados como pares de control en este estudio (Palmira y Guadalajara de Buga) se situó en 58,56 puntos. Aunque Tuluá (61,00 pts.) logra ubicarse por encima tanto del promedio nacional como de la media de su bloque regional, la brecha frente a este último es de apenas 2,23 puntos. Esta exigua

distancia confirma la fragilidad de la ventaja relativa del municipio y subraya la urgencia de implementar las estrategias de fortalecimiento propuestas antes de que el retroceso post-2022 se profundice y Tuluá descienda del rango vulnerable al de riesgo, un fenómeno de degradación fiscal que ya afectó a Buga en la misma vigencia al retroceder a los 53,26 puntos (DNP, 2024).

Estrategias para el fortalecimiento del desempeño fiscal de Tuluá

Con base en el diagnóstico empírico quinquenal y el análisis documental (Estrada y González, 2017; Tróchez, 2019; Carvajal y López, 2020; Torres y Rengifo, 2023; Flórez, 2021; Pérez-Valbuena *et al.*, 2024), se identificaron ocho estrategias articuladas para revertir el retroceso post-2022 y alcanzar el rango solvente. La estrategia prioritaria frente al deterioro del IDF es la reactivación de la inversión en Formación Bruta de Capital Fijo, dado que la reducción de la FBK es el principal factor explicativo de su retroceso después de 2022. Esto exige aumentar la asignación presupuestal y la ejecución efectiva de proyectos con alto impacto en infraestructura productiva, a través de un plan de inversiones a mediano plazo con metas anuales explícitas de ejecución (Tróchez, 2019). Esta reactivación no es solamente una variable técnica de presupuesto: Hulten (1996) documenta que los municipios que mantienen inversión en infraestructura productiva durante ciclos de crisis terminan construyendo instituciones más robustas, porque ese esfuerzo exige capacidad de planificación plurianual, monitoreo técnico y evaluación de impacto, competencias que luego se trasladan a otras áreas de gestión. Un plan de este tipo en Tuluá funcionaría, entonces, simultáneamente como instrumento fiscal y como mecanismo de fortalecimiento institucional.

De la mano de esa reactivación resulta indispensable mejorar la ejecución presupuestal y la planificación financiera, pues el incremento del balance primario observado en 2023-2024

revela que el municipio programa recursos que después no logra ejecutar dentro de la vigencia. Un sistema de programación financiera mensual con indicadores de alerta temprana, acompañado del fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Secretaría de Hacienda, permitiría reducir este desfase, que en realidad es un síntoma característico de atraso administrativo estructural en municipios de segunda categoría: carencia de personal técnico calificado en tesorería, sistemas de información fragmentados y marcos normativos rígidos que impiden reasignaciones presupuestales ágiles. El [DNP \(2024\)](#) recomienda para ello el uso del Marco Fiscal de Mediano Plazo, una herramienta necesaria pero insuficiente si no se acompaña simultáneamente de fortalecimiento de talento humano, renovación tecnológica de los sistemas y delegación administrativa que agilice las decisiones de ejecución. No en vano [Montilla-Galvis et al. \(2022\)](#) identifican la brecha entre programación y ejecución como uno de los principales retos de la administración pública territorial colombiana.

En paralelo a la disciplina en la ejecución, es necesario optimizar el recaudo tributario mediante programas de incentivos por pronto pago, campañas de cultura tributaria y plataformas de pago digital que incrementen la tasa de recaudo del impuesto predial e industria y comercio ([Estrada y González, 2017](#); [Sánchez Becerra, 2024](#)). El fortalecimiento del recaudo propio es el mecanismo más directo para reducir la dependencia de transferencias, el indicador de mayor peso relativo en el IDF, aunque su ampliación en municipios vulnerables exige más que eficiencia administrativa: [Bird y Zolt \(2005\)](#) muestran que los municipios con base económica débil enfrentan resistencia política de los contribuyentes cuando intentan aumentar la tributación, lo que genera un círculo vicioso en el que la baja tributación conduce a baja inversión pública, esta a un tejido empresarial débil y, en consecuencia, a una menor capacidad contributiva.

Precisamente para romper ese círculo resulta clave avanzar en la actualización catastral multipropósito, incentivada mediante el bono de actualización catastral del IDF, que permite ampliar la base del impuesto predial y mejorar la precisión en la estimación de las rentas municipales ([DNP, 2024](#)). Solo el 9 % de los municipios colombianos obtuvo este bono en 2023 ([DNP, 2023](#)), lo que representa una oportunidad concreta de mejora para Tuluá. Esta actualización va más allá de ampliar la base tributaria: el catastro multipropósito, al integrar tributación, regulación de uso del suelo y registro de propiedad, mejora la gobernanza territorial mediante información pública confiable, y en municipios como Tuluá, con alta densidad de informalidad urbana, permite identificar dónde está realmente la riqueza local y diseñar políticas territoriales basadas en datos y no en suposiciones. El bono del IDF por actualización catastral reconoce justamente este efecto institucional, no solo fiscal. La evidencia comparada respalda esta estrategia: [Cabello et al. \(2026\)](#), al analizar 80 municipios brasileños de más de 100.000 habitantes entre 2013 y 2022, encuentran que la actualización de la planta de valores catastrales, equivalente al bono catastral del IDF, tiene un efecto positivo y significativo sobre el recaudo del impuesto predial, mientras que las herramientas puramente tecnológicas, aisladas de la gestión, no muestran efectos directos, lo que confirma que la actualización catastral rinde frutos fiscales solo cuando se integra con capacidades institucionales de gestión tributaria.

Junto a estos esfuerzos por fortalecer los ingresos, es igualmente necesario mantener el control del gasto de funcionamiento y la disciplina presupuestal, manteniendo dichos gastos consistentemente por debajo de los límites de la Ley 617 de 2000 mediante revisión periódica de contratos de servicios, digitalización de procesos administrativos y políticas de austeridad en gastos no esenciales ([Tróchez, 2019](#)). Esta estrategia preserva el nivel de holgura fiscal, uno de los componentes más estables del IDF de Tuluá.

En materia de endeudamiento, la estrategia consiste en una gestión responsable que mantenga el endeudamiento de largo plazo dentro de los parámetros establecidos, evaluando oportunidades de refinanciación y diversificando fuentes de financiamiento mediante asociaciones público-privadas. Como referente técnico, la Ley 358 de 1997 establece que se presume capacidad de pago cuando la relación intereses/ahorro operacional no supera el 40 %, y fija como límites de endeudamiento una relación intereses/ahorro operacional del 60 % y una relación saldo de la deuda/ingresos corrientes del 80 %. El comportamiento controlado del endeudamiento de Tuluá durante el quinquenio (tabla 1) indica que el municipio se ubica cómodamente dentro de estos umbrales, lo que le deja un margen de maniobra importante: la capacidad de ahorro liberada puede constituir un fondo de contingencia fiscal para contextos de crisis como los observados en 2020-2021 (Tróchez, 2019).

Más allá de las finanzas públicas propiamente dichas, el fomento de la inversión privada y el fortalecimiento de la base económica local son igualmente determinantes. Establecer políticas fiscales transparentes y predecibles, simplificar trámites administrativos y desarrollar mecanismos de diálogo con el sector empresarial (Carvajal y López, 2020) fortalece la densidad empresarial local, lo que incide positivamente en los indicadores del IDF al ampliar la base tributaria y reducir estructuralmente la dependencia de transferencias. Esta relación tiene un mecanismo específico documentado por Hausmann y Rodrik (2003): los municipios donde hay más empresas pequeñas y medianas generan economías de aglomeración que reducen los costos de operación para todas, amplían los mercados locales y generan encadenamientos productivos que capturan más valor agregado localmente.

Finalmente, ninguna de estas estrategias resulta sostenible sin la institucionalización del

monitoreo periódico del IDF, mediante un tablero de control financiero municipal con seguimiento trimestral de los ocho indicadores del índice, que genere alertas tempranas ante desviaciones negativas (Flórez, 2021). La experiencia de 2022-2023 evidencia que una mejora significativa puede revertirse rápidamente si no se mantienen los factores que la sostuvieron, lo que convierte al monitoreo continuo en la condición que da continuidad a todo el conjunto de estrategias anteriores.

Discusión

Los hallazgos del presente estudio enriquecen la literatura sobre gestión fiscal municipal en Colombia desde tres ángulos. En primer lugar, confirman la relación positiva entre IDF y desarrollo económico territorial documentada por Carvajal y López (2020), pero agregan una dimensión temporal crítica: los avances fiscales son reversibles y requieren condiciones de gestión sostenidas para consolidarse. La trayectoria en arco de Tuluá ilustra que el rango vulnerable puede ser tanto un punto de tránsito hacia lo solvente como un equilibrio inestable al que se regresa tras un pico. Este patrón es consistente con lo descrito por Pérez-Valbuena *et al.* (2024) para las finanzas subnacionales colombianas: las mejoras puntuales no siempre se traducen en consolidación estructural cuando no van acompañadas de fortalecimiento institucional. Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, este resultado ilustra la brecha entre eficiencia técnica y eficiencia estructural en la gestión pública local: un municipio puede mejorar sus indicadores de corto plazo mediante una ejecución presupuestal más eficiente, pero sostener esa mejora requiere transformaciones más profundas en la capacidad de generación de ingresos propios, en la planificación estratégica del gasto de inversión y en los sistemas de control interno, condiciones que no se construyen en un solo ejercicio fiscal (Bonney, 2003).

En segundo lugar, el análisis comparativo de los tres municipios revela una heterogeneidad de trayectorias que no se explica únicamente por los choques macroeconómicos comunes. Palmira, que en 2020 estaba 14,59 puntos por debajo de Tuluá, logró superarla en 2024 (63,87 vs. 60,79), lo que sugiere que las decisiones de gestión local tienen un efecto determinante sobre el IDF en el corto plazo, consistente con los hallazgos de [Flórez \(2021\)](#) sobre la importancia de las capacidades institucionales municipales. Las divergencias entre trayectorias de Tuluá, Palmira y Buga se interpretan frecuentemente como diferencias de gestión local, pero [Acemoglu y Robinson \(2012\)](#) advierten sobre la causalidad inversa, municipios con instituciones débiles no logran consistencia en políticas, porque cambios administrativos reabren debates sobre prioridades cada ciclo electoral. La mejora de Palmira en 2024 de 11,29 puntos podría ser tan reversible como el retroceso de Buga si no coincide con la institucionalización de mecanismos de decisión presupuestal blindados de ciclos políticos (marcos fiscales de mediano plazo, consejos fiscales, evaluación de desempeño). Buga, por su parte, evidencia que la ausencia de una estrategia fiscal sostenida conduce a un estancamiento en el rango de riesgo, con las implicaciones negativas sobre el crecimiento territorial documentadas por [Carvajal y López \(2020\)](#). La heterogeneidad observada es coherente con [Ricciulli-Marín et al. \(2022\)](#), quienes muestran que la divergencia en las trayectorias fiscales subnacionales se ha acentuado desde la implementación de la nueva metodología del IDF en 2020.

En tercer lugar, el contexto nacional de 2024, con promedio IDF de 55,86, mayor dependencia de transferencias del 74,3 % y reducción de la FBK en el 17,3 % de los municipios, según el [DNP \(2024\)](#), indica que el retroceso de Tuluá en 2023-2024 no es un fenómeno aislado, sino parte de una tendencia nacional. Sin embargo, que Tuluá se mantenga 4,93 puntos por encima del promedio nacional y preserve su categoría vulnerable (frente a la categoría de riesgo en

que se ubica el promedio nacional) indica que la base fiscal construida en 2021-2022 tiene cierto grado de resiliencia. Las estrategias propuestas apuntan precisamente a consolidar esa base y reactivar los factores que condujeron al pico de 68,02 en 2022.

Una limitación del estudio es que el análisis se basa en los resultados agregados del IDF sin descomponer cada indicador en sus variables constitutivas para los cinco años. Una agenda de investigación causal enfrenta el desafío que [Imbens y Wooldridge \(2009\)](#) documentan para la evaluación de políticas en gobiernos locales: la ausencia de variación experimental o cuasi-experimental en municipios dificulta atribuir causas a cambios en desempeño fiscal. Los retrocesos de Tuluá en 2023 podrían deberse a reducción de inversión, volatilidad política, ciclos económicos, o combinación de todos. Modelos econométricos con datos de CIFFIT desagregados podrían avanzar en descomposición de efectos, pero requieren series más largas (actualmente cinco años bajo nueva metodología) y variables de control no disponibles públicamente (composición del gasto corriente, ciclo electoral, volatilidad de ingresos tributarios).

Desde el punto de vista de las implicaciones de política pública, los resultados de este estudio tienen relevancia directa para tres niveles de gobierno. A nivel municipal, las ocho estrategias propuestas ofrecen una hoja de ruta operativa que puede integrarse al Plan de Desarrollo 2024-2027 de Tuluá. La implementación de estas ocho estrategias exige un modelo de gobernanza multinivel que [Linder y Peters \(1989\)](#) caracterizan como gobierno como red: coordinación entre administración municipal (ejecutora), gobernación departamental (asistencia técnica), DNP (alineación con política nacional) y actores locales (empresarios, gremios, sociedad civil). Experiencias internacionales de reforma tributaria municipal en Brasil muestran que la brecha entre diagnóstico técnico e implementación política se cierra solamente cuando hay pacto territorial explícito de actores. Para

Tuluá, esto significa que la mejora del IDF no puede ser un objetivo tecnócrata de la administración municipal, sino un pacto local sobre qué tipo de municipio quiere ser.

A nivel departamental, la Gobernación del Valle del Cauca puede utilizar el análisis comparativo de los tres municipios de segunda categoría para diseñar programas de asistencia técnica diferenciada que atiendan las brechas específicas de gestión financiera territorial identificadas. A nivel nacional, el DNP puede incorporar los hallazgos sobre el desfase entre programación y ejecución presupuestal como insumo para el rediseño de los instrumentos de monitoreo del CIFFIT, lo que fortalecería la capacidad de alerta temprana ante reversiones del IDF (Bonnefoy, 2003). La convergencia de estos tres niveles de acción pública sería la condición necesaria para que municipios como Tuluá transiten del rango vulnerable al solvente de manera sostenida y no meramente episódica. En este sentido, la experiencia comparada de Palmira resulta ilustrativa: su recuperación de 2024 (ganancia de 11,29 puntos en un solo año) demuestra que los saltos de categoría son posibles en el corto plazo cuando las condiciones de gestión se alinean favorablemente. Sin embargo, la volatilidad que caracterizó su trayectoria durante el quinquenio advierte que los avances rápidos sin base institucional sólida son igualmente reversibles, lo que refuerza el argumento de Flórez (2021) sobre la centralidad de las capacidades institucionales como variable explicativa del desempeño fiscal subnacional en Colombia.

Conclusiones

El análisis quinquenal del IDF de Tuluá (2020–2024) bajo la nueva metodología DNP permite formular cuatro conclusiones. La primera, que la trayectoria fiscal de Tuluá no es lineal ni sostenida. El municipio alcanzó su mejor desempeño

histórico del periodo en 2022 (68,02 pts.), para luego retroceder a un rango de estabilización en torno a 61 puntos en 2023–2024, lo que evidencia la fragilidad de los avances fiscales ante cambios en la ejecución presupuestal y en la orientación del gasto. La segunda es que en el comparativo regional de segunda categoría del Valle del Cauca, Tuluá fue el único municipio que mantuvo consistentemente su IDF por encima del promedio nacional durante todo el quinquenio, pero fue superado por Palmira en 2024. La divergencia de trayectorias entre los tres municipios refleja diferencias sustanciales en las capacidades de gestión financiera territorial, un factor determinante de la sostenibilidad fiscal subnacional.

La tercera es que los factores asociados al retroceso post-2022 en Tuluá (reducción de la FBK y baja ejecución del gasto de inversión) son estructuralmente abordables mediante las estrategias de reactivación inversora, mejora de la programación presupuestal y monitoreo continuo del IDF propuestas en este artículo. Por último, la serie quinquenal completa aquí presentada constituye una línea base cuantitativa para el seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal de Tuluá 2024–2027 y puede servir como referencia para el diseño de políticas de asistencia técnica diferenciada por parte del DNP y la Gobernación del Valle del Cauca hacia municipios de segunda categoría en el rango de vulnerabilidad.

De manera transversal, los cuatro hallazgos anteriores convergen en un mensaje central para la gestión pública territorial: el rango vulnerable no es un destino, sino un estado de equilibrio inestable. Los municipios que permanecen en él durante periodos prolongados enfrentan el riesgo de normalizar la fragilidad fiscal como condición estructural, cuando en realidad cuentan con los instrumentos normativos, técnicos y financieros para superarla. El caso de Tuluá

demuestra que la capacidad institucional para mejorar el IDF existe, pues el municipio ya lo demostró en 2022; el reto es transformar ese logro puntual en una trayectoria sostenida mediante el fortalecimiento continuo de los componentes más sensibles del índice, especialmente la FBK y la ejecución presupuestal.

Para la agenda investigativa futura, este estudio abre al menos dos líneas de indagación. En primer lugar, el análisis de los microdatos del CIFFIT para identificar las variables constitutivas de cada indicador que más inciden en la variación interanual del IDF de Tuluá, lo cual permite modelaciones econométricas de mayor precisión explicativa. En segundo lugar, estudios comparativos que incluyan a los 42 municipios vallecaucanos restantes, para establecer si el patrón de trayectoria en arco observado en Tuluá es específico de los municipios de segunda categoría o responde a dinámicas departamentales más amplias.

Financiación

Esta investigación no recibió financiación específica de agencias de los sectores público, privado o sin ánimo de lucro.

Conflictos de interés

La autora declara no tener conflicto de interés respecto a los resultados presentados en este artículo.

Declaración de uso de IA

La autora declara que el presente artículo fue elaborado sin el uso de herramientas de inteligencia artificial generativa.

Referencias

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business. <https://www.penguinrandomhouse.com/books/205014/why-nations-fail-by-daron-acemoglu-and-james-a-robinson/>
- Barrientos Marín, J., Quintero, J. F., y Mendoza, M. (2020). Sobre los determinantes de la sostenibilidad fiscal de los municipios en Colombia. *Lecturas de Economía*, (92), 173-200. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n92a06>
- Barrios, J. (2021). *Desempeño fiscal de las entidades territoriales*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. [https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/001/8404/1/5-DESEMPE%-C3%91O%20FISCAL.pdf](https://repositorio.uptc.edu.co/bitstream/001/8404/1/5-DESEMPE%C3%91O%20FISCAL.pdf)
- Bevan, G., y Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>
- Bird, R. M., y Zolt, E. M. (2005). Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries. *Journal of Asian Economics*, 16(6), 928-946. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2005.09.001>
- Bonnefoy, J. C. (2003). *Los indicadores de evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9939/S2003659_es.pdf
- Cabello, O. G., Azevedo, R. R. D., Moraes, G. H. S. M. D., y Casquel, J. M. (2026). Effects of innovation on tax administration: Evidence from municipalities in Brazil. *Revista de Administração Contemporânea*, 30(2), e250278. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2026250278.en>
- Carvajal, A., y López, O. (2020). El desempeño fiscal municipal y su influencia en el crecimiento económico de los municipios

- colombianos. *Clío América*, 14(28), 504-516. <https://doi.org/10.21676/23897848.3773>
- Castañeda-Rodríguez, V. M., y León-Silva, J. M. (2026). Empirical assessment of the fiscal laziness hypothesis in Colombian municipalities: Evidence for the 2011-2017 period. *Apuntes del Cenes*, 45(81). <https://doi.org/10.19053/uptc.01203053.v45.n81.2026>
- Chalk, N., y Hemming, R. (2000). *Assessing fiscal sustainability in theory and practice* (Número IMF Working Paper, WP/00/81, International Monetary Fund). <https://doi.org/10.5089/9781451850352.001>
- Contaduría General de la Nación. (2022). *Resolución No. 314 de 2022: Categorización de entidades territoriales*. Contaduría General de la Nación. <https://www.contaduria.gov.co/documentos/20127/3881461/RESOLUCION+-No.+314+DE+2022+CATEGORIZACION.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Manual para el cálculo del Índice de Desempeño Fiscal territorial*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-GI-03%20Manual.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Índice de desempeño fiscal (IDF) municipal 2023 y fortalecimiento de las finanzas territoriales*. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Planeacion/Paginas/indice-de-desempeno-fiscal-idf-municipal-2023-y-fortalecimiento-de-las-finanzas-territoriales.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). *Presentación de Resultados Índice de Desempeño Fiscal 2024 (Municipios)*. Departamento Nacional de Planeación - CIFIIT. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/CIFIIT_DocumentosPublicacion/PresentacionIDF_Municipios2024_DNP.pdf
- da Costa, L. A., Silva, N. G. A., Tondolo, V. A. G., y Nogueira, L. (2025). Socioeconomic indicators and municipal revenues: Explanatory factors of the fiscal capacity of Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública*, 59(1), e2024-0085. <https://doi.org/10.1590/0034-761220240085x>
- Duarte, M., Lobo, L., y López, M. (2022). *Evolución del índice de desempeño fiscal en el municipio de Santa Marta en los años 2018-2020* [Universidad Cooperativa de Colombia]. https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/45413/1/2022_evolucion_indice_desempeno.pdf
- Estrada, M. d., y González, A. (2017). *Análisis del indicador de desempeño fiscal del Departamento Nacional de Planeación (DNP): Una aplicación comparativa en los municipios de segunda categoría del Valle del Cauca, Guadalajara de Buga vs Tuluá, 2013-2014* [Unidad Central del Valle del Cauca (UCEVA)]. <https://repositorio.uceva.edu.co/bitstream/handle/20.500.12993/2490/T0029097.pdf>
- Flórez, A. (2021). *Factores críticos de capacidad que inciden en la evaluación del desempeño de los municipios en Colombia* [Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstreams/14cdea32-bf69-4d3a-b50b-da-33dfd63583/download>
- Hausmann, R., y Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603-633. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(03\)00124-X](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00124-X)
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.a ed.). McGraw Hill. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775008>
- Hulten, C. R. (1996). Infrastructure capital and economic growth: How well you use it may be more important than how much you have (NBER Working Paper No. 5847). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w5847>
- Imbens, G. W., y Wooldridge, J. M. (2009). Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1), 5-86. <https://doi.org/10.1257/jel.47.1.5>
- Iregui, A. M., Ramos, J., y Saavedra, L. A. (2001). *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia* (Borradores de Economía, Vol. 175). Banco de la República de Colombia. <https://www.ban-rep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>

- León, B. (2007). La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar. *Sociológica*, 22(65), 253-263. <https://sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/203>
- Linder, S. H., y Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007960>
- Madrigal Delgado, G. de J., Macías González, R., y Mendoza López, D. (2025). Medición de la sostenibilidad financiera de gobiernos locales mediante el desempeño fiscal. *Carta Económica Regional*, (137), 5-36. <https://doi.org/10.32870/cer.v0i137.7957>
- Montilla-Galvis, O. de J., Yanguas-Botero, I. D., y Ruiz-Fernández, J. J. (2022). Análisis de las finanzas públicas en el Situado Fiscal Territorial Municipal: Santiago de Cali, comunas 21, 10 y 22. *Entramado*, 18(1), e202. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.18466>
- Pérez-Valbuena, G. J., Melo-Becerra, L. A., Ayala-García, J., Bonet-Morón, J. A., Rodríguez-Niño, N., y Ricciulli-Marín, D. C. (2024). Las reglas fiscales subnacionales en Colombia: Antecedentes y lecciones aprendidas. *Revista Ensayos Sobre Política Económica (ESPE)*, 107. <https://doi.org/10.32468/espe.107>
- Radin, B. A. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press. <https://press.georgetown.edu/Book/Challenging-the-Performance-Movement>
- Rodríguez Hernández, E. R. (2026). Complementariedad fiscal entre el predial y las transferencias intergubernamentales y su relación con el crecimiento económico municipal en Jalisco, México. *Gobierno y Administración Pública*, (11), 22-43. <https://doi.org/10.29393/GP11-3RLRD10003>
- Rodríguez Samacá, S. L. (2025). Fiscal governance and regional inequality in Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 27(52). <https://doi.org/10.18601/01245996.v27n52.03>
- Ricciulli-Marín, D. C., Bonet-Morón, J. A., y Pérez-Valbuena, G. J. (2022). Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia. *Cuadernos de Historia Económica*, 56. <https://www.redalyc.org/journal/1552/155281663003/html/>
- Sánchez Becerra, C. A. (2024). Gestión tributaria municipal. Estudio de caso en los municipios de Norte de Santander, Colombia, en el período 1995-2023. *Revista CEA*, 10(23). <https://revistas.itm.edu.co/index.php/revista-cea/article/view/2683>
- Torres, J. M., y Rengifo, J. M. (2023). Dinámica y resultados del índice de desempeño fiscal territorial: Un análisis para Cali Distrito Especial Deportivo, Cultural, Empresarial y de Servicios. *Revista Lumen Gentium*, 7(2). <https://revistas.unicatolica.edu.co/revista/index.php/LumGent/article/view/591>
- Tróchez, P. (2019). *Propuesta para el fortalecimiento del desempeño fiscal del municipio de San Pedro, Valle del Cauca* [Unidad Central del Valle del Cauca (UCEVA)]. <https://repositorio.uceva.edu.co/bitstream/handle/20.500.12993/1329/T00031265.pdf>