



Departamento Nacional de Planeación - **DNP**

MANUAL PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL TERRITORIAL

**Departamento Nacional de Planeación
Bogotá, 2022**



TABLA DE CONTENIDO

1	OBJETIVO	3
2	ALCANCE.....	3
3	TÉRMINOS Y DEFINICIONES	3
4	CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL.....	3
4.1	DEBILIDADES ESTADÍSTICAS DEL ÍNDICE	7
4.2	LA MEDICIÓN NO CONSIDERA LA HETEROGENEIDAD DEL TERRITORIO	7
4.3	EL IDF PUEDE FORTALECERSE EN TÉRMINOS CONCEPTUALES	8
5	PLANEACIÓN PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL (IDF)	8
6	CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN - ACTUALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN EFECTIVA DE CAJA	8
7	CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO FISCAL	11
7.1	RESULTADOS FISCALES	12
7.2	GESTIÓN FINANCIERA TERRITORIAL	14
8	ELABORACIÓN DE INFORME Y DIVULGACIÓN DEL IDF.....	17
	Tabla 1 Indicadores Cálculo del Índice de Desempeño Fisca-Antigua Metodología	5
	Tabla 2 Tipologías o rangos de desempeño fiscal de las entidades territoriales	6
	Tabla 3 Correlación IDF y sus componentes para municipios	7
	Tabla 4 Calificación Promedio Indicadores IDF por entorno de desarrollo 2017.....	8
	Tabla 5 Variables OEC ingresos corrientes.....	9
	Tabla 6 Variables OEC ingresos de capital.....	10
	Tabla 7 Variables OEC gastos corrientes	10
	Tabla 8 Variables OEC gastos de capital	10
	Tabla 9 Variables OEC gastos de capital	11
	Tabla 10 Indicadores Dimensión de Resultados	13
	Tabla 11 Indicadores Dimensión de Gestión Financiera	15
	Tabla 12 Descripción de los rangos de desempeño fiscal de acuerdo con la Nueva Metodología de cálculo	16
	Ilustración 1 Dimensiones del Nuevo IDF	12



1 OBJETIVO

Establecer las actividades para realizar cálculo del Índice de Desempeño de Fiscal Territorial a partir de la construcción de las bases de datos con las variables para su cálculo, destacando los hitos que permiten que sea difundido en cada vigencia.

2 ALCANCE

El presente manual inicia con los antecedentes del cálculo del índice de desempeño Fiscal, continua con la planeación, actualización de la operación efectiva de caja y finaliza con la base de datos del cálculo del IDF y su publicación. Se ejecuta de acuerdo con las actividades del procedimiento **PT-GI-03 Medición del desempeño y asuntos públicos**.

3 TÉRMINOS Y DEFINICIONES

Los términos y definiciones que aplican para el presente Manual se encuentran relacionados en el procedimiento **PT-GI-03 Medición del desempeño y asuntos públicos**, además de los relacionados a continuación:

DESEMPEÑO	Cumplimiento de una actividad u obligación en un área en particular
ENTIDADES TERRITORIALES	Corresponden a los municipios y departamentos del territorio nacional de conformidad con la división geográfica, política y administrativa del país.
FINANZAS PÚBLICAS	Comprende las políticas relacionadas con la planeación y ejecución de los ingresos y gasto público, incluyendo las decisiones de endeudamiento.
OPERACIÓN EFECTIVA DE CAJA	Corresponde al formato de consolidación en el que se identifican las principales cuentas de ingresos, gastos y financiamientos de los municipios y departamentos.

4 CONTEXTO PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL

La ley 617 de 2000 hizo parte de un conjunto de normas y regulaciones que buscaron definir reglas de responsabilidad fiscal territorial desde finales de la década de los 90. Como consecuencia de la descentralización en Colombia, la cual permitió la desconcentración de competencias y recursos desde el nivel nacional hacia el territorial, en un contexto en el cual no se dieron reglas fiscales claras, se gestó una crisis fiscal territorial. Durante los 90, el crecimiento de los ingresos tributarios territoriales fue mucho más lento que el del gobierno nacional y las transferencias intergubernamentales, se dio una alta dependencia de las transferencias y un incremento insostenible de los gastos de funcionamiento, mientras que los gastos en formación bruta de capital no presentaron variaciones durante la década. Lo anterior generó elevados déficits corrientes, altos niveles de endeudamiento y una situación de vulnerabilidad que no permitió a los municipios y departamentos cubrir sus pasivos una vez estalló la crisis de finales del siglo XX.

De acuerdo con la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para solventar esta situación, se tomaron medidas estructurales de responsabilidad fiscal, entre las que se destacan las siguientes:



- Estrategia de incremento de recurso propios a través del incremento de tarifas, creación de impuestos, ampliación de base gravable, simplificación y ordenamiento de tributos territoriales. De las medidas se destaca el aumento de la tarifa de la sobretasa a la gasolina, la creación de la sobretasa al ACPM y el impuesto de vehículos automotores, y los incrementos de tarifas a los impuestos de cigarrillos y licores.
- Control del endeudamiento a través de reglas sobre deuda territorial establecidas en la Ley 358 de 1997. Se destaca la definición de unos límites de cumplimiento de criterios de sostenibilidad y solvencia.
- Identificación y provisión del pasivo pensional: robustecer el ahorro pensional y regular el uso de los recursos ahorrados en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).
- Reestructuración de pasivos corrientes: se destaca la Ley 550 de 1999, la cual creó un mecanismo jurídico especial para reestructurar los pasivos de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas.
- Creación de sistemas de información fiscal territorial para capturar datos fiscales locales unificados.
- Medidas para promover la calidad del gasto financiado con los recursos del SGP, a través del Decreto 028 de 2008 que definió la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control del SGP.
- Estabilización de gasto: por un lado, la Ley 819 de 2003 definió medidas de estabilización para el gasto de inversión, así como procedimiento de transparencia fiscal, entre los que se destaca la obligación para las entidades de una definición de metas plurianuales de balance primario que permitieran una expansión sostenible de la inversión pública. Por otro lado, Ley 617 de 2000 estableció una categorización presupuestal para entidades territoriales y fijo unos límites de funcionamiento financiados con Ingresos Corrientes y Libre Destinación (ICLD) de acuerdo con esas categorías; asimismo, suprimió contralorías territoriales, reguló la creación de municipios entre otras cosas.

Además, la Ley 617 también definió mecanismos de seguimiento y de control al cumplimiento de las reglas en ella definidas. Uno de ellos permite hacer control social a través de la publicación de la evaluación de la gestión territorial definida en el artículo 79 en el cual se estableció que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debe publicar al menos una vez al año, los resultados de la gestión de las entidades territoriales¹. Para cumplir con ello, el DNP definió el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), que se calcula desde el año 2000.

La metodología de cálculo del IDF precisa la clasificación de cuentas de ejecución presupuestal, de tal manera que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento. Como insumo, se utilizan las ejecuciones presupuestales reportadas en el Formato Único Territorial (FUT), siguiendo como criterio de clasificación de las cuentas, el destino económico (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda).

Hasta la vigencia 2019, el IDF agregó en un indicador sintético seis indicadores de gestión financiera a partir de un promedio simple² que se encuentra en una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 0 denotan un bajo desempeño fiscal, y valores cercanos a 100 indican que la entidad logró en conjunto, buenos resultados en:

- Autofinanciación de los gastos de funcionamiento: capacidad para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con las rentas de libre destinación (Ley 617 de 2000).
- Respaldo del servicio de la deuda: capacidad para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos percibidos.
- Dependencia de las transferencias de la Nación y Regalías: mide la importancia de las transferencias nacionales y regalías (SGR) en los ingresos totales.
- Generación de Recursos Propios: capacidad de generar recursos complementarios a las transferencias.

¹ Desde el año 2006, el DNP lanzó una medición ampliada que involucró otros aspectos además del fiscal. Se conoce como el Índice de Desempeño Integral (IDI), que incluye el resultado del IDF, así como indicadores de gestión de las entidades territoriales y cuyo objetivo es evaluar la gestión pública (en sus etapas de programación, ejecución y seguimiento) y la toma de decisiones en el uso de los recursos de los municipios.

² Desde el 2000 hasta el 2015, la agregación de los indicadores de desempeño fiscal se hizo mediante la metodología de componentes principales, sin embargo, a partir de 2016, se empezó a calcular con un promedio simple teniendo en cuenta que el peso de cada uno de los seis indicadores se estaba igualando.



- Magnitud de la Inversión: cuantifica la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial.
- Capacidad de Ahorro: determina el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión.

La Tabla 1 presenta una descripción y la fórmula de cálculo de los indicadores y fórmulas para el cálculo del IDF-antigua metodología:

Tabla 1 Indicadores Cálculo del Índice de Desempeño Fiscal-Antigua Metodología

Nombre	Descripción	Fórmula																			
1. Autofinanciación del funcionamiento	Capacidad para cubrir el gasto de funcionamiento con las rentas de libre destinación (Ley 617/00).	$X1 = \frac{\text{Gasto Funcionamiento}}{ICLD}$ <p>Si cumple se asignan 100 puntos, de lo contrario se penaliza siguiendo la siguiente regla:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Límite</th> <th>Se restan</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>E</td> <td>50%</td> <td>2 puntos</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>65%</td> <td>2,9 puntos</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>70%</td> <td rowspan="2">3,3 puntos</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>70%</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td rowspan="3">80%</td> <td rowspan="3">5 puntos</td> </tr> <tr> <td>5</td> </tr> <tr> <td>6</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Límite	Se restan	E	50%	2 puntos	1	65%	2,9 puntos	2	70%	3,3 puntos	3	70%	4	80%	5 puntos	5	6
Categoría	Límite	Se restan																			
E	50%	2 puntos																			
1	65%	2,9 puntos																			
2	70%	3,3 puntos																			
3	70%																				
4	80%	5 puntos																			
5																					
6																					
2. Respaldo del servicio de la deuda	Capacidad para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos percibidos.	$X2 = 100 - \frac{\text{Servicio de la Deuda}}{\text{Ingresos disponibles}}$																			
3. Dependencia de las transferencias	Mide la importancia de las transferencias nacionales y regalías (SGR) en los ingresos totales.	$X3 = 100 - \frac{SGP + SGR + \text{otras transf.}}{\text{Ingresos totales}}$																			
4. Generación de los recursos propios	Capacidad de generar recursos complementarios a las transferencias.	$X4 = \frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Ingresos corrientes}}$																			
5. Magnitud de la inversión	Cuantifica la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial.	$X5 = \frac{\text{Gasto Total en Inversión}}{\text{Gastos Totales}}$																			
6. Capacidad de ahorro	Determina el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión.	$X6 = \frac{\text{Ahorro Corriente}}{\text{Ingresos Corrientes}}$																			

Fuente: elaboración propia con base en (DNP-DDTS, 2015)



A partir de este índice se calcula un escalafón o ranking de desempeño para 1101 municipios y 32 departamentos³. Asimismo, se definieron unos rangos de desempeño de acuerdo con los puntajes obtenidos por las entidades territoriales, los cuales se describen en la siguiente tabla:

Tabla 2 Tipologías o rangos de desempeño fiscal de las entidades territoriales

Rango	Descripción
Solvente >80 puntos	Estas entidades gozan de unas finanzas saludables, en el sentido de que cumplen con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo de endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Presentan mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto.
Sostenible entre 70-80 puntos	Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.
Vulnerable entre 60 y 70 puntos	Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual significa que, aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.
Riesgo entre 40 y 60 puntos	En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.
Deterioro <=40 puntos	Estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, reflejan baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Requieren mayor atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de largo plazo. Para estas entidades, cualquier choque financiero sería difícil de sortear.

Fuente: (DNP-DDTS, 2015)

Con base en los resultados históricos del IDF se han observado algunos desafíos que ameritan una revisión metodológica del mismo:

³ San Andrés se toma como departamento, por esa razón solo hay información para 1101 municipios.



4.1 DEBILIDADES ESTADÍSTICAS DEL ÍNDICE

Se observaron algunas fallas estadísticas en algunos de los indicadores que componen el IDF. Estas debilidades son:

- Algunos indicadores presentan una correlación muy baja con los resultados del índice, razón por la cual se evidencia que no están aportando información sobre la situación fiscal real de las entidades territoriales. Tres de los seis indicadores están aportando la mayor cantidad de información que afecta los resultados del indicador: dependencia de las transferencias (DTR), generación de recursos propios (GRP) y capacidad de ahorro corriente (CA).

Tabla 3 Correlación IDF y sus componentes para municipios

	IDF	AGF	RSD	DTR	GRP	MI	CA
IDF	1.0000						
AGF	0.3941*	1.0000					
RSD	0.0610*	-0.0077	1.0000				
DTR	0.7315*	0.0685*	-0.0928*	1.0000			
GRP	0.6880*	0.0549*	-0.1745*	0.4176*	1.0000		
MI	0.0436*	0.0005	0.1612*	-0.2718*	-0.1705*	1.0000	
CA	0.7469*	0.1497*	0.1519*	0.5050*	0.2206*	0.2194*	1.0000

*Estadísticamente significativo a un nivel de 0.05. Periodo de tiempo analizado: 2012-2016.

Fuente: (Gallego & Cardona, 2019)⁴

- Dos de los indicadores se encuentran saturados, porque ya se han cumplido parte de los objetivos planteados cuando se diseñó la medición anterior. Por un lado, el indicador de autofinanciación del funcionamiento ha mostrado poca variabilidad en los últimos años y presenta comportamientos estructurales que no cambian a corto plazo (Gallego & Cardona, 2019). Lo anterior se ha generado porque en los años recientes la mayoría de los municipios cumplen el límite de gasto de funcionamiento definido en el artículo 6 de la Ley 617 de 2000, lo cual les permite obtener el puntaje máximo de calificación para el indicador. Esto es positivo en términos fiscales, ya que muestra que la ley ha permitido cumplir el objetivo de mantener controlados los gastos de funcionamiento, sin embargo, en términos del indicador, no se está aportando información diferencial para las entidades territoriales. Por ello, es necesario revisar la necesidad de monitorear otros indicadores que den cuenta de la situación fiscal territorial.

Por otro lado, el indicador de respaldo al servicio de la deuda presenta un comportamiento similar, su media se encuentra por encima de 94 puntos en los últimos años debido a que la mayoría de las entidades territoriales del país no tienen deuda. Por lo tanto, no se observan variaciones en el indicador y no presenta información diferencial sobre la situación fiscal territorial.

4.2 LA MEDICIÓN NO CONSIDERA LA HETEROGENEIDAD DEL TERRITORIO

Una de las observaciones que se ha realizado desde el territorio con relación al IDF es que se mide igual a las ciudades y municipios de categoría especial y a los municipios más pequeños con menos capacidades institucionales. Lo anterior ha derivado en que la mayoría de las entidades que tienen mejores resultados se encontraban categorizados en entorno de desarrollo robusto, mientras que los municipios en entorno temprano presentan puntajes menores en los diferentes indicadores. Además, en los primeros 100 puestos, se encuentra el 67% de los municipios en entorno robusto y tan solo

⁴ Las siglas de la tabla corresponden a: i) IDF: Índice de Desempeño Fiscal; ii) AGF: Autofinanciamiento del gasto de funcionamiento; iii) RSD: Respaldo servicio de la deuda; iv) DTR: Dependencia de las Transferencias; v) GRP: Generación de recursos propios; vi) MI: Magnitud de la inversión y vii) CA: Capacidad de ahorro.



el 0.94% de municipios en entorno temprano. En los primeros 10 lugares del ranking de desempeño, 70% de los municipios presentan un entorno de desarrollo robusto, el 30% restante corresponden a un entorno intermedio, y por su parte, el 60% de los municipios que se ubican en los últimos 10 lugares en el ranking de desempeño fiscal pertenecen a un entorno de desarrollo temprano, el restante está en entorno intermedio.

Al revisar el promedio de cada uno de los indicadores por tipo de entorno se observa que, para cuatro indicadores, el promedio es más alto para los municipios de entorno de desarrollo robusto llegando incluso al doble en algunos casos

Tabla 4 Calificación Promedio Indicadores IDF por entorno de desarrollo 2017

Nombre	Robusto	Intermedio	Temprano
1. Autofinanciación del funcionamiento	100.0	99.4	98.4
2. Respaldo del servicio de la deuda	93.0	96.2	96.5
3. Dependencia de las transferencias	60.1	32.5	22.2
4. Generación de los recursos propios	84.9	55.2	40.1
5. Magnitud de la inversión	80.7	86.2	88.4
6. Capacidad de ahorro	60.2	45.0	40.0

Fuente: elaboración propia con base en los cálculos del IDF

4.3 EL IDF PUEDE FORTALECERSE EN TÉRMINOS CONCEPTUALES

La antigua metodología de cálculo del IDF se concentraba en indicadores presupuestales principalmente, no integra análisis contables ni sectoriales. Por ello valdría la pena revisar la posibilidad de incorporar otras aproximaciones territoriales y alinear los indicadores existentes con la estadística internacional subnacional en términos financieros. En términos contables, vale la pena complementar los indicadores presupuestales de endeudamiento, además de contemplar un indicador de resultado fiscal.

Para la medición del índice de desempeño fiscal, se tendrán en cuenta las actividades establecidas en el procedimiento **PT-GI-03 Medición del desempeño y asuntos públicos**.

5 PLANEACIÓN PARA EL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL (IDF)

En cada vigencia se debe elaborar un plan de trabajo para el cálculo del IDF, el cual consiste en un documento que describa los hitos y entregables que permiten la construcción del indicador, una vez se da la captura de información de las entidades territoriales. En este plan de trabajo se desarrollará cómo se realizarán los pasos para la consolidación de la información, su validación, procedimiento y divulgación.

6 CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN - ACTUALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN EFECTIVA DE CAJA

Para la consolidación de la información se tendrá en cuenta:

- Descargue de la información presupuestal y contable del SISFUT o de la plataforma que haga sus veces para municipios y departamentos.
- Revisión de los planes de cuentas de los catálogos presupuestales y contables y actualización de la homologación con los códigos de las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) y de los códigos del catálogo de cuentas que permiten la elaboración del informe de viabilidad fiscal de municipios conforme a lo establecido en la Ley 617 de 2000.



- Elaboración del informe de viabilidad de los municipios del país para su posterior validación con las secretarías de planeación departamentales.
- Consolidación de la información: a partir de la homologación se realiza el cálculo de las operaciones efectivas de caja para municipios. Para el caso de los departamentos se solicita la información a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se consolidan los datos con base en su informe de viabilidad fiscal anual.

6.1 VARIABLES Y CÓDIGOS QUE CONFORMAN LA OEC

A continuación, se presentan las variables y códigos que conforman la OEC:

6.1.1 Ingresos totales

La categoría ingresos totales (codificada en OEC como A) es la sumatoria de la variable de ingresos corrientes (A0) y los ingresos de capital (D). La composición de cada una se presenta a continuación.

a. Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes (A0) están compuestos por los ingresos tributarios (A1000), no tributarios (A2000) y transferencias corrientes (30000).

Los ingresos tributarios (A1000)⁵ se dividen en:

- Predial (A1010)
- Industria y comercio (A1020)
- Sobretasa a la gasolina (A1030)
- Otros ingresos tributarios (A1040)

Por su parte, las transferencias se dividen en: del nivel nacional (A3010) y otras transferencias (A3020).

Tabla 5 Variables OEC ingresos corrientes

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
INGRESOS TOTALES	1. INGRESOS CORRIENTES	1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	1.1.1. PREDIAL	1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	1.1.3. SOBRETASAS A LA GASOLINA	1.1.4. OTROS	1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.3. TRANSFERENCIAS	1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	1.3.2. OTRAS
A	A0	A1000	A1010	A1020	A1030	A1040	A2000	A3000	A3010	A3020
Ingresos corrientes (B) + Ingresos de Capital (T)	Ingresos tributarios (C) + ingresos no tributarios (H) + transferencias (I)	Predial (D) + Industria y comercio (E) + Sobretasa a la gasolina (F) + Otros (G)						Del nivel nacional (J) + Otras (K)		

b. Ingresos de capital

La categoría ingresos de capital incluye las regalías (D1000), las transferencias nacionales (SGP, etc.) (D2000), la cofinanciación (D3000) y otros ingresos de capital (D4000)⁶

⁵ Para el caso de los departamentos la codificación de ingresos tributarios es la siguiente:

A1010	A1020	A1030	A1040	A1050	A1060	A1070
Cerveza	Licores	Cigarrillos y Tabaco	Registro y Anotación	Vehículos automotores	Sobretasa a la Gasolina	Otros

⁶ Para los departamentos la clasificación de ingresos de capital presenta la siguiente variación:

D1000	D1010	D1020	D2000	D3000	D4000



Tabla 6 Variables OEC ingresos de capital

T	U	V	W	X
4. INGRESOS DE CAPITAL	4.1. REGALÍAS	4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	4.3. COFINANCIACION	4.4. OTROS
D	D1000	D2000	D3000	D4000
Regalías (U) + Transf Nal (SGP, otros) (V) + Cofinanciación (W) + Otros (X)				

6.1.2 Gastos totales

Por su parte, la categoría gastos totales (B) está compuesta por la sumatoria de los gastos corrientes (B0) y los gastos de inversión (E). La composición de cada una se presenta a continuación.

a. Gastos corrientes

Los gastos corrientes (B0) están compuestos por los gastos de funcionamiento (B1000) y los intereses de la deuda pública (B2000).

Los gastos de funcionamiento (B1000) se dividen en:

- Servicios personales (B1010)
- Gastos generales (B1020)
- Transferencias pagadas (B1030)

Tabla 7 Variables OEC gastos corrientes

L	M	N	O	P	Q	R	S
GASTOS TOTALES	2. GASTOS CORRIENTES	2.1. FUNCIONAMIENTO	2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	2.1.2. GASTOS GENERALES	2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS	2.2. INTERESES DEUDA PUBLICA	3. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)
B	B0	B1000	B1010	B1020	B1030	B2000	C
Gastos corrientes (M) + Gastos de capital (inversión) (Y)	Funcionamiento (N) + Intereses deuda pública (R)	Servicios personales (O) + Gastos generales (P) + Transferencias pagadas (Q)					Ingresos corrientes (B) - Gastos corrientes (M)

A partir del cálculo de la diferencia entre ingresos y gastos corrientes se obtiene el déficit o el ahorro corriente (C).

b. Gastos de capital

Los gastos de capital (E) están compuestos por los gastos en formación bruta de capital (E10000) y otros gastos de capital (E2000).

Tabla 8 Variables OEC gastos de capital

Transferencias	Del nivel nacional	Otras	Cofinanciación	Regalías	Otros
----------------	--------------------	-------	----------------	----------	-------



AD	AE	AF
7.1. CREDITO NETO	7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	7.1.2. AMORTIZACIONES (-)
H1000	H1010	H1020
Desembolsos (AE) - Amortizaciones (AF)		

6.1.3 Financiamiento

La categoría de financiamiento (H) comprende el crédito neto (H1000). Este último a su vez está compuesto por los desembolsos (H1010) y las amortizaciones (H1020)⁷.

Tabla 9 Variables OEC gastos de capital

AC	AD	AE	AF
7. FINANCIAMIENTO	7.1. CREDITO NETO	7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	7.1.2. AMORTIZACIONES (-)
H	H1000	H1010	H1020
Crédito neto (AD) - Rec Bal, variación depósitos, otros (AG)	Desembolsos (AE) - Amortizaciones (AF)		

Asimismo, se consolidan las variables de activos y pasivos corrientes con base en el reporte realizado por las entidades territoriales en el catálogo de CONVERGENCIA INFORMACIÓN CONTABLE PÚBLICA del CHIP, y se obtienen los momentos presupuestales de ingresos (recaudo y presupuesto inicial) y gastos (compromisos y pagos) del reporte siguiendo la misma codificación de la OEC.

6.1.4 Validación

Se realiza una validación de la información con base en el comportamiento histórico de las variables de ingresos y gastos reportadas por las entidades territoriales.

7 CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO FISCAL

A partir de las variables obtenidas anteriormente se consolida la base de datos para el cálculo del IDF, teniendo en cuenta la siguiente metodología para el cálculo de los indicadores:

El IDF contempla dos dimensiones que tienen una ponderación diferente en el índice agregado:

⁷ Para los departamentos, la categoría de financiamiento tiene la desagregación en crédito externo e interno, por lo tanto, contempla la siguiente desagregación:

H	H1000	H1010	H1020	H2000	H2010	H2020
FINANCIAMIENTO	Crédito Externo neto	Desembolsos	Amortizaciones	Crédito Interno neto	Desembolsos	Amortizaciones



- **Resultados Fiscales:** contempla indicadores obtenidos a partir de la ejecución efectiva de los municipios y departamentos, los cuales dan cuenta de las finanzas territoriales en términos de generación de ingresos, de gasto y de capacidad de endeudamiento. Esta dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador.
- **Gestión Financiera Territorial:** contempla los procesos de planeación financiera territorial desde la definición del presupuesto inicial hasta la ejecución del ingreso y del gasto. Además, contempla la gestión realizada por las entidades para hacer más eficiente el gasto de funcionamiento y para incrementar sus ingresos. Esta dimensión tiene una ponderación del 20% del indicador.

Ilustración 1 Dimensiones del Nuevo IDF



A continuación, se describen los indicadores que conforman cada una de las dimensiones del Nuevo IDF

7.1 RESULTADOS FISCALES

- **Dependencia de las Transferencias de la Nación (DTN):** se construye a partir de la proporción de los ingresos totales que corresponden a transferencias de la nación, que están compuestas principalmente por el Sistema General de Participaciones, el Fondo de Solidaridad y Garantías -FOSYGA-, COLJUEGOS⁸, el IVA Telefonía celular⁹, Sobretasa al ACPM¹⁰, las transferencias del sector eléctrico para inversión de las empresas del orden nacional¹¹ y otras transferencias para inversión. La medición actual del IDF cuenta con un indicador similar, sin embargo, el nuevo no incluye los recursos provenientes del SGR. Para que la calificación del indicador se presente en la lógica de “*más es mejor*”, se hace una calificación restándole a 100 el resultado obtenido en este indicador.
- **Relevancia de la Formación de Capital Fijo:** es la proporción de gasto de inversión destinada a financiar formación bruta de capital fijo¹². Su calificación se realiza aplicando una regla de tres simple, en la cual el puntaje mayor (100

⁸ El 75% destinado a la inversión en salud de acuerdo con lo establecido en la Ley 643 de 2001, la Ley 1122 de 2007 y la Ley 1151 de 2007.

⁹ La telefonía móvil está gravada con IVA a una tarifa del 20%. A partir de la ley 1111 de 2006, de los 4 puntos porcentuales que exceden la tarifa general un 25% se gira al Distrito Capital y a los departamentos.

¹⁰ Es un impuesto nacional cobrado por la Nación y distribuido en un 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y otro 50% para los departamentos.

¹¹ Ley 99 de 1993, art. 45.

¹² La categorización de la formación bruta de capital fijo (FBK fijo) se hace a partir de la Operación Efectiva de Caja. Actualmente incluye gasto en pre-inversión para infraestructura; construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura; dotación de infraestructura; adecuación de áreas de interés para acueductos y protección de cuencas; reforestación; manejo artificial de caudales, compra de maquinaria y equipos etc.



puntos) es obtenido por el municipio que tenga la proporción más alta de gasto de en formación bruta de capital fijo dentro del grupo de capacidades iniciales¹³.

- Endeudamiento de largo plazo: con el fin de complementar el análisis presupuestal en la temática de endeudamiento, se incluye un indicador de deuda de largo plazo que busca medir la proporción del pasivo con relación a los activos de las entidades territoriales.
- Resultado Fiscal: es la proporción entre el resultado fiscal (déficit o superávit) y el ingreso total de la entidad territorial. El objetivo de este indicador es conocer si se están dando gastos excesivos con relación al ingreso en cada vigencia fiscal, o si hay fallas en la ejecución de las entidades territoriales en medio de necesidades latentes (excesivos superávits).
- Ahorro corriente: mide la proporción de ahorro corriente con relación al ingreso corriente de la entidad. El objetivo es medir que tantos excedentes se liberan luego de financiar el gasto corriente que permita financiar la inversión territorial.

En el siguiente cuadro se presentan los objetivos de los indicadores propuestos, así como su fórmula de cálculo y descripción general:

Tabla 10 Indicadores Dimensión de Resultados

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del Indicador
Transferencias	Dependencia de las Transferencias (DTN)	$(SGP + Otras) / Ingreso\ Total$ Calificación: 100-DTN	Determinar si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.
Inversión	Relevancia FBK fijo (RFBK)	$FBK\ fijo / Gasto\ de\ Inversión$ Calificación: $\frac{FBK * 100}{maxFBKgrupo}$	Cuantificar la magnitud de la inversión en FBK fijo que ejecuta la ET con relación a su gasto de inversión.
Endeudamiento	Endeudamiento de largo plazo (ECP)	$Pasivos / Activos$ Calificación: 100-ELP	Corresponde al endeudamiento de corto plazo de las entidades territoriales entendido como la proporción de sus pasivos corrientes con relación a sus activos corrientes. Es una medida de liquidez.
Medidas de déficit o Superávit	Ahorro corriente (AC)	$Ahorro\ corriente / Ingreso\ Corriente$	Determinar el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de deuda. Es una medida de solvencia financiera.

¹³ Debido a la importancia de la fuente SGR para financiar la FBK fijo, solamente para este indicador se tiene en cuenta el gasto financiado con esta fuente.



Resultado Fiscal (RF)	Déficit o Superávit/Ingresos Totales	Medir el balance fiscal de las ET. Si existe alto déficit puede poner en riesgo el saneamiento fiscal territorial, pero si hay superávit excesivo también da cuenta de la baja capacidad de ejecución de la ET.																
	Calificación:																	
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>< 5 </td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>[5 %- 10 %]</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>[10 %- 15 %]</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>[15 %- 20 %]</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>[20 %- 30 %]</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>[> 30 %]</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Sin información</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Rango	Calificación	< 5	100	[5 %- 10 %]	80	[10 %- 15 %]	60	[15 %- 20 %]	40	[20 %- 30 %]	20	[> 30 %]	0	Sin información	0	
Rango	Calificación																	
< 5	100																	
[5 %- 10 %]	80																	
[10 %- 15 %]	60																	
[15 %- 20 %]	40																	
[20 %- 30 %]	20																	
[> 30 %]	0																	
Sin información	0																	

Fuente: Elaboración propia con base en las discusiones de las mesas de trabajo

7.2 GESTIÓN FINANCIERA TERRITORIAL

- Capacidad de programación y ejecución de ingresos: para los ingresos propios de las entidades territoriales (tributarios y no tributarios) se busca medir la capacidad que tengan las entidades para realizar una planeación adecuada de estos, para ello se revisa la proporción entre el recaudo y el presupuesto inicial¹⁴. Asimismo, demuestra la capacidad de la entidad de gestionar bien dichos recursos y de llevar a cabo estrategias para cumplir con su presupuesto. Su calificación se basa en la lógica de que estos dos momentos presupuestales deben converger y se permiten diferencias de un 10% para obtener la máxima calificación, al considerarse un rango apropiado en el que se pueden presentar diferencias entre ambas variables. Se definieron 5 rangos cuya calificación disminuye en la medida que la diferencia entre la proporción y el 100 aumente en un 10%.
- Capacidad de Ejecución del Gasto de Inversión: este indicador se mide como la proporción entre el pago y el compromiso, esperando que sean convergentes, de tal forma que los compromisos que adquieran las entidades territoriales durante cada año sean ejecutados en la misma vigencia¹⁵. Su calificación tiene la misma lógica que el indicador de capacidad de programación y ejecución de los ingresos.
- Nivel de Holgura: este indicador es la diferencia entre el límite establecido en la Ley 617 de 2000 y la proporción del gasto de funcionamiento con relación a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD). El objetivo es medir la eficiencia en el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales, además de evaluar el cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000 de manera conjunta. Este indicador se califica de forma positiva si se cumplen las siguientes condiciones:
 - El municipio o departamento cumple con los límites establecidos en la ley 617 de 2000 para los gastos de concejos, personerías, asambleas y contralorías.
 - Su calificación se calcula de forma comparativa asignando un puntaje de 100 al municipio o departamento dentro de la misma categoría presupuestal de Ley 617 de 2000 que obtenga un resultado igual o mayor al promedio de la categoría, para los demás municipios se realiza una regla de tres simple, donde el máximo puntaje corresponde al promedio de la categoría.

¹⁴ Se toma el presupuesto inicial porque corresponde al que se presenta y aprueba por el Concejo Municipal en el caso de los municipios y por las Asambleas en el caso de los departamentos.

¹⁵ El artículo 8 de la Ley 819 de 2003 establece que *“La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente”* (Énfasis por fuera de texto).



- Bonos a la calificación: con el fin de promover acciones que desde el gobierno nacional se consideran relevantes para las finanzas públicas territoriales, se incorporan dos indicadores transitorios que pueden aumentar la calificación de la dimensión de gestión:
 - Crecimiento de los recursos de esfuerzo propio: este indicador pretende capturar los resultados de esfuerzos de las entidades territoriales para incrementar sus ingresos tributarios y no tributarios. La bonificación consiste en el promedio de la proporción de crecimiento de las últimas dos gestiones.
 - Actualización catastral¹⁶: con esta medición se quiere dar un reconocimiento e incentivo a los municipios que realicen gestiones por actualizar o conservar su catastro y de esta forma impulsar el cumplimiento de la meta de catastro definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El puntaje asignado es de 2 puntos si el municipio se encuentra completamente actualizado. Esto representa el 10% de la calificación de esta dimensión.

En el siguiente cuadro se presentan los objetivos de los indicadores propuestos, así como su fórmula de cálculo y descripción general:

Tabla 11 Indicadores Dimensión de Gestión Financiera

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del Indicador																	
Planeación Financiera	Capacidad de programación y ejecución de ingresos (CPEI)	Para ingresos propios: Recaudo/Presupuesto inicial	Mide la capacidad de la entidad territorial para hacer una correcta planeación de sus ingresos corrientes.																	
	Capacidad de ejecución del gasto de inversión (CEI)	Para inversión: Pagos/Compromisos Calificación: para ambos indicadores <table border="1" data-bbox="695 1129 1036 1432"> <thead> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Si la diferencia $100 - \text{indicador}$ está entre</td> <td></td> </tr> <tr> <td>[0%-10%]</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>[10%-20%]</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>[20%-30%]</td> <td>70</td> </tr> <tr> <td>[40%-50%]</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>[30%-40%]</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>>50%</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Sin información</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Rango	Calificación	Si la diferencia $ 100 - \text{indicador} $ está entre		[0%-10%]	100	[10%-20%]	80	[20%-30%]	70	[40%-50%]	60	[30%-40%]	50	>50%	0	Sin información	0
Rango	Calificación																			
Si la diferencia $ 100 - \text{indicador} $ está entre																				
[0%-10%]	100																			
[10%-20%]	80																			
[20%-30%]	70																			
[40%-50%]	60																			
[30%-40%]	50																			
>50%	0																			
Sin información	0																			
Cumplimiento Ley 617 de 2000	Nivel de Holgura (H)	Límite Ley 617- GF/ICLD Calificación: $\frac{GF/ICLD * 100}{promGF/ICLD}$	Medir eficiencia en el gasto de funcionamiento, teniendo en cuenta que debe ser cubierto con rentas de libre destinación de la ET. Se califica la holgura si se cumplen los límites de personerías y concejos.																	

¹⁶ Esta información se solicita al IGAC.



Bono en la calificación ¹⁷	Crecimiento Recursos Esfuerzo Propio	% crecimiento Tributarios + No Tributarios en dos vigencias $\frac{\delta Crecimiento_t + \delta Crecimiento_{t-1}}{2}$	Medir la capacidad de las ET para aumentar sus recursos propios (esfuerzo propio). La bonificación consiste en el promedio de la proporción de crecimiento de ambas vigencias, si en ambas, este fue positivo. Además, se asignará un puntaje máximo de 5 puntos para esta bonificación.
	Catastro (Bono temporal)	Bono de 2 puntos por actualización catastral en la vigencia analizada	Medir la gestión de las entidades territoriales para hacer procesos de actualización y conservación catastral.

Fuente: SDDF-DNP

La agregación dentro de cada dimensión se realiza mediante un promedio simple de la calificación de los indicadores y luego se realiza un promedio ponderado de las dimensiones, teniendo en cuenta los pesos mencionados anteriormente: la dimensión de resultados pesa 80% de la calificación y la de gestión 20%:

$$IDF = 0.8 * \left[\frac{(DTN + FBKF + EIP + AC + RF)}{5} \right] + 0.2 * \left[\left(\frac{(CPEI + CEI + H)}{3} \right) + (Bonos) \right]$$

La nueva versión del IDF es más estricta con la información entregada por los municipios en los sistemas de información. Por ello, la ausencia de información de alguna de las variables ya supone una calificación en el indicador de cero puntos. Además, cuando no haya información o se observen problemas evidentes en más del 50% de las variables de la Operación Efectiva de Caja¹⁸, no se realizará cálculo del IDF para el municipio en la vigencia analizada, esto quiere decir que se excluye a la entidad del ranking de desempeño fiscal, el cual se realizará de acuerdo con los grupos de capacidades iniciales definidos para la Medición de Desempeño Municipal¹⁹.

Con base en los resultados obtenidos a partir del cálculo del indicador, se clasifican los resultados en los siguientes rangos:

Tabla 12 Descripción de los rangos de desempeño fiscal de acuerdo con la Nueva Metodología de cálculo

Rango	Descripción
Sostenible >80 puntos	Estas entidades gozan de unas finanzas saludables, cumplen con límites legales de deuda y gasto, generan recursos propios y alto gasto en FBK. En el largo plazo tienen mayor capacidad de proveer bienes y servicios. Asimismo, presentan mejores condiciones de sostenibilidad financiera, comparadas con el resto.

¹⁷ Los bonos a la calificación pueden llevar a que la entidad territorial obtenga la máxima calificación de la dimensión de gestión sin excederla.

¹⁸ Estas fallas usualmente se deben a problemas de reporte por unidades en alguno o todos los formularios del FUT, o porque no se hace ningún reporte de información.

¹⁹ Ver Guías de Orientaciones para la evaluación de la gestión y resultados de las entidades territoriales:

<https://www2.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.



Rango	Descripción
Solvente entre 70-80 puntos	Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se situó entre 70 y 80 puntos. Tienen finanzas saludables, pero hay oportunidades de mejora en algunos de sus indicadores.
Vulnerable entre 60 y 70 puntos	Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual significa que pueden cumplir límites legales de deuda y gasto, pero aún tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.
Riesgo entre 40 y 60 puntos	En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.
Deterioro <=40 puntos	Estas entidades se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK, pero sus indicadores son inferiores que los del grupo de riesgo.

8 ELABORACIÓN DE INFORME Y DIVULGACIÓN DEL IDF

Con base en los resultados obtenidos para municipios y departamentos en el indicador se elaboran los siguientes elementos:

- Presentación de resultados del IDF: incluye una descripción del comportamiento de las principales variables fiscales para municipios y departamentos en la vigencia analizada, teniendo como referencia los datos históricos.
- Boletín o informe de resultados del IDF: se realiza un documento con la descripción y análisis de los resultados obtenidos por las entidades territoriales.
- Visor de Desempeño Fiscal: se construye una herramienta que permite a entidades territoriales y otros usuarios hacer análisis y comparaciones del IDF.

Estos documentos son presentados al Director de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal, para su aprobación y posterior publicación en la página web y otros medios de difusión de la entidad.

Fecha aprobación: 25 de marzo de 2022

Elaboró: ORIGINAL FIRMADO

LAURA ELENA SALAS NOGUERA

CONTRATISTA SUBDIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO FISCAL TERRITORIAL



Revisó: ORIGINAL FIRMADO

JOSÉ LENIN GALINDO
SUBDIRECTOR DE FORTALECIMIENTO FISCAL TERRITORIAL

Aprobó:

ORIGINAL FIMADO

YENNY CAROLINA ROZO
DIRECTORA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO FISCAL