

BOLETÍN DE RESULTADOS ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL 2020-NUEVA METODOLOGÍA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN Y
DESARROLLO REGIONAL

JUNIO 2021

INTRODUCCIÓN

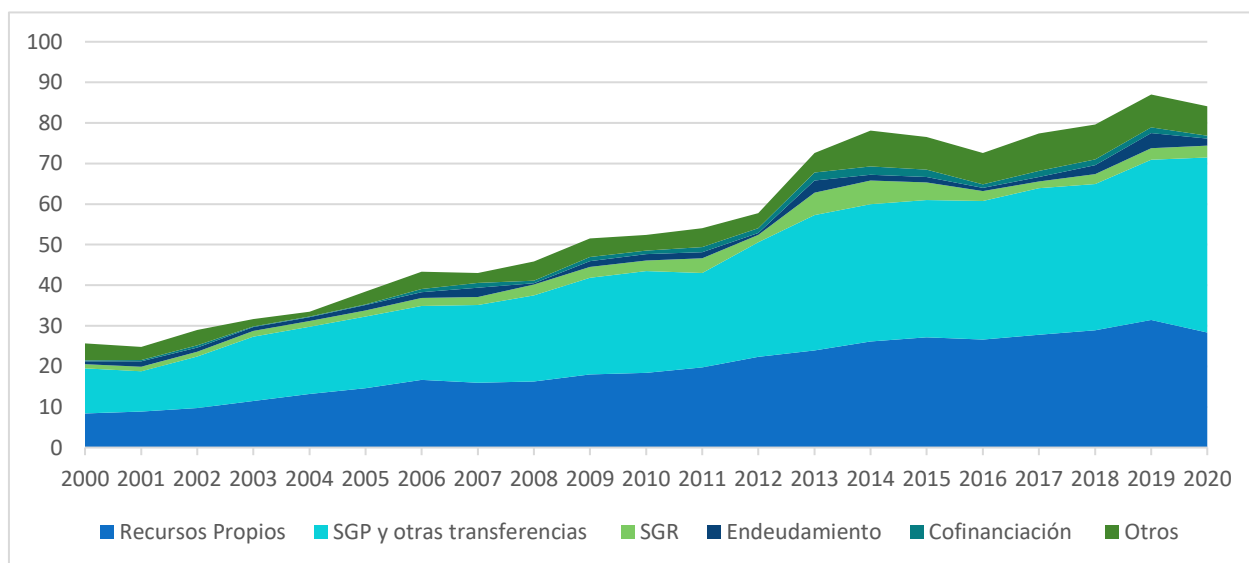
Este documento presenta los resultados de la evaluación del desempeño fiscal territorial de la vigencia 2020, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 617 de 2000, y atendiendo a la Nueva Metodología definida para tal fin por el Departamento Nacional de Planeación, la cual incorpora nuevos retos de sostenibilidad fiscal en términos de endeudamiento, inversión, generación de ingresos y ejecución del gasto territorial.

Asimismo, contiene un breve resumen de los resultados del desempeño fiscal para municipios del país y describe el comportamiento histórico de los principales ingresos y gastos, así como la evolución de variables fiscales como el ahorro corriente y el saldo de deuda. Además, incluye estadísticas descriptivas de indicadores que complementan la evaluación del desempeño fiscal y un análisis de correlación entre los resultados de desempeño fiscal y los resultados del Monitoreo de Recursos del Sistema General de Participaciones-Propósito General y Asignaciones Especiales que elabora la Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal. Finalmente, se desarrollan las conclusiones y recomendaciones, así como las posibles acciones que se pueden desarrollar para mejorar los resultados del indicador en las vigencias posteriores.

SITUACIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS

En el 2020 se observó una reducción real de los ingresos municipales de (1%), con una disminución de más del 50% de los desembolsos y la cofinanciación. Los recursos propios presentaron una disminución cercana al 10% pasando de 31,4 a 28,3 billones de pesos constantes entre 2019 y 2020, mientras que las transferencias crecieron más del 9%. Frente al año 2000, los ingresos territoriales se triplicaron (ver Gráfica 1).

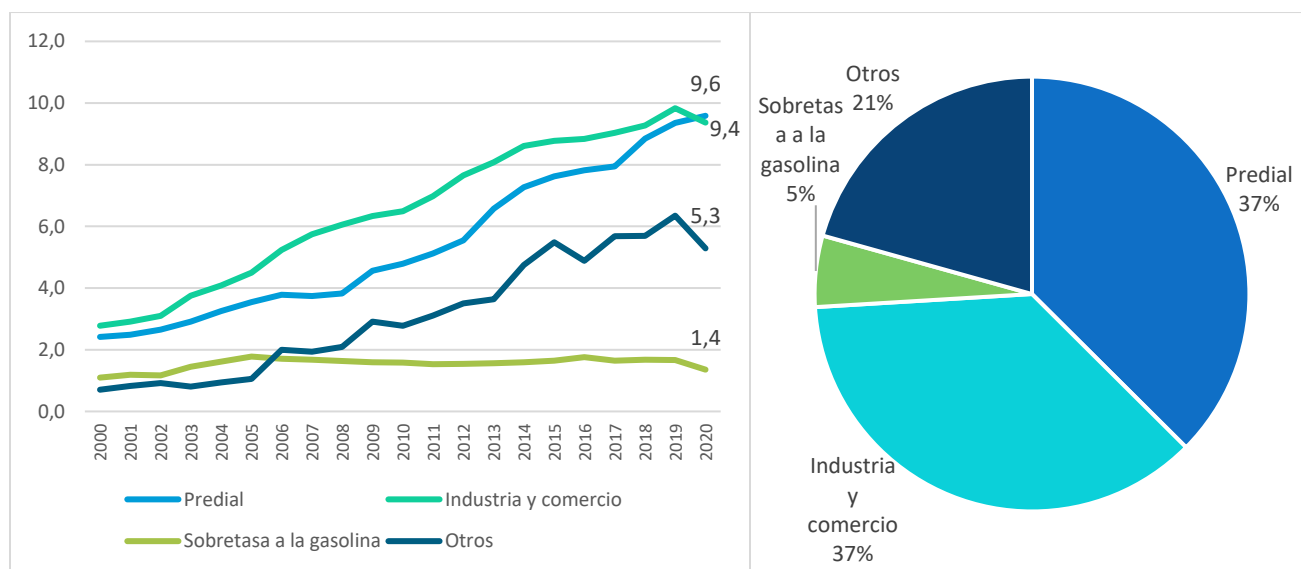
Gráfica 1. Evolución de los Ingresos Municipales (2000-2020)



Fuente: DDDR con base en OEC-FUT (Billones de pesos de 2020)

Del total de los ingresos municipales, el 54,8% corresponden a transferencias nacionales¹ y a los recursos del Sistema General de Regalías mientras que un 33,7% corresponden a los recursos propios² de las entidades, lo cual implica un aumento importante en la dependencia de las transferencias con respecto al 2019, debido a que en dicha vigencia las transferencias representaban un 51% del ingreso y los recursos propios casi un 38%. Dentro de sus ingresos tributarios se destaca el predial y el ICA que representan el 37,5% y el 36,6% de los impuestos municipales respectivamente y han mostrado crecimientos mayores al 200% entre el año 2000 y el 2020. Entre el 2019 y el 2020 la caída real de los ingresos tributarios como consecuencia de las medidas tomadas para contener la emergencia sanitaria fue del 5,9%³, al predial como el impuesto más importante para el 2020, de hecho, fue el único que tuvo crecimiento en ese año, pasando su recaudo de 9,4 a 9,6 billones de pesos constantes, mientras que el ICA cayó un 4,8%, la sobretasa a la gasolina un 18,7% y los demás impuestos un 16,7% (ver Gráfica 2).

Gráfica 2. Evolución Recaudo Tributario Municipal (2000-2020) y participación de esos ingresos en 2020



Fuente: DDDR con base en OEC-FUT (Billones de pesos de 2020)

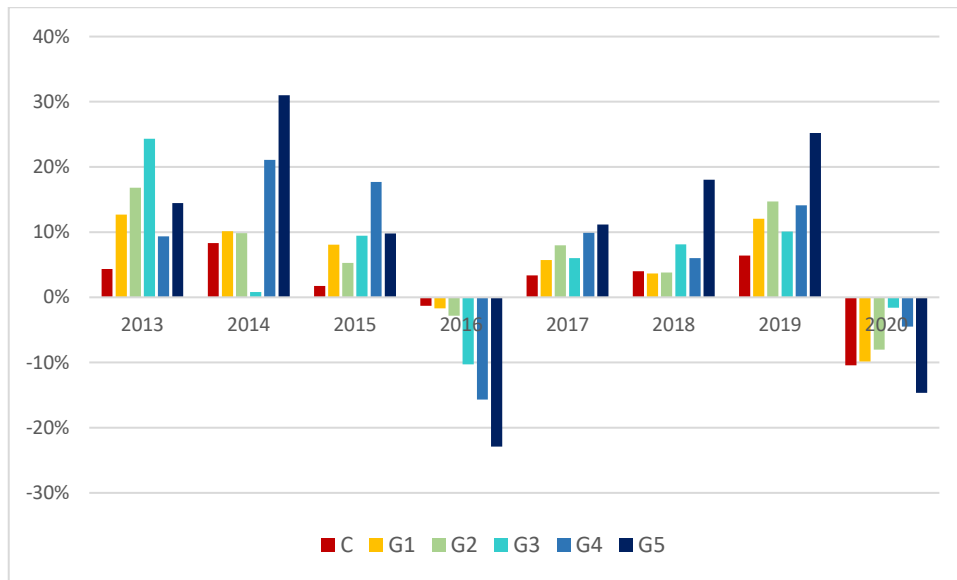
Al analizar la caída de los recursos de esfuerzo propio por grupos de capacidades iniciales y categorías de ruralidad, se observa una afectación mayor en las ciudades (-10,4%) y en los municipios del grupo del nivel bajo (-14,7%) (ver Gráfica 3).

¹ Incluye los recursos ejecutados del SGP y otras transferencias nacionales de libre destinación y con destinación específica.

² Incluye los ingresos tributarios y no tributarios (contribuciones, tasas, multas y sanciones).

³ El decrecimiento nominal fue de 4,4%.

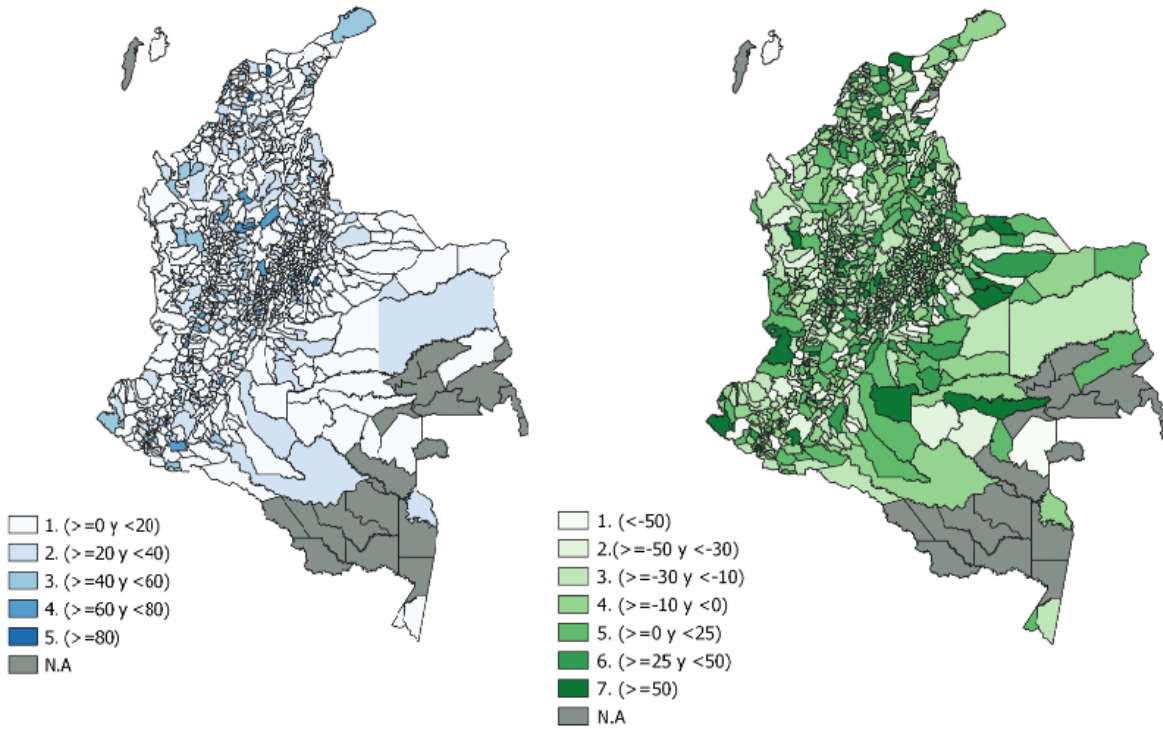
Gráfica 3. Cambio en el recaudo de ingresos propios por capacidades iniciales



Fuente: DDDR con base en OEC-FUT

El Mapa 1 muestra en la izquierda, el comportamiento de la generación de recursos propios de los municipios medida como la proporción entre los ingresos tributarios y no tributarios con relación al ingreso total, esto permite ver que en la gran mayoría de los municipios del país esta proporción es inferior al 40% y al 20%. Es más, el promedio municipal no supera el 20%, para el 95% de los municipios, los recursos propios representan menos del 50% de sus ingresos y tan solo para 24 de ellos superan el 60%, todos ellos pertenecientes al G1 y al grupo de ciudades. Al lado derecho del mapa se observa el cambio porcentual de los ingresos tributarios y no tributarios entre el 2019 y 2020, a partir del cual se puede decir que más de 750 municipios tuvieron una caída de estos recursos. El decrecimiento promedio estuvo alrededor del 20%.

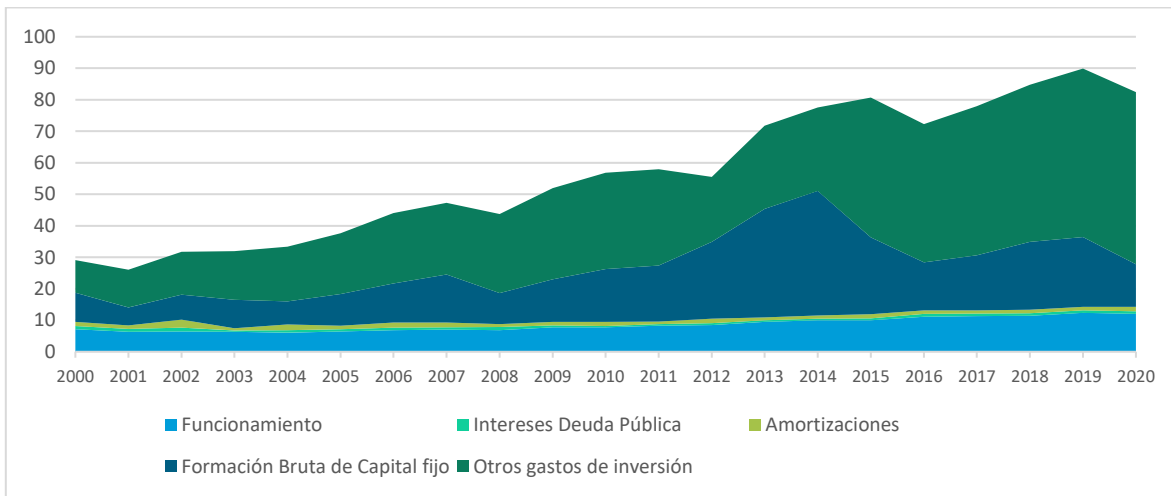
Mapa 1. Capacidad de generación de recursos propios y crecimiento entre 2019 y 2020



Fuente: DDDR con base en OEC-FUT (Billones de pesos de 2020)

En cuanto al gasto, se observó una reducción del 8,8% pasando de 89,9 a 82,4 billones de pesos, de los cuales el 82,7% corresponde a inversión, 14,6% a funcionamiento y el 2,8% al pago de servicio de la deuda (ver Gráfica 4).

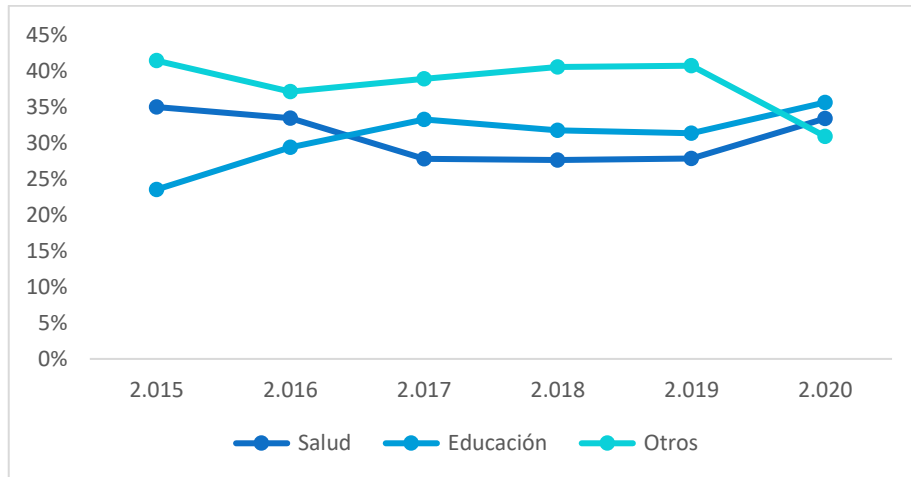
Gráfica 4. Evolución de gastos municipales (2000-2020)



Fuente: DDDR con base en OEC-FUT (Billones de pesos de 2020)

Respecto a los destinos del gasto de inversión, la mayor parte de los recursos se han destinado a los sectores de salud y educación en correspondencia con las competencias asignadas a las entidades territoriales en estos frentes. Para la vigencia 2020 se observa una caída en los compromisos presupuestales establecidos para los demás sectores de 10 p.p, pasando 40,75% a 30,93% (ver Gráfica 5).

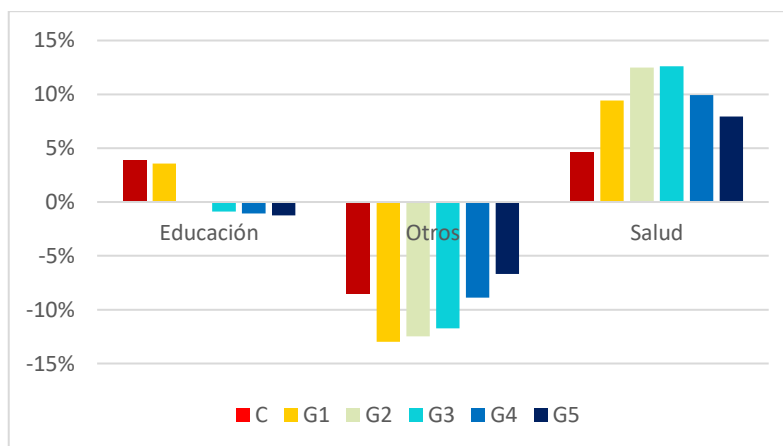
Gráfica 5. Gasto por sectores, salud, educación y resto de sectores según clasificación FUT



Fuente: DDDR con base en FUT

Estas variaciones fueron más altas para las entidades territoriales de mayor grado de desarrollo. Como se observa en la siguiente gráfica, los municipios en las categorías G1, G2 y G3 fueron las que más redujeron los gastos en otros sectores y presentaron los mayores aumentos en la inversión relacionada con el sector salud.

Gráfica 6. Variaciones año 2019 a 2020 por sectores

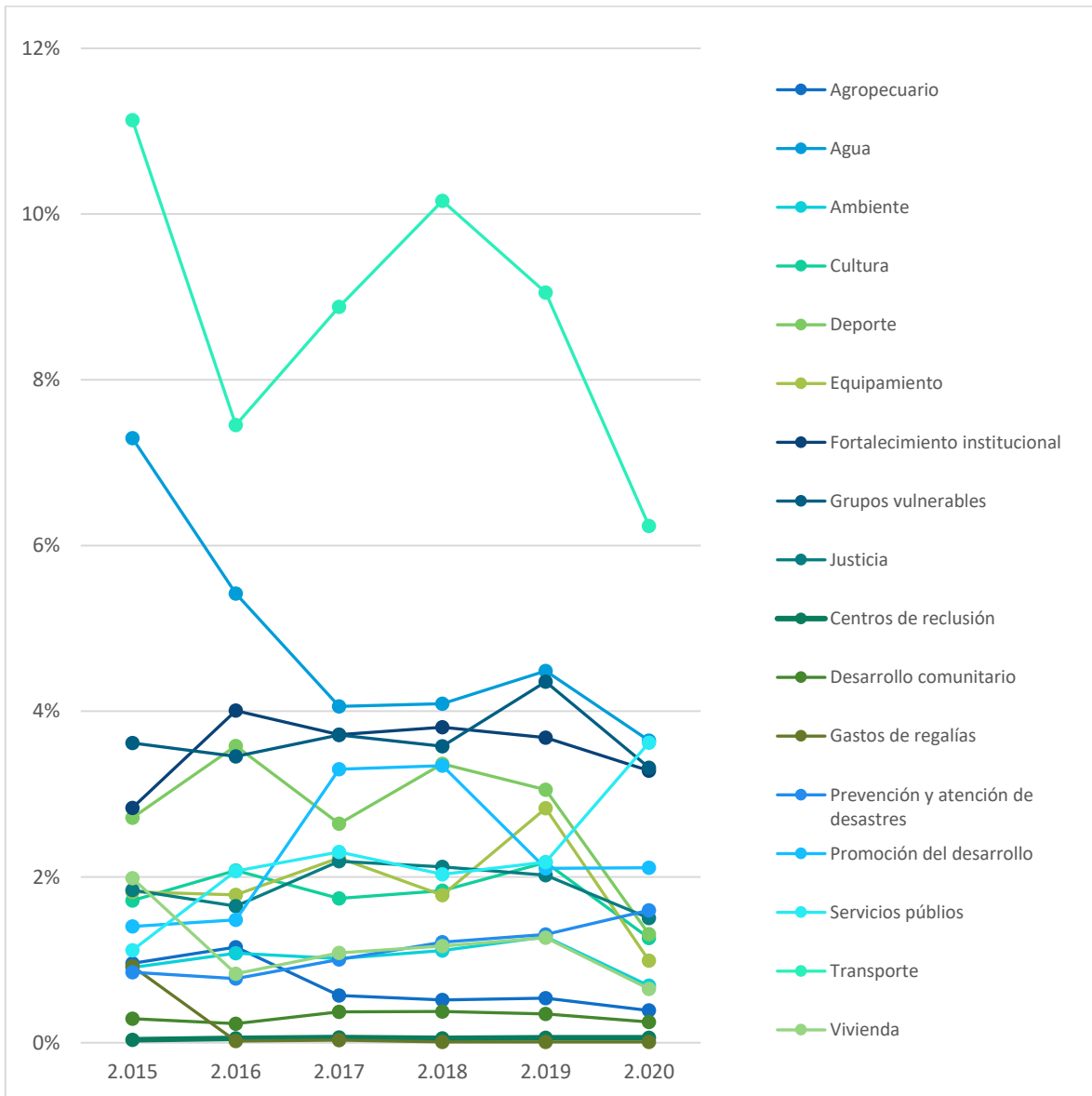


Fuente: DDDR con base en FUT

Haciendo un análisis de los gastos en otros sectores se observa que la mayor reducción se presentó en el sector transporte que cayó durante el último año en 38%. Este comportamiento es

generalizado cuando se revisan las entidades territoriales por niveles de capacidades, excepto para ciudades capitales donde el gasto en infraestructura de transporte aumentó 1,43% de 2019 a 2020. Otros sectores que disminuyeron su participación fueron Deporte y Equipamientos de manera independiente al nivel de desarrollo de la entidad territorial.

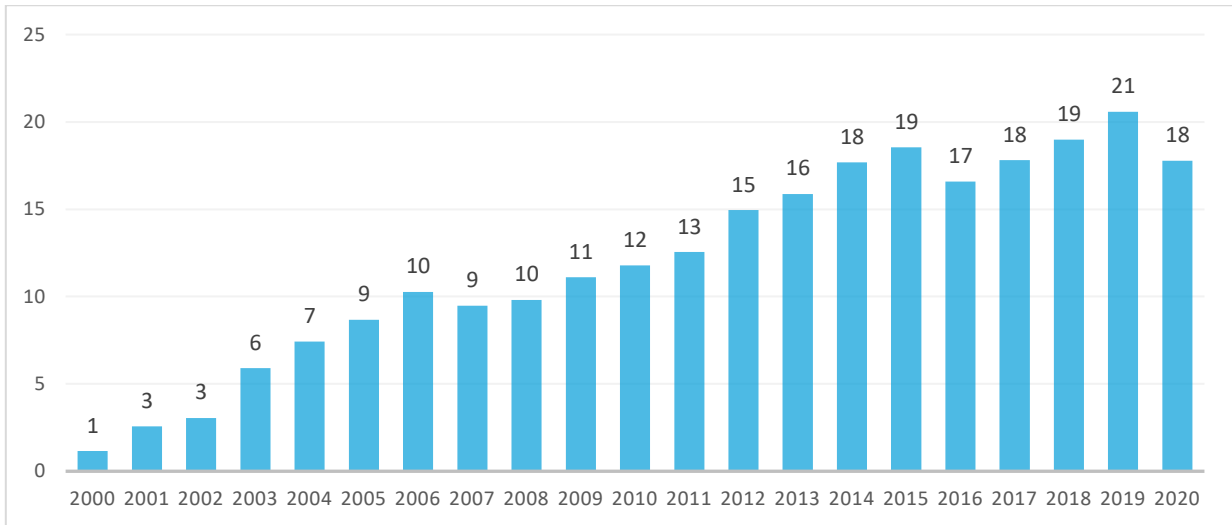
Gráfica 7. Participación porcentual por sectores vigencias 2015 a 2020



Fuente: DDDR con base en FUT

En cuanto al nivel de ahorro corriente, en municipios es cercano a los 18 billones de pesos, 13,7% menos que en el año 2019, donde fue de 21 billones de pesos (Gráfica 8). Esta situación se explica en la caída de los ingresos corrientes de las entidades territoriales mayor a la caída de los gastos de funcionamiento (3%) y un incremento de los pagos de intereses del 9%.

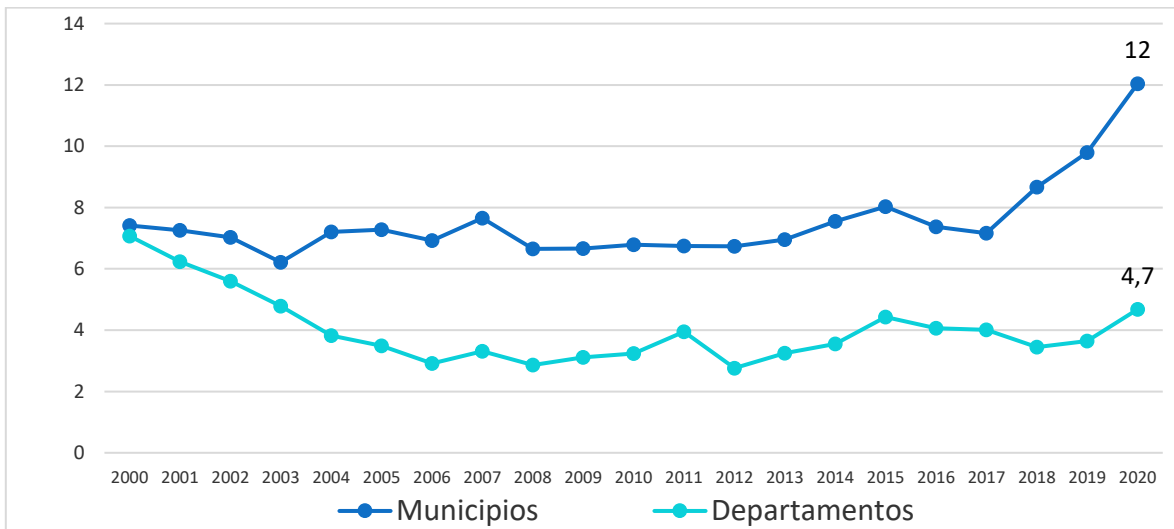
Gráfica 8. Evolución del ahorro corriente (2000-2020)



Fuente: DDDR con base en OEC-FUT (Billones de pesos de 2020)

Finalmente, se observó un incremento en la deuda municipal, la cual asciende a 12 billones de pesos, lo que representa el 70% de la deuda territorial (Ver Gráfica 9). Se destaca que más del 57% de la deuda territorial está concentrada en 6 entidades territoriales, estas son: Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Antioquia y Cundinamarca.

Gráfica 9. Evolución del saldo de la deuda territorial (2000-2020)



Fuente: DDDR con base en FUT (Billones de pesos de 2020)

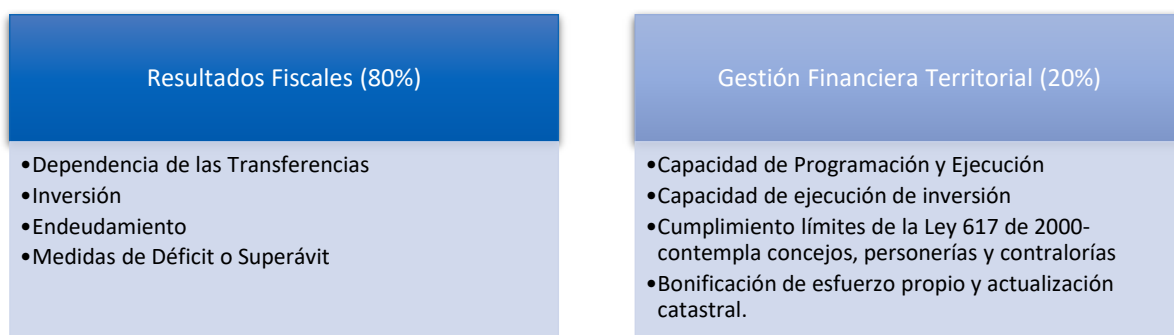
RESULTADOS NUEVO ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL 2020⁴

El Índice de Desempeño Fiscal es una medición del desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales que da cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera en los municipios y departamentos del país. Su objetivo es medir la gestión fiscal de las entidades territoriales con el fin de identificar buenas prácticas en el manejo de las finanzas públicas y fortalecer la asistencia técnica territorial.

El Nuevo IDF⁵ agrega los resultados de dos dimensiones a través de un promedio ponderado:

- i) **Resultados Fiscales:** contempla 5 indicadores obtenidos a partir de las ejecuciones presupuestales y la información contable 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.
- ii) **Gestión Financiera Territorial:** incluye 3 indicadores sobre 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



Fuente: DNP-DDDR

Considerando lo anterior, se calculan 8 indicadores y 2 bonificaciones a la calificación para departamentos y municipios del país de la vigencia 2020, haciendo una aproximación de la gestión fiscal realizada por los mandatarios locales durante esta vigencia. Los resultados del indicador oscilan entre cero y cien puntos y se clasifican de acuerdo con los rangos que se describen en la siguiente tabla:

⁴ El detalle de los resultados para municipios y departamentos se encuentra en el anexo publicado junto con este boletín.

⁵ Para ver más detalle sobre la metodología de cálculo del Nuevo IDF, puede revisar la Guía que incluye una descripción más detallada de la metodología.

Tabla 1. Descripción de los rangos del Nuevo Índice de Desempeño Fiscal

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.
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.

Fuente: DNP-DDDR

A continuación, se presentan los resultados por indicador, dimensión y el agregado para las entidades territoriales:

MUNICIPIOS

DIMENSIÓN DE RESULTADOS FISCALES

Para el total de los municipios del país se puede observar una alta dependencia de las transferencias de la nación⁶, ya que en promedio más del 70% de sus ingresos corresponden a los recursos del SGP y otras transferencias nacionales. En términos de la inversión, se observa que buena parte de este gasto se destina para financiar inversión social u otro tipo de inversión distinta a la formación bruta de capital fijo. Al analizar el endeudamiento total de los municipios, se observa que en promedio sus pasivos corresponden a cerca del 23,8% de sus activos. En las medidas de déficit o superávit se evidencia una capacidad promedio para generar ahorro corriente del 46% aproximadamente, lo cual resulta bastante positivo para los municipios, y en cuanto al balance primario, en promedio los municipios presentaron una situación de superávit que corresponde al 15,76% de sus ingresos totales (ver Tabla 2).

⁶ No incluye los recursos del SGR.

Tabla 2. Promedio de los indicadores de la Dimensión de Resultados Fiscales-Municipios 2020

Dimensión de Resultados Fiscales			
Indicador	Media	Mediana	Desviación Estándar
Dependencia de las Transferencias	73,63	77,63	16,83
Relevancia FBK fijo	24,10	22,08	12,67
Endeudamiento de largo plazo	23,80	19,02	17,63
Ahorro corriente	45,98	46,26	15,22
Balance Primario	15,76	14,25	16,91

Fuente: DNP-DDDR

Para hacer un análisis comparativo más justo se utiliza la clasificación de los municipios en grupos de capacidades iniciales definidos para la Medición de Desempeño Municipal (MDM), la cual considera variables económicas, urbanas y de recursos⁷. A partir de ella, se destaca un incremento en la dependencia de las transferencias de la nación para los grupos de municipios que pertenecen a las categorías más bajas, es decir los grupos de nivel bajo (G5), medio bajo (G4) y medio (G3), cuya dependencia está por encima del 75% de sus ingresos. El grupo con mejores resultados en este indicador es el de nivel alto (G1), seguido de las ciudades.

En el indicador de relevancia en FBK fijo en cambio, no se observan mayores diferencias entre grupos, en los municipios del nivel alto, medio alto y medio, la inversión en este rubro está por encima del 24%, mientras que en el grupo de municipios medio bajo y bajo es inferior al 23% y en las ciudades es menor del 14%. Esto puede mostrar que las ciudades al tener mejores condiciones de infraestructura y capital fijo están orientando buena parte de su inversión al gasto social.

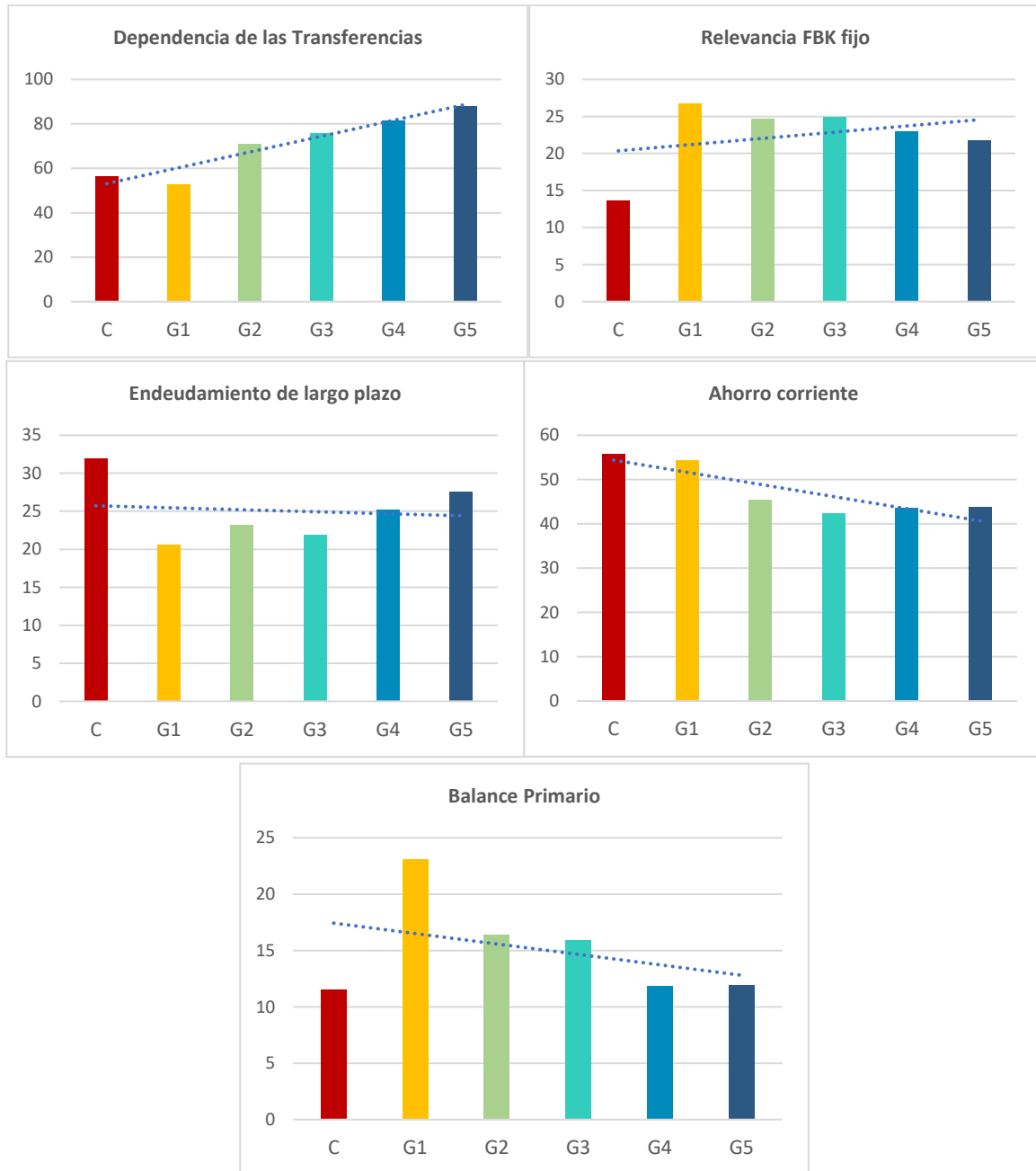
Los resultados de endeudamiento promedio muestran que, son las ciudades y los municipios del G5 los que presentan mayores niveles de deuda, con un promedio aproximado de 32% y de 28% de sus pasivos con relación a sus activos totales respectivamente. También se destaca que en los municipios del G1 presentan los menores niveles de endeudamiento total con un indicador promedio del 20,6%. Pero en términos generales se puede decir que la deuda territorial es controlada, cuando se analizan los pasivos como proporción de sus activos.

Los resultados de las medidas de déficit o superávit muestran una mejor capacidad de ahorro en los municipios con mayores capacidades iniciales, ciudades y grupo del nivel alto, que cuentan con un indicador de ahorro corriente por encima del 50%, mientras que para los grupos de los niveles más bajos este es del 44% aproximadamente. Se destaca que, en promedio, todos los municipios presentan un balance primario superavitario, lo cual está muy relacionado con la vigencia analizada,

⁷ 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> para una explicación más detallada de esta clasificación territorial.

ya que corresponde al primer año de gobierno territorial, que en general es un periodo mayormente destinado a la planeación y menos a la ejecución. Se destaca una diferencia importante en los resultados de este indicador para los municipios del grupo de nivel alto (G1), cuyo balance primario está por encima del 23% de los ingresos totales en promedio, mientras que para las demás entidades oscila entre el 11% y el 17%.

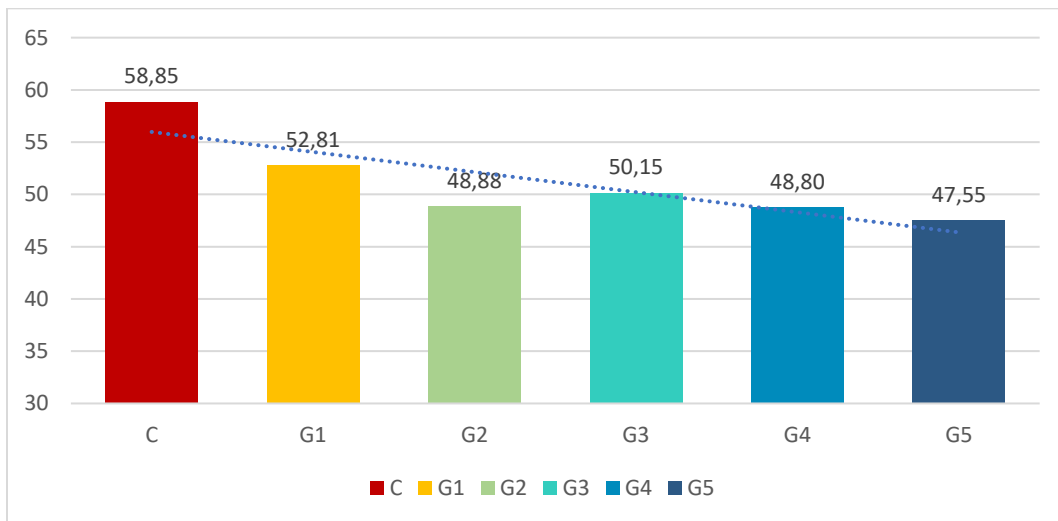
Gráfica 10. Indicadores de la dimensión de resultados por grupos de capacidades iniciales 2020



Fuente: DNP-DDDR

Con base en la agregación de los indicadores que hacen parte de esta dimensión, se observan mejores resultados en los grupos de los niveles más altos: ciudades y nivel alto, que en promedio alcanzan puntajes por encima de los 52 puntos, mientras que los municipios de los demás grupos están cercanos a 50 puntos, incluso hay una brecha de más de 10 puntos entre las ciudades y el nivel bajo. Esto muestra los retos que tienen las entidades de los grupos más bajos, sobre todo en los niveles de dependencia de las transferencias e inversión en FBK fijo donde presentan los peores resultados y cuyos indicadores mejorarían con un incremento sostenido de los recursos de esfuerzo propio.

Gráfica 11. Puntaje dimensión de resultados fiscales por grupos de capacidades iniciales 2020



Fuente: DNP-DDDR

DIMENSIÓN DE GESTIÓN FINANCIERA TERRITORIAL

Para los indicadores de la dimensión de gestión se observa un promedio de holgura del 22,61% para los municipios. En cuanto a la capacidad de programación y ejecución de los ingresos, en promedio el recaudo corresponde al 131% del presupuesto inicial de las entidades territoriales, mostrando que son bastante conservadoras a la hora de presupuestar sus ingresos tributarios y no tributarios. Este indicador presenta una desviación estándar bastante alta, de hecho, más de 200 municipios tienen resultados en este indicador por encima de 150% y todos se encuentran en categorías presupuestal 5 y 6. En cuanto a la ejecución de los gastos de inversión, los pagos representan el 90,95% de los compromisos de las entidades territoriales, por lo cual, se presume que en promedio se constituyen reservas presupuestales que equivalen a cerca del 10% de los compromisos de las entidades territoriales (ver Tabla 3).

Tabla 3. Promedio de los indicadores de la Dimensión de Gestión Financiera-Municipios 2020

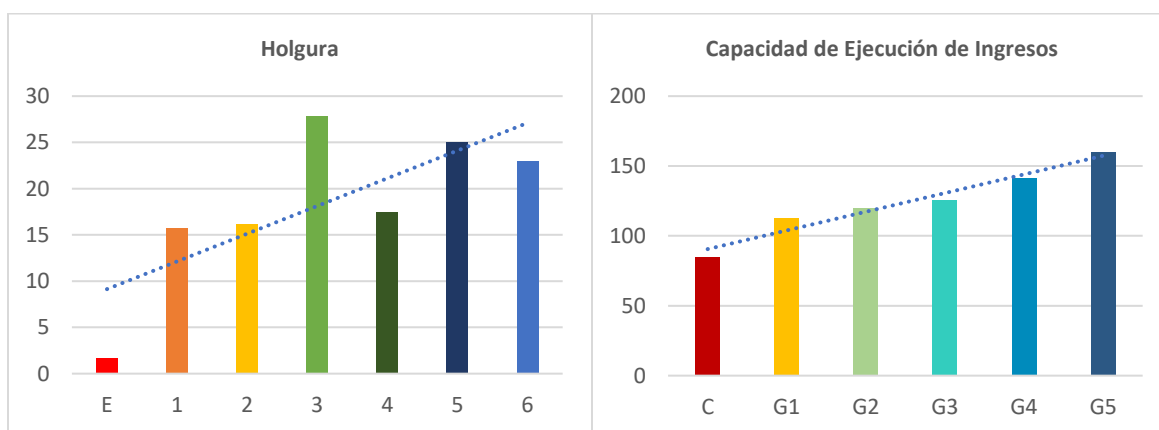
Dimensión de Gestión Financiera Territorial			
Indicador	Media	Mediana	Desviación Estándar
Holgura	22,61	23,47	14,80

Dimensión de Gestión Financiera Territorial			
Indicador	Media	Mediana	Desviación Estándar
Capacidad de Ejecución de Ingresos	131,24	114,85	100,19
Capacidad de Ejecución de Inversión	90,95	93,14	12,41

Fuente: DNP-DDDR

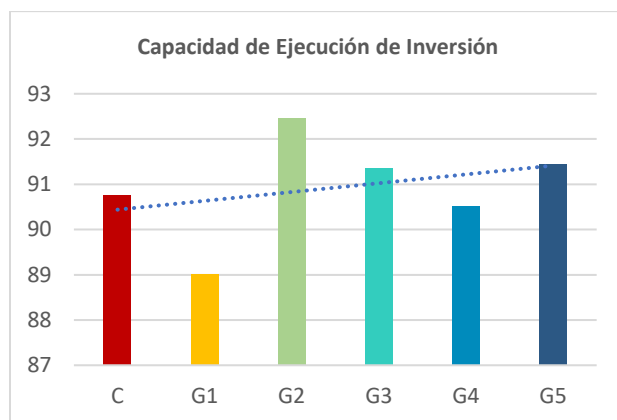
Al comparar los resultados de los municipios por grupos, se observa que los mayores niveles de holgura⁸ se encuentran en los municipios de categorías 5 y 6. Las ciudades, de las cuales cerca de la mitad están en categoría especial al tener un límite de funcionamiento más estricto presentan niveles de holgura promedio más bajos que el resto de los municipios. Además, las calificaciones en holgura cayeron durante esta vigencia porque en ocasión a la disminución de los ICLD como consecuencia de la pandemia, muchos municipios incumplieron límites en concejos y personerías⁹. En cuanto a capacidad de programación y ejecución de los ingresos y de la inversión se observa: i) en cuanto a ingresos propios no hay mucha convergencia entre el recaudo y el presupuesto inicial para las entidades territoriales, debido a que el recaudo efectivo fue más alto que lo presupuestado para los municipios de los grupos G1 a G5, situación diferente a la de las ciudades donde el recaudo fue muy inferior, lo cual se puede deber a los efectos de la emergencia económica en las finanzas territoriales, que afectaron fuertemente el recaudo, ya que en la vigencia anterior estos municipios sí presentaron convergencia entre ambos momentos presupuestales. ii) En el gasto hay mayor convergencia entre pagos y compromisos en el G2, G3 Y G5 y el resultado más bajo en promedio es para el nivel alto que tiene una brecha entre pagos y compromisos de más del 10% (ver Gráfica 12).

Gráfica 12. Indicadores de la dimensión de gestión por grupos de capacidades iniciales 2020



⁸ El comparativo de este indicador se hace con las categorías presupuestales de Ley 617 de 2000, de tal forma que se analicen los municipios que tienen los mismos límites en términos de funcionamiento. Más de 140 municipios presentan holgura por encima de del 40%, de estas entidades un poco más de 100 pertenecen a categoría 6.

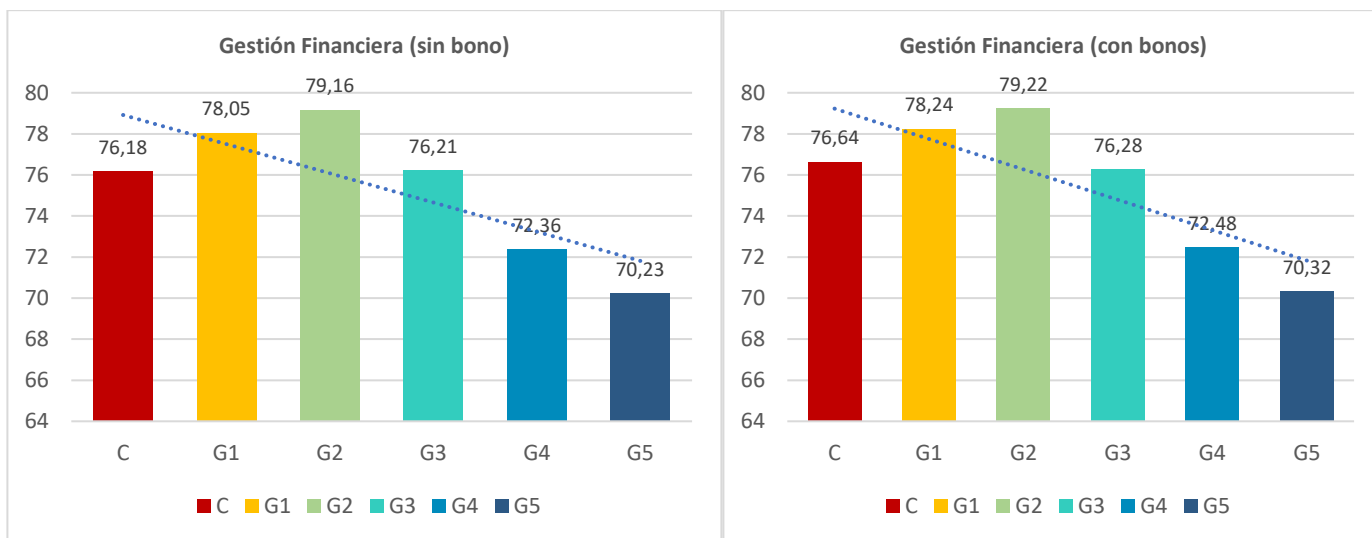
⁹ Algunos incumplimientos se salvaguardaron en las medidas excepcionales definidas en el Decreto 678 de 2020.



Fuente: DNP-DDDR

A diferencia de la dimensión de resultados, la de gestión presenta mejores resultados para casi todos los municipios del país. Se evidencia que a medida que se incrementan las capacidades iniciales de las entidades también mejoran sus resultados en gestión financiera territorial, sobre todo en los indicadores de planeación financiera. Con los bonos por esfuerzo propio y por actualización catastral, el promedio incrementa en 0,11 puntos para los municipios (ver Gráfica 13). El bono por esfuerzo propio lo obtienen 214 entidades, es decir el 19,4% de los municipios y el de actualización catastral 33 municipios.

Gráfica 13. Puntaje dimensión de gestión financiera por grupos de capacidades iniciales 2020

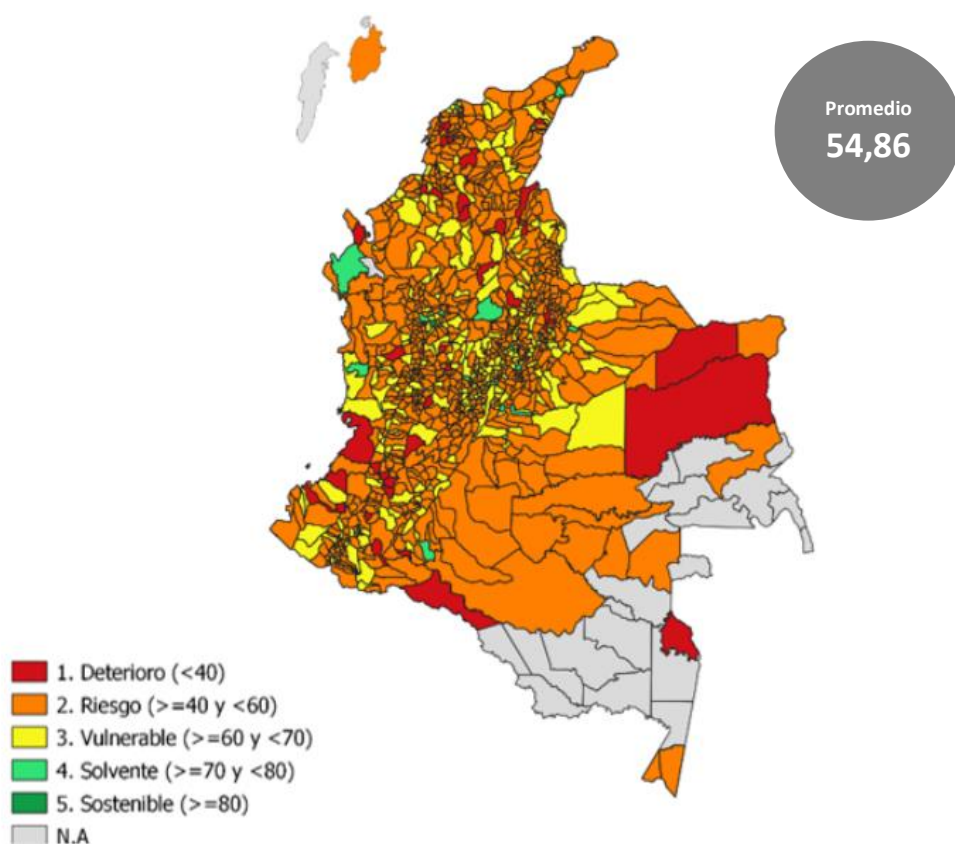


Fuente: DNP-DDDR

RESULTADOS CALIFICACIÓN NUEVO IDF

Al computar el indicador de desempeño fiscal con base en los resultados obtenidos en las dimensiones de resultados y gestión, se observa que en promedio los municipios alcanzan un puntaje de 54,9 puntos. Casi el 70% de las entidades se categorizan en un rango de riesgo, esto quiere decir que tienen retos porque dependen en buena medida de las transferencias de la nación y tienen baja inversión en formación bruta de capital fijo. Cerca del 4% de los municipios están en situación de deterioro porque presentan problemas en estos mismos indicadores, pero con puntajes más bajos. Tan solo 1 municipio logra el rango más elevado en desempeño y 22 obtienen entre 70 y 80 puntos en el indicador, mientras que el 24,3% de estas entidades están en situación de vulnerabilidad. El desafío para los siguientes años de medición está en que la mayoría de las entidades logren alcanzar un puntaje superior a 60 puntos y que se reduzcan de forma considerable las situaciones de riesgo y deterioro fiscal.

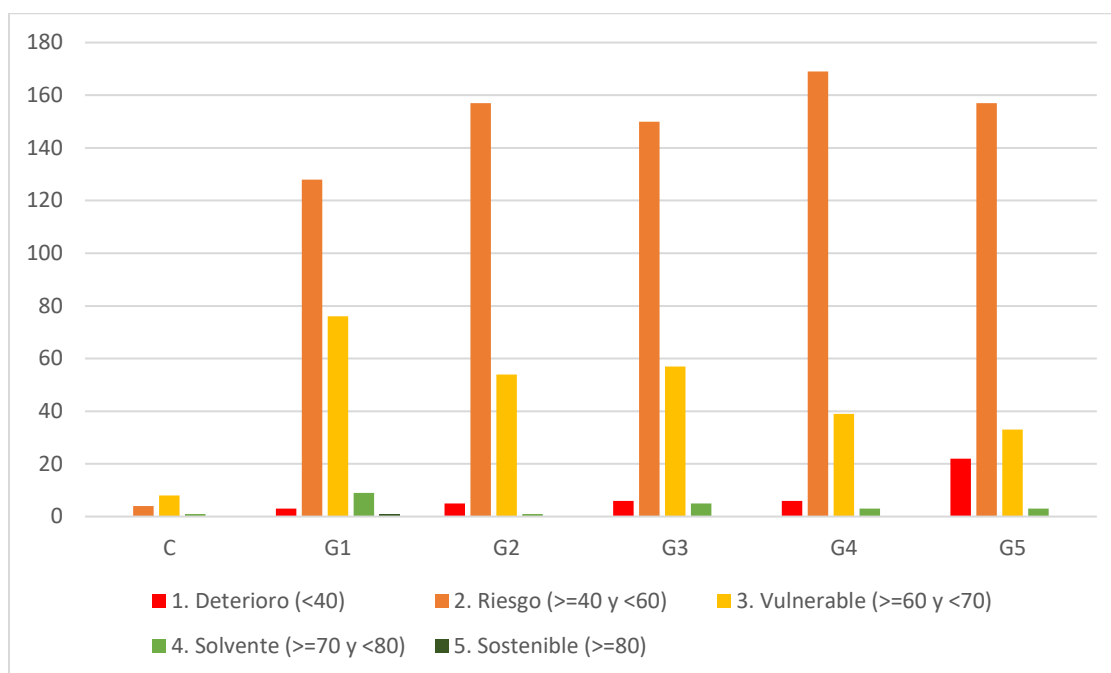
Mapa 2. Resultados Nuevo IDF- Municipios 2020



Fuente: DNP-DDDR

Por grupos de capacidades iniciales se observa que ninguna ciudad logra estar en situación de sostenibilidad ni deterioro, una de ellas está en solvencia, ocho tienen puntajes entre 68 y 70 puntos, y 4 están en situación de riesgo de acuerdo con la nueva medición. En los demás grupos la mayoría de los municipios están en situación de riesgo y en los G1, G2, G3 y G4 menos del 5% de los municipios se encuentran en deterioro, mientras que en el G5 más del 10% se encuentran en esta situación. El único municipio en situación de sostenibilidad se clasifica dentro del grupo de nivel alto.

Gráfica 14. Rangos de desempeño por grupos de capacidades iniciales 2020



Fuente: DNP-DDDR

En la Tabla 4 se presentan los cinco primeros municipios que ocupan las primeras posiciones del ranking¹⁰ de desempeño fiscal en cada uno de los grupos de capacidades comparables. En todos los grupos el municipio que ocupa el primer puesto obtiene más 70 puntos, encontrándose en una situación de solvencia o sostenibilidad. En los grupos del nivel alto y medio, todos los municipios del top 5 son solventes o sostenibles, mientras que en los demás grupos hay entidades con menos de 70 puntos.

Tabla 4. Ranking de Desempeño Fiscal por grupos de capacidades iniciales-top 5

Municipio	Nuevo IDF	Posición Grupal	Municipio	Nuevo IDF	Posición Grupal
Ciudades			G1 - Nivel Alto		
05001	MEDELLIN	1	05615	RIONEGRO	1
54001	CUCUTA	2	08296	GALAPA	2
11001	BOGOTA D.C.	3	05266	ENVIGADO	3
76001	CALI	4	05360	ITAGUI	4
08001	BARRANQUILLA	5	50606	RESTREPO	5
G2-Nivel Medio Alto			G3- Nivel Medio		
15776	SUTAMARCHAN	1	05206	CONCEPCION	1
25181	CHOACHI	2	85315	SACAMA	2
25312	GRANADA	3	50270	EL DORADO	3
17495	NORCASIA	4	25168	CHAGUANI	4

¹⁰ El listado completo del ranking con todos los municipios se encuentra en el archivo de Excel anexo a este boletín junto con los puntajes obtenidos por todas las entidades en las diferentes variables y dimensiones.

Municipio	Nuevo IDF	Posición Grupal	Municipio	Nuevo IDF	Posición Grupal
05697	SANTUARIO	5	25805	TIBACUY	5
G4-Nivel Medio Bajo			G5-Nivel Bajo		
15693	SANTA ROSA DE VITERBO	1	27430	MEDIO BAUDO	1
15842	UMBITA	2	18460	MILAN	2
15317	GUACAMAYAS	3	27615	RIOSUCIO	3
15464	MONGUA	4	23574	PUERTO ESCONDIDO	4
52240	CHACHAGUI	5	23419	LOS CORDOBAS	5

Fuente: DNP-DDDR

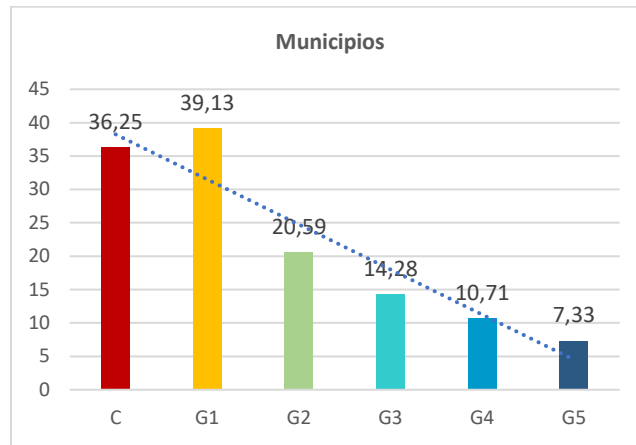
OTROS INDICADORES FISCALES DE INTERÉS

Además de los indicadores incluidos en la evaluación del desempeño fiscal a través de la nueva metodología del IDF, se analizan los resultados de otras variables de interés que permiten complementar el análisis sobre la situación financiera de las entidades territoriales. Estos indicadores son:

- Capacidad de generación de recursos propios: medido como la proporción de ingresos tributarios y no tributarios con relación a los ingresos totales, es un complemento del indicador de dependencia de las transferencias¹¹. Para municipios se observa una baja capacidad de generar recursos de esfuerzo propio y debido a la forma en la que se construyen los grupos de capacidades iniciales, esta capacidad disminuye en los grupos de niveles más bajos, a tal punto que el promedio de este indicador para el G5 es inferior al 10%, el G1 es en promedio, el que tiene mayor capacidad para generar ingresos tributarios y no tributarios como proporción de sus ingresos totales, seguido por las ciudades. (ver Gráfica 15).

¹¹ Para este indicador si se tienen en cuenta las Operaciones Efectiva de Caja completas, es decir se incluye la fuente regalías, a diferencia de los indicadores calculados para el Nuevo IDF, en los cuales los recursos del SGR solo se contemplan para el indicador de Relevancia de Formación Bruta de Capital Fijo.

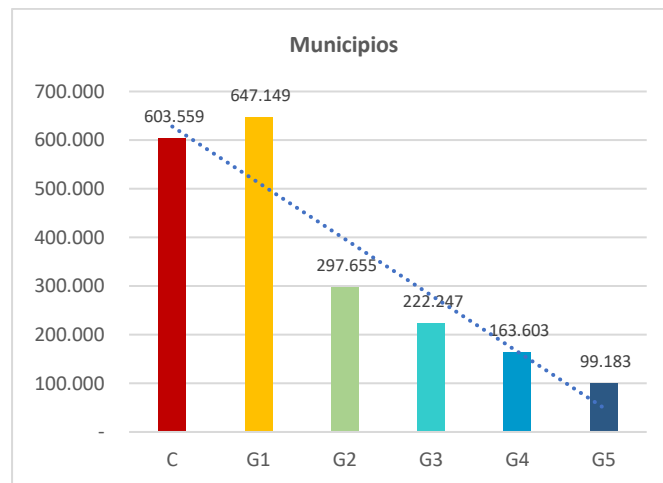
Gráfica 15. Resultados Indicador de capacidad de generación de recursos propios por grupos comparables 2020



Fuente: DNP-DDDR con base en OEC

- Capacidad de recaudo per cápita: es la proporción de ingresos tributarios y no tributarios con relación a la población total del municipio y complementa el indicador anterior. De acuerdo con la Gráfica 16, nuevamente hay una brecha importante entre el recaudo per cápita de las ciudades y de los municipios del grupo del nivel bajo, mientras que las ciudades recaudan cerca de \$600.000 por habitante en promedio, los municipios del G5 apenas logran recaudar \$99.000.

Gráfica 16. Resultados Indicador de capacidad de recaudo per cápita por grupos comparables 2020

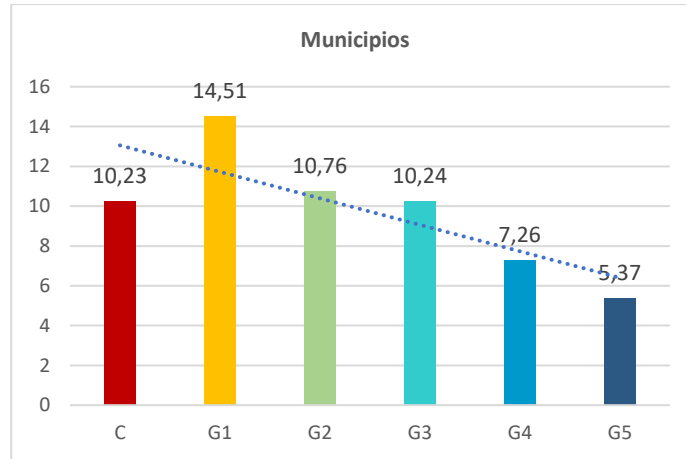


Fuente: DNP-DDDR con base en OEC

- Tamaño de los recursos del balance: este indicador corresponde a los recursos del balance como proporción de los ingresos totales y complementa los indicadores sobre capacidad de ejecución de las entidades territoriales. De acuerdo con los reportes realizados por las entidades, la proporción de recursos del balance con relación a los ingresos es mayor en

los municipios del G1, G2 y las ciudades, para los demás, los recursos del balance representan menos del 15% de los ingresos totales en promedio. Esto refleja en términos generales una buena capacidad de ejecución (ver Gráfica 17).

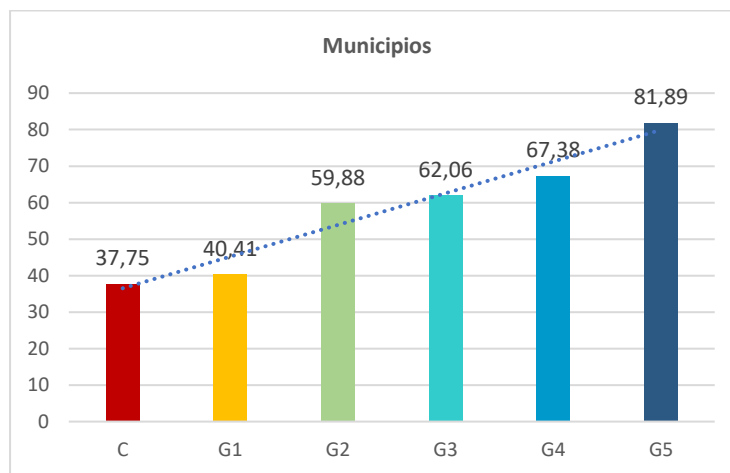
Gráfica 17. Resultados Indicador Tamaño de recursos del balance por grupos comparables 2020



Fuente: DNP-DDDR con base en OEC y FUT

- Endeudamiento de corto plazo: es la proporción del pasivo corriente con relación al activo corriente y complementa el análisis de endeudamiento de la dimensión de resultados fiscales. Para su cálculo también se toma el reporte de Convergencia-Información Contable Pública de la Contaduría. Para municipios, el endeudamiento de corto plazo es mayor en los municipios del G5, en los cuales el pasivo corriente representa más del 80% de los activos corrientes, además este indicador disminuye a medida que se incrementan las capacidades iniciales territoriales (ver Gráfica 18).

Gráfica 18. Resultados Indicador Endeudamiento de largo plazo por grupos comparables 2020

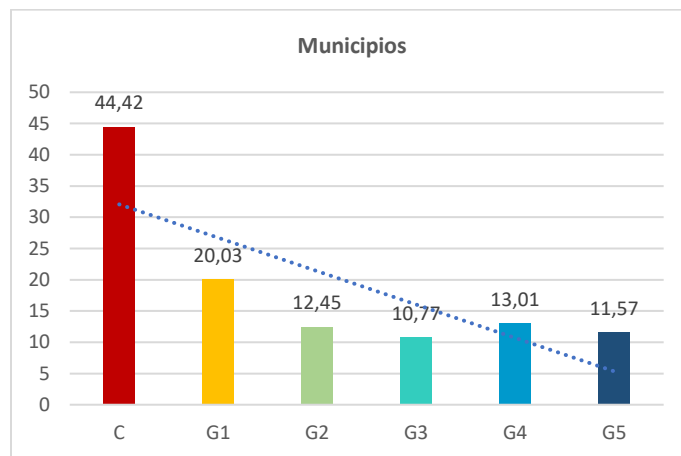


Fuente: DNP-DDDR con base en Convergencia-CGN

- Sostenibilidad de la Deuda: corresponde a una aproximación del indicador de Ley 358 de 1997 que mide la proporción entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes¹². De acuerdo con la ley, las entidades territoriales cuentan con capacidad de endeudamiento autónomo, es decir que no requieren autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para contratar créditos, si la relación entre el saldo de su deuda y los ingresos corrientes es inferior al 80%. Sin embargo, el Decreto 678 de 2020 permitió que esta relación llegara al 100% si se trata de operaciones de crédito público para reactivación económica durante las vigencias 2020 y 2021.

A partir del cálculo de este indicador con base en el FUT, se observó que aún existen falencias en el reporte de información por parte de algunos municipios, para el 2020, casi un 8% de ellos no reportaron el saldo de deuda a la vigencia. Más del 90% de los municipios tienen un indicador por debajo del 80%, 6 superan el límite del 80% y 3 el del 100%. Por grupos de capacidades iniciales, se evidencia que las ciudades tienen un promedio mayor al 40%, en el G1 el promedio es del 20%, mientras que el resto de los municipios se encuentran por debajo del 15%. A 31 de diciembre de 2020, 357 municipios reportaron no tener deuda.

Gráfica 19. Resultados Indicador Sostenibilidad de la Deuda por grupos comparables 2020



Fuente: DNP-DDDR con base en FUT

¹² El Ingreso corriente para este indicador es distinto al calculado para la Operación Efectiva de Caja, e incluye los ingresos tributarios, no tributarios y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros.

EL NUEVO IDF Y EL MONITOREO AL SGP-PG AE

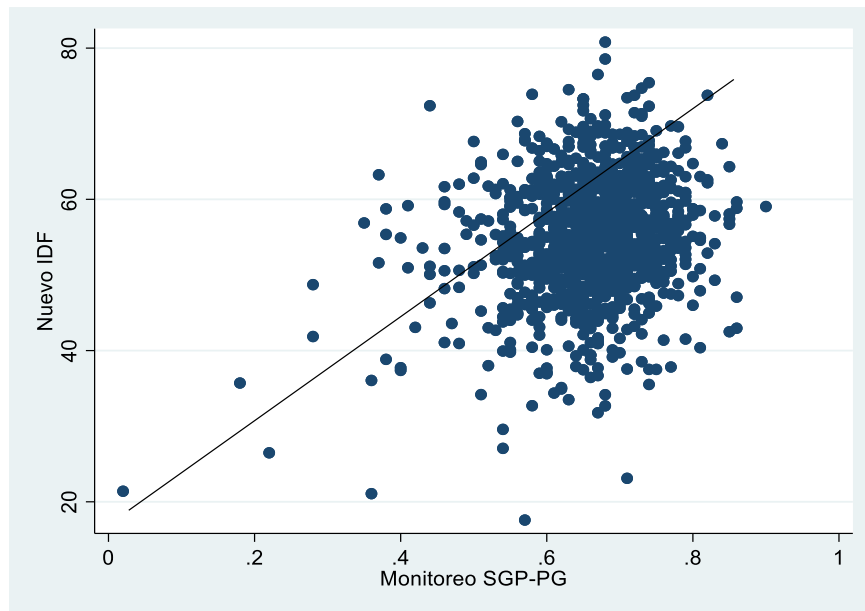
En el marco del Decreto – Ley 028 de 2008, se desarrolla la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral al uso de los recursos del SGP ordenada por la Constitución. En particular el DNP a través de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR), tiene competencias en el monitoreo de la ejecución del gasto que realizan las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP en los componentes de Propósito General (PG) y Asignaciones Especiales (AE).

El monitoreo del SGP-PG y AE tiene en cuenta 4 categorías: i) oportunidad y calidad que está asociada principalmente al reporte de la información; ii) financiera, que considera la incorporación y ejecución presupuestal de la vigencia; iii) actividades financiadas, que considera el uso de los recursos en las actividades para las cuales tiene destinación específica por ley; y iv) cumplimiento de metas de los planes de desarrollo territoriales. A partir de estos análisis se clasifican los resultados en niveles de riesgo alto, medio, bajo y aceptable¹³. Debido a la importancia de estos recursos (SGP-PG y AE) en los municipios y a la disponibilidad de información de la vigencia que se está evaluando, vale la pena contrastar sus resultados del monitoreo con el Nuevo IDF para complementar la evaluación en términos de la gestión de los recursos de las entidades territoriales.

La correlación entre el Nuevo IDF y los resultados del monitoreo SGP-PG y AE no es muy alta, es de 0.22 y es estadísticamente significativa al 5%. Sin embargo, gráficamente se puede observar que mejores resultados en desempeño fiscal están asociados a mejores resultados en el monitoreo del SGP (Gráfica 20). Al revisar las correlaciones entre cada dimensión y los resultados del monitoreo se observan correlaciones más bajas, por un lado, la correlación con la dimensión de resultados es 0.16 y la de la dimensión de gestión es 0.18, ambas significativas al 5% (ver Gráfica 21). También se destaca que de los municipios con los 100 mejores resultados en IDF, más del 60% presentan niveles de riesgo bajo y aceptable en el manejo de estos recursos y solo 3 presentan riesgo alto.

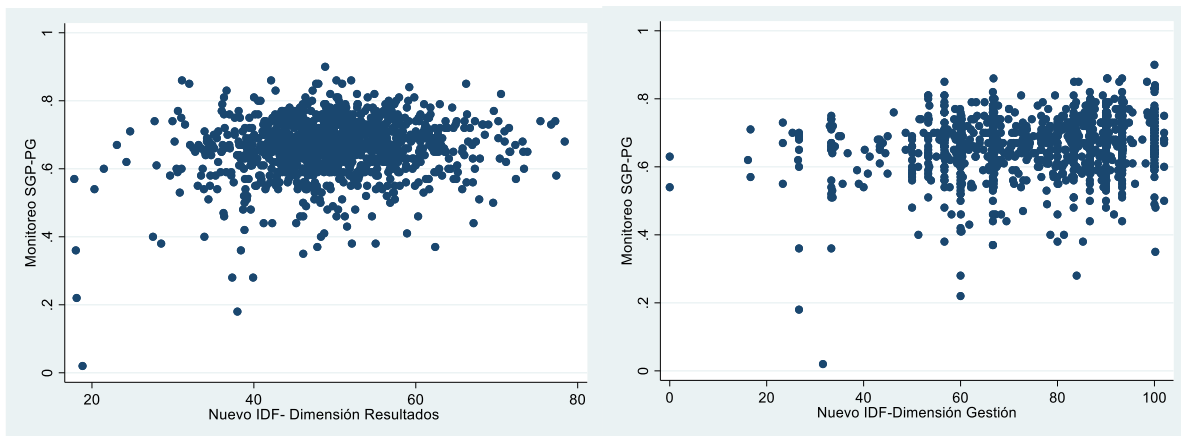
¹³ La clasificación en estos niveles de riesgo también se realiza con base en el promedio del puntaje de los municipios en cada vigencia y las desviaciones estándar de los puntajes de cada entidad.

Gráfica 20. Correlación entre el Nuevo IDF y el Monitoreo SGP-PG y AE



Fuente: DNP-DDDR con información del Nuevo IDF y el Monitoreo SGP-PG y AE

Gráfica 21. Correlación entre el Monitoreo SGP-PG y AE y las dimensiones del Nuevo IDF



Fuente: DNP-DDDR con información del Nuevo IDF y el Monitoreo SGP-PG y AE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La nueva metodología de cálculo del IDF permite obtener una visión más completa de las finanzas públicas territoriales, porque incorpora nuevos indicadores que dan cuenta de la gestión territorial. Ahora, además la visión presupuestal, se complementa el análisis de endeudamiento con un indicador contable, asimismo, este indicador permite mayor alineación con indicadores fiscales a nivel internacional en términos de inversión y análisis de déficit o superávit; y permite incorporar una evaluación de indicadores de gestión que anteriormente no se tenían en cuenta en la medición.

Los resultados del Nuevo IDF dan cuenta de los retos que tienen las entidades territoriales en términos de finanzas públicas, sobre todo en lo relacionado con: la necesidad de incrementar la inversión en formación bruta de capital fijo en medio de una situación económica compleja y de mayores demandas en términos de gasto social. Asimismo, reitera la necesidad de que las entidades incrementen sus recursos de esfuerzo propio, ya que esto les permitirá tener menor dependencia de las transferencias de la nación para financiar la inversión territorial y para mejorar sus indicadores de gasto corriente, en particular lo referente a los límites de Ley 617 de 2000. Asimismo, les dará mayor autonomía en materia de gasto público con el fin de promover el desarrollo de sus territorios en línea con sus necesidades particulares.

Otro aspecto positivo del ajuste es la presentación del ranking de entidades, que tiene en cuenta grupos de entidades territoriales comparables. Ahora, en la presentación oficial del DNP, el ranking de municipios se hace para los mismos grupos de capacidades iniciales que fueron definidos para la Medición del Desempeño Municipal¹⁴. Sin embargo, esto no implica no se puedan hacer comparaciones a otros niveles, en particular, siempre vale la pena que las entidades puedan retroalimentar su gestión comparando sus propios resultados entre vigencias, con los de las entidades de su mismo departamento o región, y con municipios de la misma categoría en otras clasificaciones territoriales como el nivel de ruralidad.

Para la vigencia 2020, que es el primer año en el que se realiza la evaluación del desempeño fiscal con esta metodología se observa un resultado promedio del indicador cercano a los 55 puntos para municipios. Muy pocas entidades (menos del 5%) se encuentran en los rangos de solvencia y sostenibilidad del Nuevo IDF, mientras que la mayoría (93,8%) están en los rangos de riesgo y vulnerabilidad, evidenciando los retos antes mencionados.

Con base en lo anterior, se recomienda a las entidades examinar distintas posibilidades de acción para mejorar su gestión financiera y de esta forma repercutir en la calificación del IDF. Para ello el DNP renovó el visor de desempeño fiscal¹⁵, que no solo es una herramienta que permite a las

¹⁴ Para ampliar la información sobre la construcción de estos grupos puede revisar los documentos y guías de orientaciones del MDM que se encuentran en el siguiente enlace: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.

¹⁵ El visor de desempeño fiscal una herramienta que permite hacer análisis y comparaciones de los resultados del IDF, además de presentar información general de las entidades territoriales, contiene los resultados de los indicadores por dimensión de la vigencia actual y permite compararlo con otras vigencias disponibles. Asimismo, indica, cuál fue la contribución al cambio en el Nuevo IDF como resultado de los cambios en los indicadores, y desagrega el comportamiento

entidades analizar sus resultados con base en el comportamiento de las variables utilizadas para su cálculo, sino que describe algunas acciones generales que se pueden implementar para mejorar sus indicadores. Con base en los resultados descritos anteriormente las entidades deben enfocarse en: i) mejorar los reportes de información a través del CHIP y revisar las orientaciones disponibles a través de la página web para el reporte de información presupuestal¹⁶; ii) implementar acciones para mejorar su recaudo, debido a que existe una baja eficiencia para generar recursos propios adicionales a las transferencias de la nación¹⁷; iii) controlar los gastos de funcionamiento y armonizarlos con la disponibilidad de recursos disponibles para su financiación; iii) mantener un control adecuado del endeudamiento corriente y el endeudamiento para inversión; iv) gestionar y asignar recursos para incrementar la inversión en formación bruta de capital fijo (SGR, SGP-Libre Inversión, recursos propios, cofinanciación) y v) fortalecer los procesos de planeación financiera y de ejecución de los recursos en cada vigencia. Asimismo, deben mejorar los procesos internos de monitoreo y seguimiento a la ejecución de recursos, independientemente de la fuente, lo que indudablemente se reflejará en un buen reporte en los sistemas dispuestos.

Finalmente, frente a la evaluación del 2019, se dio una afectación en indicadores de generación de recursos propios, dependencia de las transferencias, niveles de inversión en formación bruta de capital fijo y capacidad de generar ahorro. Por un lado, los indicadores de ahorro corriente disminuyeron 2 p.p. y el de inversión en FBK fijo en casi en 10 p.p. Por otro lado, el nivel de dependencia de las transferencias incrementó en 8 p.p, mientras que el nivel de endeudamiento medido como la proporción de pasivos con relación a los activos se mantuvo estable, alrededor del 23%.

Es importante mencionar que el choque que generó el COVID-19 afectó fuertemente a todas las entidades territoriales, sin embargo, sus consecuencias y efectos en las finanzas públicas son variables y dependen en buena medida del estado de sus finanzas públicas previo a la emergencia. Se destaca que, en términos de ingresos, los municipios más afectados en el recaudo de recursos de esfuerzo propios se clasifican en el grupo del nivel bajo, lo que refleja su vulnerabilidad frente a los choques externos.

Otro aspecto importante es el incremento en los gastos del sector salud y la caída sustancial observada en los demás sectores frente a lo observado en el 2019. Los grupos G2 y G3 donde el aumento fue mayor al 10%. Mientras que en las ciudades y los municipios del G5, aunque crecieron los gastos en salud, el porcentaje fue menor que en el resto de las entidades. En cuanto al gasto en educación, se destaca un incremento en este sector para las ciudades y para los municipios del G1 en un 4% aproximadamente.

de las variables que se utilizan para el cálculo de los indicadores y muestra la variación entre una vigencia y otra. Finalmente, permite seleccionar diferentes niveles de comparación de los resultados obtenidos y presenta la brecha de cada entidad entre su puntaje obtenido y la máxima calificación posible. Esta herramienta se encuentra disponible en el SISFUT: <https://sisfut.dnp.gov.co> ingresando como invitado y descargándolo de la sección de informes disponibles.

¹⁶ En el siguiente enlace se encuentran las orientaciones para el reporte FUT: http://chip.gov.co/schip_rt/index.jsf.

¹⁷ El visor del IDF contiene una herramienta de gestión de recursos propios, que ofrece orientaciones generales sobre acciones como la implementación de instrumentos de OT, actualización catastral, disminuir tasas de descuentos, actualizar sistemas tributarios, entre otras.