
MEDICIÓN NUEVO ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL TERRITORIAL

Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal
Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
2020

Antecedentes del desempeño fiscal y desafíos de la anterior metodología de cálculo

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 (Dirección General de Apoyo Fiscal- MHCP, 2015).

De acuerdo con (Dirección General de Apoyo Fiscal- MHCP, 2015) 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:

- i. 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).
- ii. Respaldo del servicio de la deuda: capacidad para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos percibidos.
- iii. Dependencia de las transferencias de la Nación y Regalías: mide la importancia de las transferencias nacionales y regalías (SGR) en los ingresos totales.
- iv. Generación de Recursos Propios: capacidad de generar recursos complementarios a las transferencias.
- v. Magnitud de la Inversión: cuantifica la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial.
- vi. 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 Fisco-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).	$X1 = \frac{\text{Gasto Funcionamiento}}{\text{ICLD}}$ <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																					

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.

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.

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

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:

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.

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.

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.

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 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 (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

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

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.

Nueva Medición del Índice de Desempeño Fiscal

El objetivo del Nuevo Índice de Desempeño Fiscal 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”. En este sentido, dicho objetivo involucra 4 aspectos que se presentan a continuación:

Ilustración 1. Propósitos del IDF



Fuente: Elaboración propia

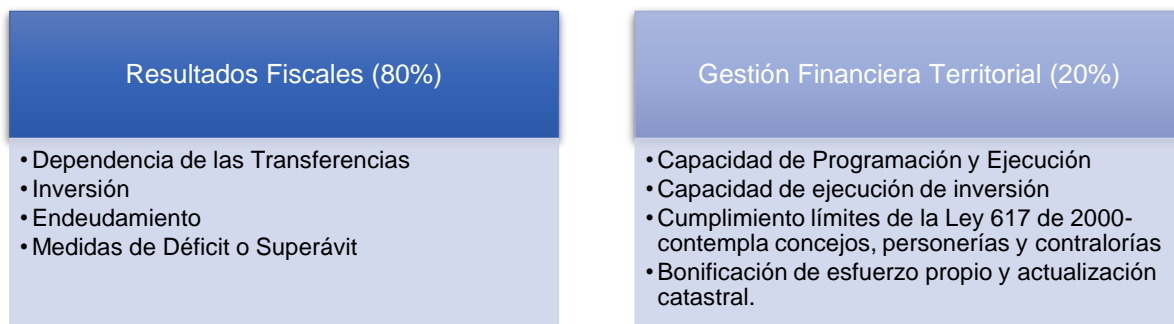
De acuerdo con el artículo 79 de la Ley 617 de 2000, “El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto”. Por esta razón, y teniendo en cuenta el contexto en el cual se expidió la Ley 617, se considera que el enfoque de la medición debe continuar siendo fiscal, incorporando aspectos presupuestales de sanidad fiscal, gestión de recursos y gasto, manejo de la deuda y planeación financiera, así como involucrar aspectos contables.

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

- i) 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.

- ii) 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 2. Dimensiones del Nuevo IDF



Fuente: Elaboración propia

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

1. Resultados Fiscales:

- 1.1 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-, COLJUEGOS⁵, el IVA Telefonía celular⁶, Sobretasa al ACPM⁷, las transferencias del sector eléctrico para inversión de las empresas del orden nacional⁸ 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.
- 1.2 Relevancia de la Formación de Capital Fijo: es la proporción de gasto de inversión destinada a financiar formación bruta de capital fijo⁹. Su calificación se realiza aplicando una regla de tres simple, en la cual el puntaje mayor (100 puntos) es obtenido por el municipio que tenga la proporción más alta de gasto de en formación bruta de capital fijo¹⁰.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Ley 99 de 1993, art. 45.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

- 1.3 Sostenibilidad de la Deuda: siguiendo lo establecido en el artículo 6 de la Ley 358 de 1997, este indicador corresponde a la proporción del saldo de la deuda con relación al ingreso corriente que la ley define que puede financiar deuda¹¹. Este ingreso difiere del concepto de ingreso corriente definido en la Operación Efectiva de Caja. Para la calificación de este indicador se definieron criterios para la asignación de puntajes, que responden a la capacidad que tiene la entidad para endeudarse.
- 1.4 Endeudamiento de corto plazo: con el fin de complementar el análisis presupuestal en la temática de endeudamiento, se incluye un indicador de corto plazo que busca medir la proporción del pasivo corriente con relación a los activos corrientes de las entidades territoriales como una medida de liquidez.
- 1.5 Situación 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).
- 1.6 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 5. Indicadores Dimensión de Resultados

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del Indicador
Transferencias	Dependencia de las Transferencias (DTN)	$\frac{\text{SGP} + \text{Otras}}{\text{Ingreso Total}}$ Calificación: $100 - \text{DTN}$	Determinar si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial.
Inversión	Relevancia FBK fijo (RFBK)	$\frac{\text{FBK fijo}}{\text{Gasto de Inversión}}$ Calificación: $\frac{\text{FBK} * 100}{\text{maxFBK}}$	Cuantificar la magnitud de la inversión en FBK fijo que ejecuta la ET con relación a su gasto de inversión.

¹¹ Incluye los ingresos tributarios y no tributarios, las transferencias de la nación, pero excluyendo los recursos de SGP-educación y salud y Coljuegos, rendimientos financieros y recursos del balance teniendo en cuenta las exclusiones realizadas anteriormente. Además, tampoco tiene en cuenta los recursos de regalías. A los ingresos se le restan las autorizaciones de vigencias futuras atadas a las fuentes que se tienen en cuenta.

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del Indicador																
Endeudamiento	Sostenibilidad de la Deuda (SD)	Saldo de la Deuda/Ingreso Corriente* Calificación: <table border="1"> <thead> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>[0-20]</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>[20-35]</td> <td>80</td> </tr> <tr> <td>[35-50]</td> <td>60</td> </tr> <tr> <td>[50-65]</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>[65-80]</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>>80%</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Sin información</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Rango	Calificación	[0-20]	100	[20-35]	80	[35-50]	60	[50-65]	40	[65-80]	20	>80%	0	Sin información	0	<p>Medir la capacidad de la ET para respaldar el saldo de su deuda con los ingresos disponibles para su financiación de acuerdo con lo establecido en la Ley 358 de 1997.</p> <p>*el Ingreso corriente para este indicador incluye los tributarios, no tributarios y compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales que no tengan destinación específica, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance y los rendimientos financieros.</p>
	Rango	Calificación																	
[0-20]	100																		
[20-35]	80																		
[35-50]	60																		
[50-65]	40																		
[65-80]	20																		
>80%	0																		
Sin información	0																		
Endeudamiento de corto plazo (ECP)	Pasivos Corrientes/Activos Corrientes Calificación: 100-ECP	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.																
	Resultado Fiscal (RF)	Déficit o Superávit/Ingresos Totales 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	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.
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

2. Gestión Financiera Territorial:

- 2.1 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 inicial¹². 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%.
- 2.2 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 vigencia¹³. Su calificación tiene la misma lógica que el indicador de capacidad de programación y ejecución de los ingresos.
- 2.3 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 el valor máximo de holgura, para los demás municipios se realiza una regla de tres simple.
- 2.4 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 vigencias.
 - Actualización catastral: 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

¹² 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.

¹³ 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).

Desarrollo 2018-2020. 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 6. 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"> <thead> <tr> <th>Rango</th> <th>Calificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">Si la diferencia 100-indicador está entre</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>60</td> </tr> <tr> <td>[40%-50%]</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>[30%-40%]</td> <td>20</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-indicador está entre		[0%-10%]	100	[10%-20%]	80	[20%-30%]	60	[40%-50%]	40	[30%-40%]	20	>50%	0	Sin información	0
Rango	Calificación																			
Si la diferencia 100-indicador está entre																				
[0%-10%]	100																			
[10%-20%]	80																			
[20%-30%]	60																			
[40%-50%]	40																			
[30%-40%]	20																			
>50%	0																			
Sin información	0																			
Cumplimiento Ley 617 de 2000	Nivel de Holgura (H)	Límite Ley 617- GF/ICLD Calificación: $\frac{GF/ICLD * 100}{\max GF/ICLD}$	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.																	

Temática	Indicador	Fórmula	Objetivo del Indicador
Bono en la calificación ¹⁴	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: Elaboración propia con base en las discusiones de las mesas de trabajo

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%:

$$IDF = 0.8 * \left[\frac{(DTN + FBKF + SD + ECP + AC + RF)}{6} \right] + 0.2 * \left[\left(\frac{(CPEI + CEI + H)}{3} \right) + (Bonos) \right]$$

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 Caja¹⁵, 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 Municipal¹⁶.

¹⁴ Los bonos a la calificación pueden llevar a que la entidad territorial obtenga la máxima calificación de la dimensión de gestión sin excederla.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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>.

Asimismo, se realizó un ajuste en los rangos de clasificación del indicador, y en particular, se intercambiaron los últimos rangos de la medición actual, es decir el rango más alto (>80 puntos) es el de sostenibilidad seguido del de solvencia (entre 70 y 80 puntos). Esto se debe a que la sostenibilidad en términos fiscales se puede interpretar como la capacidad de proveer bienes y servicios en el largo plazo, mientras que la solvencia corresponde a la capacidad financiera inmediata. Con base en ello, a continuación, se describe la interpretación de cada rango con base en la nueva metodología:

Tabla 7. 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.
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: Elaboración propia con base en las discusiones de las mesas de trabajo

Bibliografía

- Dirección General de Apoyo Fiscal- MHCP. (2015). Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DNP-DDTS. (2015). Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios 2014: Informe del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Gallego, J. M., & Cardona, M. (2019). Apoyo para el ajuste del Índice de Desempeño Fiscal: Informe del análisis estadístico y metodológico del Índice de Desempeño Fiscal. Bogotá: BID.