

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL INTRODUCCIÓN

2020

Contenido

I.	PRESENTACIÓN	2
II.	SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES	3
2.1	Estructura y Dinámica Fiscal	3
2.1.1	Ingresos	3
2.1.1.1	Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías SGR	3
	Recuadro A. Efecto Decreto 678 de 2020 – Sobretasa al ACPM	4
2.1.1.2	Ingresos del SGR	6
2.1.2	Gastos	7
2.1.2.1	Gastos Financiados con Ingresos Diferentes al SGR	7
	Recuadro B. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 617 de 2000 (límite de gastos)	9
2.1.2.2	Gastos Financiados con SGR	12
2.2	Deuda Pública	12
III.	PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO	15
3.1	Resultado Fiscal	15
3.2	Situación Financiera desde la Perspectiva Contable	17
3.3	Liquidez y Solvencia de Corto Plazo	18
3.4	Indicadores de Responsabilidad Fiscal	20
	Recuadro C. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 358 de 1997 (capacidad de endeudamiento)	21
	Recuadro D. Efecto Decretos 461 y 678 de 2020 – Reorientación de rentas	21
IV.	FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES	22
4.1	Provisión del Pasivo Pensional	22
4.2	Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos	22
4.3	Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028 de 2008)	23
4.3.1	Sector Salud	23
4.3.2	Sector Educación	24
4.3.3	Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB	26
4.3.4	Participación de Propósito General	27
4.3.5	Asignación Especial para Resguardos Indígenas	27
4.3.6	Asignación Especial para Alimentación Escolar	28
4.3.7	Asignación Especial para Municipios Ribereños al Río Magdalena	29
4.3.8	Asignación para Atención a la Primera Infancia	29
4.3.9	Cuentas Maestras	30
V.	CONCLUSIONES	30

I. PRESENTACIÓN

El comportamiento de las finanzas subnacionales no fue ajeno al choque macroeconómico provocado por la pandemia del Covid-19. Sin embargo, el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal, los moderados niveles de deuda, la solidez fiscal evidenciada en los últimos años, además del conjunto de medidas implementadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, impidieron que este nivel de gobierno generara desequilibrios fiscales sistémicos. En la práctica, las entidades territoriales fueron resilientes ante una crisis sin precedentes y culminaron la vigencia 2020 mostrando claras señales del papel protagónico que pueden desempeñar en los próximos años para contribuir a la reactivación económica que demanda el país.

Fueron múltiples los retos a los que se enfrentaron las gobernaciones y alcaldías durante este año: la armonización de sus planes de desarrollo teniendo en cuenta el inicio del cuatrienio de gobierno; la afectación en el recaudo de los ingresos propios debido a la contracción de la actividad económica originada por las necesarias medidas de confinamiento y, en general, la afectación en el ingreso de los hogares y los aumentos dramáticos en los niveles de pobreza. Y todo ello, en un contexto de nuevas presiones de gasto, principalmente en materia de salud pública y asistencia social a la población más vulnerable.

La Dirección General de Apoyo Fiscal orientó la elaboración de los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Estos Decretos se convirtieron en la principal herramienta financiera de las entidades territoriales para contrarrestar los efectos de la pandemia del Covid-19. Las principales disposiciones contenidas en los mismos se detallan a continuación (los efectos de estas medidas se incluyen como recuadros dentro del documento):

- Reorientación de rentas con destinación específica legal (distintas a las señaladas en la Constitución Política) para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros);
- Facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos con el objetivo de aliviar el bolsillo de los contribuyentes;
- Autorización temporal a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para efectos de atender la ejecución de recursos para atender la emergencia;
- Créditos especiales de tesorería para dotar de liquidez a las entidades territoriales con montos y plazos mayores a los convencionales;
- Créditos de reactivación económica (largo plazo) con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes), permitiendo mayor capacidad de endeudamiento para 2020 y minimizando la pérdida de capacidad de deuda en 2021 ante el deterioro de los ingresos corrientes.
- Neutralización de las restricciones de apoyo financiero derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 (ocasionado por la caída de los ingresos corrientes de libre destinación).
- Transferencia del 100% de la sobretasa al ACPM a los departamentos y a Bogotá.
- Medidas de alivio tributario, pago diferido de tributos y retiros del FONPET (disposiciones que fueron declaradas inexecutable por la Corte).

Este documento se divide en cinco secciones, siendo la primera esta presentación. La segunda sección analiza la situación financiera de las gobernaciones y alcaldías capitales. Posteriormente se presentan los principales indicadores de desempeño fiscal y financiero y de cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. La cuarta sección presenta las principales fortalezas y debilidades evidenciadas, y finalmente se presentan las conclusiones.

II. SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

2.1 Estructura y Dinámica Fiscal

2.1.1 Ingresos

2.1.1.1 Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías SGR¹

Los ingresos totales del conjunto de los departamentos y municipios capitales exhibieron un retroceso de 7,4% real entre 2019 y 2020, alcanzando los \$79,3 billones (7,9% del PIB) (Tabla 1), en contraste con la vigencia anterior cuando aumentaron 6%. La caída en los ingresos de los departamentos (8,9%) fue más pronunciada que la exhibida por las capitales (6,4%).

Tabla 1²
INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES DIFERENTES AL SGR

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
INGRESOS CORRIENTES	64.410.122	63.109.585	-2,0%	75,2%	79,6%
Tributarios	26.572.860	24.579.402	-7,5%	31,0%	31,0%
No Tributarios	5.145.485	3.360.493	-34,7%	6,0%	4,2%
Ingresos por Transferencias	32.691.777	35.169.689	7,6%	38,1%	44,3%
INGRESOS DE CAPITAL	7.292.002	6.523.266	-10,5%	8,5%	8,2%
Cofinanciación	658.683	500.932	-23,9%	0,8%	0,6%
Regalías y Compensaciones sistema anterior al SGR	260.479	1.276	-99,5%	0,3%	0,0%
Rendimientos Financieros	1.122.249	824.138	-26,6%	1,3%	1,0%
Excedentes Financieros	2.539.148	2.727.618	7,4%	3,0%	3,4%
Desahorro FONPET	2.064.664	1.517.804	-26,5%	2,4%	1,9%
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otr	646.780	951.499	47,1%	0,8%	1,2%
Recursos del Crédito	3.513.291	1.953.464	-44,4%	4,1%	2,5%
Recursos del Balance	10.452.218	7.733.062	-26,0%	12,2%	9,7%
Venta de Activos y Reducción de Capital	29.308	3.221	-89,0%	0,0%	0,0%
INGRESOS TOTALES	85.696.940	79.322.598	-7,4%	100,0%	100,0%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Tanto los ingresos corrientes como los de capital contabilizaron descensos. En los primeros, los ingresos de recaudo propio sufrieron una contracción de doble dígito (12%), en línea con las proyecciones de estrés fiscal moderado elaboradas por la DAF. Por una parte, la pandemia del Covid-19 generó una afectación importante sobre los ingresos tributarios, teniendo en cuenta el impacto sobre la actividad económica nacional y las medidas de confinamiento y otras restricciones adoptadas con el objetivo de reducir la tasa de propagación del virus. Por otra, ante la necesidad de aliviar el bolsillo de los contribuyentes, los beneficios tributarios en materia de intereses y sanciones de mora en el marco del Decreto 678 de 2020 significaron menores ingresos no tributarios.

No obstante, esta dinámica logró ser amortiguada de forma sustancial por cuenta del incremento de las transferencias, particularmente de las asignaciones para salud y educación del Sistema General de Participaciones, transferencias nacionales para la financiación del régimen subsidiado, sobretasa al ACPM (**Recuadro A**) y aportes del Fondo de Mitigación de Emergencias.

¹ Los ingresos del SGR se analizan de forma separada, debido a que la ejecución de estos recursos tiene un régimen presupuestal propio, diferente al sistema presupuestal que regula la ejecución de los demás ingresos territoriales (Decreto ley 111 de 1996).

² No incluye los recursos que amparaban reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución en 2020.

Recuadro A. Efecto Decreto 678 de 2020 – Sobretasa al ACPM

La destinación transitoria del 100% de la sobretasa al ACPM para Departamentos y Bogotá establecida en el Decreto 678 de 2020 (a partir del periodo gravable junio 2020 y hasta el periodo gravable diciembre 2021), significó que estas entidades vieran incrementado durante 2020 el flujo de recursos recibidos por dicho concepto en 15% en términos reales.

Tabla A1
Ingresos Sobretasa al ACPM

Millones de pesos y %

Jerarquía	Código Entidad	Departamento	Nombre Entidad	2019	2020	Participación (2020)	Variación Real 2020/2019
1	5000	ANTIOQUIA	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	36.586	46.889	13%	26%
2	20000	CESAR	DEPARTAMENTO DEL CESAR	41.583	42.962	12%	2%
3	25000	CUNDINAMARCA	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	28.663	37.201	10%	28%
4	76000	VALLE DEL CAUCA	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	27.887	36.756	10%	30%
5	11001	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	30.783	33.198	9%	6%
6	68000	SANTANDER	DEPARTAMENTO DE SANTANDER	13.108	16.274	5%	22%
7	73000	TOLIMA	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA	10.546	13.850	4%	29%
8	13000	BOLIVAR	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	10.824	13.455	4%	22%
9	15000	BOYACA	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	10.478	13.246	4%	24%
10	50000	META	DEPARTAMENTO DEL META	11.515	12.459	3%	6%
RECAUDO TOP 10				221.973	266.289	74%	18%
RECAUDO TOP 20				292.587	341.725	95%	15%
RECAUDO TOTAL				309.740	361.483	100%	15%

Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

Los ingresos de capital evidenciaron una tendencia descendente. Excepto los excedentes financieros y utilidades generadas por empresas públicas territoriales (principalmente de las principales ciudades) y otros (reintegros), en los demás renglones se presentaron caídas superiores al 20%, destacándose los menores ingresos por retiros del FONPET.

El recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales disminuyó 7,5% real al culminar la vigencia 2020, cuando un año atrás habían registrado un aumento del 7,9% (Tabla 2). Por nivel de gobierno, los tributos departamentales exhibieron una caída de 11,2%, mientras que los municipios capitales de 5,8%. La reducción del recaudo se dio como consecuencia de las repercusiones económicas generadas por la emergencia sanitaria del Covid-19, particularmente a raíz de la fuerte relación del sistema tributario subnacional con la actividad económica, así como por las medidas de gestión tributarias adoptadas por los mandatarios locales para mitigar los efectos de la pandemia, entre ellos el aplazamiento del calendario tributario, la reducción de tarifas, la posibilidad de diferir el pago de obligaciones, entre otros³.

Las reducciones más pronunciadas se dieron en los impuestos al consumo, el impuesto de industria y comercio, las estampillas, la sobretasa a la gasolina y otros. Por su parte, los únicos rubros en contabilizar incrementos fueron el impuesto predial y vehículos automotores.

El comportamiento a la baja de los impuestos al consumo de cerveza y licores fue consecuencia de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y el consecuente cierre de discotecas, bares y casinos (medida que inició el 19 de marzo y se mantuvo de forma intermitente durante 2020 en varias zonas del país).

La pandemia del Covid-19 impactó fuertemente la actividad económica nacional, considerando la interrupción de oferta ante las decisiones de confinamiento y las medidas de aislamiento social preventivo, además de las presiones a la baja de la demanda derivadas del deterioro del ingreso de los hogares. Así, el PIB se contrajo 6,8%, jalonado fundamentalmente por el deterioro de la actividad comercial, los servicios de transporte y almacenamiento, alojamiento y los servicios de comida; lo que significó – dada su proclividad – un menor recaudo del impuesto de industria y comercio. El 78% de esta caída la explicó el Distrito Capital de Bogotá.

El menor consumo de combustibles debido al confinamiento, las restricciones a la movilidad y la virtualización de actividades laborales administrativas en las principales ciudades, se tradujo en un menor recaudo por concepto de la sobretasa a la gasolina.

³ El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, ha otorgado facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

La pandemia además se presentó en un contexto de inicio de cuatrienio de gobierno territorial, donde históricamente se ha presentado una reducción de la inversión (principalmente asociada a la adquisición de activos no financieros), teniendo en cuenta el proceso de armonización de los nuevos planes de desarrollo territoriales. Como se verá, la vigencia 2020 no estuvo exenta de esta dinámica, que explicó a su vez la caída en el recaudo de estampillas y otros tributarios (contribución sobre contratos de obra pública).

Tabla 2
INGRESOS DE RECAUDO PROPIO

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
TRIBUTARIOS	26.572.860	24.579.402	-7,5%	83,8%	88,0%
Impuesto Predial Unificado	6.524.092	6.584.071	0,9%	20,6%	23,6%
Impuesto de Industria y Comercio	6.671.437	6.290.282	-5,7%	21,0%	22,5%
Impuestos al Consumo	4.794.356	4.242.648	-11,5%	15,1%	15,2%
Cerveza	2.653.732	2.243.811	-15,4%	8,4%	8,0%
Licores	896.274	810.872	-9,5%	2,8%	2,9%
Cigarrillos y Tabaco	1.244.350	1.187.966	-4,5%	3,9%	4,3%
Estampillas	1.917.228	1.508.378	-21,3%	6,0%	5,4%
Vehículos Automotores	1.751.210	1.808.141	3,3%	5,5%	6,5%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.425.193	1.116.203	-21,7%	4,5%	4,0%
Registro y Anotación	1.172.287	998.560	-14,8%	3,7%	3,6%
Otros Ingresos Tributarios	2.317.057	2.031.119	-12,3%	7,3%	7,3%
NO TRIBUTARIOS	5.145.485	3.360.493	-34,7%	16,2%	12,0%
Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	4.126.785	2.820.910	-31,6%	13,0%	10,1%
Otros no tributarios	1.018.700	539.584	-47,0%	3,2%	1,9%
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	31.718.345	27.939.896	-11,9%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Entre tanto, el impuesto predial evidenció una recuperación en el último trimestre del año que lo llevó a mantenerse constante en términos reales con respecto a lo registrado en la vigencia anterior. Dos elementos jugaron a favor de este comportamiento: i) el ajuste en el calendario de pagos en varias administraciones municipales; que implicó que una buena parte de los pagos aplazados se concentraran en los últimos meses del año; y ii) el impacto positivo que tuvieron los incentivos tributarios consagrados en el Decreto 678 de 2020⁴, pues los descuentos⁵ sobre el capital adeudado dinamizaron el recaudo proveniente de vigencias anteriores.

Situación similar ocurrió con el recaudo del impuesto de vehículos automotores que, pese a las menores ventas, se recuperó en los últimos trimestres y logró crecer en términos reales. Las posibilidades de pago diferido en este tributo en varios departamentos y Bogotá, además de los alivios a capital, impulsaron este resultado.

En los departamentos, los mayores descensos se contabilizaron en Vichada, San Andrés y Amazonas (Gráfico 1a); mientras que en las ciudades capitales en Arauca, Armenia y Barranquilla (Gráfico 1b). En el Gráfico 1 se detallan las participaciones en el recaudo tributario, así como las tasas de crecimiento registradas en gobernaciones y alcaldías capitales, al cierre de 2020⁶.

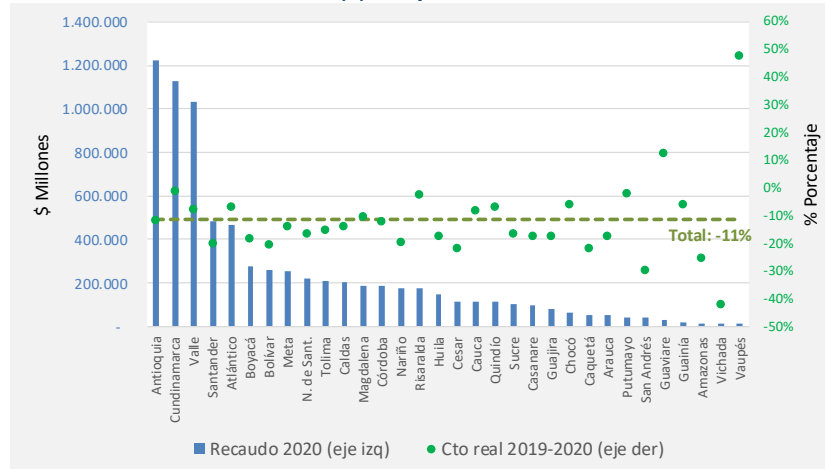
⁴ Esta disposición (artículo 7°) fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (15 de octubre).

⁵ 20% de descuento en el capital hasta el 31 de octubre 2020; 10% de descuento entre noviembre y diciembre de 2020; y sin descuento sobre capital, pero sin intereses ni sanciones entre enero y mayo de 2021.

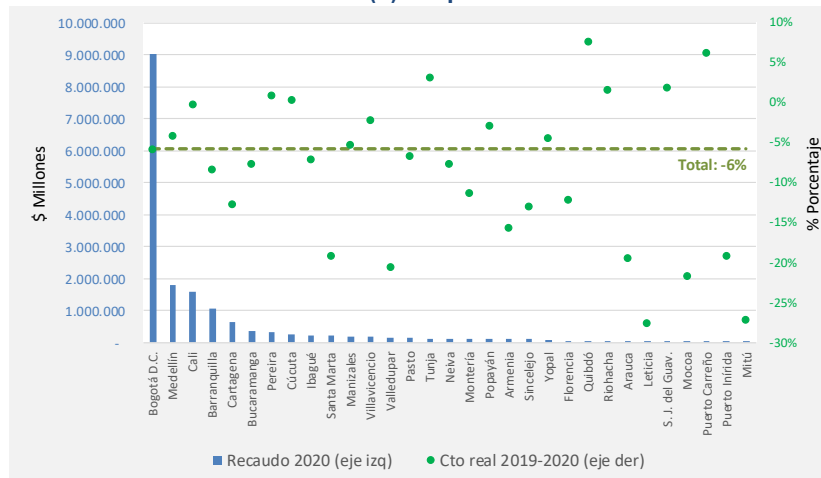
⁶ Los detalles de los resultados tributarios pueden consultarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad.

Gráfico 1
DINÁMICA DEL RECAUDO TRIBUTARIO 2020
 Millones de pesos y Porcentajes

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

2.1.1.2 Ingresos del SGR

Al terminar el bienio 2019-2020, las gobernaciones y municipios capitales registraron ingresos del SGR⁷ por \$13,4 billones (Tabla 3), valor equivalente al 1,3% del PIB y al 17% de las demás fuentes de ingresos, evidenciándose su representatividad en la estructura de financiamiento de estos niveles de gobierno. El 93% de estos recursos estuvo concentrado en departamentos y el restante 7% en capitales.

⁷ Información de presupuesto definitivo reportada por las entidades a la CGR.

Las gobernaciones con el mayor nivel de recursos del SGR fueron Meta (9%), Bolívar (7%) y Cauca (5%). En el caso de los municipios capitales, Cartagena, Riohacha y Sincelejo presentaron los más altos montos, los cuales, en conjunto, representaron 3% del total.

Los ingresos corrientes correspondieron al 93% de los recursos disponibles, donde el Fondo de Compensación Regional, Fondo de Desarrollo Regional y las Asignaciones Directas concentraron el 75% del total. Por su parte, las rentas de capital representaron el restante 6%: recursos del balance 4% y desembolsos de crédito 1%.

Tabla 3
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

Millones de pesos

Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020			Composición Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Ingresos corrientes	11.732.469	992.444	12.724.913	94%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	167.078	14.740	181.818	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	2.649.412	385.013	3.034.425	23%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	1.226.839	31.234	1.258.073	9%
Fondo de Desarrollo Regional	2.663.612	120.337	2.783.949	21%
Recursos para la Paz	1.119.685	38.548	1.158.232	9%
Fondo de Compensación Regional	3.868.162	354.906	4.223.068	31%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	0	0	0	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	37.681	47.666	85.347	1%
Ingresos de Capital	738.716	8.274	746.991	6%
Recursos del Crédito	161.423	0	161.423	1%
Recursos del Balance	577.185	8.274	585.459	4%
Rendimientos por Operaciones Financieras	0	0	0	0%
Desahorro FONPET	109	0	109	0%
TOTAL SGR	12.471.186	1.000.718	13.471.903	100%

Fuente: DAF con datos de la CGR

2.1.2 Gastos

2.1.2.1 Gastos Financiados con Ingresos Diferentes al SGR

En 2020 los gastos comprometidos por los departamentos y municipios capitales registraron un descenso real del 6,2%, ritmo menor que el exhibido por los ingresos (Tabla 4). Al finalizar el año totalizaron \$71,2 billones, equivalentes al 7% del PIB. La caída fue más pronunciada en los departamentos (10,8%) que en las capitales (2,9%).

Pese a las presiones de gasto en materia de salud pública, asistencia social y reactivación económica, los gastos de inversión se contrajeron influenciados por el ciclo político presupuestal. Así, la formación bruta de capital registró una caída sustancial que fue parcialmente compensada por el incremento de la inversión social. Excepto los gastos por concepto de intereses de la deuda (consistente con el mayor endeudamiento en 2019), los demás gastos (funcionamiento, otros corrientes y amortizaciones) registraron descensos significativos, producto de medidas de austeridad implementadas y operaciones de manejo de la deuda para acceder a periodos de gracia y aplanar la curva de vencimientos.

Tabla 4
GASTOS COMPROMETIDOS SIN SGR

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Funcionamiento	12.188.835	11.159.404	-8,4%	16,0%	15,7%
Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	302.098	246.535	-18,4%	0,4%	0,3%
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estat	53.694	29.651	-44,8%	0,1%	0,0%
Intereses y Comisiones de Deuda	659.870	675.257	2,3%	0,9%	0,9%
Inversión	61.803.243	57.878.564	-6,4%	81,3%	81,2%
Amortizaciones Deuda Pública	990.869	1.271.312	28,3%	1,3%	1,8%
GASTOS TOTALES	75.998.609	71.260.722	-6,2%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

La reducción de los gastos de funcionamiento fue menor que la experimentada por los ingresos de recaudo propio. En las gobernaciones dichos gastos disminuyeron 11% mientras que en las capitales 6,6%. Este resultado se debió a la reducción de aportes al FONPET⁸, teniendo en cuenta la reorientación de rentas de destinación específica legal para conjurar los efectos de la pandemia, habilitada por los Decretos 461 y 678 de 2020, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica; además de la disminución en mesadas pensionales y en gastos generales (principalmente adquisición de servicios). Los gastos de los organismos de control y las transferencias a entidades descentralizadas presentaron leves incrementos.

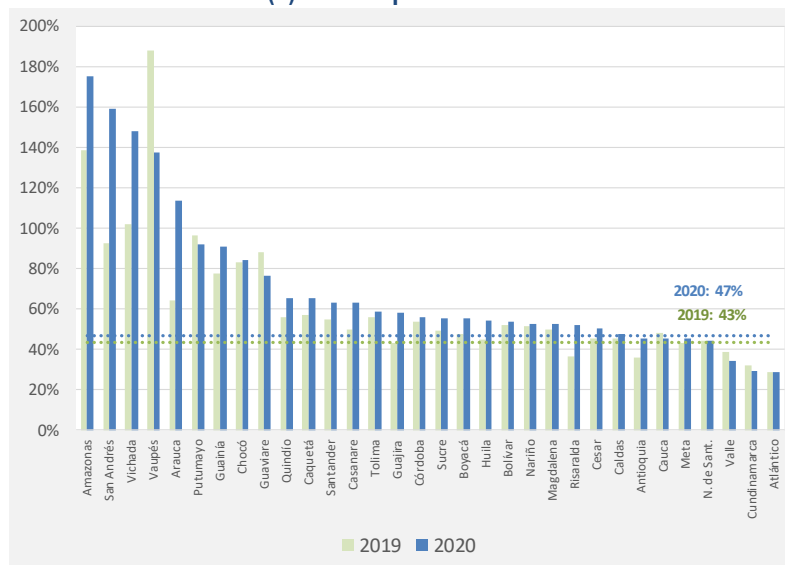
Con todo, la relación entre gastos de funcionamiento y recaudo propio aumentó en los departamentos (pasó del 43% al 47%) y se mantuvo para las capitales (36%). Por entidad, los aumentos más significativos en la relación se dieron en San Andrés, Arauca y Vichada (Gráfico 2a), y las alcaldías de Mocoa, Santa Marta y Sincelejo (Gráfico 2b)⁹.

En todo caso, la situación anteriormente descrita no se tradujo en un mayor incumplimiento del indicador contemplado en la Ley 67 de 2000 para la administración central, gracias a la cláusula de escape establecida en el Decreto 678 de 2020 (Ver **Recuadro B**)

Gráfico 2
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO COMO PORCENTAJE DEL RECAUDO PROPIO 2020

Porcentajes

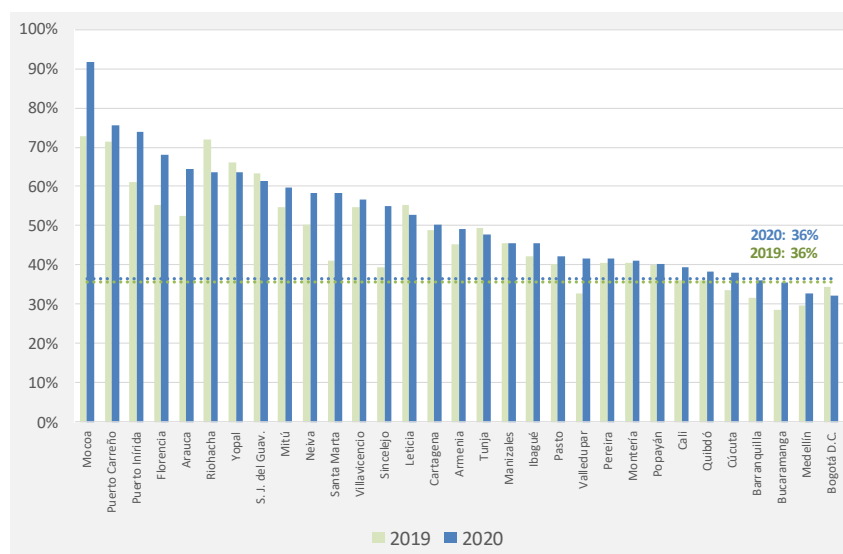
(a) **Departamentos**



⁸ En el caso de Bogotá, debido a un efecto base por la venta de acciones del Grupo de Energía de Bogotá en 2018.

⁹ Las explicaciones de estos resultados pueden detallarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad.

(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Recuadro B. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 617 de 2000 (límite de gastos)

La caída de los ingresos de las entidades territoriales puso en riesgo el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento definidos por la Ley 617 de 2000 (relaciones entre gastos de funcionamiento con respecto a ingresos corrientes de libre destinación, según la categoría presupuestal). No obstante, el decreto 678 de 2020 estableció una cláusula de escape transitoria, permitiendo que aquellas administraciones territoriales que superaran los límites ante la caída de los ingresos corrientes de libre destinación como consecuencia de la pandemia, no se vieran expuestas a las restricciones de apoyo financiero de la Nación¹⁰ o de acceso al crédito¹¹.

Al cierre de 2020, los efectos de la pandemia presentaron resultados diferenciados por nivel de gobierno, siendo los departamentos los más afectados (con más altas tasas de incumplimiento de la Ley 617 de 2000). No obstante, la aplicación del decreto 678 permitió neutralizar el efecto, manteniendo o mejorando el porcentaje de entidades territoriales que para 2021 no estará sujeta a las restricciones de apoyo financiero de la Nación o de acceso al crédito, en comparación a lo registrado antes de la pandemia (Tabla B1).

Tabla B1
Cumplimiento límites de gasto Ley 617 de 2000 – Administración Central (*)

Nivel de gobierno	% cumplimiento 2019	% cumplimiento 2020	% ET sin restricciones de apoyo financiero Decreto 678
Departamentos	88%	75%	88%
Capitales	87%	90%	90%
Municipios	93%	93%	97%

(*) Datos preliminares

Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

¹⁰ Artículo 80° Ley 617 de 2000.¹¹ Artículo 90° Ley 617 de 2000.

Los gastos en intereses aumentaron con respecto a 2019 por cuenta de la mayor deuda adquirida en el último año del periodo de gobierno anterior, en un contexto de disminución de las tasas de interés internas¹² y una reducción de la participación de obligaciones externas dentro del portafolio.

Preservando la dinámica presentada a lo largo de 2020, la formación bruta de capital exhibió un comportamiento a la baja vinculado al ciclo político presupuestal, pues al ser inicio del cuatrienio de gobierno se esperaba una contracción en este tipo de gastos dado que los esfuerzos de las administraciones centrales territoriales se concentraron más en la armonización que en la ejecución de sus planes de desarrollo. Además, las presiones de gasto derivadas de la pandemia se materializaron en salud pública y asistencia social (transferencias monetarias en algunas ciudades y subsidios a servicios públicos domiciliarios), los cuales se contabilizan como inversión social.

La caída de la inversión total (6,4% real) evidenciada al cierre de 2020 se encuentra en línea con los escenarios de estrés fiscal moderado proyectados por la DAF. Por nivel de gobierno, fue más pronunciada en departamentos (10,8%) que en municipios capitales (3,5%).

En materia de inversión social se contabilizó un incremento del 4% real. Fueron los sectores de agua potable y saneamiento básico (teniendo en cuenta la ampliación de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de la declaratoria de emergencia), educación (recursos de calidad para garantizar el Programa de Alimentación Escolar en casa y recursos del FOME para garantizar condiciones de bioseguridad de establecimientos educativos) y salud (régimen subsidiado y mayor flujo de recursos para redes prestadoras), los que presentaron un mayor dinamismo. En las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga se destacó la implementación de programas de transferencias monetarias, con el objetivo de posibilitar las medidas de confinamiento para disminuir la velocidad de propagación del virus y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables. Según el DANE, este tipo de ayudas regionales, sumadas a los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, lograron contener el incremento de la pobreza monetaria y extrema en 2,2 y 2,6 puntos porcentuales, respectivamente¹³ (el efecto fue mayor en centros poblados y zonas rurales que en cabeceras).

Entre tanto, la contracción de la formación bruta de capital fue del 37% real. Excepto el sector salud, impulsado por la compra de equipos, dotación e inversión en infraestructura en la red pública de ciudades como Bogotá y Medellín, los demás sectores contabilizaron descensos de doble dígito. Como se mencionó, este resultado se encuentra asociado a la influencia del ciclo político presupuestal; sin embargo, advierte sobre un reto crucial para los próximos años en la medida en que el avance en la ejecución de este tipo de gastos es esencial para que las gobernaciones y alcaldías capitales se conviertan en actores protagónicos de la reactivación económica colombiana.

Tabla 5
INVERSIÓN POR TIPO Y SECTOR (SIN SGR)

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Inversión Social	45.611.821	47.272.545	4%	74%	82%
Educación	23.635.665	25.417.519	8%	38%	44%
Salud	10.949.915	11.395.621	4%	18%	20%
Agua potable y saneamiento básico	540.829	774.277	43%	1%	1%
Vivienda	127.047	103.948	-18%	0%	0%
Otros sectores	10.358.366	9.581.180	-8%	17%	17%
Formación Bruta de Capital	14.966.752	9.375.605	-37%	24%	16%
Educación	1.692.896	935.410	-45%	3%	2%
Salud	637.876	658.371	3%	1%	1%
Agua potable	1.326.091	825.267	-38%	2%	1%
Vivienda	605.017	294.388	-51%	1%	1%
Vías	4.352.490	3.148.339	-28%	7%	5%
Otros sectores	6.352.382	3.513.831	-45%	10%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	1.224.670	1.230.414	0%	2%	2%
INVERSIÓN TOTAL	61.803.243	57.878.564	-6%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

¹² En promedio, la DTF pasó de 4,5% en 2019 a 3,38% en 2020, y la IBR (Overnight) de 4,25% a 4,85%.

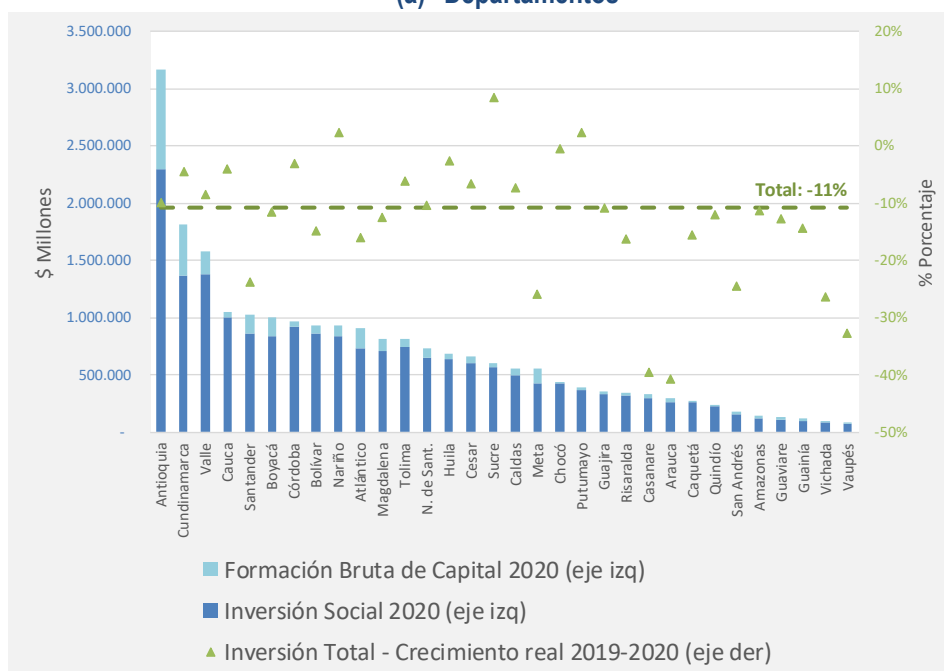
¹³ Ver, Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020 (abril 29 de 2021). DANE.

Por entidad, las mayores contracciones se registraron en los departamentos de Arauca, Casanare y Vaupés (Gráfico 3a), y las ciudades de Arauca, Mitú y Leticia (Gráfico 3b).

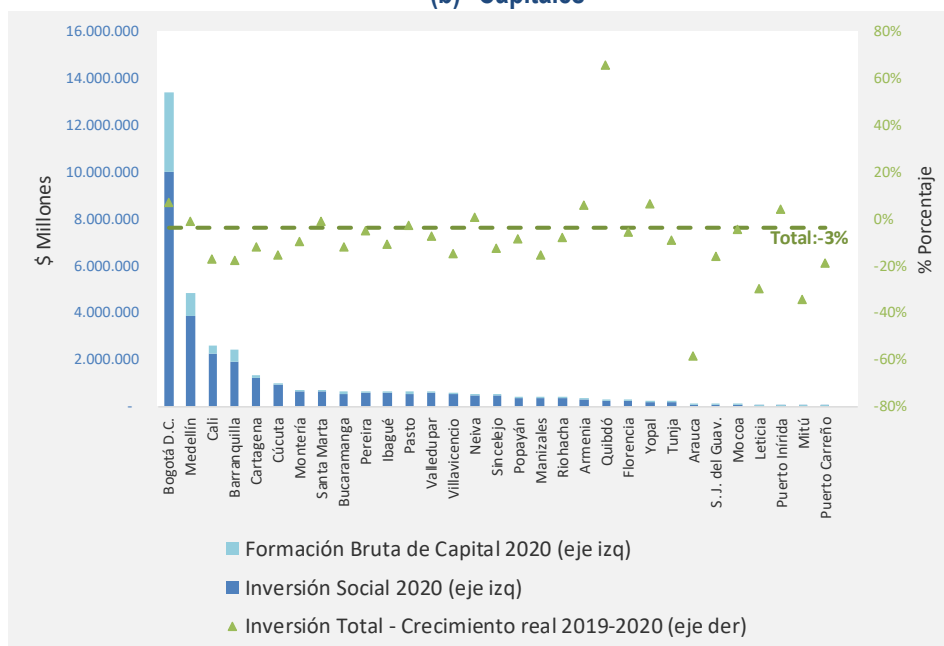
Gráfico 3
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN SIN SGR¹⁴

Millones de pesos y Porcentajes de Crecimiento Real

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

¹⁴ No incluye déficit de vigencias anteriores por inversión.

2.1.2.2 Gastos Financiados con SGR

Al cierre del bienio 2019-2020, con cargo a los recursos del SGR se realizaron compromisos de gasto por \$10,7 billones (1,1% del PIB). El 92% del total fue ejecutado por los departamentos y 8% por las capitales (Tabla 6).

Los compromisos respaldados con SGR fueron equivalentes al 15% de los gastos respaldados con las demás fuentes de ingresos y el 97% correspondió a gastos de inversión, los cuales se destinaron principalmente a apalancar proyectos de infraestructura (69%), capacitación y bienestar del recurso humano (10%), investigación y estudios (7%), dotación de equipos, materiales y suministros (5%), subsidios y operaciones financieras (5%), gastos operativos de inversión para el fortalecimiento de OCAD (1%) y administración del estado (1%).

Tabla 6
COMPROMISOS DE GASTO CON SGR

Millones de pesos

Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020			Composicion Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Gastos de Funcionamiento	49.862	5.213	55.074	1%
Gastos de Inversión	9.631.207	822.209	10.453.416	97%
Servicio de la Deuda	264.113	0	264.113	2%
Intereses y Comisiones	32.470	0	32.470	0%
Amortizaciones	231.643	0	231.643	2%
TOTAL COMPROMISOS SGR	9.945.182	827.422	10.772.604	100%

Fuente: DAF con datos de la CGR

2.2 Deuda Pública

Al cierre de 2020, la deuda pública de gobernaciones y ciudades capitales representó el 80% de las obligaciones financieras de las administraciones centrales territoriales (3 puntos porcentuales más que en 2019) y 22% del consolidado del nivel subnacional¹⁵.

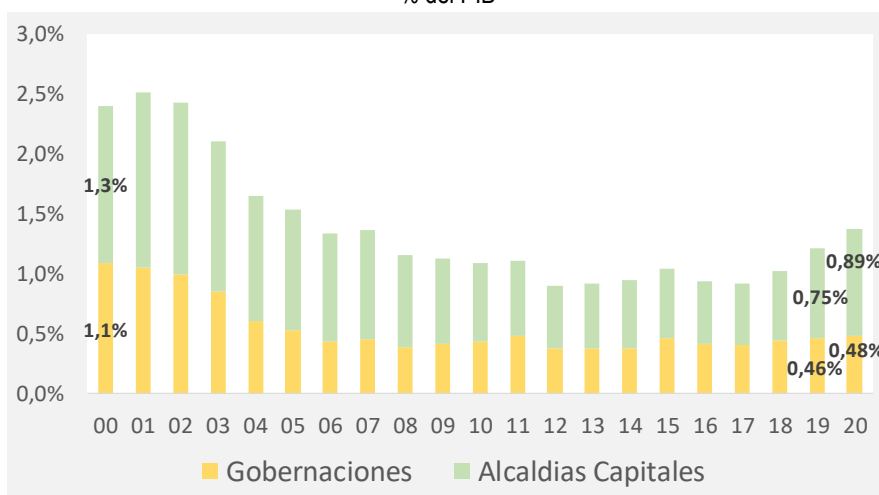
Ante la afectación de los ingresos corrientes de las entidades territoriales derivada de la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 678 de 2020 con el objetivo, entre otros, de dotar a las administraciones locales de mayor margen de maniobra financiera vía deuda pública. Se destacan las siguientes disposiciones contenidas en el Decreto mencionado:

- Créditos especiales de tesorería con montos (15% de los ingresos corrientes) y plazos (pagaderos hasta diciembre de la siguiente vigencia en la que se contratan) mayores a los convencionales;
- Créditos de reactivación económica con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes), una neutralización del cálculo de solvencia (relación entre intereses y ahorro operacional); y la posibilidad de operaciones de deuda interna que superen el 100% del indicador de sostenibilidad para entidades con calificación de riesgo AAA sin requerir autorización del Ministerio de Hacienda.

Tanto departamentos como ciudades capitales presentaron un incremento en sus necesidades de financiamiento con crédito, de tal forma que el saldo de la deuda pública pasó de 1,20% al 1,38% del PIB (Gráfico 4). Las alcaldías capitales concentraron el 65% del total de las obligaciones financieras, y el restante 35% las gobernaciones.

¹⁵ Administraciones centrales y entidades descentralizadas.

Gráfico 4
SALDO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES
 % del PIB



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

El aumento es explicado principalmente por las capitales, que evidenciaron un crecimiento real del 10% de su deuda con relación a 2019. Los mayores recursos derivados de bonos y créditos con la banca comercial explicaron el resultado. Por su parte, las obligaciones externas continuaron perdiendo representatividad, sin embargo, se destaca el mayor saldo de deuda con el Banco Mundial (Tabla 7).

Las obligaciones internas pasaron de representar el 83,9% en 2019 a 85,5% en 2020 del total de la deuda de las gobernaciones y alcaldías capitales, lo que evidencia una baja exposición a riesgos de tipo cambiario; tendencia que se ha mantenido en los últimos años

Tabla 7
COMPOSICIÓN DEUDA PÚBLICA DE LAS GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES POR TIPO DE ACREEDOR

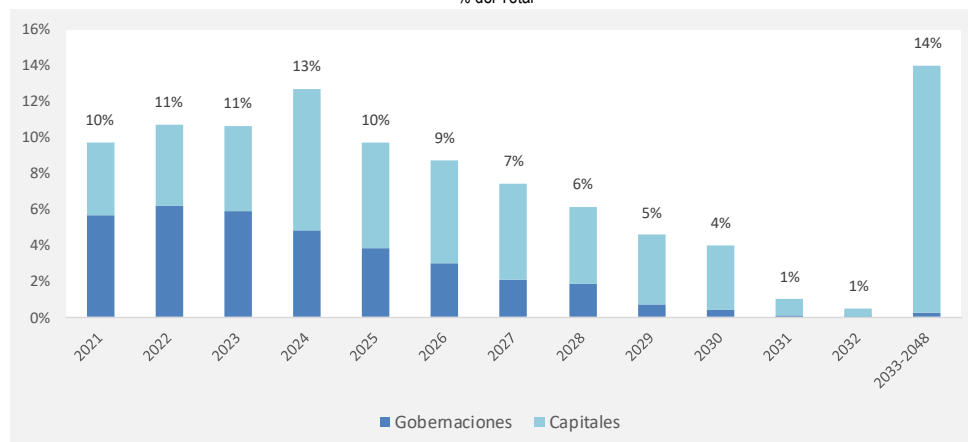
Millones de pesos de 2020

TIPO DE DEUDA	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Banca Comercial Interna	8.842.220	9.267.345	5%	68,3%	67,2%
Bonos Interna	1.807.345	2.381.499	32%	14,0%	17,3%
Nación	112.335	48.749	-57%	0,9%	0,4%
Infis	97.318	89.329	-8%	0,8%	0,6%
Proveedores y otros	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Total Deuda Interna	10.859.218	11.786.922	8,5%	83,9%	85,5%
Banca Comercial Externa	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Bonos Externos	587.941	578.577	-2%	4,5%	4,2%
Banca Multilateral	644.511	632.865	-2%	5,0%	4,6%
Banco Mundial	224.551	254.130	13%	1,7%	1,8%
BID	271.933	251.390	-8%	2,1%	1,8%
CAF	148.027	127.346	-14%	1,1%	0,9%
Gobiernos Internacionales	846.583	794.074	-6%	6,5%	5,8%
Total Deuda Externa	2.079.036	2.005.516	-3,5%	16,1%	14,5%
TOTAL DEUDA PÚBLICA	12.938.254	13.792.438	6,6%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por su parte, el perfil de vencimientos evidencia un aplanamiento de la curva significativo frente a lo observado en años anteriores: para 2021 se concentra el 10% de las amortizaciones (mayoritariamente de gobernaciones), para lo que resta del actual cuatrienio de gobierno el 32% y, después de 2024, una senda descendente hasta 2032. Algunos pagos de bonos de deuda se tienen programados para el periodo 2033-2048, equivalentes al 14% del total (Gráfico 5).

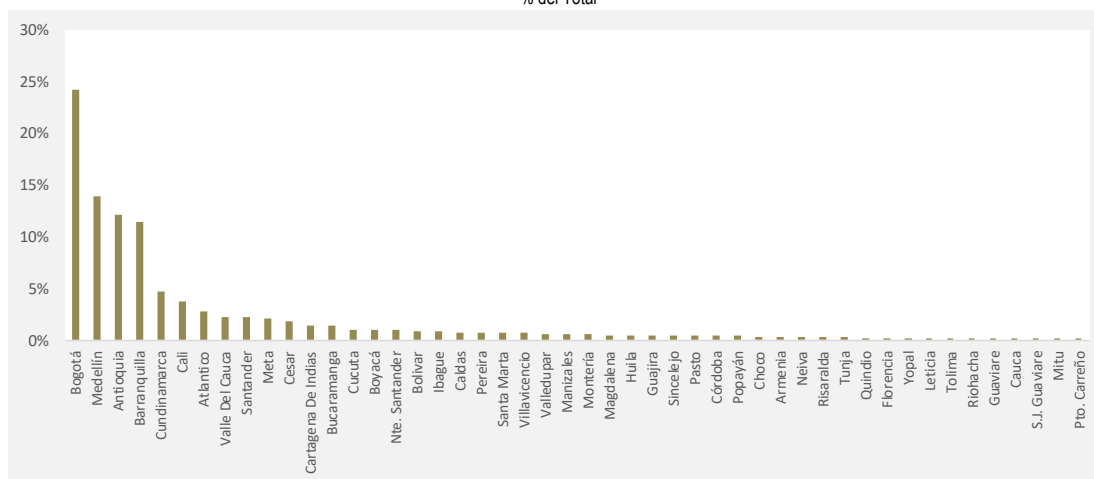
Gráfico 5
PERFIL DE VENCIMIENTO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Bogotá continúa siendo la entidad con el mayor saldo de deuda, al representar el 24% del total de las entidades analizadas (4 puntos porcentuales superior a lo registrado en 2019). Bogotá, Medellín, Antioquia y Barranquilla concentran el 59% del total (Gráfico 6).

Gráfico 6
DEUDA PÚBLICA POR PRESTATARIO 2020
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

3.1 Resultado Fiscal¹⁶

Cálculos de la DAF mediante la metodología denominada por “encima de la línea” y sin incluir el SGR, indican que, para el universo de gobernaciones y alcaldías capitales, los compromisos de gasto superaron los ingresos efectivamente recaudados en \$356.559 millones al finalizar la vigencia 2020, lo que significó equilibrio fiscal en términos del PIB (Tabla 8); en contraste con un déficit de 0,31% del PIB contabilizado en 2019.

Los resultados fiscales de los departamentos y ciudades capitales al cierre de 2020 convergieron al escenario de estrés fiscal moderado planteado por la DAF¹⁷. La solidez que los fiscos subnacionales vienen experimentando en los últimos años y el marco de responsabilidad y disciplina fiscal aplicable a estos niveles de gobierno, evitaron que el choque macroeconómico por cuenta de la pandemia del Covid-19 pusiera en riesgo la sostenibilidad fiscal territorial.

El ahorro corriente disminuyó, pero se mantuvo en terreno positivo equivalente al 0,4% del PIB (0,1% del PIB menos que en 2019). Este comportamiento se atribuyó en lo fundamental al incremento de la inversión social, en un contexto en que la caída en los ingresos de recaudo propio se compensó con el incremento en las transferencias (principalmente SGP, recursos para régimen subsidiado, sobretasa al ACPM y FOME) y la reducción de los gastos de funcionamiento.

Por su parte, el déficit de capital se redujo a la mitad con respecto a lo contabilizado en la vigencia anterior, alcanzando 0,4% del PIB. La contracción de la formación bruta de capital, vinculada al ciclo político presupuestal, fue el determinante de este resultado.

Tabla 8
BALANCE FISCAL GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES SIN SGR¹⁸

Millones de pesos y % del PIB

CONCEPTO	2019	2020	% del PIB	
			2019	2020
Balance Corriente	5.504.710	3.726.194	0,5%	0,4%
Balance de Capital	-8.757.677	-4.082.753	-0,8%	-0,4%
Resultado Fiscal	-3.252.967	-356.559	-0,3%	0,0%
Endeudamiento Neto	2.482.246	682.152	0,2%	0,1%
Recursos del Balance	10.285.743	7.733.062	1,0%	0,8%
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresas	28.841	3.221	0,0%	0,0%
Total Financiamiento	12.796.831	8.418.435	1,2%	0,8%
Resultado Presupuestal	9.543.864	8.061.876	0,9%	0,8%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Al tener en cuenta las partidas de financiamiento, el resultado presupuestal fue superavitario en 0,8% del PIB, dato 0,1% inferior al del año anterior considerando la disminución presentada en las disponibilidades y en el endeudamiento neto.

Veinticuatro departamentos generaron superávit y ocho déficit. Los mayores superávits se presentaron en Bolívar, Valle y Cauca y los más altos déficits en Antioquia, Santander y Arauca. Entre tanto, veinticinco alcaldías capitales registraron superávit y seis déficit, destacándose los balances positivos de Cartagena, Cali y Bucaramanga, y los saldos en rojo más pronunciados en Bogotá, Barranquilla y Medellín. El resultado fiscal de cada entidad, así como su financiación se detalla en los Gráficos 7 y 8¹⁹.

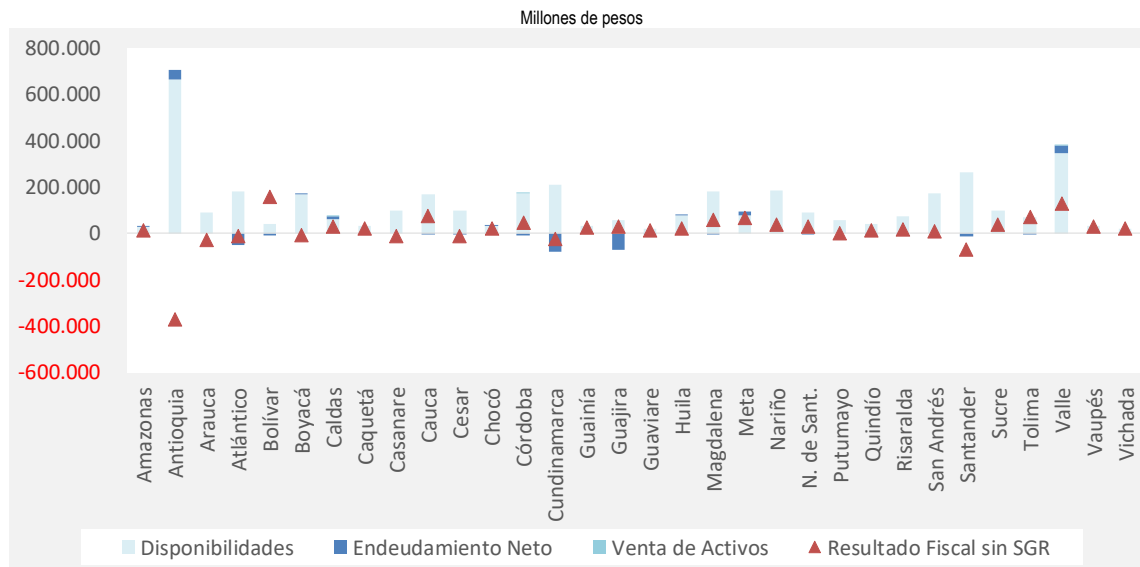
¹⁶ El resultado fiscal de la vigencia se calcula teniendo en cuenta los ingresos recaudados sin partidas de financiamiento (desembolsos de crédito, recursos del balance, venta de activos y reducción de capital de empresas) y los compromisos de gasto distintos a amortizaciones de deuda.

¹⁷ Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del COVID-19 para las entidades territoriales. Dirección General de Apoyo Fiscal, 2020. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

¹⁸ En resultado fiscal correspondiente a la vigencia 2018 difiere al publicado el año anterior, debido a un ajuste en las cifras del Departamento de Antioquia.

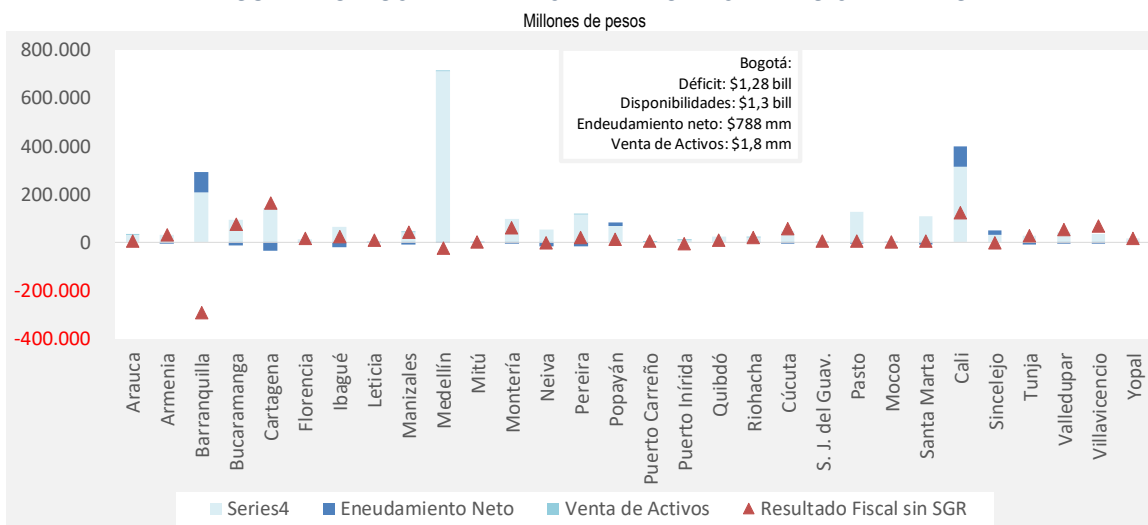
¹⁹ Los determinantes de los resultados fiscales pueden consultarse en los informes individuales.

Gráfico 7
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO GOBERNACIONES



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Gráfico 8
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO ALCALDÍAS CAPITALES



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por otra parte, al finalizar el bienio el conjunto de departamentos y capitales exhibió un resultado del SGR positivo por \$2,7 billones (0,3% del PIB). Los compromisos de gasto representaron el 80% del presupuesto definitivo de esta fuente de ingresos. El porcentaje de ejecución fue superior en las ciudades capitales (Tabla 9).

Tabla 9
RESULTADO SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

Millones de pesos

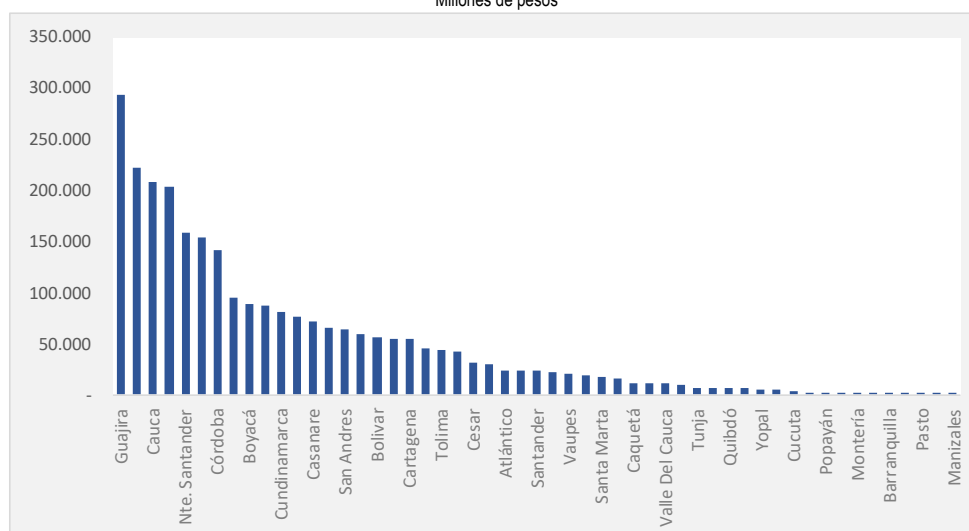
Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020		
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)
Total presupuesto definitivo SGR	12.471.186	1.000.718	13.471.903
Total compromisos SGR	9.945.182	827.422	10.772.604
RESULTADO SGR	2.526.004	173.296	2.699.300
Compromisos / Presupuesto Definitivo	80%	83%	80%

Fuente: DAF con datos de la CGR

Las entidades con mayores recursos disponibles del SGR pendientes de ser comprometidos fueron los departamentos de La Guajira, Meta y Cauca; y las ciudades de Cartagena, Riohacha y Santa Marta (Gráfico 9).

Gráfico 9
RESULTADO DEL SGR POR ENTIDAD

Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de la CGR

3.2 Situación Financiera desde la Perspectiva Contable²⁰

Teniendo en cuenta la información reportada a la CGN, a nivel agregado los niveles de gobierno analizados consolidaron activos por valor de \$384 billones, evidenciando un crecimiento de un punto porcentual con relación a 2019; resultado asociado a la mayor provisión pensional.

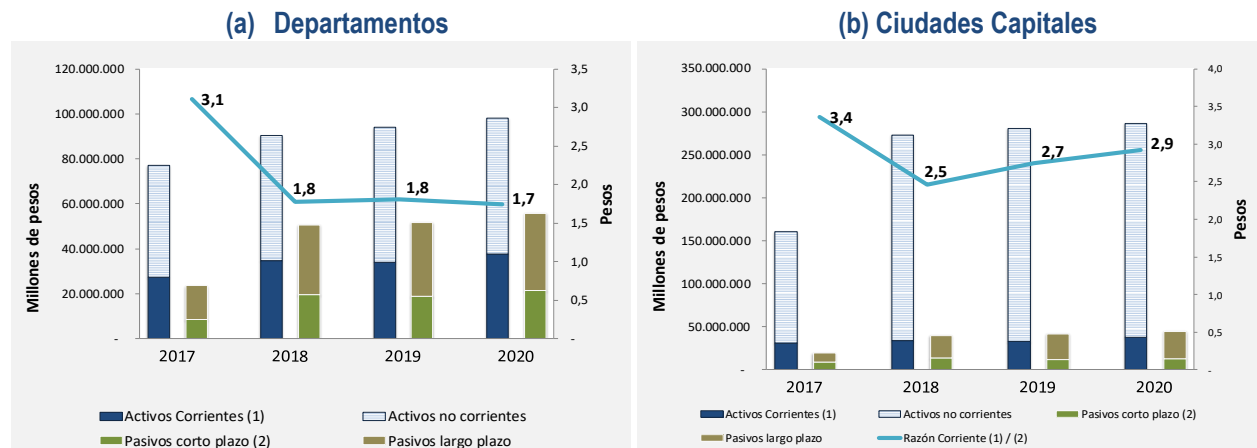
Por otro lado, el monto de los pasivos fue de \$100 billones, cifra que representa un aumento de 6% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El incremento en el saldo de deuda derivado de operaciones de crédito público (21%) -específicamente en ciudades capitales - y en las cuentas por pagar (10%) justificaron esta dinámica.

²⁰ Información reportada por las entidades a la CGN. No incluye ajustes por operaciones recíprocas.

En materia de liquidez, al culminar 2020, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con \$2,2 de respaldo en activos corrientes y con \$0,5 en efectivo, cifras similares a las contabilizadas en 2019. Preservando la tendencia de los últimos tres años, las capitales continúan exhibiendo niveles de liquidez superiores a los de los departamentos (Gráfico 10).

El patrimonio a nivel agregado de departamentos y ciudades capitales registró por segundo año consecutivo una caída real de 1%, resultado principalmente asociado a las mayores operaciones de crédito público en capitales.

Gráfico 10
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con datos de la CGN

3.3 Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Las gobernaciones y las ciudades capitales contabilizaron excedentes de tesorería²¹ por \$7,1 billones (Tabla 10), monto equivalente al 0,7% del PIB (superior en 0,3% del PIB con relación a 2019). Contrario a lo esperado, la pandemia del Covid-19 no significó un descenso agregado en los saldos de tesorería.

Del total de disponibilidades, 87% estuvo concentrado en caja y bancos, 10% en encargos fiduciarios y 3% en inversiones temporales de liquidez. En el caso de las exigibilidades, las reservas presupuestales representaron el 34% del total, seguido de los recursos de terceros con 28%, cuentas por pagar de la vigencia con 23%, otras exigibilidades, cheques no cobrados y cuentas por pagar de vigencias anteriores con 10%, 2% y 1%, respectivamente.

Únicamente los recursos del crédito (por tercer año)²² y la participación de Ribereños del SGP presentaron faltantes de tesorería. Las demás fuentes de financiación presentaron suficiente margen de solvencia para cubrir las respectivas exigibilidades.

²¹ No incluye SGR

²² Cabe resaltar que el faltante de tesorería de recursos del crédito se explica por políticas implementadas en algunas entidades orientadas a minimizar los costos financieros de la deuda; de tal manera que los desembolsos de crédito se hacen efectivos conforme avanza la ejecución de los proyectos de inversión y se requiere el recurso en caja.

Tabla 10
LIQUIDEZ Y SOLVENCIA DE CORTO PLAZO

Millones de pesos

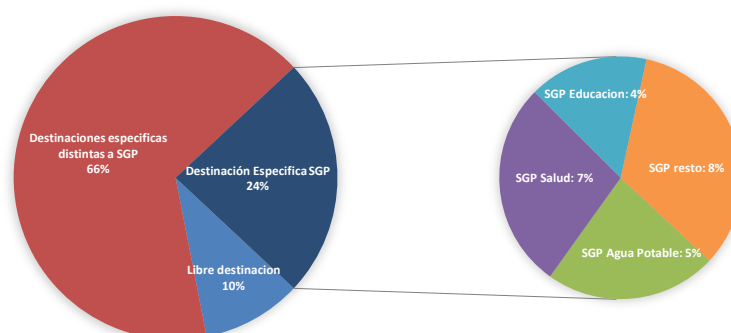
CONCEPTO	TOTAL DISPONIBILIDADES	TOTAL EXIGIBILIDADES Y RESERVAS	EXCEDENTE O FALTANTE
RECURSOS LIBRE DESTINACIÓN	5.745.571	5.036.856	708.715
SGP Propósito General recursos de libre destinación 42% municipios de 4, 5 y 6 categoría.	32.767	32.151	616
Ingresos corrientes de libre destinación diferentes a la participación de libre destinación propósito general	5.712.804	5.004.705	708.098
RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA	12.966.499	6.574.613	6.391.886
Recursos SGP con destinación específica	3.665.499	1.968.155	1.697.344
Recursos SGP con destinación específica - Educación	886.760	613.862	272.899
Recursos SGP con destinación específica - Salud	830.644	359.671	470.973
Recursos SGP con destinación específica - Alimentación escolar	189.231	52.316	136.916
Recursos SGP con destinación específica - Ribereños	6.494	7.445	-951
Recursos SGP con destinación específica - Agua potable y saneamiento básico	1.148.723	761.754	386.969
S.G.P. Por crecimiento de la economía	20.413	1.938	18.475
Sistema general forzosa inversión de participación propósito general	583.234	171.171	412.063
Otros recursos de destinación específica diferentes al SGP	9.301.001	4.606.458	4.694.543
Regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02)	731.365	306.631	424.734
Recursos de convenios y/o cofinanciación	768.072	263.363	504.709
Recursos del crédito	219.479	489.362	-269.883
Otros recursos diferentes a los anteriores	7.582.085	3.547.102	4.034.983
TOTAL	18.712.070	11.611.469	7.100.601

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Las entidades con los mayores excedentes fueron Cali, Medellín, Valle, Cartagena y Antioquia, las cuales concentraron el 31% del total; en contraste, únicamente Bogotá y Barranquilla registraron faltantes de tesorería.

Con respecto a los excedentes, el 90% correspondió a recursos de destinación específica y el 10% a recursos de libre destinación (Gráfico 11).

Gráfico 11
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXCEDENTES DE TESORERÍA
%



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

3.4 Indicadores de Responsabilidad Fiscal²³

La emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional por cuenta de la pandemia del Covid-19, planteó retos en materia fiscal a las administraciones territoriales teniendo en cuenta el impacto sobre las distintas fuentes de ingresos. Así, la caída de los ingresos en un contexto de mayores presiones de gasto podía conllevar al incumplimiento de las distintas normas de disciplina fiscal.

No obstante, el Decreto 678 de 2020 brindó una cláusula de escape ante el incumplimiento de los indicadores de gasto contemplados en la Ley 617 de 2000, derivado de un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación producto de la pandemia del Covid-19 (**Recuadro B**); además, amplió el indicador de sostenibilidad de la deuda del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes (**Recuadro C**). Los Decretos 461 y 678 de 2020, a su vez, permitieron la reorientación de rentas de destinación específica legal (**Recuadro D**); que, para el caso de los departamentos, permitió menores aportes al FONPET.

Bajo este contexto, al cierre de 2020, 29 gobernaciones y 30 alcaldías capitales tenían capacidad de endeudamiento legal²⁴; ninguna entidad presentó un balance primario negativo; 7 departamentos y 3 capitales superaron el límite de gastos de funcionamiento del nivel central establecido en la Ley 617 de 2000²⁵ (para 4 departamentos esto no significó restricciones de apoyo financiero en el marco del Decreto 678 de 2020); 28 gobernaciones y 16 alcaldías superaron los gastos máximos permitidos de los órganos de control (para 8 departamentos y 5 capitales esto no significó restricciones de apoyo financiero en el marco del Decreto 678 de 2020); 9 departamentos incumplieron los aportes al FONPET definidos por la Ley 549 de 1999, y 20 departamentos y 20 capitales contaron con calificación de riesgo vigente según lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 (Tabla 11).

Tabla 11
PRINCIPALES INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Departamento	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Aportes Fonpet	Calificación de Riesgo (*)	Municipio Capital	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Calificación de Riesgo (*)
			Adm. Central	Org. de Control						Adm. Central	Org. de Control	
Amazonas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No tiene	Arauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Antioquia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	AAA	Armenia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	A
Arauca	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene	Barranquilla	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Atlántico	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	AA+	Bogotá D.C.	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Bolívar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A+	Bucaramanga	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Boyacá	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA	Cartagena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	AA
Caldas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	AAA	Florencia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	No tiene
Caquetá	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB-	Ibagué	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	A-
Casanare	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No tiene	Leticia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Cauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	A	Manizales	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Cesar	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	A-	Medellín	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Chocó	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene	Mitú	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Córdoba	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	BB	Montería	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Cundinamarca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	AAA	Neiva	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	AA-
Guainía	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene	Pereira	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Guajira	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene	Popayán	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	AA
Guaviare	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	No tiene	Puerto Carreño	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Huila	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA-	Puerto Inirida	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Magdalena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A	Quibdó	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Meta	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AAA	Riohacha	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Nariño	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A-	Cúcuta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
N. de Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB+	S. J. del	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Putumayo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene	Pasto	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Quindío	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene	Mocoa	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Risaralda	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AA	Santa Marta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
San Andrés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	NO APLICA	No tiene	Cali	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA+	Sincelejo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Sucre	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	CUMPLE	A	Tunja	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Tolima	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	BBB+	Valledupar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	No tiene
Valle	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AAA	Villavicencio	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	CUMPLE	A+
Vaupés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	No tiene	Yopal	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	BB+
Vichada	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene						

(*) Vigente al 31 de diciembre de 2020

(+) No sujeto a restricciones de apoyo financiero teniendo en cuenta el Decreto 678 de 2020

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

²³ Los cálculos sobre la capacidad de pago se sustentan en la metodología elaborada por la DAF con base en la interpretación de las normas vigentes. En el anexo metodológico de este informe se detallan los criterios y supuestos de estimación empleados.

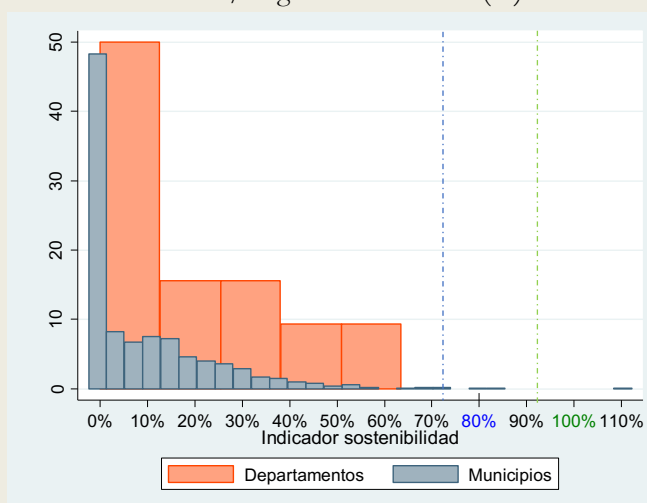
²⁴ Los indicadores de capacidad de pago aquí presentados no son idóneos para realizar operaciones de crédito público, pues al ser dinámicos pueden sufrir variaciones significativas durante la vigencia, de modo que deben ser estimados y proyectados tanto por los representantes legales de las entidades territoriales como por los prestamistas para todo el período de vigencia de cada operación crediticia. Ver anexo metodológico de este informe.

²⁵ El cálculo de los límites de gasto de funcionamiento de ley 617/00 se presenta con el fin de identificar el riesgo de posibles excesos de gastos de este tipo, dentro de un examen integral del desempeño fiscal de las ET. La facultad legal de certificar el cumplimiento de estos límites corresponde a la CGR en el caso de las Administraciones Centrales y las Asambleas, y a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías territoriales.

Recuadro C. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 358 de 1997 (capacidad de endeudamiento)

Ante el declive de los ingresos corrientes contabilizado en las entidades territoriales por cuenta de la pandemia, la capacidad adicional de endeudamiento no se ha visto disminuida gracias al Decreto 678 de 2020 (Gráfico C1).

Gráfico C1
Indicador de Sostenibilidad de la Deuda Ley 358 de 1997
 Deuda / Ingresos Corrientes (%)



Fuente: Cálculos DAF con información FUT

Prueba de ello es que, sin la cláusula de escape para el endeudamiento de las entidades territoriales implementada por el Gobierno Nacional, con corte al 1° de enero de 2021 la capacidad de adquirir nueva deuda considerando una relación máxima del 80% de la relación deuda /ingresos corrientes, se habría reducido en un 16% en comparación con el 1° de enero de 2020. Con la ampliación del límite al 100%, se estima que la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales se incrementó en 16%, de manera que se cuenta con margen de maniobra vía deuda por un monto equivalente al 3% del PIB.

El mecanismo que definió el Decreto 678 para ampliar el indicador de sostenibilidad de la deuda se mantendrá para la vigencia 2021, lo que se convierte en un elemento crucial de cara a la política fiscal contracíclica que podrían ejecutar las entidades territoriales en lo que resta del periodo de gobierno territorial. Las principales ciudades del país, así como algunos departamentos, aprobaron cupos de endeudamiento con el objetivo de apalancar los planes de reactivación económica.

Recuadro D. Efecto Decretos 461 y 678 de 2020 – Reorientación de rentas

Al cierre de 2020, un total de 617 entidades territoriales²⁶ reorientó recursos de destinación específica legal o derivada de actos administrativos, por un total \$2,5 billones, de los cuales el 15% correspondió a ingresos de carácter recurrente y 85% a recursos de capital.

Por nivel de gobierno, 29 departamentos concentraron el 30,7% del total de rentas reorientado, 22 capitales el 30,6% y 566 municipios no capitales el 38,7%.

²⁶ Muestra de entidades que superó las pruebas de completitud y consistencia de la información reportada en la categoría FUT-Ejecución presupuestal Covid-19.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

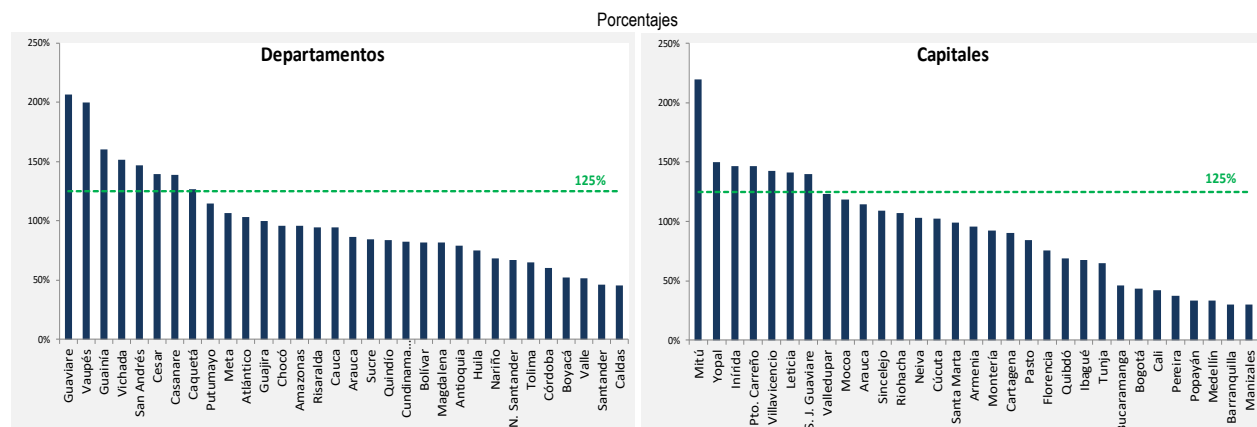
En los siguientes apartados se analiza el nivel de aprovisionamiento del pasivo pensional, la situación financiera de los hospitales públicos y los programas de saneamiento fiscal y financiero asociados, además de los riesgos en el uso de los recursos del SGP y el avance de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

4.1 Provisión del Pasivo Pensional

Al culminar el 2020, el 62% del pasivo pensional²⁷ de las gobernaciones y alcaldías capitales estaba cubierto en el FONPET; 3 puntos porcentuales más que lo contabilizado en la vigencia anterior. El porcentaje de aprovisionamiento de los departamentos (72%) fue más alto que el de las ciudades capitales (45%).

Un total de ocho gobernaciones y siete alcaldías capitales tenían coeficientes de cobertura superiores al 125% (Gráfico 12).

Gráfico 12
COBERTURA DEL PASIVO PENSIONAL EN 2020



Fuente: DAF con datos suministrados por la DGRESS.

4.2 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

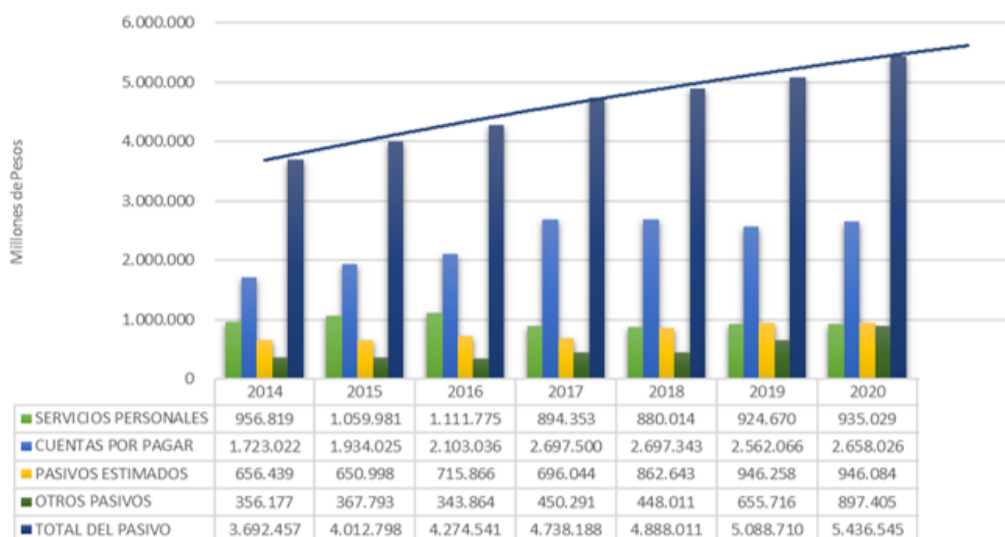
Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de \$392.057 millones durante 2020, resultado 20% superior con respecto a la vigencia anterior; sin embargo, frente a 2018 se refleja una disminución del 55%²⁸. El comportamiento del pasivo ha sido creciente; en todo caso, el subcomponente de cuentas por pagar continúa siendo el más relevante, con una participación del 49% (Gráfico 13).

²⁷ Pasivo pensional estimado con corte a diciembre de 2019 y aportes FONPET con corte diciembre de 2020.

²⁸ Información reportada del año 2020 a SIHO a corte 3 de mayo de 2021 correspondiente a 924 ESE.

Gráfico 13
PASIVO DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DEL ORDEN TERRITORIAL

Millones de pesos



Fuente: Reporte del Sistema de información hospitalaria SIHO

De acuerdo con la evaluación hecha por el Ministerio de Salud y Protección Social, el número de ESE en riesgo mostró una reducción del 11% entre 2018 y 2019. Un total de 137 ESE se encuentra en riesgo alto, 41 en riesgo medio, 641 en riesgo bajo o sin riesgo²⁹.

4.3 Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028 de 2008)

4.3.1 Sector Salud

En el sector salud, la baja ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se ha consolidado como uno de los principales problemas. Al cierre de 2020, los departamentos dejaron de ejecutar \$1 billón³⁰ del Fondo Local de Salud, valor similar al evidenciado en la vigencia 2019.

Los saldos en caja de la cuenta maestra de Prestación de Servicios ascendieron a \$347 mil millones, en tanto que la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS durante la vigencia 2020 fue de \$1,5 billones³¹, valor 44% menor con respecto al cierre de 2019 (\$2,7 billones)³²; esto como consecuencia, entre otras razones, de la ejecución de la Ley de punto final que ha permitido pagar pasivos por valor de \$830 mil millones, de los cuales la Nación cofinanció el 63% (Tabla 12)³³.

²⁹ Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. No se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020, toda vez que mediante el artículo 6 de la Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020, se suspendieron los términos administrativos y jurisdiccionales en sede administrativa como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19, medida vigente hasta la terminación de la emergencia sanitaria

³⁰ Información tomada del reporte al FUT- EJECUCION_FONDO_SALUD. Cierre Vigencia 2019

³¹ Información reportada en virtud de la Circular 030

³² A partir de la vigencia 2020, de acuerdo a lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se adiciona el numeral 42.24 al artículo 42 de la ley 715 de 2001, la Nación asume la competencia para Financiar, verificar, controlar y pagar servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como la verificación, control y pago de las cuentas que soportan los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC de los afiliados al Régimen Subsidiado prestados a partir del 1 de enero de 2020 y siguientes, estará a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

³³ Ley 1955 de 2019; artículo 238

Tabla 12
PASIVO Y PAGOS – SECTOR SALUD

Millones de pesos

Fase 1			
15 entidades			
Deuda reconocida	\$676.659	Aportes E.T	\$ 267.841
		Aportes Nación	\$ 408.817
Fase 2			
3 entidades			
Deuda reconocida	\$153.989	Aportes E.T	\$ 39.200
		Aportes Nación	\$ 114.789

Total Deuda	\$830.648	100%
Total aportes E.T	\$307.041	37%
Total aportes Nación	\$523.607	63%

*Corte abril 2021

Fuente: DAF con información del MSPS

Adicionalmente, se destaca la persistencia de diferentes problemáticas: no priorización en la contratación de los recursos de salud pública con las Empresas Sociales del Estado; financiación de gastos de funcionamiento con recursos SGP -Salud Pública-; y atomización y desarticulación en su ejecución entre departamentos y municipios. Frente al componente de régimen subsidiado en el territorio nacional, a pesar de mostrar una tendencia creciente en afiliación³⁴, aún persisten debilidades en la gestión de estrategias dirigidas al aseguramiento universal.

En este sentido, el principal reto se concentra en continuar fortaleciendo la capacidad de gestión de las administraciones centrales para ajustar rápidamente sus procesos a los recientes cambios normativos y de política pública, derivados principalmente de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional en atención a la pandemia producto del COVID 19 durante la vigencia 2020.

4.3.2 Sector Educación

La asignación de Educación del SGP ha evidenciado una tasa promedio anual de crecimiento de 7,98% (2016 – 2020); sin embargo, el aumento de la nómina ha sido superior (9,17% promedio anual), explicado principalmente por las mejoras salariales derivadas de negociaciones laborales con el sindicato del sector y por la ampliación de la planta de personal docente en 2.565 cargos entre 2016 y 2020; no obstante, este incremento en el gasto no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio de 2,58% anual en el periodo analizado, equivalente a 824.829 alumnos menos para el periodo.

Como consecuencia, la participación es deficitaria y el desbalance se viene financiando con recursos prestados del FONPET por valor de 2,89 billones³⁵ (2017-2020), lo anterior sin que exista posibilidad de reembolso por parte del sector. Adicionalmente, se ha hecho reiterada la práctica de aplazar para la siguiente vigencia el pago de prestaciones sociales del magisterio al FOMAG correspondientes al último bimestre del año. Así, la asignación para prestación del servicio presenta aumentos sostenidos, mientras las asignaciones de recursos del sector para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad han mostrado una tendencia decreciente³⁶ (Gráfico 14).

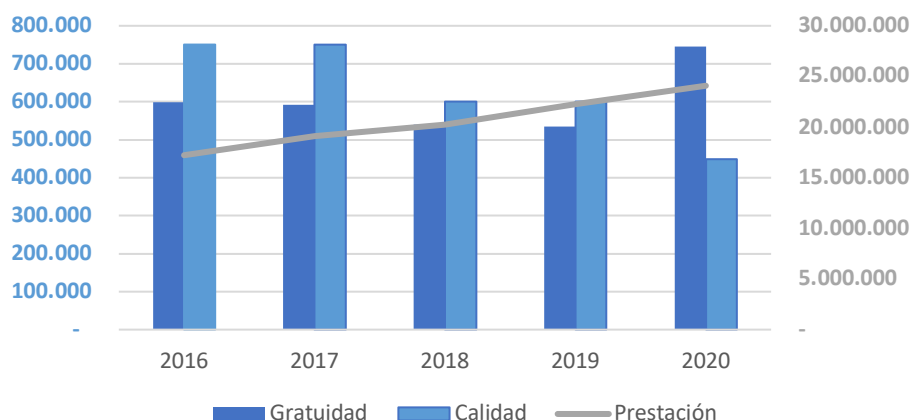
³⁴ Incremento del 5% entre la vigencia 2019 y 2020 de acuerdo con la “Dinámica del Comportamiento en Salud” reportada por el MSPS

³⁵ Un total \$330 mil millones en 2017, \$1.063 mil millones en 2018, \$491 mil millones en 2019 y \$970 mil millones en 2020.

³⁶ Frente a la Prestación, la suma de gratuidad y de calidad no subió, sigue bajando. La aparente subida de gratuidad frente a calidad se debe a que para enfrentar la emergencia se tomaron recursos de calidad para el PAE y para garantizar que los establecimientos educativos tuvieran recursos para financiar la compra de elementos de protección sanitaria como tapabocas, gel, alcohol y otros para preparar alternancia.

Gráfico 14
ASIGNACIÓN SGP EDUCACIÓN 2016-2020

Millones de pesos



Fuente: Documentos de Distribución del DNP

De otro lado, es importante resaltar que debido a la emergencia económica, social y ecológica decretada en el país a causa de la pandemia por el virus COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 470 de 2020, donde el artículo 3º modificó la Ley 715 de 2001 con el objetivo de poder asignar recursos de calidad a los Departamentos.

Las entidades territoriales certificadas en educación (ETC)³⁷ reportaron saldos sin ejecutar por \$351 mil millones en 2020 (situación que se ha presentado en los últimos años³⁸). Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida, pues se identificaron entidades que no requerían o necesitaban parcialmente estos recursos teniendo en cuenta que al cierre de la vigencia quedaron con saldos disponibles sin ejecutar³⁹.

Adicionalmente, se identificaron dificultades en el cierre fiscal de algunas ETC que no realizaron la totalidad de los pagos para la financiación de la nómina de la vigencia o suscribieron compromisos que superaron sus ingresos. De acuerdo el reporte del Formulario Único Territorial (FUT), seis ETC (departamentos de Meta y Sucre y los municipios de Medellín, Chía, Facatativá y Girardot) terminaron la vigencia con déficit en la ejecución de los recursos del SGP, por un valor de \$6.798 millones.

Por otro lado, en relación con el recurso humano del sector, se sigue evidenciando una ineficiente distribución nacional de la planta de cargos, la cual conlleva a la contratación innecesaria del servicio con terceros para la atención de alumnos que podrían cubrirse con planta oficial, cuya nómina está financiada con recursos del SGP. Al respecto, es relevante resaltar que la normativa vigente contempla la figura de traslados al interior y entre ETC. Aunque el sector está haciendo uso de esta herramienta, los resultados aún no son suficientes para garantizar un mejor uso de los recursos humanos y financieros de los que dispone⁴⁰.

Frente a las deudas laborales del sector, y aunque es deber del Estado financiar los costos laborales inherentes a la descentralización de la educación, las homologaciones no deberían seguir modificándose para incorporar costos originados en procesos mal llevados (la mayoría de ellos prescritos). El artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 (saneamiento de deudas) tampoco debería seguir utilizándose para cubrir los errores o la inactividad de las ETC con recursos del SGP o del PGN. Lo anterior, puesto que hasta el 2018⁴¹ se han pagado \$3,54 billones⁴² (0,4% del PIB).

³⁷ Solo para entidades territoriales Certificadas en Educación, que corresponden a los 32 departamentos y 64 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.

³⁸ Un total de \$532 mil millones en 2017, \$365 mil millones en 2018 y \$238 mil millones en 2019.

³⁹ Las entidades más representativas fueron los departamentos de Amazonas, Archipiélago de San Andrés y Vichada, junto con el municipio de Sabaneta y el Distrito de Buenaventura, este último con el mayor superávit (aprox. \$32 MM) al cierre de 2020.

⁴⁰ Es conveniente recordar que el Gobierno Nacional, como administrador temporal del sector en el Chocó, Putumayo y La Guajira, ha tomado decisiones exitosas de traslado de cargos docentes.

⁴¹ Según información enviada por el Ministerio de Educación Nacional para las vigencias 2019 y 2020 no se aprobaron y pagaron deudas laborales.

⁴² Del total, \$2,43 billones (69%) correspondió a 31 departamentos, \$803 mil millones (23%) a 22 municipios capitales, \$186 mil millones (5%) a 38 municipios certificados y \$127 mil millones (3%) a Bogotá. Por tipo de deuda, las homologaciones representaron el 56%, primas extralegales 24%, ascensos acumulados 13%, zonas de difícil acceso 5% y 2% otras.

Sobre el particular, análisis realizados por la DAF evidencian que las deudas originadas en las zonas de difícil acceso, las dotaciones y otras, surgen porque las ETC no cumplen adecuadamente con la normativa. Adicionalmente, las deudas por primas extralegales se originan en la actuación ilegítima de las Asambleas y Concejos, quienes han determinado salarios y prestaciones sin tener facultad para hacerlo; los costos acumulados por ascensos en el escalafón docente desaparecerían si se planean los pagos y las ETC reportan oportunamente en el sistema de información del Ministerio de Educación Nacional.

De otro lado, en las entidades territoriales se han identificado problemas como: pasivo laboral sin depurar y sin financiar; contratación innecesaria del servicio educativo; ausencia de planeación en la oferta de servicios educativos; plantas de personal definidas y distribuidas sin tener en cuenta la matrícula atendida; inadecuada provisión, vinculación y pago de personal; inconvenientes en las políticas de permanencia (alimentación escolar y desatención de primera infancia, necesidades educativas especiales, transporte escolar e internados); incorrecta incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; omisión o reporte inconsistente de información sectorial y financiera a la Nación; y autorización y pago de horas extras sin el debido procedimiento.

De igual forma, se encontró un reiterado exceso de gasto administrativo de las ETC, que superaron los topes establecidos por la Nación para tal fin, por lo cual la DAF expidió la Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019, por medio de la cual se suspendieron los giros de la participación de Calidad Matricula Oficial o de los recursos de prestación de servicios de distintos de nómina por exceso de gasto administrativo o problemas en el reporte de la información relacionada con dichos gastos, que busca recuperar \$11.556 millones a través de inversiones en el sector educativo y mejorar la calidad del reporte de información de gasto del SGP en el FUT.

No obstante, el 28 de abril del 2020 y velando porque las entidades territoriales contaran con los recursos del criterio de Equidad - Calidad para la protección del derecho fundamental de la educación de niños, niñas y adolescentes, para atender las necesidades del sector generadas por el COVID-19, la DAF emitió la Resolución No. 1047, levantando parcialmente la medida correctiva de suspensión de giros, dejando condicionado un levantamiento total de la medida correctiva hasta el momento en que las entidades demostraran haber superado los eventos de riesgo que dieron origen a la misma, circunstancia que no se había evidenciado a la fecha.

4.3.3 Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB

En el sector APSB el pago de subsidios se ha convertido en una dificultad generalizada que tiene origen en los desentendimientos entre municipios y prestadores con respecto de los valores cobrados por estos últimos por concepto de subsidios. Los prestadores presentan sus facturas sin soportes y cuando son requeridos por los municipios se niegan a desagregar la información al punto que no es posible verificar la aplicación de los aportes solidarios a la financiación de los subsidios, ni el origen del déficit por subsidios que origina la facturación.

La DAF ha trabajado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como con la Procuraduría General de la Nación para estructurar una posición uniforme frente al problema para orientar tanto a prestadores como municipios en la obligación de verificar la aplicación de subsidios y el cobro de aportes solidarios como único mecanismo para optimizar el uso de los recursos de la participación para APSB que se destinan al pago de subsidios.

Complementariamente, se viene trabajando en el fortalecimiento de las entidades territoriales a las que les aplica el seguimiento y control en el marco de la estrategia establecida por el Decreto 028 de 2008, para que se realicen auditorías a las facturas por subsidios que presentan los prestadores, y para que se suscriban los contratos de transferencia en cumplimiento de la obligación legal.

Por otra parte, el superávit de algunos Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso – FSRI se ha convertido en una ineficiencia sectorial. Son los recursos que estando en los FSRI no son utilizados en el pago de subsidios y tienen origen en la obligación legal para los municipios de categorías segunda a sexta de destinar mínimo el 15% de la participación para APSB al pago de subsidios. Cuando el valor de los subsidios a pagar es inferior al 15% descrito, en los FSRI de algunos municipios quedan esos saldos sin posibilidad de ser utilizados porque la única destinación admisible es el pago de subsidios. Al respecto, se hace necesario modificar el parágrafo 2° de la Ley 1176 de 2007 para permitir que los FSRI superavitarios, puedan disponer de esos recursos para otras actividades de inversión sectorial.

La estratificación socioeconómica también es un factor que genera ineficiencia en el adecuado uso de los recursos de APSB. En la medida que ese mecanismo de focalización se encuentre desactualizado, el pago de subsidios seguirá siendo ineficiente puesto que los municipios están subsidiando predios que ya no se encuentran en uso residencial.

4.3.4 Participación de Propósito General

En la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General se ha identificado que los principales problemas se relacionan con la administración a nivel presupuestal y tesimal, en el proceso contractual para su ejecución y en la desarticulación de los instrumentos para la programación financiera del gasto.

En el ámbito de la gestión presupuestal, las dificultades se centran particularmente en los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, en la identificación de las fuentes de financiación, en los instrumentos de gestión y en la falta de claridad en los cierres presupuestales, lo que tiene efectos en la adecuada incorporación de los recursos disponibles de vigencias anteriores en la vigencia actual.

En el proceso contractual para la ejecución de los recursos de Propósito General, se evidencian contratos que no atienden a las destinaciones de gasto establecidas por la normativa vigente, particularmente la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento generalmente asociados a contratos de prestación de servicios para el apoyo de las administraciones locales. Adicionalmente, y a pesar de haberse avanzado sustancialmente en la transparencia de los procesos contractuales, aún se identifican dificultades en los procesos de selección y de idoneidad de los contratistas. Finalmente, se identifican fallas en los procesos de supervisión en la ejecución de los contratos.

Una dificultad generalizada a nivel territorial es la de garantizar la pertinencia del gasto asociándolo a metas establecidas dentro de los Planes de Desarrollo municipales, identificándose decisiones de gasto que no se enmarcan en una programación previa y sin asociación con los objetivos programáticos de desarrollo de la administración. Llama la atención el monto sin ejecutar de recursos de Propósito General correspondientes a la vigencia 2020, donde según información del FUT, los municipios del país reportaron alrededor de \$1 billón de pesos como superávit fiscal de recursos correspondientes a esta bolsa, de los cuales \$200 mil millones son de los municipios de categoría especial y primera. Esto evidencia deficiencias en la capacidad de buena parte de los municipios del país para generar los proyectos de inversión que permitan la ejecución de los recursos disponibles para financiar inversión social en sectores distintos a educación, salud y agua potable.

Siendo así, los municipios deben trabajar en el fortalecimiento de los procesos relacionados con el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos del SGP y la articulación de la información financiera; el mejoramiento del proceso de suscripción de contratos acorde a los lineamientos legales, garantizando la interventoría y supervisión de los mismos; la programación y seguimiento a los proyectos de inversión y su articulación con el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP; la evaluación a los Planes de Desarrollo municipales, la consecución de metas y la consecuente elaboración de planes de acción sectoriales para alcanzarlas; y, finalmente, pero de una importancia central, la ejecución de los recursos asignados, en términos de calidad y particularmente, de oportunidad.

4.3.5 Asignación Especial para Resguardos Indígenas

Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI) son administrados por los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se encuentran, salvo en los casos en que los resguardos o asociaciones de resguardos han sido certificados para la administración directa de los recursos. En el primer caso, se identifican dificultades en la suscripción de los contratos de administración entre los resguardos indígenas y las administraciones territoriales en las fechas establecidas para la ejecución oportuna de los recursos, además de la baja ejecución de los proyectos priorizados por las comunidades. Otro riesgo sobre los recursos AESGPRI es la falta de claridad normativa sobre el marco contractual que aplica a los resguardos indígenas, lo que dificulta la ejecución de proyectos enmarcados en sus usos y costumbres que deben ser ejecutados por los sabedores de las respectivas comunidades.

Para el caso de los recursos AESGPRI administrados por los resguardos y asociaciones de resguardos autorizados, a los que se les asignaron en la vigencia 2020 \$26 mil millones por este concepto, se evidencia una baja ejecución, que puede deberse al lento proceso de consolidación institucional recientemente emprendido. Adicionalmente, se identifica la falta de reporte a los sistemas de información financiera, lo que dificulta su seguimiento. Estos resguardos y asociaciones de resguardos deben asumir los gastos

administrativos asociados a la planeación y ejecución de los recursos de la Asignación Especial con recursos distintos a los de la asignación y buena parte de ellos están enfrentando dificultades para lograr esta financiación, por lo que se pone en riesgo no solo la calidad de la inversión y la adecuada administración del recurso por las dificultades para financiar un equipo administrativo estable y robusto técnicamente.

4.3.6 Asignación Especial para Alimentación Escolar

A partir de marzo de 2020, en vista de la emergencia por la COVID-19, el Gobierno Nacional decretó medidas excepcionales permitiendo que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) llegara a los titulares de derecho focalizados, e incluso ampliara su cobertura, adaptando el esquema de funcionamiento con nuevas modalidades para consumo en los hogares. La nueva realidad ha obligado a los actores involucrados en el PAE a adoptar nuevos mecanismos para garantizar la cobertura, calidad y transparencia del Programa.

En el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica se cambiaron transitoriamente las modalidades del PAE, lo cual ha llevado a muchas entidades territoriales a entregar bonos alimentarios redimibles en almacenes de cadena. Llama la atención que los bonos en su gran mayoría solo se pueden canjear en almacenes donde generalmente los productos son más costosos, lo cual hace que la cantidad de productos sean menores a que se pudieran redimir en almacenes de bajo costo.

Ahora bien, a pesar de que se tiene la perspectiva de que el PAE no cuenta con los recursos suficientes para su financiación, se evidencia, a partir de la información de las Cuentas Maestras de Alimentación Escolar con corte a 31 de diciembre de 2020, un saldo agregado de aproximadamente \$315 mil millones para las 1.133 entidades territoriales a nivel nacional, tanto Certificadas como No Certificadas.

Dicha información refleja una baja ejecución de los recursos asignados a las diferentes entidades territoriales producto de falencias en la planeación de la contratación, lo cual impide en gran medida que el PAE tenga una mayor cobertura tanto en la población estudiantil, así como en el tiempo de ejecución en el que se suministra los complementos alimentarios.

Igualmente, persisten situaciones problemáticas asociadas a diversos aspectos en la implementación del Programa de Alimentación Escolar. En primer lugar, hay una contradicción estructural en la política que afecta su financiamiento. Se diseñó para asegurar la permanencia en las aulas de los niños, niñas y jóvenes más pobres y vulnerables del país, particularmente pertenecientes a minorías étnicas y víctimas del conflicto, ubicados en las áreas rurales, en los niveles de preescolar; pero en el camino, el Ministerio de Educación Nacional (ahora Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender -) priorizó la jornada única por naturaleza ubicada principalmente en las áreas urbanas de los municipios, e incluye a todos los grados, mientras que los Gobernadores y Alcaldes que hacen las contrataciones entendieron que es un Programa con cobertura universal para toda la población estudiantil.

Asimismo, la desarticulación es el común denominador en la ejecución de los recursos destinados a financiar el PAE; hecho que parece connatural a un servicio que se financia con recursos de los tres niveles de Gobierno y con diferentes fuentes del sector privado y se ejecuta en alrededor de 10.000 establecimientos educativos con algo más de 50.000 sedes.

La falta de coordinación en la implementación del Programa entre los departamentos y los municipios no certificados de su jurisdicción, en cuanto a la priorización de las instituciones educativas y sus sedes, y la focalización de los titulares de derecho, denotan un riesgo en el manejo de los recursos que financian este Programa en el marco de la bolsa común; así como la desarticulación del proceso administrativo, financiero y técnico entre los diferentes actores que intervienen en su ejecución. Asimismo, las fuentes destinadas a financiarlo tienen diferentes reglas de control.

De la misma manera, el desconocimiento generalizado de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE en las distintas etapas (planeación, contratación y ejecución), por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso, en especial aquellos que intervienen en el seguimiento y control, restringen la adecuada gestión social y participación ciudadana cuya función principal es la generación de alertas que permitan proponer acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa.

De otro lado, la falta de una reglamentación sobre la contratación del personal manipulador de alimentos con el operador del servicio, ha generado irregularidades en el proceso de vinculación, pago de la seguridad social y remuneraciones (pago por ración

servida, pago por ración contratada, pago por día, entre otras), que se ven reflejadas en el aumento del margen de utilidad de los operadores y en el incremento de conformación de uniones temporales y sociedades comerciales que participan en los procesos de contratación del servicio de alimentación escolar. Así, se ha identificado que el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar recae en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios o de obra o labor, situación que afecta la continuidad de los procesos técnicos, operativos y de supervisión asociados al desarrollo del PAE y que se agudiza con el cambio de administración cada cuatrienio.

Aunado a lo anterior, la falta de un diagnóstico situacional elaborado por parte de la entidad territorial en el que se evidencie la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, la necesidad de dotación de equipos y menaje, y las condiciones de infraestructura (comedor, cocina y zona de almacenamiento), conlleva a realizar una inadecuada planeación del PAE que generalmente se ve reflejada en el inicio inoportuno de la prestación del servicio, al no contar con la línea base para la operación del Programa.

Finalmente, la contratación de la alimentación escolar no se planea, lo que genera falta de oportunidad para la prestación del servicio con el inicio de clases y durante la totalidad del calendario escolar equivalente a 180 días.

4.3.7 Asignación Especial para Municipios Ribereños al Río Magdalena

Los recursos de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena se asignan a los 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena, en proporción a los kilómetros de ribera de cada municipio sobre el Río. La Ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos de la Asignación, enmarcada en cuatro líneas de inversión permitidas: reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras.

En agosto de 2020 se expidió la Ley 2048 que modificó el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 al adicionar dos líneas de inversión para los recursos de la Asignación: *i)* financiar esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos a la conservación y, *ii)* establecer y realizar políticas socioeconómicas de generación de ingresos de apoyo a las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.

Frente a la primera línea de inversión, se hace necesaria la expedición de lineamientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que oriente a las entidades territoriales en aplicación de los Pagos por Servicios Ambientales para prevenir el uso inadecuado de los recursos. Asimismo, para la segunda línea de inversión se hace necesario que el Departamento Nacional de Planeación, como entidad rectora en políticas públicas, oriente a las entidades entregando lineamientos para el diseño de las políticas socioeconómicas de que trata la Ley 2048 de 2020 y muestre que estas políticas se pueden articular con la protección del Río como sujeto de derechos, y aclare si entre las mismas se encuentra la posibilidad de otorgar subsidios directos a las familias que viven de la pesca artesanal y que en épocas de veda no pueden realizar su oficio.

En general se ha logrado identificar que los proyectos desarrollados a nivel municipal, en el marco de las inversiones financiadas con la Asignación Especial, no presentan mayores repercusiones en la superación de las principales necesidades identificadas de conservación y desarrollo de la cuenca, debido a que sus esfuerzos resultan aislados, no coordinados con los lineamientos y estrategias dispuestas en los instrumentos de planificación, tampoco presentan coordinación con otros actores que interfieren en las dinámicas del río, ni son desarrollados de manera continua impidiendo la prolongación en las intervenciones y el logro de objetivos a mediano y largo plazo.

En el periodo comprendido entre 2014 y 2020 el promedio asignado anualmente por concepto de la Asignación Especial para todos los municipios se sitúa alrededor de \$28 mil millones. De los \$199 mil millones asignados se ejecutó el 53%, lo cual expresa la falta de impacto de la Asignación en la solución de necesidades asociadas al río Magdalena de los municipios ribereños, así como una falta de capacidad de estos para ejecutarlos de manera eficiente.

4.3.8 Asignación para Atención a la Primera Infancia

Durante el periodo comprendido entre 2008 y 2017 se asignaron recursos del SGP para la Atención Integral a la Primera por un valor total de \$1,45 billones, en líneas de inversión para la ejecución que fueron priorizadas por el Consejo Nacional de Política Social el 2 de junio de 2016, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007.

A pesar de que los recursos del SGP destinados a Primera Infancia dejaron de asignarse en 2017, aún se evidencian recursos sin ejecutar. Al respecto, al cierre de 2020 las entidades territoriales aún reportan \$41.749 millones sin afectación presupuestal en cuentas bancarias, cifra que pese a que disminuyó frente a 2019 (\$64.594 millones) aún continúa siendo representativa considerando que los últimos recursos girados durante la vigencia 2017 sumaron \$154.164 millones.

4.3.9 Cuentas Maestras

Aunque ya se encuentra plenamente implementado el modelo de cuentas maestras para la administración de los recursos del SGP, como producto financiero que permite la realización de transacciones electrónicas que generan trazabilidad y únicamente con beneficiarios previamente inscritos e identificados, aún se evidencian deficiencias en su administración, a pesar de la aplicación de medidas en el marco del Decreto 028 de 2008, particularmente en la realización de transacciones no permitidas y el inadecuado uso de las cuentas pagadoras, situaciones que son identificadas a través de los reportes que realizan los establecimientos bancarios al MHCP. Finalmente, se identifican discrepancias en la información que se genera en la gestión presupuestal, contable y de tesorería, evidenciando la desarticulación entre los procesos financieros.

Basados en la información reportada de Cuentas Maestras, durante 2020 se presentó un comportamiento atípico en la administración de la Participación de Propósito General y las Asignaciones Especiales, explicado por una disminución en los gastos realizados con cargo a estos recursos y, en consecuencia, acumulando un volumen importante de recursos por ejecutar (\$1,8 billones - valor superior en 87% respecto al saldo contabilizado al cierre de 2019).

Sectorialmente, los aumentos fueron de 103% (de \$774 mil millones a \$1,5 billones) en las cuentas maestras de Propósito General, 41% (de \$223 mil millones a \$315 mil millones) en las cuentas maestras de Alimentación Escolar, y 77% (de \$12 mil millones a \$22 mil millones) en las cuentas maestras de Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena. Los departamentos con mayor acumulación de saldos en caja fueron Chocó (361%), Atlántico (221%), Nariño (122%), Boyacá (118%) y Santander (108%).

Por otro lado, en lo que respecta a las cuentas Maestras Pagadoras, es importante señalar que, aunque la reglamentación fue clara en indicar la obligación de tener estas cuentas operando, muchas entidades no han realizado el proceso de apertura, lo que representa un incumplimiento a lo indicado por la Resolución 0660 de 2018. Del análisis de los pagos realizados por medio de estas cuentas durante 2020, del total de 77.962 operaciones, el 4% (3.071) correspondió a conceptos no autorizados, entre los que se destacan la compra de tiquetes aéreos, cursos de educación formal, compra de materiales de construcción o pagos de tarjetas de crédito.

Finalmente, a pesar de que muchas entidades tienen la posibilidad de operar con cuentas maestras, al final no hacen uso de estas, evidenciando un desconocimiento de los mecanismos de pagos de los impuestos nacionales o las Planillas de Aportes a la Seguridad Social, dado que, en la mayoría de los casos, estos pagos se realizan desde cuentas puente, lo que hace evidente que no se respeta la excepción al principio de unidad de caja con los recursos del SGP.

V. CONCLUSIONES

- Al finalizar 2020 el resultado fiscal de las gobernaciones y alcaldías capitales fue de equilibrio en términos del PIB. La pandemia del Covid-19 significó una contracción de los ingresos de recaudo propio, los cuales fueron compensados por las mayores transferencias (SGP, recursos para régimen subsidiado y sobretasa al ACPM) y la caída tanto de los gastos de funcionamiento como de inversión. Los primeros, teniendo en cuenta las medidas de austeridad implementadas, así como la reorientación de algunas rentas de destinación específica legal; y en los segundos, influenciado por el ciclo político presupuestal. En tal sentido, la crisis no significó un desequilibrio fiscal sistémico para el nivel subnacional de gobierno.
- El cumplimiento histórico del marco de disciplina fiscal territorial y las medidas implementadas por el Gobierno Nacional para conjurar los efectos de la pandemia del Covid-19, dotaron de resiliencia a los departamentos y ciudades capitales para enfrentar la crisis y evitar un deterioro de su solidez fiscal. Incluso, incrementaron el margen de maniobra para convertirse en actores cruciales de cara a la reactivación económica que requiere el país.

- Las medidas de gestión tributaria adoptadas por los mandatarios locales (aplazamiento del calendario, reducción de tarifas, posibilidad de pagos diferidos), además de los descuentos sobre capital adeudado, permitieron aliviar el bolsillo de los contribuyentes y evitar una caída más pronunciada de los ingresos tributarios.
- En 2020 la inversión total se redujo influenciada por el ciclo político presupuestal. No obstante, el componente social evidenció un incremento del 4% real, presentándose el mayor dinamismo en los sectores de agua potable y saneamiento básico (subsidios), educación (alimentación escolar en casa y bioseguridad en instituciones educativas) y salud (régimen subsidiado y flujo de recursos para redes prestadoras).
- En las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga se destacó la implementación de programas de transferencias monetarias con el objetivo de posibilitar las medidas de confinamiento para disminuir la velocidad de propagación del virus y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables. Según el DANE, este tipo de ayudas regionales, sumadas a los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, lograron contener el incremento de la pobreza monetaria y extrema en 2,2 y 2,6 puntos porcentuales, respectivamente (el efecto fue mayor en centros poblados y zonas rurales que en cabeceras).
- La deuda pública de los departamentos y ciudades capitales pasó de 1,20% al 1,38% del PIB. Gracias a la ampliación transitoria del límite de sostenibilidad de la deuda (del 80% al 100% de la relación deuda sobre ingresos corrientes), no se ha visto afectada la capacidad de adquirir nuevo endeudamiento para financiar proyectos de inversión.
- La pandemia del Covid-19 no significó una reducción de la liquidez. Al cierre de 2020, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con \$2,2 de respaldo en activos corrientes y con \$0,5 en efectivo; valores similares a los registrados un año atrás.
- Para el cierre de 2020 las gobernaciones y las alcaldías capitales registraron excedentes de tesorería por \$7 billones (0,7% del PIB), superior a lo registrado en 2019.
- El Decreto 678 de 2020 permitió que incumplimientos de los indicadores de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 no significaran restricciones de apoyo financiero, si dichos incumplimientos fueron ocasionados por un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación producto de la pandemia.
- Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real, situación que determina su tendencia deficitaria.
- En materia sectorial, la DAF ha venido identificando la existencia de múltiples problemas en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales alertan sobre la necesidad de adoptar medidas de carácter preventivo y/o correctivo en el marco del Decreto 028 de 2008.