

**PROPUESTA METODOLOGICA PARA HACER SEGUIMIENTO
FINANCIERO A LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS
SUBNACIONALES.**

**Dirección General de Apoyo Fiscal
Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Bogotá Abril de 2007

Introducción

En Colombia las entidades territoriales tienen plena autonomía constitucional para crear entidades descentralizadas. No obstante, el país no le ha brindado suficiente atención al análisis fiscal de este tipo de entidades: los informes de viabilidad y desempeño fiscal territorial se han concentrado en las administraciones centrales departamentales y municipales.

Existen normas de responsabilidad fiscal aplicables a las entidades descentralizadas subnacionales (EDS) en aspectos como el manejo presupuestal, la generación de déficit, la independencia de las transferencias de las administraciones centrales, la contratación de deuda, la depuración y fondeo de pasivos pensionales así como la identificación y estimación de pasivos contingentes.

Sin embargo, el análisis de la situación fiscal de las EDS es marginal y no está adecuadamente integrado al análisis de la situación fiscal de las administraciones centrales. Como resultado, no existe un sistema de monitoreo y seguimiento que permita evaluar de forma periódica y oportuna el real impacto de las EDS en las finanzas territoriales ni el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal que en la actualidad le son aplicables. La ausencia de este tipo de seguimiento impide al Estado tanto en el orden nacional como subnacional prevenir y atenuar situaciones de emergencia fiscal originadas en incidentes financieros de las EDS.

El objetivo de este informe es presentar una propuesta metodológica a partir de la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) disponga de mejores herramientas para la captura de la información, análisis y monitoreo fiscal del sector descentralizado regional y local.

El documento se divide en siete partes. En la primera se presenta su justificación, en la segunda los sistemas de seguimiento existentes, en la tercera los criterios metodológicos generales, en la cuarta los criterios metodológicos específicos, en la quinta las fuentes y captura de la información, en la sexta las bases normativas de la propuesta y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones generales. Las recomendaciones metodológicas particulares se presentan en las secciones cuatro y cinco.

1. Justificación

Como respuesta a la crisis fiscal vivida a finales del milenio pasado surgió en Colombia la necesidad de crear un marco normativo de responsabilidad y transparencia fiscal. En el nivel subnacional los pilares de este modelo son las leyes 358, 617, 549, 550 y 819, mediante las cuales se buscan los siguientes objetivos: regular la contratación de deuda en función de la capacidad real de pago de los gobiernos subnacionales; fijar límites a los gastos de funcionamiento, acorde con la disponibilidad real de ingresos de recaudo propio; identificar el pasivo pensional y crear un fondo para provisionarlo; reestructurar pasivos en forma ordenada mediante un procedimiento judicial de carácter excepcional; prohibir a la Nación otorgar préstamos a las entidades territoriales; introducir un sistema de calificación de riesgo de mercado, como requisito previo para aumentar el endeudamiento neto; regular el compromiso de presupuestos futuros, eliminar el rezago presupuestal; lograr la sostenibilidad de la deuda, prohibiendo el aumento del endeudamiento neto en presencia de déficit primarios.

La aplicación y evaluación del cumplimiento de estas normas por parte el Estado se ha centrado en los gobiernos centrales departamentales y municipales, pero no ha abordado de forma integral y sistemática el desempeño fiscal de las EDS. Este sector está constituido por una gama heterogénea de entidades, entre las que se encuentran, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Establecimientos Públicos dedicados a la venta de bienes y servicios en sectores con estructuras económicas completamente diferentes como agua potable, alcantarillado, telecomunicaciones, electricidad, servicios de salud, educación, licorerías, loterías, terminales de transporte e intermediación financiera.

La heterogeneidad del sector y la ausencia de sistemas de información confiables sobre el número de estas entidades, su naturaleza jurídica, sus estructuras de ingresos, gastos y pasivos, impidió, ante la necesidad urgente de controlar la crisis y avanzar en el proceso de saneamiento fiscal de los gobiernos subnacionales, identificar la pertinencia o no de institucionalizar en forma integral normas de control para la creación, fusión, liquidación, operación y desempeño fiscal y financiero de este tipo de entidades.

No obstante lo anterior, las evaluaciones existentes sobre los resultados de la puesta en marcha de las medidas de responsabilidad fiscal indican la recuperación de las finanzas de las administraciones centrales departamentales y municipales e indicios de problemas estructurales en el sector descentralizado subnacional, especialmente en las entidades dedicados a la provisión de bienes meritorios (salud, educación, servicios públicos domiciliarios).

A manera de ilustración, cifras del Banco de la República revelan que los gobiernos centrales subnacionales pasaron de un déficit del orden de -0.7% del PIB en 2000 a un superávit de 0.2% del PIB en 2005. Mientras, en los institutos y entidades descentralizadas de diversa naturaleza, entre los cuales sobresalen

universidades, institutos de educación, hospitales y fondos de salud, persiste una situación de déficit, que en 2005 llegó a 0.1% del PIB.

En el universo de las entidades descentralizadas subnacionales, las empresas no financieras arrojaron un superávit del orden de 0.4% del PIB en 2005, pero estos resultados se explican en gran parte por el desempeño de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de Bogotá y Medellín. En las empresas públicas no financieras departamentales, entre las cuales se destacan loterías y licoreras, se evidencia una tendencia de menor superávit, el cual bajó de \$120 mil millones en 2001 a \$38 mil millones en 2005, según datos del Banco de la República¹ (Cuadro 1).

En un contexto de recuperación fiscal el saldo de la deuda territorial tendió a la baja. Como porcentaje del PIB la deuda de las administraciones centrales departamentales y municipales bajó de 3.5% en 1999 a 2.1% en 2005. En el mismo período, el saldo de la deuda de las entidades descentralizadas subnacionales disminuyó de 5.7% en 1999 a 3.5% en 2005 (Cuadro 2).

Las causas del descenso de la deuda son diferentes para los gobiernos centrales y las entidades descentralizadas. En las gobernaciones y alcaldías el saldo de la deuda bajó como consecuencia de la aplicación de las normas de responsabilidad fiscal: se fijaron límites numéricos explícitos de solvencia y sostenibilidad; como se mencionó antes, se prohibió el aumento del endeudamiento neto en presencia de déficit primario; se prohibió realizar operaciones de crédito público a las entidades que incumplan los límites de gasto de la ley 617 de 2000; y se adoptaron programas de ajuste fiscal dirigidos a generar superávit primario y pagar deuda en 108 gobiernos centrales subnacionales.

Cuadro 1
Balance Fiscal Subnacional
Miles de Millones de Pesos y % del PIB

	Miles de Millones de Pesos		% del PIB	
	2000	2005	2000	2005
Gobernaciones	-265	294	-0,15	0,1
Alcaldías	-1002	283	-0,58	0,1
Seguridad Social	5	9	0	0
Empresas Públicas No Financieras	-34	1028	-0,2	0,4
Institutos Descentralizados	-768	-335	-0,44	-0,1
Total	-2064	1279	-1,19	0,5

Fuente: Banco de la República

¹ Banco de la República, *Indicadores Fiscales 2001-2005*, Bogotá D.C, 2006, p.54.

Cuadro 2
Saldo de la Deuda Subnacional
% del PIB

Entidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Departamentos	1,5%	1,3%	1,2%	1,2%	1,0%	0,7%	0,6%
Alcaldías	2,0%	2,0%	2,1%	2,0%	1,8%	1,5%	1,5%
Ent. Descentralizadas	5,7%	5,4%	4,8%	5,8%	4,9%	3,9%	3,3%
Total	9,1%	8,7%	8,1%	8,9%	7,7%	6,1%	5,4%

Fuente: Contraloría General de la República.

Así, pese al aumento del número de municipios y de la oferta crediticia registrada durante el periodo 2003-2005, los gobiernos locales optaron por sustituir el crédito con recursos propios para financiar sus programas de inversión y como resultado, a nivel agregado, su endeudamiento neto ha sido negativo tanto en pesos como en dólares.

Entre tanto, en las entidades descentralizadas la privatización de grandes empresas subnacionales, entre las que se destacan las del sector eléctrico, permitió excluir un alto porcentaje de esta deuda de la contabilidad del sector público. Adicionalmente, los controles legales al endeudamiento del sector descentralizado son menos fuertes y tienen menos tiempo de vigencia que los usados para las administraciones centrales: existen serias dificultades técnicas y operativas para fijar indicadores numéricos de capacidad de pago a entidades con estructuras financieras tan diversas como loterías, licoreras, empresas de servicios públicos domiciliarios, hospitales y centros de salud; y sólo a partir de octubre de 2003 entró en plena vigencia el decreto 610 de 2002, que obligó a las entidades descentralizadas subnacionales a disponer de una calificación de riesgo emitida por una firma especializada, como requisito previo para realizar operaciones de crédito público.

Si bien desde 1999 el saldo de la deuda del sector descentralizado subnacional viene disminuyendo como proporción del PIB, no existe información ordenada y consolidada sobre la capacidad real de pago de las entidades que conforman este sector. Al respecto, existen antecedentes de cesación de pago en entidades descentralizadas que han llevado a éstas a someterse a la ley 550 de 1999, y, en algunos casos, han precipitado su liquidación. En ambos casos una parte de los pasivos de estas entidades han sido transferidos, por mandato judicial, a las administraciones centrales regionales y locales.

Infelizmente estos hechos no han sido suficientemente considerados en los análisis de las finanzas públicas subnacionales. Sin embargo, casos como Bancali, Infisantander y Empopalмира, por citar sólo algunos, revelan los efectos de este tipo de riesgos sobre las finanzas territoriales.

En este orden de ideas, el seguimiento fiscal por parte del Ministerio de Hacienda de las entidades descentralizadas subnacionales se justifica por las siguientes razones:

- a. La totalidad de la deuda externa del sector descentralizado subnacional está garantizada por la Nación, con corte a junio de 2006, esta deuda ascendió a \$3.3 billones de pesos, equivalentes a 1.1% del PIB;
- b. De la totalidad de la deuda interna del sector descentralizado subnacional, alrededor de 50%, es decir \$4 billones de pesos equivalentes a 1.3% del PIB, corresponde a deuda directa de este tipo de entidades con la Nación;
- c. La Nación otorgó garantías y créditos directos del presupuesto nacional a gobiernos municipales y departamentales en el marco de las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, cuyo valor asciende a \$1.2 billones de pesos, cuyo pago podría verse afectado frente a eventuales quiebras de entidades descentralizadas adscritas y/o vinculadas a éstas.
- d. El evento de insolvencia de las entidades descentralizadas subnacionales representa los siguientes riesgos financieros para la Nación: obligar al pago con recursos del presupuesto nacional de la deuda externa del sector descentralizado subnacional, la cual en su totalidad está garantizada por la Nación; paralizar el pago de la deuda interna de las entidades descentralizadas territoriales con la Nación; obligar a la Nación a honrar las garantías otorgadas a las gobernaciones y alcaldías en el marco de la ley 617 para reestructurar deuda interna, como resultado de la imposibilidad de éstas de cubrir tales pagos al estar forzadas a asumir pasivos de su sector descentralizado; mandatos judiciales, invocando derechos constitucionales y legales incumplidos, que obliguen la Nación a asumir pasivos de entidades descentralizadas subnacionales encargadas de prestar servicios públicos.
- e. Mejorar la calidad de la medición de los resultados fiscales subnacionales, incorporando, al cálculo hecho por encima de la línea, el efecto del sector descentralizado departamental y municipal con cifras reales;
- f. Proporcionar mejor asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, con el fin de superar las ineficiencias en la ejecución del gasto que puedan surgir de la duplicidad de funciones entre el nivel central y el descentralizado;
- g. Mejorar la calidad del análisis sobre percepción del riesgo de las finanzas públicas subnacionales a nivel departamental y municipal tanto de forma agregada como particular: actualmente los indicadores de desempeño

fiscal subnacional que publican anualmente el Ministerio de Hacienda y el DNP no incluyen el efecto del sector descentralizado.

- h. Evaluar la efectividad de las leyes de responsabilidad fiscal de forma más integral: hay indicios de prácticas fiscales mediante las cuáles algunas gobernaciones y alcaldías comprometen gasto corriente y contratan créditos a través de sus EDS adscritas y vinculadas, con el fin de eludir el cumplimiento de los límites de gasto y deuda de las leyes 617 de 2000 y 358 de 1997, incluso se han creado EDS específicamente con estos fines.

En general, un sistema de monitoreo fiscal de las EDS puede ayudar a disminuir la probabilidad de ocurrencia de crisis de pagos a nivel regional y local, situación que de otra manera podría pasar inadvertida o ser identificada cuando el costo del ajuste resulte demasiado alto tanto para la Nación como para las gobernaciones y alcaldías.

2. Sistemas de Seguimiento Existentes

El CONFIS le hace seguimiento permanente a la situación fiscal de las entidades descentralizadas subnacionales que más impactan los resultados fiscales del sector público consolidado no financiero SPCNF: Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresa Metropolitana del Valle de Aburrá (ETMVA), Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB) y Empresas Metropolitanas de Cali (EMCALI). Para las restantes EDS del país el MHCP no dispone de un sistema de seguimiento periódico de desempeño fiscal

El Banco de la República estima trimestralmente los resultados fiscales regionales y locales para el universo completo de entidades del sector público subnacional que incluye las gobernaciones, las alcaldías y las entidades descentralizadas subnacionales que manejan activos y pasivos financieros con los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera.

El seguimiento hecho por el BR es de tipo macroeconómico general y se fundamenta en cifras de financiamiento. Su objetivo es facilitar las labores de coordinación entre el BR y el MHCP en materia de programación financiera. En consecuencia, no tiene por objeto identificar y estimar patrones de riesgo sectorial ni el impacto específico del desempeño de las EDS sobre las finanzas territoriales.

Adicional a lo anterior, el centro regional de estudios Económicos del Banco de la República elabora un informe anual de indicadores fiscales territoriales en el cual, con base en una muestra reporta la situación fiscal de las entidades de seguridad social y de las empresas no financieras tanto departamentales como municipales.

El BR elabora este análisis a partir de una muestra conformada por 32 gobernaciones, 210 establecimientos descentralizados departamentales, 31 empresas públicas no financieras departamentales, 6 entidades de seguridad social departamentales, 334 alcaldías, 88 establecimientos descentralizados municipales y 51 empresas públicas no financieras municipales².

Con base en las ejecuciones presupuestales de ingresos efectivamente recaudados y de gastos por giros más compromisos el BR presenta un balance fiscal, que sigue la metodología formulada en el manual del FMI para la estimación del balance corriente, el balance de capital y el balance fiscal. Mediante un boletín semestral se presentan los resultados consolidados de la información con el fin de establecer un marco general para el análisis de las finanzas regionales y locales, que sirva de instrumento para el diseño de la política económica y para visualizar las relaciones del sector público con otros sectores de la economía: monetario, externo y privado, entre otros³.

Por otra parte, las Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Salud cuentan con sistemas de información periódica sobre el desempeño fiscal de las entidades territoriales vinculadas a los sectores por ellas vigilados. El objetivo principal de este seguimiento es evaluar la gestión operativa y financiera de las entidades, respecto a la prestación de los servicios de su competencia.

La Superintendencia de salud tiene a su cargo la vigilancia e inspección de hospitales, clínicas; EPS, IPS, ARS públicas, así como la de loterías, juegos de suerte y azar, y licoreras. De acuerdo con un reporte reciente del superintendente, actualmente esta entidad no tiene una metodología unificada de auditoría financiera y está en proceso de contratar un sistema integral para tal fin, que le permita unificar su sistema de seguimiento para subsanar el represamiento de reportes que enfrenta en esta materia⁴.

La Superintendencia de Servicios Públicos tiene la función general de hacerle seguimiento, control y vigilancia a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Con estos fines se concentra en recibir y revisar los estudios de estratificación socioeconómica, estructuras tarifarias, indicadores de gestión, planes de gestión y resultados financieros. Mediante un sistema único de información y con base en las metodologías establecidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Comisión de Regulación de Energía Eléctrica y Gas (CREG), realiza la clasificación de nivel de riesgo sectorial a partir de 2006.

² Banco de la República, *Documentos sobre Finanzas Territoriales, Finanzas Públicas Territoriales*: Nota Metodológica, Agosto de 2004, p 5.

³ Ibid.

⁴ Información tomada de la página web de la Superintendencia de salud, www.supersalud.gov.co, el día 28 de noviembre de 2006.

En el sector agua potable y saneamiento básico la Resolución CRA 315 del 11 de febrero de 2005 definió la metodología para la clasificación de los riesgos financieros y operativos de las empresas del sector. En desarrollo de estas disposiciones en 2005 la Superintendencia unificó el Plan de Contabilidad para los prestadores del sector para el reporte de la información contable y financiera, que periódicamente deben proveer éstos al Sistema Unificado de Información (SIU), desarrollado por dicha entidad. El SIU tiene capacidad operativa para la recepción e intercambio de información en línea con los operadores del sector agua potable y saneamiento básico y eventualmente con otras entidades públicas que requieran dicha información⁵.

Los sistemas de información y monitoreo existentes no están integrados, responden a requisitos específicos: en el BR y el Confis a las necesidades de la programación macroeconómica, y en las superintendencias a los criterios de vigilancia definidos en las leyes 100 de 1993 y 142 de 1994.

Así las cosas, no existe un sistema de seguimiento que realice un monitoreo fiscal de carácter integral de las EDS, orientado a identificar el riesgo fiscal que el desempeño de éstas puede representar para las gobernaciones, las alcaldías y la Nación.

La ausencia de este sistema se evidencia en que luego de cinco años de ser expedida la ley 617 de 2000 ni la Nación ni las entidades territoriales cuentan con información que le permita cumplir y verificar el cumplimiento del artículo 14 de dicha ley, en los siguientes aspectos: la liquidación de licorerías, loterías, e instituciones de naturaleza financiera cuando éstas generen pérdidas durante tres años seguidos; la prohibición a las administraciones centrales departamentales y municipales de efectuar transferencias a este tipo de entidades, distintas a las necesarias para su creación. Tampoco existe información sistematizada sobre el cumplimiento de las EDS de los controles a su endeudamiento definidos en el decreto 610 de 2002.

En el sentido antes mencionado un sistema de monitoreo fiscal de las EDS en el MHCP no tiene porque implicar una duplicación de competencias y funciones con las labores de vigilancia y control adelantadas por las superintendencias.

3. Criterios Metodológicos Generales

Las metodologías de medición de los resultados fiscales se definen en función de los objetivos de análisis que se persiguen y del ordenamiento institucional que regula su creación, operación y liquidación.

En consecuencia, la metodología propuesta se fundamenta en los siguientes criterios generales:

⁵ Información tomada de la página web de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, www.supeservicios.gov.co, el día 28 de noviembre de 2006

- a. Debe ser consistente con el análisis de desempeño fiscal desarrollado para las administraciones centrales departamentales y municipales, de tal manera que al integrarse y complementarse con éste permita al MHCP disponer de información suficiente y oportuna sobre riesgos fiscales en el orden regional y local.
- b. Debe definir situaciones de riesgo fiscal susceptibles de medición con una periodicidad por lo menos semestral, considerando la disponibilidad real de información.
- c. Debe fundamentarse en indicadores y variables de fácil interpretación, de tal manera que fomente el debate público sobre el tema.
- d. Debe considerar los cambios estructurales que en las EDS causan factores económicos e institucionales como privatizaciones, fusiones, capitalizaciones, y liquidaciones.
- e. Debe incluir además de las variables financieras explícitas, como ingreso gastos deuda pública, los riesgos relacionados con pasivos implícitos y contingentes.
- f. Debe considerar el marco legal vigente de las EDS en aspectos como su creación, liquidación, fusión, sistemas de presupuesto, contratación de deuda y pasivos pensionales y contingentes.
- g. Debe considerar la disponibilidad de información pública de las variables objeto de análisis y las posibilidades técnicas existentes en el MHCP para consolidar estos datos en forma semestral.
- h. Debe facilitar la comparación por sectores, dependiendo de las afinidades en la estructuras de ingresos y gastos, de tal forma que sea posible agrupar estas entidades con rasgos sectoriales y de naturaleza jurídica claramente diferenciados.

4. Criterios Metodológicos Específicos

Internacionalmente se reconoce que la medición de los resultados fiscales enfrenta problemas de cobertura, temporalidad, clasificación y existencia de pasivos implícitos y contingentes. Por tratarse de entidades adscritas o vinculadas a los niveles de gobierno departamental y municipal el análisis fiscal de las EDS enfrenta el mismo tipo de problemas.

La respuesta que se dé a estos problemas permite definir propuesta metodológica en los siguientes aspectos: riesgos analizados, variables e indicadores utilizados para medir tales riesgos, tamaño de la muestra, periodicidad del análisis de los indicadores.

4.1 Clasificación

La clasificación hace referencia a donde ubicar las cuentas correspondientes a ingresos y gastos. En este aspecto es importante considerar los riesgos a identificar y las variables específicas objeto de seguimiento con el fin de clasificarlas para objetos de medición fiscal.

La literatura especializada define tres tipos de situaciones de crisis o emergencia fiscal⁶, aplicables a las EDS:

- a. Quiebra, definida de acuerdo con los criterios legales de este tipo de situaciones y aplica cuando estas entidades se acogen a la ley de quiebras, para Colombia la ley 550 de 1999 y sus decretos reglamentarios.
- b. Moratoria en el pago de la deuda pública, en el capital y/o los intereses tanto de créditos bancarios como de los bonos emitidos en el mercado de capitales.
- c. Atraso en pago de obligaciones corrientes como salarios, pensiones, contratos con proveedores.

A partir de estas situaciones generales de emergencia se propone analizar los siguientes riesgos fiscales:

- a. Presencia de déficit fiscal por más de una vigencia consecutiva;
- b. Déficit fiscal superior al equivalente a 1/6 parte de los ingresos corrientes;
- c. Insuficiencia de los ingresos operacionales para cubrir los gastos operacionales;
- d. Alta dependencia de las transferencias hechas por las administraciones centrales, una participación de éstas superior al 30% de los ingresos corrientes;
- e. Incapacidad de cubrir con activos líquidos el pasivo corriente en una vigencia;
- f. Niveles de deuda con riesgo alto de incumplimiento, calificación de riesgo en grado de especulación;
- g. Alto crecimiento de los gastos de funcionamiento, tasas anuales superiores al crecimiento anual del salario mínimo legal;

⁶ World Bank, *Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: Selected Country Experiences*, Washington D.C, p 18.

- h. Crecimiento significativo del número de EDS creadas y liquidadas en una vigencia, a una tasa anual superior al crecimiento anual estimado de la población en el país, definido por el DANE (2%);
- i. Atraso en pagos de salarios;
- j. Atraso en pagos de mesadas pensionales;

Para efectos de medición de los riesgos antes citados las variables pertinentes serán clasificadas de la siguiente forma: una hoja de balance fiscal, conforme se muestra en el Cuadro 3; un seguimiento a la relación activos líquidos pasivos corrientes a partir de los datos reportados por las EDS a la CGN Cuadro 4; y el número de EDS creadas y liquidadas anualmente, de acuerdo con el procedimiento señalado más adelante.

Cuadro 3 Propuesta de Balance Financiero para Seguimiento de EDS

Cuenta	Código Contable 2006
INGRESOS TOTALES	Ingresos Corrientes + Ingresos de Capital sin recursos de Crédito
INGRESOS CORRIENTES	Ingresos de Explotación + Aportes + Ingresos Tributarios
Ingresos de Explotación	(021145 a 021150) + (025101+025102)+ (026101 + 026102)
Aportes de la Nación	021160 + 021161
Aportes Municipales	021164 a 021167
Aportes Departamentales	021162 + 021163
Ingresos Tributarios	(021142 + 021143)
Otros No tributarios	(021138+021139+021141+021144+021151+021152)
GASTOS TOTALES	((031500+032200+033000)- (Amortizaciones de deuda))
GASTOS CORRIENTES	Gastos de Funcionamiento + Intereses
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	Gastos de Personal + Gastos Generales + Transferencias Corrientes
Gastos de Personal	(031511 a 031514) + (032211 a 032214) + (033011 a 033014)
Gastos Generales	(031515 a 031517) + (032215 a 032217) + (033015 a 033017)
Transferencias Corrientes	(031520 a 031535+ 031537+031538+031543+031544+031546) + (032220 a 032235 +032237+032238+032243+032244+032246) + (033020 a 033035+033037+ 033038+0333043+033044+033046)
Pensiones y Jubilaciones	031536 + 032236 +033036
GASTOS DE OPERACIÓN COMERCIAL	(031547 a 031552) + (032247 a 032252) + (033047 a 033052)
INTERESES	Intereses Deuda Interna + Intereses Deuda Externa
Deuda Interna	031556 + 032256 + 033056
Deuda Externa	031554 + 032256 + 033056
DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes
INGRESOS DE CAPITAL	(021182 + 021183+ 021189 +021198)
GASTOS DE CAPITAL	Gastos Totales - (Gastos Corrientes + Amortizaciones)
Formación Bruta de Capital	(031557 a 031581) + (032257 a 032281) + (033057 a 033081)
Transferencias de Capital	(032239 a 032242)+(031539 a 031542)+(033039 a 033042)
DEFICIT O SUPERÁVIT DE CAPITAL	Ingresos de Capital - Gastos de Capital
DEFICIT O SUPERÁVIT FISCAL	(Ingresos Totales - Ingresos por Crédito) - (Gastos Totales - Amortizaciones D
Ingresos por Crédito	(021168 a 021181) + (021219 a 021222)
Amortizaciones Deuda	(031553 + 031555) + (032253 + 032255) + (033053 + 33055)
DEFICIT O SUPERAVIT PRESUPUESTAL	INGRESOS TOTALES - GASTOS TOTALES

Fuente: Elaboración propia con base en Plan General de la Contabilidad Pública

Cuadro 4
Relación Activos Líquidos Pasivos Corrientes para
EDS

Cuenta	Código Contable CGN
1. ACTIVOS LIQUIDOS	Sumatoria 1.1 a 1.7
1.1 Efectivo	110000
1.2 Inversiones en renta fija	120100
1.3 Regalías y Compensaciones	140108
1.4 Transferencias Corrientes	141303
1.5 Sistema General de Participaciones	141312
1.5 Depósitos en Administración	142504
1.6 Depósitos en Encargos Fiduciarios	142514
1.7 FAEP Departamentos	142602
2. PASIVO CORRIENTE	Sumatoria 2.1 a 2.7
2. 1 Operaciones de Crédito Público	220000
2.2 Obligaciones Financieras	230000
2.3 Cuentas por pagar	240000
2.4 Obligaciones Laborales y de Seguridad Social	250000
2.5 Otros Bonos y Títulos Emitidos	260000
2.6 Pasivos Estimados	270000
2.7 Otros Pasivos	290000
ACTIVOS LIQUIDOS / PASIVOS CORRIENTES	1 / 2

Fuente: DAF con base en Plan General de la Contabilidad Pública

Por otra parte, el seguimiento correspondiente al número de entidades creadas y liquidadas se haría de acuerdo con una clasificación institucional establecida a partir de los siguientes criterios: cumplimiento de competencias en la provisión de bienes y servicios públicos y meritorios definidos en la ley 715 de 2001; ejercicio de potestades constitucionales y legales para aprovechar económicamente sectores específicos como ocurre en el caso de licorerías, juegos de suerte y azar y servicios públicos domiciliarios; presencia sectorial por decisiones autónomas de las entidades territoriales como ocurre con Tránsito y Transporte, Comunicaciones, Vivienda Turismo, Editorial, Administración del Estado (asociaciones de municipios) y Financiero (INFIS).

Así las cosas, la propuesta de clasificación de las EDS para efectos de un censo anual comprende los siguientes 15 sectores: 1. Salud; 2. Educación; 3. Servicios Públicos Domiciliarios; 4. Deporte; 5. Recreación y Cultura; 6. Licores, Juegos de Suerte y Azar; 7. Tránsito y Transporte; 8. Comunicaciones; 9. Vivienda; 10. Turismo; 11. Editorial; 12. Agropecuario y Ganadero; 13. Administración del Estado; 14. Financiero; 15. Otros Sectores

El seguimiento anual tipo censo se haría a partir de las siguientes variables: el número de EDS creadas y liquidadas en una vigencia, tanto a nivel consolidado como para cada uno de los 15 sectores antes mencionados; número de entidades creadas y liquidadas por nivel territorial (departamental y

municipal); número de entidades territoriales creadas y liquidadas por categoría presupuestal. Este seguimiento se haría con base en los datos de la CGN, los cuales, para efectos de validación, se podrían complementar con datos de la Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios, la Superintendencia de Salud, y directamente de las gobernaciones y las alcaldías.

El análisis de los riesgos antes mencionados sería complementado con las evaluaciones de riesgo crediticio hechas por firmas especializadas en la materia como requisito para que las EDS contraten operaciones de crédito público, en virtud a lo dispuesto en el decreto 610 de 2002.

En efecto, por mandato del artículo 4 del decreto 610 de 2002, que regula el artículo 8 de la ley 358 de 1997, las evaluaciones de riesgo crediticio de las EDS se deben hacer con base en criterios económicos, tecnológicos, políticos y financieros entre los que se sobresalen los siguientes: posición competitiva; situación económica, de orden público, política y social en que se desenvuelve la entidad objeto de la calificación; recursos tecnológicos con que cuenta la entidad; estructura administrativa de la entidad y recursos humanos; grado de regulación normativa; barreras de entrada y salida para la actividad desarrollada por la entidad objeto de la calificación; contingencias económicas que pueden surgir por demandas judiciales; políticas de financiación y capitalización; cumplimiento de presupuestos anteriores y políticas para presupuestación futura; nivel de endeudamiento y perfil de éste.

Además, las firmas calificadoras están obligadas a efectuar un seguimiento sobre la entidad calificada a fin de verificar periódicamente su situación financiera. Igualmente, estas firmas están obligadas a poner en conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCP)-, tanto los resultados de la calificación como todos los cambios que adviertan a raíz del correspondiente seguimiento.

A partir de los riesgos y variables antes señalados es posible definir indicadores específicos para realizar el seguimiento. Los indicadores propuestos son:

- a. Déficit o superávit fiscal;
- b. Déficit fiscal como proporción de los ingresos corrientes;
- c. $(\text{Ingresos por explotación}) - (\text{Gastos de funcionamiento} + \text{Gastos de Operación Comercial})$;
- d. Aportes por transferencias como porcentaje de los ingresos corrientes;
- e. Activos líquidos / Pasivos corrientes;
- f. Calificación de Riesgo;
- g. Crecimiento anual de los gastos de funcionamiento;

h. Tasas de crecimiento del número de EDS creadas y liquidadas en una vigencia.

i. Salarios causados menos salarios pagados en una vigencia. La fórmula de los códigos contables respectivos es: (5101) – (033011 a 033014);

j. Pensiones causadas menos pensiones pagadas en una vigencia. La fórmula de los códigos contables respectivos es: (540307+540321+540328) – (033036+ 033038)

Todos los indicadores antes citados se definieron a partir de los siguientes criterios: facilidad de construcción; disponibilidad de información; viabilidad de medición; facilidad de interpretación.

La periodicidad del seguimiento tipo censo y del atraso en pagos de salarios y pensiones sería anual, mientras que el correspondiente a la cobertura del pasivo corriente con activos líquidos y el balance fiscal sería semestral.

4.2 Cobertura

Los problemas de cobertura se refieren a qué entidades deben incluirse en el análisis, considerando que la definición de sector público descentralizado puede variar dependiendo de los criterios usados para identificarlas. Por ejemplo, la Metodología de las Naciones Unidas no incluye en el sector público las empresas industriales y comerciales del Estado ni las empresas de economía mixta porque sus productos tienen precios de mercado y su función no es redistribuir ingresos o la riqueza ni tampoco la provisión de bienes y servicios públicos y/o meritorios⁷.

De acuerdo con los anteriores criterios empresas como las licoreras, las loterías, los INFIS, y la mayor parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios del orden subnacional quedarían excluidas de este tipo de seguimiento.

No obstante, como el objetivo del sistema de monitoreo de (EDS) es identificar los riesgos fiscales que éstas puedan representar para las finanzas subnacionales y eventualmente las nacionales, el criterio de cobertura debe ser más amplio, e incluir todas las EDS donde las entidades territoriales enfrenten los siguientes riesgos: asumir pasivos de EDS liquidadas; honrar el pago de garantías otorgadas para celebración de operaciones de crédito público; destinar recursos propios para garantizar la prestación de servicios públicos en cumplimiento de competencias constitucionales y legales; pérdida de ingresos propios por disminución de excedentes financieros; duplicidad de gasto con la administración central y/o otras entidades descentralizadas; pérdida de ingresos transferidos por la administración central.

⁷ Hernández Isidro, *Teoría y Política Fiscal*, Universidad Externado, Bogotá. D.C, p. 208.

Lo anterior implica incluir en el sistema de monitoreo la totalidad del universo de entidades descentralizadas. De acuerdo con la jurisprudencia colombiana, aunque se trate de personas jurídicas independientes y no existan normas expresas que obliguen al Estado a asumir este tipo de pasivos, las administraciones centrales territoriales e incluso la Nación, como sucedió recientemente en el caso del Hospital Materno Infantil, han sido obligadas a asumir la totalidad de los pasivos laborales y pensionales de entidades descentralizadas liquidadas y en liquidación.

En el caso de otro tipo de pasivos, el párrafo 1 del artículo 52 de la ley 489 de 1998 ordena a las gobernaciones y alcaldías definir, en los actos de supresión, disolución y liquidación, la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas. En ejercicio de esas competencias, por diversas razones económicas, políticas y judiciales, las gobernaciones y alcaldías han terminado por asumir la totalidad de los pasivos corrientes no cubiertos con activos líquidos de este tipo de entidades.

Así las cosas, si se pretende medir la totalidad del riesgo que las EDS representan para una administración central territorial se debe incluir la totalidad de sus entidades descentralizadas, incluyendo las que están en proceso de liquidación. De otra manera se subestimaría dicho riesgo. Ante las dificultades operativas que supone evaluar este riesgo para la totalidad de las 32 gobernaciones y 1094 municipios del país es preciso definir un grupo de entidades para seguimiento más específico. No obstante lo anterior, con el fin de identificar patrones sectoriales de riesgo es conveniente hacer un seguimiento anual del universo de las EDS. Como se mencionó antes, el seguimiento tipo censo se haría en forma anual para la totalidad de EDS creadas y liquidadas.

Por otra parte, la cobertura de la muestra para hacer seguimiento semestral específico de riesgo fiscal de las EDS, de acuerdo con los objetivos generales del proyecto cubrirá los siguientes tres grupos: las adscritas y vinculadas a las gobernaciones; las adscritas y vinculadas a las alcaldías capitales; y las adscritas y vinculadas a entidades territoriales no incluidas en los dos grupos anteriores, donde la Nación sea garante de deudas bancarias reestructuradas con garantía de la Nación en el marco de la ley 617.

De acuerdo con la experiencia sobre disponibilidad de información es realista adoptar el sistema de seguimiento a partir de 2007 para el grupo de EDS correspondiente a las 32 gobernaciones y los 31 municipios capitales. Los demás entidades con garantías de la Nación serían incluidos en el seguimiento a partir de 2008, dependiendo de la disponibilidad de información.

Desde el punto de vista de los objetivos del seguimiento el tamaño de la muestra propuesta ofrece las siguientes ventajas adicionales:

a. Con corte a junio de 2006 las gobernaciones y alcaldías capitales representaron alrededor del 80% de los ingresos de las administraciones centrales subnacionales; el 97% de las garantías de deuda pública (interna y externa) otorgada por la Nación a nivel regional y local se concentra en las gobernaciones y alcaldías capitales y sus entidades descentralizadas; el 95% de la deuda financiera regional y local con la Nación se concentra en este grupo de EDS.

b. El proceso de creación y liquidación de EDS no es estático, de allí la importancia de definir la muestra en función de un número fijo de administraciones centrales. Factores como la competencia, la innovación tecnológica y cambios normativos sectoriales ocasionan cambios en el número de EDS creadas y liquidadas en una vigencia, los cuales no quedarían capturados en una muestra fija de EDS.

c. Permite tener una amplia cobertura en términos de ingresos, gastos, y pasivos del sector.

d. Es consistente con los objetivos de seguimiento fiscal subnacional, con base en los cuales se han venido estructurando los sistemas de información de la DAF, los cuales a su vez corresponden a las competencias sobre el particular definidas en la ley 617 de 2000 y en el decreto 2044 de 2002.

Para efectos de la estimación de los resultados fiscales regionales y locales consolidados se recomienda que la muestra de EDS no incluya las entidades a las cuales el CONFIS le hace seguimiento trimestral: ETMVA; EPM, EAAB, ETB y EMCALI.

4.3 Temporalidad

La identificación y medición de los riesgos fiscales de las EDS presenta problemas de temporalidad asociados con los registros utilizados en la cuantificación de ingresos, gastos y deuda.

Los resultados fiscales se pueden medir utilizando una metodología de caja o causación. En la metodología de caja se incluyen solamente los ingresos efectivamente recibidos en la vigencia y los pagos por gastos durante la vigencia.

El registro de caja se realiza cuando ingresa o sale el efectivo de las cajas y/o tesorerías de las EDS. Para efectos de este tipo de mediciones permite identificar la disponibilidad real de efectivo que cubre las obligaciones de gasto en una vigencia.

No obstante, en las EDS, a diferencia de las administraciones centrales departamentales y municipales existe la posibilidad legal de incluir en su presupuesto de ingresos los reconocimientos, los cuales representan el valor

causado en desarrollo de su actividad por la venta de bienes o servicios (decreto 115 de 1995).

Por lo anterior, se recomienda incluir los reconocimientos correspondientes a las ventas de bienes y servicios como ingresos de caja, en la medición de los resultados fiscales de las EDS en una vigencia. El cuadro 3 incluye los códigos contables de las cuentas de planeación y presupuesto de la CGN correspondientes.

Entre tanto, a nivel de gastos se recomienda estimar los causados, es decir, los pagos las obligaciones y los compromisos, pues esta metodología permite explicar los compromisos de pago de las EDS con los demás agentes de la economía y evaluar el riesgo de no pago de dichas obligaciones, las cuales pueden ser exigibles mediante cobro jurídico. Además, es consistente con la metodología de diagnóstico financiero departamental de la DAF.

El cuadro 3 fue elaborado de acuerdo con estos criterios e incluye pagos, obligaciones y compromisos de las EDS, según el ciclo presupuestal definido en el decreto 111 de 1996.

4.4 Pasivos Implícitos y Contingentes

Los pasivos implícitos son obligaciones futuras que la sociedad espera sean cubiertas por el Estado. Las más representativas de ellas corresponden a las pensiones y esquemas de salud.

Se propone incluir en el análisis el pasivo pensional: este tipo de pasivo se ha venido convirtiendo en una variable determinante de la situación fiscal tanto a nivel nacional como internacional. En las EDS no es la excepción. Muchas de las situaciones de inviabilidad financiera por excesiva acumulación de pasivos obedece al pago presente y futuro de obligaciones pensionales. Ejemplos recientes de ello se encuentran en universidades y hospitales del nivel departamental y municipal.

A nivel internacional el riesgo correspondiente a la existencia de pasivos pensionales insostenibles se mide a través de los siguientes indicadores: atraso en el pago de mesadas pensionales; ausencia y/o insuficiencia de reservas para cubrir este tipo de pasivos.

El primer indicador se define como la diferencia entre las mesadas pensionales causadas y las pagadas en una vigencia y su estimación es posible a través de las cuentas cero de la CGN. Infortunadamente, la información disponible en el país no permite incluir, por lo menos hasta 2009, datos sobre el cálculo actuarial de las EDS y la relación de éste con las reservas existentes para cubrirlo con los rendimientos de los fondos de pensiones que la ley ordena crear para tal fin.

No obstante, se recomienda adelantar labores de coordinación entre la DAF y la Dirección de Regulación de la Seguridad Social (DRSS) del MHCP, para incluir en el futuro el análisis de este tipo de pasivos en el sistema de seguimiento fiscal de las EDS.

Con base en una metodología específica, desarrollada en el marco de las leyes 100 de 1993 y 549 de 1999 y sus decretos reglamentarios, la DRSS tiene la competencia de estimar el cálculo actuarial del pasivo pensional tanto de las administraciones centrales como de las EDS del nivel departamental y municipal y de determinar si las reservas para cubrirlo son o no suficientes.

Por su parte, los pasivos contingentes son obligaciones que surgen de la ocurrencia de eventos específicos de naturaleza incierta, asociados a decisiones de política pública, circunstancias coyunturales de mercado y decisiones judiciales. Entre ellos se destacan: la moratoria en el pago de deudas garantizadas; pérdidas operacionales en proyectos de infraestructura adelantados con garantía pública, quiebras de entidades que impliquen suspensión en la prestación de servicios públicos y desastres naturales⁸.

Los pasivos contingentes se clasifican en explícitos e implícitos. Los primeros son aquellos definidos a través de leyes y contratos, como por ejemplo garantías para contratación de deuda, garantías para el desarrollo de proyectos de infraestructura y demandas judiciales en contra.

Los pasivos contingentes implícitos están asociados con obligaciones que surgen de presiones sociales y/o políticas como por ejemplo el rescate de entidades que proveen bienes y servicios públicos donde no hay garantías ni obligaciones legales públicas de carácter explícito, el saneamiento financiero de entidades públicas requerido para que estas puedan ser privatizadas, el costo de las crisis de la banca pública, apoyo a víctimas del terrorismo y de desastres naturales.

Por su naturaleza, es más probable cuantificar los pasivos contingentes explícitos. Los mayores pasivos contingentes cuantificables de las EDS son las garantías emitidas para contratación de créditos, los avales emitidos para el desarrollo de proyectos de infraestructura, y las demandas judiciales en contra.

Los pasivos cuantificables implícitos representan un mayor riesgo para las administraciones centrales regionales y locales que para sus EDS adscritas y vinculadas. En general el costo de los desastres naturales, las quiebras de las EDS tiende a ser asumido por éstas y en algunos casos por la Nación.

Así las cosas, la estimación de los pasivos contingentes es fundamental en las labores de seguimiento fiscal subnacional porque permite tener una idea sobre

⁸ World Bank, *Contingent Liabilities a Threat to Fiscal Stability*, Economic Policy, Washington D.C, 1998, p. 2.

las obligaciones futuras: los datos de ingresos, gastos y pasivos corrientes proveen información sobre la situación fiscal presente.

En línea con esta realidad, las normas de responsabilidad fiscal subnacional incluyen la obligación de las entidades territoriales y de las EDS de identificar, estimar y hacer provisiones presupuestales para pasivos contingentes.

Así, el artículo 1° de la ley 448 ordena a la Nación, las entidades territoriales y las Entidades Descentralizadas de cualquier orden identificar y valorar este tipo de pasivos, así como presupuestar recursos para cubrir posibles pérdidas derivadas de éstos. Posteriormente, el artículo 2° de la ley 819 de 2003 señaló la obligación de las entidades territoriales de incluir de este tipo de pasivos en sus Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP).

En el MHCP la DGCP tiene la competencia de estimar los pasivos contingentes, según lo establecido en la ley 448 de 1998 y el decreto 423 de 2001. En cumplimiento de estas disposiciones la División de Pasivos Contingentes de la DGCP ha desarrollado tres metodologías para identificación y estimación de pasivos contingentes: garantías otorgadas para proyectos de infraestructura; garantías por operaciones de crédito público, y demandas judiciales en contra.

La DGCP aplica estas metodologías para la estimación de los pasivos contingentes de la Nación y sus resultados, acorde con lo establecido en el artículo 2 de la ley 819 de 2003, forman parte del MFMP nacional. En el MFMP 2006 incluye una valoración de los pasivos contingentes de la Nación correspondientes a créditos territoriales internos y externos con garantía nacional de 43 administraciones centrales territoriales (10 gobernaciones y 33 municipios de todas las categorías presupuestales)⁹ y 10 EDS¹⁰.

A nivel regional y local no hay evidencia del cumplimiento de estas disposiciones. La leyes 448 de 1998 y 819 de 2003 asignan la responsabilidad de estimar este tipo de pasivos en cabeza de las gobernaciones y alcaldías y de sus EDS adscritas y vinculadas. En el caso específico de las contingencias por operaciones de crédito público, además de las anteriores instituciones, la ley 358 de 1997 también asigna esta labor a las entidades financieras prestamistas y a las calificadoras de riesgo.

El análisis del riesgo que implica para las entidades territoriales la emisión de garantías para la contratación de crédito por parte de sus EDS está reglamentada en el artículo 6 de la ley 358 de 1997. La norma obliga la

⁹ Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Nariño, Santander, Valle del Cauca, Magdalena, Cauca, San Andres y Providencia, Barranquilla, Bello, Bogotá, Cali, Cartagena, Ibagué, Medellín, Palmira, Pasto, Popayan, Girardota, Maicao, Chinchina, Jamundí, Providencia, Riohacha, Aracataca, Belén de los Andaquies, Cajamarca, Caramanta, Caucasia, Charala, Corozal, Dagua, El Copey, Fonseca, Fundación, Guacarí, Guamo, Icononzo, Istmina, La Paz, Lerida, Leticia, Magangué, María La Baja, Mariquita, Palestina, Plato, Puerto Asís, Rionegro, Salamina, San Gil, San Diego, Tado, Tolúviejo, Villamaría, Villanueva.

¹⁰ Aguas y Aguas de Bucaramanga, Aguas y Aguas de Pereira, C.A.R, Chec, E.A.A.B Esp, E.E.B.B, E.P.M Medellín, E.T.M.V.A Metro, Emcali, Urra.

inclusión de un porcentaje de este tipo de contingencias en el cálculo de los indicadores de capacidad de pago.

Sin embargo, no hay evidencias de que esta norma se esté cumpliendo. En parte ello obedece a la falta de reglamentación sobre el tema. Al respecto se recomienda que el MHCP expida un decreto reglamentario, dirigido a indicar el procedimiento a seguir a fin de incluir en el cómputo de los indicadores de capacidad de pago un porcentaje del valor estimado de los pasivos contingentes correspondientes a las garantías otorgadas para contratación de deuda.

Al margen del desarrollo de la metodología de seguimiento de las EDS es importante que el MHCP expida dicha reglamentación lo antes posible, dada la creciente tendencia de las entidades territoriales de expedir avales para que sus EDS contraten créditos tanto internos como externos. La competencia directa del tema corresponde a la DGCP.

Por todo lo antes expuesto, y pese a la reglamentación existente, no hay información disponible sobre los pasivos contingentes del nivel regional y local. Con el fin de subsanar esta deficiencia a mediano plazo, se recomienda lo siguiente:

a. Reiterar a las entidades territoriales la obligación legal de incluir en la elaboración de sus MFMP un análisis de los pasivos contingentes en tres áreas: garantías otorgadas para desarrollo de proyectos de infraestructura vial, como por ejemplo Sistemas Integrados de Transporte Masivo, garantías otorgadas para créditos contratados por las EDS y las demandas judiciales en contra. Lo anterior, en cumplimiento de las leyes 819 de 2003 y 448 de 1998. En el desarrollo de estas labores las entidades territoriales se pueden apoyar en las metodologías desarrolladas por la División de Pasivos Contingentes de la DGCP.

b. Con base en las metodologías desarrolladas por la DGCP incluir en los programas de fortalecimiento institucional un componente de capacitación sobre el tema, que le permita tanto a las entidades territoriales como al MHCP contar con información anual sobre este tipo de pasivos.

La puesta en marcha de estas recomendaciones requiere una estrecha coordinación entre la DGCP y la DAF. Estas labores son importantes porque a mediano plazo, este tipo de pasivos puede constituir en una amenaza fiscal significativa en las entidades que desarrollan Sistemas Integrados de Transporte Masivo y en las que son dueñas de entidades financieras, tal como lo demuestra la experiencia nacional e internacional.

5. Fuentes y Captura de la Información

De acuerdo con el análisis realizado sobre el tema se recomienda que las principales fuentes de información sean la Contaduría General de la Nación (CGN) y la DGCP del MHCP.

La primera está en capacidad de proveer los siguientes datos:

- a. Inventario de las EDS creadas y liquidadas con una periodicidad anual;
- b. Tabla con la composición patrimonial de las EDS en forma anual;
- c. Balance financiero de las EDS en forma semestral.

La CGN esta en capacidad de suministrara esta información en medio magnético a la Dirección de Tecnología del MHCP, de acuerdo con los protocolos técnicos definidos por las dos entidades, en desarrollo del convenio interinstitucional suscrito por el MHCP y la CGN con el fin de mejorar la calidad de la información fiscal territorial, en el marco de los compromisos internacionales del gobierno nacional sobre el particular. A su vez, la Dirección de Tecnología del MHCP suministrará estos datos a la DAF, quien los integrara al sistema DELFOS.

De acuerdo con el decreto 610 de 2002 las firmas calificadoras especializadas tienen la obligación de reportar a la DGCP los resultados de las calificaciones de riesgo de las EDS. El registro tanto de estas calificaciones como de los saldos de deuda allí incluidos se constituye en la segunda fuente de información. El procedimiento para integrar esta información en el sistema DELFOS se podría lograra a través de una coordinación técnica entre la DAF y la DGCP.

Con el fin de facilitar la consulta y análisis de la información tanto a nivel individual como consolidado al interior de la DAF se recomienda crear los siguientes cuatro cubos de datos en el sistema DELFOS:

- a. Censo de Entidades
- b. Balance financiero de EDS
- c. Situación de liquidez EDS
- d. Calificación de Riesgo y Saldos de Deuda de EDS

De acuerdo con los criterios metodológicos específicos de la propuesta, los cubos contendrán las siguientes variables:

a. Censo de Entidades:

1. Entidades existentes al cierre de la vigencia fiscal.
2. Total de entidades en liquidación.
3. Total de entidades existentes en los siguientes sectores: Salud, Educación, Servicios Públicos Domiciliarios, Deporte, Recreación y Cultura, Licores, Juegos de Suerte y Azar, Transito y Transporte, Comunicaciones, Vivienda, Turismo,

Editorial, Agropecuario y Ganadero, Administración del Estado, Financiero y Otros Sectores.

4. Información histórica con: número de entidades existentes al año 2000; EDS creadas entre 2000 – 2005; EDS liquidadas entre 2000 – 2005; y vida promedio en años de entidades liquidadas entre 1991 – 2005, medida como la diferencia entre la fecha de liquidación y la fecha de creación.

b. Balance Financiero de EDS: las variables contenidas en el Cuadros 3, donde se presentan éstas y sus códigos contables.

c. Situación de liquidez: las variables contenidas en el cuadro 4, donde se presentan los criterios metodológicos específicos, incluyendo los códigos contables necesarios para la sistematización de estos datos.

d. Calificación y Saldo de Deuda: la calificación de riesgo y el saldo de la deuda, según procedimiento que acuerden la DGCP y la DAF.

La confiabilidad de la evaluación es muy sensible a la calidad de los datos, de tal manera que es necesario hacer controles semestrales sobre la calidad de los datos, con el fin de detectar problemas de consistencia en la información de la CGN en los siguientes aspectos: uniformidad de las muestras, vacíos de información; variaciones históricas significativas en una misma variable y diferencias apreciables de magnitud respecto a los resultados reportados por otras fuentes de información como la Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos para una misma fecha de corte.

A partir de este tipo de controles se recomienda elaborar informes semestrales puntuales sobre la calidad de la información reportada por la CGN a la DAF y a través de reuniones de coordinación identificar fallas y soluciones específicas.

6. Bases Normativas

La propuesta metodológica se sustenta legalmente en:

La leyes 716 de 2001 y 901 de 2004, por la cual se ordenó el saneamiento contable de las entidades y organismos del sector público.

El Catálogo General de Cuentas y el Plan General de la Contabilidad Pública, que es el instrumento para el registro de las operaciones financieras, de las entidades públicas en el país.

La ley 715 de 2001, 100 de 1993, 142 de 1994 y 643 de 2001, donde se definen los principales sectores donde pueden existir EDS.

Los artículos 1, 2, 298 y 300, 305, 311 de la Constitución Nacional con fundamento en los cuales las administraciones centrales departamentales y municipales disponen de facultades para crear, suprimir o fusionar EDS.

La ley 489 de 1998 donde se definen la estructura y organización de la administración pública así como los procedimientos para fusionar y/o suprimir EDS.

Los decretos 111 de 1996 y 115 de 1996, donde se definen el proceso y la clasificación presupuestal de las EDS.

La ley 358 de 1997 y sus decretos reglamentarios 696 de 1997 y 610 de 2002, así como los artículo 21 de la ley 819 de 2003, donde se determina que es competencia de las entidades territoriales, sus prestatarios y las firmas calificadoras determinar la capacidad de pago de las EDS y reportar estos datos, en el caso de las calificadoras de riesgo, a la DGCP.

El artículo 14 de la ley 617 de 2000 que regula las administraciones centrales territoriales a las EDS así como la liquidación de éstas en eventos de déficit persistente.

Las leyes 100 de 1993, 549 de 1999 y sus decretos reglamentarios que regulan la estimación y provisión del pasivo pensional de las EDS.

La ley 448 de 1998 y el decreto 423 de 2001, que regulan la identificación y valoración de los pasivos contingentes.

Conclusiones y Recomendaciones Generales

El impacto de las EDS en las finanzas territoriales no ha sido integrado de manera adecuada al seguimiento de las finanzas territoriales que hace el MHCP. Los datos disponibles son aislados y no están disponibles en sistemas de información que faciliten su consolidación y estudio de forma periódica.

Las leyes de responsabilidad fiscal aplicables al nivel territorial contienen medidas de control a las EDS en aspectos como la generación de déficit, límites a las transferencias provenientes de las administraciones centrales, contratación de deuda, la cual está sujeta a la calificación de riesgo crediticio, la constitución de reservas para cubrir pasivos pensionales y la estimación e incluso provisión de pasivos contingentes.

La ausencia de un sistema de monitoreo fiscal de las EDS impide disponer de información oportuna para evaluar el cumplimiento de las normas antes mencionadas. Como resultado, el análisis de la situación fiscal regional y local, que actualmente se focaliza en el desempeño de las administraciones centrales, resulta incompleto. Así, eventos como el atraso en pagos de pensiones, salarios y servicio de deuda por parte de EDS sólo se conocen mucho tiempo después de su ocurrencia, cuando los costos del ajuste son altos.

Obligaciones de pago originadas en problemas financieros de EDS se constituyen en potenciales fuentes de presión al alza de gasto y deuda tanto en las administraciones centrales subnacionales como en la Nación: compromisos

de este tipo han llevado a varias entidades territoriales a acogerse a la ley 550 de 1999, incumplir los límites de gasto de la ley 617 de 2000, y desbordar los indicadores de deuda fijados en la ley 358 de 1997; también han impactado el presupuesto nacional en casos de universidades, hospitales y empresas de transporte pertenecientes al orden regional y local.

Alternativamente, la ausencia de un seguimiento periódico sobre las EDS está estimulando la práctica de trasladar presiones de gasto y deuda presentes y futuras del sector central al descentralizado por parte algunas entidades territoriales, con el fin de eludir los límites que las leyes 617 de 2000 y 358 de 1997.

En este contexto, adoptar un sistema de monitoreo fiscal de las EDS, integrado con el análisis de desempeño fiscal de las administraciones centrales subnacionales, puede constituirse, a mediano plazo, en un mecanismo de alertas tempranas sobre riesgos fiscales que permitan tanto a la Nación como a las entidades territoriales disponer de la información necesaria para adoptar medidas preventivas.

Igualmente, este tipo de sistemas también podría ser utilizado como señal de alerta temprana que permita al gobierno nacional intervenir entidades territoriales donde situaciones de emergencia fiscal atenten contra la provisión de bienes y servicios públicos de su competencia. Desde luego, esta posibilidad requiere una reforma constitucional, pero sin la existencia de un sistema de seguimiento financiero calificado de las finanzas regionales y locales su aplicación tendría serias limitaciones prácticas.

El marco legal y las fuentes de información existentes permiten diseñar una metodología de análisis de la situación fiscal de las EDS integrada a la existente para las administraciones centrales regionales y locales. La propuesta aquí presentada apunta en esa dirección y sus fundamentos metodológicos están explicados de manera detallada en relación con los siguientes aspectos: riesgos a identificar, indicadores para medir tales riesgos, variables y códigos contables requeridos para construir los indicadores, tamaño de la muestra, sistemas de medición de la ejecución presupuestal, fuentes y sistematización de la información y fundamentos legales.

La aplicación de la metodología propuesta no requiere en el corto plazo la expedición de nuevas normas. No obstante, se recomienda reglamentar el artículo 6 de la ley 358 de 1997, a fin de incluir en los indicadores de capacidad de pago de las administraciones centrales departamentales y municipales un porcentaje de los pasivos contingentes relacionados con las garantías otorgadas para la realización de operaciones de crédito público por parte de sus EDS adscritas y vinculadas.

Adicionalmente, también se recomienda hacer controles semestrales a la calidad de la información fiscal territorial reportada por la CGN, lo cual implica activar los acuerdos institucionales adelantados por la DAF con la CGN para tal

fin así como acordar mecanismos similares con la Superintendencia de Salud, la Superintendencia de Servicios Públicos y la DGCP.

También se recomienda recordar a las calificadoras de riesgo mediante una resolución del MHCP su obligación de reportar anualmente a la DGCP los resultados de sus evaluaciones en las EDS, tal como lo dispone el decreto 610 de 2002. En el mismo sentido se recomienda recordar a las entidades territoriales y a sus entidades adscritas y vinculadas su obligación legal de estimar los pasivos contingentes y de incluir los resultados de dichas estimaciones en los MFMP. Con el fin de fortalecer este aspecto se recomienda incluir en los programas de apoyo al fortalecimiento institucional un modulo de capacitación sobre este aspecto.

Finalmente, se recomienda que las entidades territoriales con garantías de la presenten a sus respectivos comités de vigilancia reportes anuales sobre la situación fiscal de sus EDS adscritas y vinculadas, elaborados por las respectivas secretarías de hacienda, los cuales se podrían elaborar con base en los criterios metodológicos aquí propuestos.

Bibliografía

Fondo Monetario Internacional, *Manual de Estadísticas Financieras*, FMI, Washington D.C. 2001.

Banco de la República, *Indicadores Fiscales 2001-2005*, Bogotá D.C, 2006.

Contaduría General De La Nación, *Plan General de Contabilidad Pública*, Legis, Bogotá D.C, 2006.

Isidro Hernández Rodríguez, *Teoría y Política Fiscal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

World Bank, *Contingent Liabilities a Threat to Fiscal Stability*, Economic Policy, Washington D.C, 1998.

World Bank, *Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: Selected Country Experiences*, Washington D.C, 2001.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco Fiscal de mediano Plazo 2006*, MHCP, Bogotá, 2006.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Informe Sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos 2005*, MHCP, Bogotá, 2006.