MUNICIPIO DE CHINCHINÁ (CALDAS)

Antecedentes:

El Municipio a cierre del año 2000 presentaba una grave crisis fiscal y financiera representada en; acumulación de pasivos correspondientes a obligaciones laborales, pensionales, parafiscales, bancarias y de proveedores, que ascendieron a $5.900 millones, equivalentes a 0.62 veces sus ingresos corrientes y 1.5 veces sus ingresos corrientes de libre destinación; financiaba solo el 59% de sus gastos de funcionamiento con sus ingresos corrientes de libre destinación, lo cual refleja la imposibilidad para cumplir con los límites de gasto que establece la Ley 617 de 2000, haciendo más crítica la situación. Imposibilidad de acceder a recursos del crédito en los términos previstos por la ley 358/97. Para la vigencia 2.001 el indicador intereses/ahorro operacional es 65% y el indicador saldo de la deuda / ingresos corrientes es 17%, lo cual deja a la entidad en instancia crítica de endeudamiento.

Para dar solución a esta situación el Municipio suscribió en junio de 2001 un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de Ley 617 de 2000, el objeto de este, es la toma de medidas fiscales, financieras y administrativas tendientes a reducir el gasto de funcionamiento ajustándolo a los límites de la Ley 617 de 2000, fortalecer la estructura municipal para incrementar el recaudo de recursos propios, y generar ahorro corriente para cancelar el pasivo acumulado.

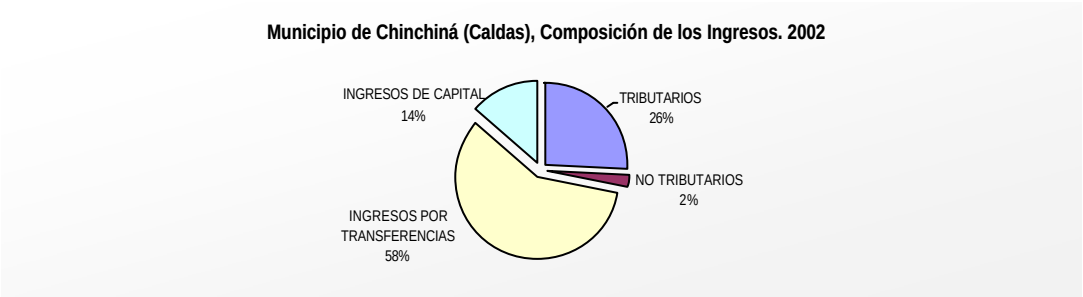
En el desarrollo del programa el Municipio reestructuró deuda financiera por $977 millones, la cual obtuvo una garantía del 40% por parte de la nación, y contrató un crédito para financiar la reestructuración administrativa por $3.300 millones avalado 100% por la Nación.

A cierre de 2002 el Municipio aún presenta serios problemas fiscales debido a que las expectativas de ingresos no se cumplieron, y la información sobre el déficit acumulado no era ajustada a la realidad de la entidad; en un proceso de depuración contable adelantado se encontraron más de $1.000 millones adiciones de déficit que afectan el cumplimiento del Programa de Saneamiento.

Diagnóstico Financiero:

Ingresos:

El Municipio durante el 2002 recaudó ingresos totales por $13.267 millones, un 33% de incremento frente al 2001 a continuación se presenta su composición:



Los ingresos por transferencias constituyeron el 58% de los ingresos totales del Municipio, las principales fuentes dentro de este rubro corresponden a los recursos del sistema general de participaciones destinados a

la financiación de los sectores salud y educación (55% de las transferencias y 32% del total de ingresos), y la transferencia para propósito general (2.027 millones, 26% de las transferencias). Otros rubros que se destacan son los correspondientes a la reserva de los ICN de 2001 ($651 millones) los cuales les fueron girados a los Municipios durante el 2002 para sanear las deudas en los diferentes sectores de inversión y apalancar nuevos proyectos, y la participación por transferencias eléctricas que la Central Hidroeléctrica de Caldas le gira a la entidad ($365 millones).

El Municipio generó recursos propios (ingresos tributarios y no tributarios), por $3.710 millones (28% del total de ingresos). Las rentas más representativas para la administración fueron las correspondiente al impuesto predial ($1.592 millones), la sobretasa a la gasolina ($1.020 millones) y el impuesto por industria y comercio ($602 millones); entre estas rentas constituyen el 86% de los recursos propios, y el 24% del total de ingresos.

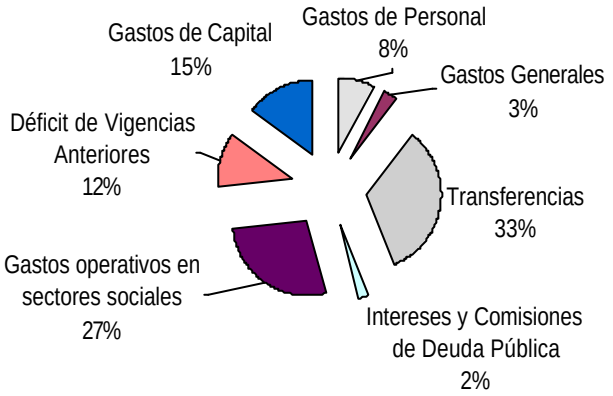
Los ingresos de capital constituyeron el 14% del total de ingresos, y estuvieron constituidos principalmente por recursos de cofinanciación para inversión ($962 millones), los recursos del FAEP utilizados para el prepago de la deuda financiera ($368 millones) y recursos del fondo nacional de regalías para financiar diferentes proyectos ($564 millones).

Adicionalmente a los ingresos totales, el Municipio necesitó de un crédito por $3.300 millones para financiar el ajuste administrativo adelantado durante el 2002.

Gastos:

El Municipio ejecutó gastos totales por $17.015 millones durante el 2002, en la gráfica se puede ver la composición de los compromisos ejecutados durante la vigencia.

Municipio de Chinchiná (Caldas) Composición Gastos . 2002



Las transferencias constituyeron la mayor parte del gasto municipal durante la vigencia (33%), esto debido principalmente a las indemnizaciones canceladas por el proceso de ajuste de la administración, las cuales ascendieron a $3.300 millones, y a las mesadas pensionales ($1.650 millones); éstos dos rubros representan el 90% del total de transferencias.

Los gastos operativos en los sectores de inversión social como salarios, subsidios, prestaciones sociales, etc., representaron el 27% del total de gastos del Municipio. De estos gastos los más significativos fueron las transferencias para garantizar la continuidad y la ampliación del régimen subsidiado en salud, los gastos

operativos que garantizan la prestación del servicio de educación, los pagos de salarios y prestaciones sociales a los docentes.

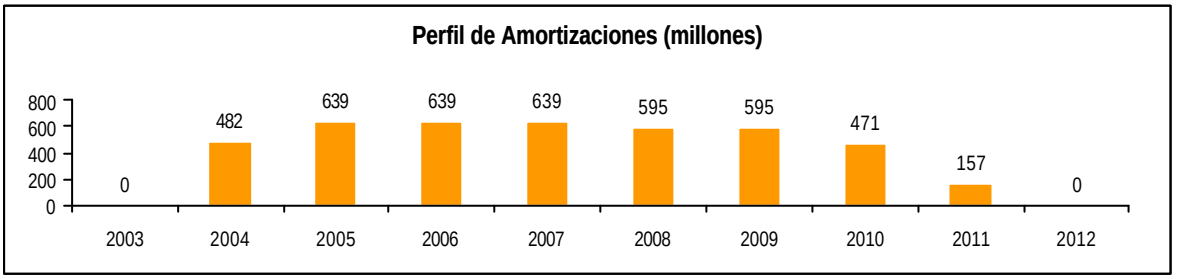
Los gastos de capital constituyeron el 15% del total de gastos, las principales partidas dentro de este rubro corresponden a formación bruta de capital la cual se ejecutó por $2.309 millones, y fue financiada principalmente con recursos de cofinanciación y con los recursos de propósito general del SGP; y a cancelación de déficit de vigencias anteriores por inversión ($236 millones).

El Municipio canceló pasivos acumulados por $2.015 millones, lo cual constituyó el 12% del total de gasto.. Con esta operación la administración generó un problema fiscal y financiero, ya que no contaba con las fuentes suficientes para financiar la cancelación del déficit y atender los gastos que tenía presupuestados para la vigencia, generando un mayor déficit fiscal acumulado.

Los gastos de personal representaron el 8% del total de gastos y presentaron una reducción del 60% frente a lo ejecutado en el 2001 producto de la reestructuración administrativa. Se ejecutaron gastos generales por 449 millones un 2% del total de gastos.

El Municipio sirvió deuda pública por $703 millones, el 54% a capital y el 46% a intereses, la mayor parte del capital cancelado se pagó con cargo a los recurso del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAEP- que le fueron asignados al Municipio, con recursos propios el Municipio solo amortizó $58 millones ya que la mayoría de los créditos se encuentran en periodo de gracia fruto de la reestructuración efectuada en el marco del Programa de Saneamiento.

Deuda pública:



Cálculos DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

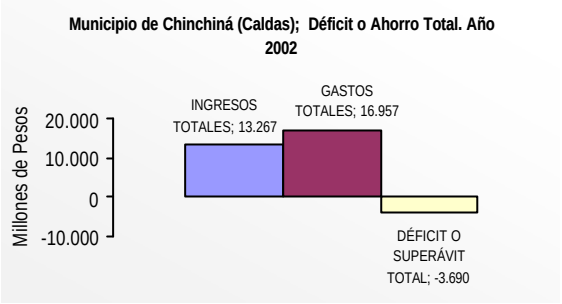
A cierre del 2002 el saldo de la deuda asciende a $4.219 millones. El portafolio de deuda está concentrado en créditos con Bancafé (82%) y el Banco de Bogotá (18%).

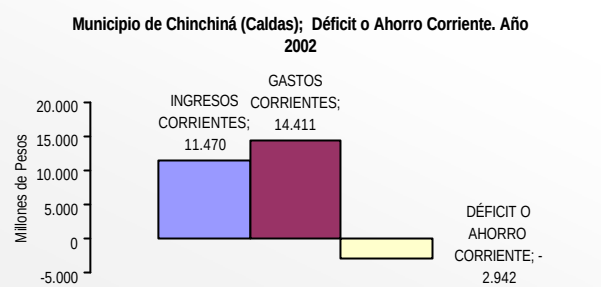
La deuda financiera del municipio presenta un costo promedio de DTF + 2,78%, y una vida media de 5,19 años.

La mayor concentración de amortizaciones se da entre los años 2005 y 2009, esto debido a que entre el 2001, 2002, y 2003 el Municipio recibió periodo de gracia por las entidades financieras, y el porcentaje de amortización es menor para facilitar la cancelación del déficit acumulado.

El Municipio tiene reorientadas la sobretasa a la gasolina, las transferencias eléctricas y los recursos del propósito general del sistema general de participaciones, como fuentes del servicio de deuda de todos los créditos.

Balance Financiero:





Durante la vigencia 2002 el Municipio de Chinchiná presentó un déficit corriente de $2.942 millones, esto debido principalmente a la disminución de los ingresos corrientes de libre destinación, al incremento en más del 50% de las mesadas pensionales, al costo de la reestructuración administrativa, y a la cancelación del déficit de vigencias anteriores.

El Municipio presentó déficit total de $3.690 millones, ya que además de las causas generadoras del déficit corriente la entidad presentó déficit de capital por 748 millones, pues algunos proyectos de inversión están apalancados en recursos propios como la sobretasa a la gasolina y las transferencias eléctricas.

Ante la falta de recursos propios para destinar al Programa de Saneamiento Fiscal y financiar la reestructuración administrativa, la entidad contrató un crédito avalado 100% por la Nación, por $3.300 millones con cargo al cual canceló las indemnizaciones del personal desvinculado. Luego de la financiación debieron quedar cuentas por pagar especialmente de funcionamiento por un monto de $860 millones, que el Municipio tendrá que incorporar al funcionamiento de la presente vigencia.

Indicadores ley 617 de 2000:

De acuerdo con el artículo 7 de la ley 617 de 2000, la relación entre los gastos de funcionamiento (GF) y los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) en un municipio de sexta categoría como Chinchiná no debió superar el 90% en el año 2002. Por su parte, los gastos de la personería municipal deben estar ajustados a 150 salarios mínimos legales mensuales, en tanto que los del concejo no deben superar la remuneración de los concejales (salario diario del alcalde por 60 sesiones ordinarias y 12 extraordinarias), más el 1,5% de los ICLD para financiar el resto de gastos de funcionamiento; si los ICLD del Municipio son inferiores a $1.000 millones este valor se cambiará por 60 salarios mínimos legales.

(En millones de $)	**Escenario Financiero**	**Ejecución 2002**
ICLD	4.003	3.654
Gastos de funcionamiento	3.194	3.577
GF / ICLD	**80%**	**98%**
Concejo	161	155
Personería	46	45
GF + Org Control	3.402	3.779
(GF+ Org Control) / ICLD	**85%**	**103%**

Cálculos DAF con base en información suministrada por la entidad territorial.

De acuerdo con las ejecuciones presupuestales certificadas por la administración municipal, la relación GF/ICLD fue del 98%.

En el escenario financiero que forma parte del programa de saneamiento se definió para la vigencia 2002 un indicador de gastos de funcionamiento / ICLD del 80%, compromiso que la entidad incumplió. Esto debido a que los ICLD estuvieron 9% por debajo de lo esperado y presentaron una disminución del 3% frente a la anterior vigencia, y que a pesar de la reestructuración administrativa y de la disminución de gasto frente al 2001, en general el funcionamiento estuvo por encima del escenario. El comportamiento de los gastos se debió al incremento de las mesadas pensionales y a que no se ha cumplido con el cronograma de ajuste administrativo

A la personería municipal se transfirieron $46 millones, el límite establecido por la ley 617 de 2000 es de $43,5 millones. Al Concejo se transfirieron $155 millones, $27 millones por encima del límite lega el cual era de $129 millones correspondientes a honorarios de los concejales ($73,7 millones), y a aportes adicionales para funcionamiento ($54,8 millones).

Indicadores de endeudamiento:

MUNICIPIO DE CHINCHINÁ *(en millones de $)*

		EJECUCIONES 2002	VIGENCIA 2003 Ley 358/97	VIGENCIA 2003 Capacidad Real de Pago
1	INGRESOS CORRIENTES	7.204	7.600	7.199
2	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	6.416	4.394	5.994
3	**AHORRO OPERACIONAL (1-2)**	**788**	**3.207**	**1.206**
4	SALDO DEUDA CON NUEVO CREDITO		4.219	8.976
5	INTERESES DE LA DEUDA		554	554
	SOLVENCIA = INTERESES / AHORRO OPERACIONAL = (5 / 3)		17%	46%
	SOSTENIBILIDAD = SALDO DEUDA / INGRESOS CORRIENTES = (4 / 1)		56%	125%
	ESTADO ACTUAL DE LA ENTIDAD (SEMÁFORO)		**VERDE**	**ROJO**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda Departamental.

Al revisar los indicadores establecidos en la ley 358 de 1997, el Municipio tiene capacidad de endeudamiento, esto debido al prepago de deuda con cargo a los recursos del FAEP, y al volumen de ingresos corrientes de la entidad. Sin embargo su capacidad real de pago no le permite apalancar nuevo endeudamiento, el Municipio tiene pasivos por más de $4.500 millones, los cuales equivalen al 45% de sus ingresos corrientes. El Municipio debe reorientar rentas como la sobretasa a la gasolina y las transferencias eléctricas más el ahorro generado por la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación a la financiación del déficit acumulado.

Riesgos Financieros:

El gasto por pensiones es una carga muy elevada para la estructura financiera del Municipio, durante el 2002 las mesadas pensionales constituyeron el 46% del gasto de funcionamiento financiado con ICLD, el 10% del total de gastos de la entidad, y presentaron un incremento de más del 50% frente a lo ejecutado en el 2001. Este gasto es creciente e inflexible, prueba de esto es que según cálculos de la administración, debido a un fallo judicial sobre reajuste de mesadas, el rubro para el 2003 se incrementará un 31% frente a lo ejecutado en el 2002. Esta situación se traduce en un alto riesgo financiero para el Municipio ya que las mesadas cada vez ocupan mayor porcentaje del gasto de funcionamiento, restando disponibilidad para otros gastos y dificultando el cumplimiento de los límites establecidos por la ley 617 de 2000.

La baja calidad y oportunidad en la información financiera y contable, constituye un riesgo financiero para el Municipio ya que dificulta la toma de decisiones, la planeación, y hace ineficaces a las políticas de la administración. El Municipio no ha podido cuantificar la totalidad del déficit acumulado, por lo cual las estrategias diseñadas a través del Programa de Saneamiento para financiarlo han sido ineficaces; igual problema se da en los ingresos ya que las ejecuciones presupuestales no reflejaban el recaudo real de la entidad, y las expectativas de recursos plasmadas en el escenario financiero están sobreestimadas, generando dificultades para cumplir los límites de la ley 617 de 2000 y cumplir los compromisos con las entidades financieras.

Los pasivos prestacionales como las cesantías de los trabajadores en régimen de retroactividad, constituyen un riesgo a la estabilidad del Municipio, ya que en el pasado no se hicieron los aportes respectivos por lo cual la entidad no cuenta con la reserva para atender las solicitudes que por estas razones hagan sus funcionarios. Este tipo de pasivos laborales deben atenderse con prioridad por parte de la administración, ya que se hacen exigibles de forma inmediata por vías judiciales, situación que además de entorpecer el normal funcionamiento del Municipio, encarecería lo adeudado por las sanciones moratorias, y las costas judiciales.

Conclusiones y recomendaciones:

- A pesar de las acciones adelantadas en el marco del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, el Municipio sigue estando en una difícil situación fiscal y financiera. Durante el 2002 no se cumplió con los límites de gasto de la ley 617 de 2000, esto debido principalmente a que los ICLD se disminuyeron con respecto al 2001, el incremento de las mesadas pensionales, y a que el Municipio no adelantó la totalidad del ajuste administrativo. En la propuesta inicial se contemplaba la desvinculación de la totalidad de los trabajadores oficiales y en la actualidad tiene 15 trabajadores aforados; ya que los recursos para hacerlo fueron insuficientes y no han sido eficaces en el levantamiento del fuero sindical. El déficit acumulado no ha disminuido pues a pesar del pago de pasivos por más de $2.000 millones, la entidad incorporó a su contabilidad nuevas acreencias por conceptos de acuerdos de pagos que no estaban registrados en la información financiera y por sanciones y sentencias judiciales que se deben atender.

- El Municipio debe programar la cancelación del Déficit acumulado a 31 de Diciembre de 2002, de forma que se ajuste al escenario financiero del programa de saneamiento y a la capacidad real de pago de la entidad, evitando así caer en problemas del pasado como la generación de déficit corriente por cancelar sin orden los pasivos de otras vigencias. Debe revisar que los acuerdos de pago que tiene con varias entidades se ajusten a estas condiciones, de lo contrario renegociarlos, y suscribir nuevos acuerdos con la mayor cantidad posible de acreedores.

- El Municipio debe adelantar la creación de un patrimonio autónomo que le sirva como reserva pensional, se puede financiar con un porcentaje de los ICLD, de este fondo se podrán cancelar bonos y cuotas partes pensionales y en el futuro le servirá para atender gasto corriente de pensiones liberando recursos para generar inversión con recursos propios.

- El Municipio debe crear un fondo de contingencias, de forma tal que cuente con una reserva para atender sentencias y fallos judiciales, y otras eventualidades que no tenga contempladas en su flujo financiero, evitando así que la programación y ejecución de su presupuesto se vea afectada.

- El Municipio debe cuantificar los aportes por cesantías adeudados que tiene con los trabajadores que aun tienen régimen retroactivo, de forma tal que se pueda establecer una estrategia para aprovisionar estos recursos y a la mayor brevedad posible transferir los recursos a fondos administradores de cesantías.

- El Municipio debe con cargo a sus recursos propios terminar el ajuste administrativo propuesto en el programa de saneamiento fiscal, para esto debe actualizar la cuantificación de las indemnizaciones y pasivos laborales de los 15 trabajadores oficiales aforados que aun permanecen en la administración, agilizar el trámite del levantamiento del fuero y aprovisionar los recursos necesarios para proceder con la desvinculación.