

Introducción de los Departamentos y Municipios Capitales

VIGENCIA 2018

I. PRESENTACIÓN

En 2018, luego de varios años de desaceleración, la actividad económica colombiana inició un proceso de reactivación. Un pacto por el crecimiento económico debe entenderse como una condición necesaria para la consolidación de las finanzas públicas, para el cierre de brechas sociales, para alcanzar el potencial productivo de las regiones y, con todo, para generar círculos virtuosos que redunden en una mejor provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos.

La fortaleza de los fiscos territoriales permitió que el nivel subnacional de gobierno contribuyera a reactivar el dinamismo económico. Como se verá, la aceleración de la ejecución de los planes de desarrollo en el tercer año de gobierno territorial, así como la culminación del bienio 2017 – 2018 del Sistema General de Regalías, fueron factores determinantes para lograr un crecimiento destacado de la inversión pública territorial, la cual pudo financiarse con mayores ingresos de recaudo propio, disponibilidades de caja, venta de activos y, en menor medida, nuevo endeudamiento.

Lo anterior fue posible gracias a la preservación del marco de responsabilidad y disciplina fiscal aplicable al nivel subnacional de gobierno. En especial, por los ahorros estructurales que posibilita la Ley 617 de 2000 al promover el fortalecimiento de los ingresos corrientes y la austeridad en los gastos de funcionamiento; por los bajos niveles de deuda subnacional fundamentados en el acatamiento de las reglas de juego contempladas en la Ley 358 de 1997, por la financiación de los sectores sociales vía Sistema General de Participaciones, y por el ejercicio de la planeación financiera de mediano plazo a la luz de los preceptos establecidos en la Ley 819 de 2003.

Además, vale la pena mencionar algunos aspectos normativos recientes que, a juicio de la Dirección General de Apoyo Fiscal, contribuirán de manera significativa a garantizar la persistencia de la senda de sostenibilidad fiscal los gobiernos subnacionales.

Por un lado, la Ley de Financiamiento¹ ordenó la creación de una Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, con los objetivos de proponer una reforma orientada hacia un sistema más eficiente, impulsar la economía regional y combatir la evasión y la elusión fiscal².

¹ Ley 1943 de 2018. “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”.

² Las propuestas de la Comisión deberán ser entregadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a más tardar 12 meses después de su conformación. Ver Artículo 106 Ley 1943 de 2018.

En consecuencia, se espera que los resultados y propuestas que se deriven de la Comisión generen un efecto directo sobre la capacidad de financiamiento de los entes territoriales.

De manera complementaria, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 establece que las entidades territoriales y sus descentralizadas tendrán que crear su propio Fondo de Contingencias³, reduciendo así la incertidumbre jurídica que ha existido sobre la materia para las gobernaciones y alcaldías.

Asimismo, se determinó que el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada entidad territorial deberá ser un instrumento de carácter obligatorio para la aprobación del presupuesto y el plan de inversiones de la respectiva entidad, fortaleciendo así el proceso de programación presupuestal. Igualmente, el PND decretó que el MFMP incluirá un análisis de la situación financiera del sector descentralizado⁴, con lo cual se logrará tener un diagnóstico más acertado sobre uno de los aspectos que revela mayor riesgo para las finanzas de los gobiernos subnacionales⁵.

En síntesis, la sólida estructura financiera de las administraciones centrales territoriales y los desarrollos normativos en pro del fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal son elementos cruciales de cara a la adopción de un pacto nacional por la descentralización que permita continuar con los esfuerzos para ampliar las capacidades de gestión pública, conectar el territorio y aprovechar el potencial productivo y de desarrollo de las regiones.

El objetivo de este informe es presentar los resultados fiscales regionales y locales de 2018, con énfasis en los departamentos y las ciudades capitales⁶.

El documento se divide en seis secciones, siendo la primera esta presentación. El segundo apartado se ocupa de presentar un panorama general de las finanzas públicas subnacionales, mientras que en las siguientes dos secciones se analizan los principales resultados de la vigencia, particularmente sobre la situación financiera de las gobernaciones y alcaldías capitales, los indicadores de desempeño fiscal y financiero, y el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. Partiendo del análisis elaborado, la quinta sección presenta las principales fortalezas y debilidades evidenciadas, y finalmente se presentan las conclusiones.

II. PANORAMA GENERAL DE LAS FINANZAS SUBNACIONALES

Bajo la metodología de financiamiento denominada por debajo de la línea⁷, el nivel subnacional de gobierno mantuvo en 2018 la tendencia al superávit (aumento de los activos financieros netos), el cual alcanzó el 0,15% del PIB (Gráfico 1). Este resultado fue impulsado fundamentalmente por las administraciones centrales municipales, pues tanto los

³ Artículo 97 PND 2018 – 2022. “Aprobación y seguimiento de la valoración de las contingencias”.

⁴ Artículo 53 PND 2018 – 2022. “Marco Fiscal de Mediano Plazo para Entidades Territoriales”.

⁵ También se debe tener en consideración las implicaciones que se derivan de la modificación del esquema de crecimiento de la bolsa del SGP como consecuencia de la culminación del periodo transitorio definido en el Parágrafo No. 1 del Artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007. De igual manera, tendrá efectos fiscales para los gobiernos subnacionales la eliminación de la administración y financiación de la prestación a la población pobre no asegurada y de los servicios no contemplados en el POS a las personas cubiertas con el régimen subsidiado (Artículo 236 PND 2018 – 2022), gasto que derivó en una deuda importante que amenazaba la sostenibilidad fiscal territorial.

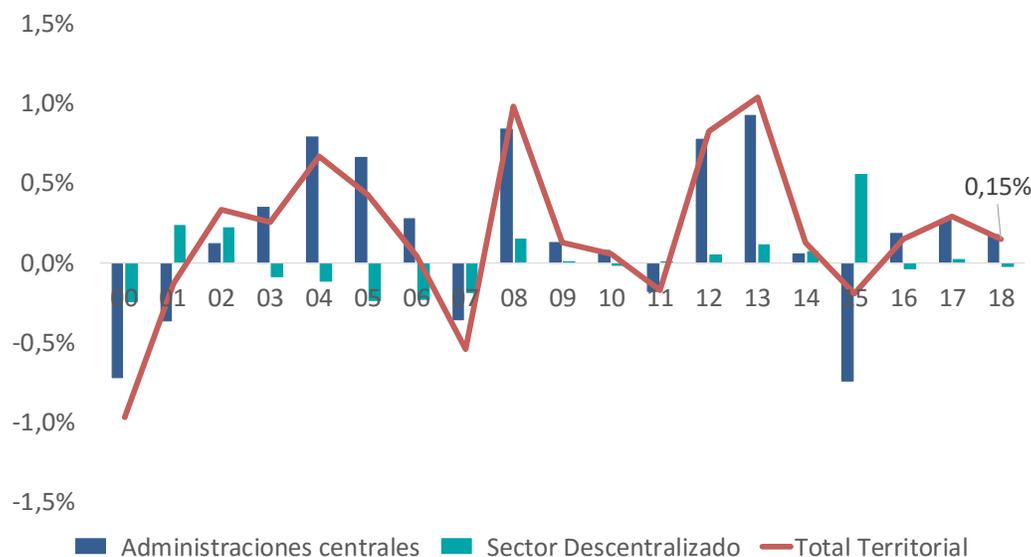
⁶ Por mandato del artículo 26 de la Ley 617 de 2000, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar una evaluación anual de la situación financiera departamental y presentar sus resultados al Congreso de la República. Este informe incluye el análisis para las 32 gobernaciones y 31 alcaldías capitales del país.

⁷ Estas estimaciones se realizaron con información del Banco de la República, considerando la variación de los activos financieros netos con el sistema financiero (sin INFIS ni encargos fiduciarios) sin incluir bonos ni crédito externo, y sin considerar los resultados de las empresas locales a las cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza seguimiento en un capítulo independiente en los Cierres Fiscales del Sector Público Consolidado (EPM, Metro Medellín, EMCALI, ETB y EAAB).

departamentos como el sector descentralizado contabilizaron un resultado cercano al equilibrio.

En línea con el ciclo político presupuestal, al tratarse del tercer año de gobierno subnacional, el superávit territorial disminuyó en 0,14% del PIB con respecto al año anterior.

Gráfico 1
VARIACIÓN DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS NETOS – GOBIERNOS SUBNACIONALES
% del PIB



Fuente: Cálculos DAF con datos del Banco de la República

Pese al menor superávit fiscal, las entidades territoriales y sus descentralizadas conservaron altos niveles de liquidez. Los activos financieros⁸ llegaron al 3,4% del PIB, monto superior en 0,1% del PIB frente al registrado en 2017, producto de la acumulación de depósitos en cuentas de ahorro (Tabla 1). Cabe aclarar que la mayoría de estos recursos respaldaba compromisos de gasto o cuentas por pagar

Tabla 1
ACTIVOS FINANCIEROS NIVEL SUBNACIONAL DE GOBIERNO

SalDOS en Billones de Pesos				
Activos con sistema financiero	2017	% Total	2018	% Total
1. Depósitos en Cuenta Corriente	7,4	24%	7,3	22%
2. Certificados de Depósito a Término	2,3	7%	2,9	9%
3. Depósito de Ahorro	20,6	68%	23,2	69%
Total Activos Líquidos	30,3	100%	33,4	100%

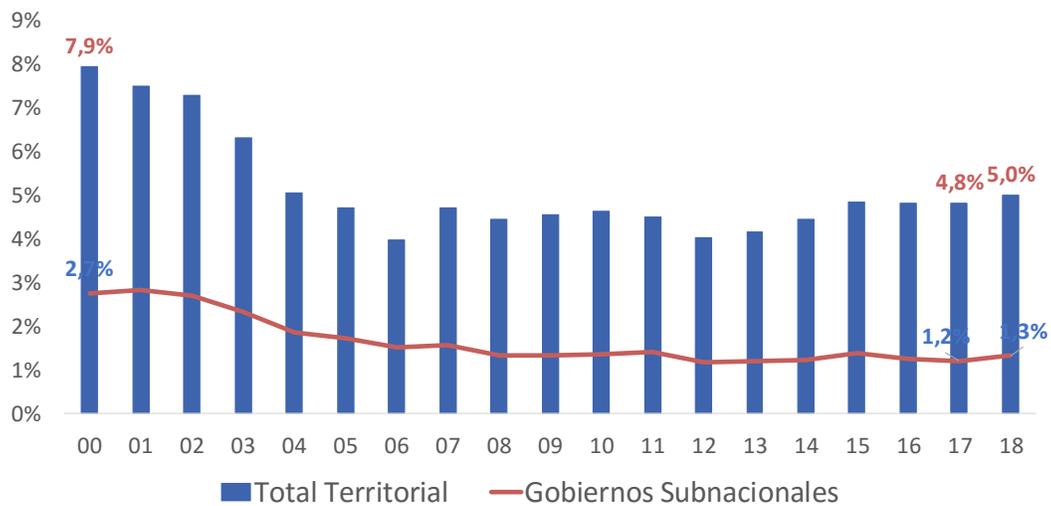
Fuente: Cálculos DAF con datos del Banco de la República

⁸ Depositados en el sistema financiero nacional. No captura depósitos en INFIS ni encargos fiduciarios.

Entre tanto, la deuda pública territorial⁹ aumentó, al pasar de 4,8% al 5% del PIB entre 2017 y 2018 (Gráfico 2). El mayor saldo de deuda interna de las gobernaciones y alcaldías capitales, y el incremento en las obligaciones externas de las entidades descentralizadas explicaron el comportamiento al alza, que en todo caso se atenuó por la reducción de la deuda interna del conjunto de las entidades descentralizadas.

Del total de la deuda pública territorial, el 73% estaba concentrado en el sector descentralizado y el 27% en los gobiernos territoriales (Gráfico 2).

Gráfico 2
DEUDA PÚBLICA TERRITORIAL
% del PIB



Fuente: Cálculos DAF con datos de las Secretarías de Hacienda y CGR

La calidad de la cartera crediticia territorial siguió mejorando. El porcentaje de la deuda interna calificada en “A”, aquella que además de servirse en forma cumplida presenta mínimos factores de riesgo, subió tanto en departamentos como en municipios (Tabla 2).

⁹ Incluye administraciones centrales y entidades descentralizadas.

Tabla 2
CALIFICACIÓN DE LA CARTERA TERRITORIAL
 Porcentaje del Total

CALIFICACIÓN	2017	2018
Departamentos		
A	99,3%	99,8%
B	0,6%	0,2%
C	0,0%	0,0%
D	0,0%	0,0%
E	0,0%	0,0%
Municipios		
A	98,0%	98,6%
B	1,5%	1,2%
C	0,3%	0,1%
D	0,0%	0,0%
E	0,0%	0,1%

Fuente: Superintendencia Financiera

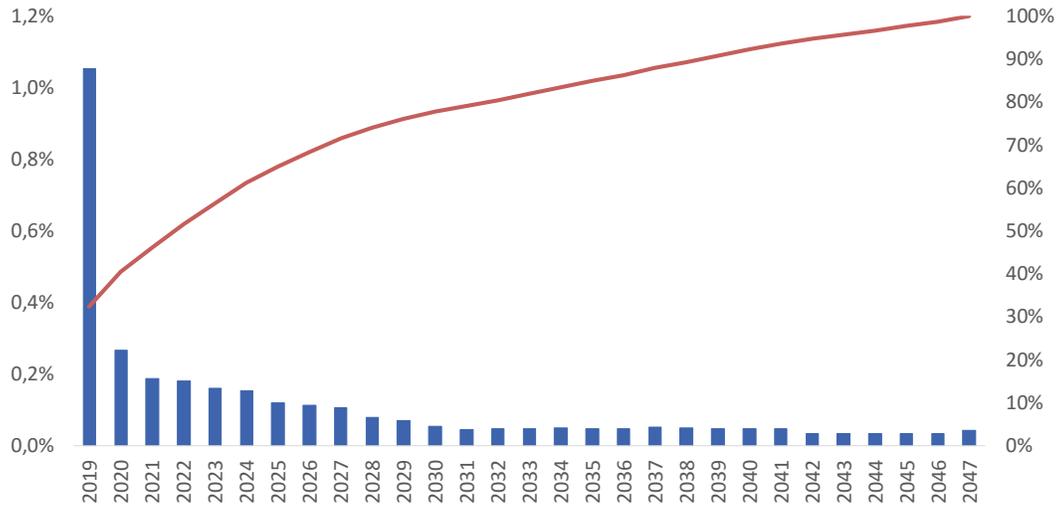
Al culminar 2018, el total de vigencias futuras autorizadas¹⁰ por el conjunto de gobernaciones y alcaldías fue equivalente al 3,3% del PIB, lo que reflejó un incremento de 0,6% del PIB con respecto a 2017. Aunque las autorizaciones anticipadas de gasto abarcan hasta el año 2047¹¹, las mayores presiones fiscales son de corto plazo: el 52% del total se agrupa en el periodo 2019 - 2022 (Gráfico 3).

Si bien las vigencias futuras podrían generar inflexibilidades en los presupuestos territoriales al restar margen de maniobra sobre los ingresos esperados, es preciso señalar que las mismas se encontraban concentradas en los departamentos de Cundinamarca y Antioquia, los distritos de Bogotá y Barranquilla y el municipio de Rionegro (Antioquia) (64% del total), entidades que, con excepción de esta última, son los mayores generadores de ingresos de los gobiernos subnacionales.

¹⁰ Precios de 2018.

¹¹ Principalmente para la Primera Línea del Metro de Bogotá y el Sistema Operativo de Movilidad del Municipio de Rionegro (Antioquia).

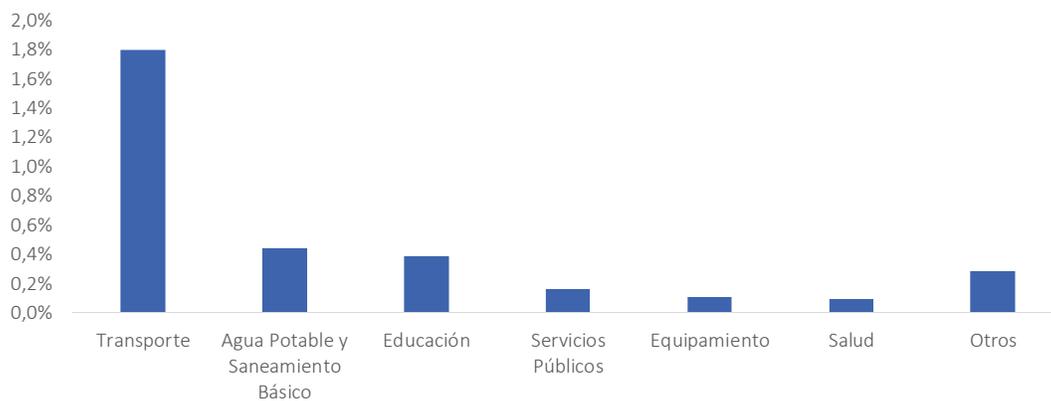
Gráfico 3
VIGENCIAS FUTURAS AUTORIZADAS
% del PIB y % acumulado



Fuente: Cálculos DAF con datos FUT y Secretarías de Hacienda

Además, teniendo en cuenta que el 81% (2,6% del PIB) de las vigencias futuras se encontraba orientado a los sectores de infraestructura vial, agua potable y educación, es posible afirmar que las mismas serán un motor para el dinamismo de la inversión pública regional en los próximos años (Gráfico 4).

Gráfico 4
VIGENCIAS FUTURAS AUTORIZADAS POR SECTOR
% del PIB



Fuente: Cálculos DAF con datos FUT y Secretarías de Hacienda

Recuadro: Fortalecimiento Patrimonial de las Entidades Territoriales

Los gobiernos territoriales continuaron adelantando esfuerzos dirigidos a depurar y cubrir su pasivo pensional. Y debido a ello, con corte al 31 de diciembre de 2018, quedó cubierto 62% de este pasivo (Tabla 3).

Tabla 3
CUBRIMIENTO PASIVO PENSIONAL TERRITORIAL A DICIEMBRE 31 DE 2018¹²
Billones de Pesos y Porcentajes

Nivel	Pasivo Pensional estimado	Aportes al FONPET	% del pasivo cubierto
Departamentos	39,4	25,8	65%
Capitales	22,1	9,5	43%
No Capitales	12,4	10,5	85%
TOTAL	73,8	45,7	62%

Fuente: DAF con datos suministrados por la Dirección de Regulación de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En 2018 ninguna entidad inició proceso para acogerse a una reestructuración de pasivos y tan solo 2 municipios¹³ suscribieron un acuerdo en el marco de la Ley 550 de 1999. Por su parte, 6 municipios terminaron acuerdos de este tipo¹⁴.

Así, al culminar 2018, 26 entidades territoriales de las 1.133 existentes en el país, estaban ejecutando programas de ajuste fiscal, la totalidad de los mismos de insolvencia fiscal: seis departamentos (Caldas, Córdoba, Magdalena, Nariño, Sucre y Valle), cuatro municipios capitales (Montería, Quibdó, Sincelejo y Valledupar) y dieciséis municipios no capitales¹⁵.

Con corte a 31 de diciembre de 2018, los gobiernos territoriales reestructuraron pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999 por una suma que, después de incorporaciones y depuraciones, totalizó \$6,7 billones. De estos, al cierre de vigencia se habían saldado \$5,5 billones, quedando pendiente el pago del 18% del total de la deuda. En 2018 los pagos realizados alcanzaron \$266.577 millones, de los cuales el 78% corresponde a obligaciones del orden departamental¹⁶ y el 22% al pago de deudas municipales¹⁷.

¹² Pasivo con corte diciembre de 2017 y aportes con corte diciembre de 2018.

¹³ Barbacoas (Nariño) y Cisneros (Antioquia).

¹⁴ Departamento del Caquetá, Armero (Tolima), El Molino (La Guajira), Honda (Tolima), Libano (Tolima) y San Juan de Urabá (Antioquia). En 5 de estas entidades se culminó el acuerdo de forma anticipada y en una (Armero) conforme al plazo establecido en el acuerdo.

¹⁵ Ayapel, Barbacoas, Buenos Aires, Cisneros, Guapi, Herveo, Magangué, Puerto Libertador, Sabanalarga, San Andrés de Sotavento, San Pelayo, Silvia, Sincé, Soledad, Támesis y Toledo. Este listado no tiene en cuenta entidades en proceso de adopción.

¹⁶ Valle del Cauca (33%), Córdoba (21%), Magdalena (13%), Caldas (11%) y Sucre (1%).

¹⁷ Principalmente de Valledupar (8%), Sincelejo (3%), Montería (3%), Quibdó (2%) y Soledad (2%).

Tabla 4
PASIVOS TERRITORIALES REESTRUCTURADOS EN EL MARCO DE LA LEY 550 DE 1999
A 31 DE DICIEMBRE DE 2018

Millones de Pesos

Tipo de Acreedor	Total Acreencias Reestructuradas (A)	Pagos Realizados (B)	Saldos Pendientes de Pago (C)	% Pendiente de Pago (C/A)
Trabajadores y Pensionados	873.269	828.154	45.115	5%
Entidades Públicas y Seguridad Social	2.177.126	1.713.694	463.432	21%
Entidades Financieras	1.420.654	1.268.572	152.082	11%
Otros acreedores (1)	868.798	765.045	103.753	12%
Cuentas en Investigación administrativa	318.440	220.124	98.316	31%
Litigio y contingencias judiciales	1.047.809	692.625	355.184	34%
TOTAL	6.642.415	5.197.836	1.217.882	18%

(1) principalmente proveedores de bienes y servicios

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Vale la pena destacar la culminación del Acuerdo de Ley 550 del Distrito de Barranquilla¹⁸, en el cual se reestructuraron pasivos por \$963.635 millones, equivalente al 14,4% del total nacional (\$6,7 billones). El cumplimiento del acuerdo le ha permitido a Barranquilla fortalecer su recaudo propio, impulsar la inversión pública y, en definitiva, consolidarse como una de las entidades territoriales más sostenibles del país, situación que se ha visto reflejada en el desarrollo económico de la ciudad y que ha impactado significativamente sus indicadores sociales¹⁹.

A su vez, cabe subrayar la finalización exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Santiago de Cali²⁰, cumpliendo con la totalidad del pago del crédito por \$126.000 millones para la reforma administrativa y de \$444.700 millones para la reestructuración de su deuda financiera. Así, se abrió una oportunidad para que la entidad reoriente un monto de rentas significativo a la financiación de la inversión.

¹⁸ Acuerdo terminado el 31 de diciembre de 2017 por haberse cumplido el plazo establecido.

¹⁹ El desempleo en el Distrito de Barranquilla ha tenido un comportamiento decreciente entre las vigencias 2001 y 2018 pasando del 15,6% a 8,5%. Entre tanto, al finalizar 2018 el 21,1% de la población estaba en situación de pobreza monetaria frente a 27% del nivel nacional; y el coeficiente de Gini se ubicó en 0,44, siendo inferior al promedio nacional (0,52). Así mismo, el cubrimiento de la prestación de servicios de educación, salud, agua potable, acceso a internet, entre otros, se ubica por encima del promedio (ver IVF Barranquilla 2018).

²⁰ 1° de octubre de 2018.

III. FINANZAS PÚBLICAS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

3.1 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En 2018, el país contaba con 1.198.238 servidores públicos²¹, de los cuales el 73% correspondía a la rama ejecutiva del orden nacional y el 18% al orden territorial. Del total de cargos, el 54% estaba concentrado en alcaldías capitales y el 46% en las gobernaciones.

Las administraciones centrales de los departamentos y municipios capitales contaban con 59.763 cargos provistos²², de los cuales el 58% estaba ubicado en los despachos y otros²³, seguido de las secretarías de educación (26%)²⁴, organismos de control (12%) y las secretarías de salud (5%).

El número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos evidenció una tasa de profesionalización del 49%. Adicionalmente, el 73% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 14% libre nombramiento y remoción, el 10% planta temporal, 3% trabajadores oficiales y 1% de periodo fijo. El porcentaje de profesionalización fue 8 puntos superior en los departamentos que en las capitales y, en cuanto a la estructura de vinculación, la distribución fue similar para ambos niveles de gobierno.

Al número de cargos provistos en las administraciones centrales de departamentos y municipios capitales se suman 140.708 cargos provistos de la planta docente²⁵ de los cuales el 7% corresponde a directivos docentes, el 88% a docentes y el 5% a administrativos.

El costo de las plantas de personal²⁶ de las administraciones centrales de los departamentos y capitales ascendió a \$3 billones, el de la planta docente a \$5 billones, y la contratación de órdenes de prestación de servicios totalizó \$3 billones²⁷; de estos últimos, el 81% se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 19% al de funcionamiento.

A nivel institucional, en la mayoría de entidades analizadas se continúan presentando inadecuadas estructuras organizacionales, plantas de personal que dificultan el cumplimiento de sus objetivos y, en algunos casos, bajas tasas de profesionalización de los servidores públicos; siendo recomendable iniciar procesos de fortalecimiento institucional mediante el diseño y la implementación de procesos administrativos, estructuras, plantas y manuales de funciones tipo, en función de las capacidades específicas.

²¹ Ver, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. XV. Pacto por una gestión pública efectiva. Instituciones modernas y capaces de promover el desarrollo económico y social. Departamento Nacional de Planeación.

²² Teniendo en cuenta información de la CGR.

²³ Se consideran todas las dependencias de la entidad distintas a salud y educación, a saber: secretarías de gobierno, planeación, infraestructura, cultura y turismo, deporte, oficinas de control interno, oficina jurídica, entre otros

²⁴ Sin docentes.

²⁵ Dato calculado a partir del reporte de la categoría CGR Personal y Costos. Se incluye en el análisis los cargos de las Instituciones Educativas, como quiera que se trata de servicios de personal directamente relacionados con la prestación del servicio educativo, y sus gastos asociados hacen parte integral de los presupuestos de inversión de los departamentos, los cuales se financian con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Ley 715 de 2001. Sobre el particular, cabe precisar que, según la información del Ministerio de Educación Nacional, la planta viabilizada a las gobernaciones y municipios capitales fue de 313.523, superior al número de cargos provistos reportado a la CGR.

²⁶ Asignación básica y prestaciones sociales. No incluye contribuciones inherentes a la nómina

²⁷ Además, el costo de la planta docente de los departamentos y municipios capitales según FUT fue de \$16.3 billones (\$13, 8 billones docentes, \$1.3 billones directivos docentes, \$1.2 billones administrativos de los establecimientos educativos).

3.2 ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

3.2.1 INGRESOS

3.2.1.1 INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR²⁸

Los ingresos totales del conjunto de los departamentos y municipios capitales crecieron 5,1% real entre 2017 y 2018, alcanzando los \$76,4 billones (8% del PIB) (Tabla 5). El ritmo de aumento de las capitales (7,9%) fue superior al exhibido por las gobernaciones (1,7%).

El dinamismo evidenciado en las partidas de financiamiento explicó el incremento observado en los ingresos. La venta de activos y los desembolsos de crédito fueron los únicos rubros en registrar tasas de crecimiento notorias. Este comportamiento fue impulsado por el proceso de enajenación de acciones del Grupo de Energía de Bogotá y los desembolsos de crédito obtenidos por las ciudades capitales²⁹. Los recursos del balance también crecieron, pero a un menor ritmo que el registrado el año anterior. Así, estas partidas vieron incrementada su participación frente al total de ingresos.

Los ingresos corrientes crecieron a tasas moderadas. Aunque el recaudo tributario presentó mayor dinamismo que el experimentado el año anterior, la situación fue contraria para los ingresos no tributarios³⁰ y las transferencias.

En todo caso, el incremento de los ingresos de carácter recurrente alcanzó a compensar la contracción de los ingresos de capital, los cuales, excepto retiros del FONPET, mostraron una tendencia generalizada al descenso, destacándose los menores excedentes financieros (asociados a un efecto base derivado de los ingresos extraordinarios recibidos por utilidades del Grupo de Energía de Bogotá en 2017)³¹ y los más bajos rendimientos financieros obtenidos.

Los ingresos de recaudo propio crecieron en línea con el desempeño de la actividad económica nacional y alcanzaron el 2,8% del PIB.

²⁸ 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 III de 1996).

²⁹ Principalmente Barranquilla, Medellín, Cartagena y Cali.

³⁰ Teniendo en cuenta que estos ingresos cayeron en las ciudades capitales (principalmente Cali y Barranquilla).

³¹ Liberación de reservas destinadas a financiar componentes asociados a la Primera Línea del Metro. Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2029. Bogotá, Distrito Capital. Página 60.

Tabla 5³²
INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES DIFERENTES AL SGR
 Millones de Pesos Constantes de 2018

CONCEPTO	2017	2018	Crecimiento Real 2018 / 2017	% del Total 2017	% del Total 2018
INGRESOS CORRIENTES	55.246.586	56.262.616	1,8%	76,0%	73,6%
Tributarios	22.890.081	23.466.772	2,5%	31,5%	30,7%
No Tributarios	4.204.446	4.199.089	-0,1%	5,8%	5,5%
Ingresos por Transferencias	28.152.059	28.596.755	1,6%	38,7%	37,4%
INGRESOS DE CAPITAL	8.047.529	7.528.624	-6,4%	11,1%	9,8%
Cofinanciación	888.973	874.277	-1,7%	1,2%	1,1%
Regalías y Compensaciones sistema anterior al SGR	276.965	235.453	-15,0%	0,4%	0,3%
Rendimientos Financieros	1.233.413	1.019.861	-17,3%	1,7%	1,3%
Excedentes Financieros	2.433.963	2.166.053	-11,0%	3,3%	2,8%
Desahorro FONPET	2.182.347	2.256.029	3,4%	3,0%	3,0%
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otros)	1.031.868	976.950	-5,3%	1,4%	1,3%
Recursos del Crédito	1.315.003	2.139.751	62,7%	1,8%	2,8%
Recursos del Balance	8.102.329	8.792.586	8,5%	11,1%	11,5%
Venta de Activos y Reducción de Capital	15.238	1.712.119	11136,2%	0,0%	2,2%
INGRESOS TOTALES	72.726.684	76.435.696	5,1%	100,0%	100,0%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Los ingresos tributarios aumentaron 2,5% en términos reales (Tabla 6), superior a lo registrado en 2017. Por nivel de gobierno, los tributos departamentales exhibieron un leve retroceso real, que en el consolidado alcanzó a ser compensado por los municipios capitales. Es preciso mencionar que la caída del recaudo tributario en los departamentos se encuentra asociada a la reclasificación del ingreso del monopolio de licores, vinos y aperitivos (teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 1816 de 2016), puesto que los recursos obtenidos por este concepto deben considerarse como una participación, es decir, como un ingreso no tributario. Al incluir dichos recursos en el cálculo, las administraciones centrales departamentales obtendrían una variación positiva, y el crecimiento agregado para departamentos y capitales subiría al 4% real.

Como se puede apreciar en la tabla 6, los tributos más dinámicos fueron cigarrillos, estampillas, impuesto predial y el grupo denominado otros ingresos tributarios, con tasas superiores al 6% real; mientras tanto, licores y cerveza fueron los únicos rubros en contabilizar caídas. El impuesto de industria y comercio creció 2% real, ritmo mayor al evidenciado el año anterior.

³² No incluye los recursos que amparaban reservas presupuestales constituidas en 2017 para completar su proceso de ejecución en 2018.

Tabla 6
INGRESOS DE RECAUDO PROPIO
Millones de Pesos Constantes de 2018

CONCEPTO	2017	2018	Crecimiento Real 2018 / 2017	% del Total 2017	% del Total 2018
TRIBUTARIOS	22.890.081	23.466.772	2,5%	84,5%	84,8%
Impuesto de Industria y Comercio	5.988.014	6.108.363	2,0%	22,1%	22,1%
Impuesto Predial Unificado	5.070.523	5.395.661	6,4%	18,7%	19,5%
Impuestos al Consumo	4.673.790	4.458.722	-4,6%	17,2%	16,1%
<i>Cerveza</i>	2.578.787	2.560.721	-0,7%	9,5%	9,3%
<i>Licores</i>	1.218.041	794.265	-34,8%	4,5%	2,9%
<i>Cigarrillos y Tabaco</i>	876.963	1.103.736	25,9%	3,2%	4,0%
Estampillas	1.448.700	1.611.343	11,2%	5,3%	5,8%
Vehículos Automotores	1.414.169	1.467.125	3,7%	5,2%	5,3%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.343.511	1.356.294	1,0%	5,0%	4,9%
Registro y Anotación	1.103.194	1.108.213	0,5%	4,1%	4,0%
Otros Ingresos Tributarios	1.848.179	1.961.051	6,1%	6,8%	7,1%
NO TRIBUTARIOS	4.204.446	4.199.089	-0,1%	15,5%	15,2%
Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	3.139.489	3.364.596	7,2%	11,6%	12,2%
Otros no tributarios	1.064.957	834.493	-21,6%	3,9%	3,0%
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	27.094.527	27.665.861	2,1%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Los efectos derivados de la reforma del impuesto al consumo de cigarrillos se mantuvieron, ello considerando que la Ley 1819 de 2016 contempló un incremento tarifario del 50% para la vigencia 2018³³.

Por su parte, los recaudos por concepto de estampillas se vieron positivamente influenciados tanto por el ciclo político presupuestal, dada la mayor inversión en el tercer año de gobierno territorial, como por el ciclo del SGR, ante la culminación del bienio 2017-2018.

El impuesto predial se vio favorecido, en general, por los procesos de gestión de cobro implementados en los municipios y, de forma particular, por los efectos derivados de actualizaciones catastrales realizadas en algunas ciudades³⁴. La desaceleración del crecimiento del sector de la construcción impidió un mayor repunte de este tributo.

El dinamismo de la inversión también fue un factor determinante del impulso experimentado en los otros ingresos tributarios, dados los más altos recursos obtenidos por concepto de contribución sobre contratos de obra pública. Este resultado se reforzó producto del buen desempeño del impuesto sobre el servicio de alumbrado público (que presentó incrementos tarifarios en varias entidades).

³³ La cajetilla de veinte unidades pasó de una tarifa de \$1.400 en 2017 a \$2.100 en 2018.

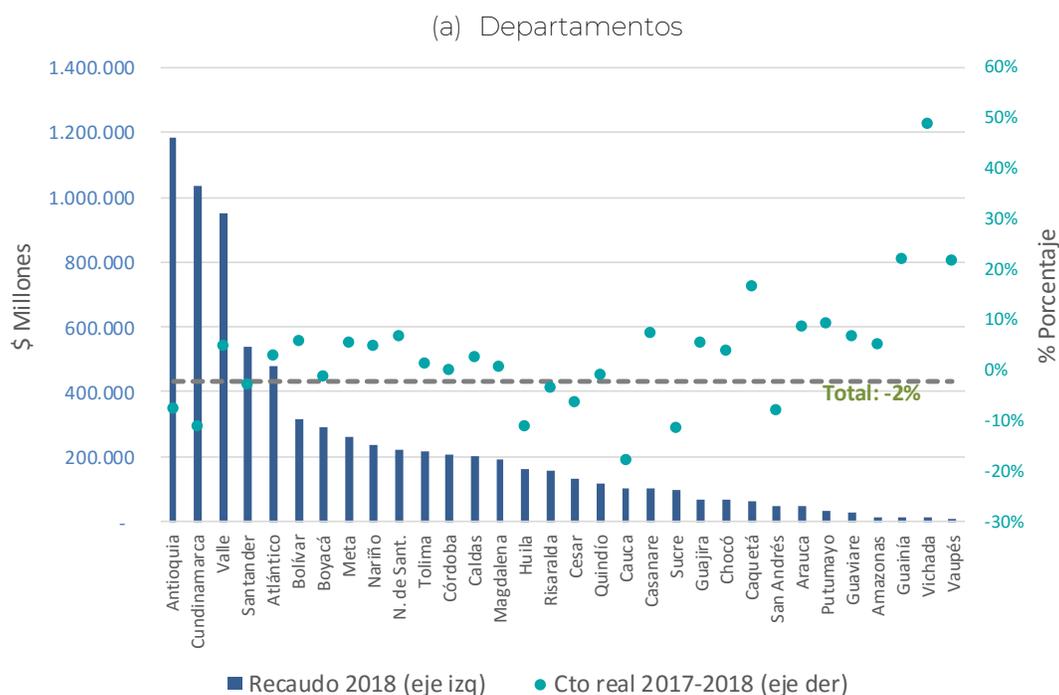
³⁴ Se destacan Barranquilla y Bucaramanga.

El impuesto al consumo de licores experimentó un descenso por segundo año consecutivo; sin embargo, dicha contracción se atenúa al incluir la participación en el ejercicio del monopolio³⁵. El cambio metodológico en el cálculo de las bases gravables de liquidación del impuesto por parte del DANE³⁶ también afectó el comportamiento de los ingresos obtenidos. Por su parte, el impuesto al consumo de cerveza aumentó por debajo de la inflación causada en 2018³⁷.

Cabe mencionar que los mejores resultados evidenciados en los sectores de comercio e industria manufacturera posibilitaron que el ICA, aunque creciera a una tasa moderada, mejorara frente a la dinámica observada en 2017.

En los departamentos, los mayores incrementos se presentaron en Vichada, Guainía y Vaupés y las caídas más pronunciadas en Cauca, Sucre y Cundinamarca; en ciudades capitales los aumentos más significativos se dieron en Mocoa, Quibdó, Riohacha y los mayores retrocesos en Puerto Carreño, San José del Guaviare y Mitú. En el Gráfico 5 se detallan las participaciones en el recaudo tributario, así como las tasas de crecimiento registradas en gobernaciones y alcaldías capitales, al cierre de 2018³⁸.

Gráfico 5
DINÁMICA DEL RECAUDO TRIBUTARIO 2018
Millones de pesos y Porcentajes

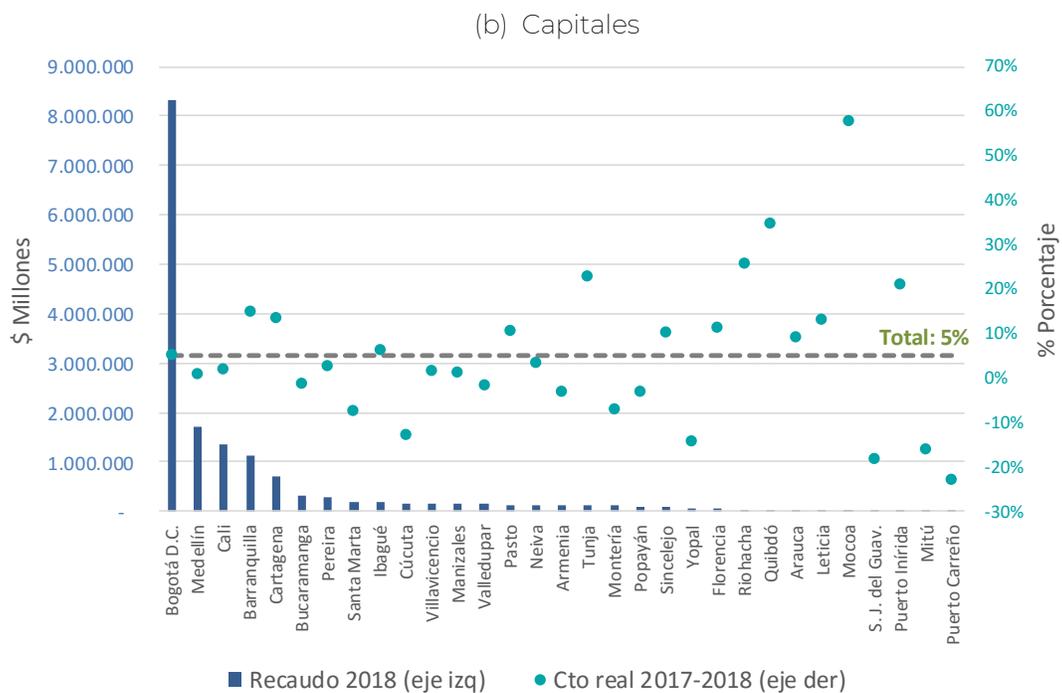


³⁵ Al considerar la participación en el monopolio, la caída sería del 9% real.

³⁶ El cambio realizado por la metodología anterior consistió fundamentalmente en no promediar sólo los precios de venta final (al consumidor final sin impuesto), sino todos los precios desde el inicio de la cadena de comercialización hasta la venta final, de modo que las bases gravables de liquidación de todos los licores, vinos y aperitivos se redujeron.

³⁷ 3,18% según IPC del DANE.

³⁸ Los detalles de los resultados tributarios pueden consultarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad, por medio de la siguiente ruta web: www.minhacienda.gov.co >> Gestión Misional >> Apoyo Fiscal a Entidades Territoriales.



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

El incremento de los ingresos no tributarios estuvo fundamentalmente vinculado a las medidas de cobro coactivo implementadas por algunas entidades, que significaron mayores recursos recibidos por concepto de multas de tránsito y transporte; además del aumento en los ingresos derivados de la participación del monopolio (por efectos de reclasificación en algunos departamentos).

3.2.2 INGRESOS DEL SGR

Al finalizar el bienio 2017-2018, los departamentos y ciudades capitales contaron con ingresos del SGR³⁹ por \$10,9 billones (Tabla 7), monto equivalente al 1,1% del PIB y al 14% de las demás fuentes de ingreso, lo que demuestra su representatividad en la estructura de financiamiento de estos niveles de gobierno. El 93% del total estuvo en cabeza de las gobernaciones, y el 7% de las alcaldías capitales.

Los departamentos con un más alto monto de recursos del SGR fueron Meta (12%), Bolívar (7%), Cesar (6%) y Casanare (5%). Entre tanto, los municipios capitales con mayor disponibilidad fueron Bogotá, Riohacha, Sincelejo, Cartagena, Arauca y Montería, que en conjunto agruparon el 4,2% del total.

El Fondo de Compensación Regional, las Asignaciones Directas y el Fondo de Desarrollo Regional concentraron el 79% del total de recursos disponibles. Por su parte, las rentas de capital representaron el 7% del total: 3% desembolsos de crédito y 4% recursos del balance.

³⁹ Información de presupuesto definitivo reportada por las entidades a la CGR.

Tabla 7
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES
Millones de Pesos

Concepto	BIENALIDAD 2017 - 2018			Composición Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Ingresos corrientes	9.444.535	771.893	10.216.429	93%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	80.788	8.712	89.501	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	2.762.774	278.069	3.040.843	28%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	923.821	30.949	954.769	9%
Fondo de Desarrollo Regional	2.058.231	132.471	2.190.702	20%
Recursos para la Paz	501.880	0	501.880	5%
Fondo de Compensación Regional	3.113.239	252.020	3.365.260	31%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	0	0	0	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	3.803	69.671	73.474	1%
Ingresos de Capital	722.918	4.241	727.159	7%
Recursos del Crédito	341.147	0	341.147	3%
Recursos del Balance	381.771	4.241	386.012	4%
Rendimientos por Operaciones Financieras	0	0	0	0%
Desahorro FONPET	0	0	0	0%
TOTAL SGR	10.167.453	776.134	10.943.587	100%

Fuente: DAF con datos de la CGR

3.3 GASTOS

3.3.1 GASTOS FINANCIADOS CON INGRESOS DIFERENTES AL SGR

En 2018 los gastos comprometidos por los departamentos y municipios capitales registraron un crecimiento real del 5,5% (Tabla 8), resultado levemente superior al exhibido por los ingresos. Al finalizar el año totalizaron \$69,5 billones, equivalentes al 7,1% del PIB. El ritmo de ascenso de los gastos en las ciudades capitales (8,3%) fue superior al exhibido por los departamentos (1,5%).

El incremento de los gastos fue impulsado por el dinamismo de la inversión⁴⁰, la cual creció 7,2% real dada la decisión de acelerar la ejecución de los Planes de Desarrollo en el tercer año de gobierno territorial. De este modo, con respecto al total de gastos, aquellos asociados a inversión ganaron 1,3 puntos porcentuales de participación frente al año anterior y alcanzaron el 82,7% al cierre de 2018.

Los compromisos asociados a bonos pensionales y cuotas partes de bono pensional, así como los aportes al fondo de contingencias exhibieron las más altas tasas de crecimiento, no obstante, tan solo representaron el 0,6% del total de gastos para los niveles de gobierno analizados. Por su parte, las amortizaciones de deuda crecieron de forma moderada (Tabla 8). Los demás rubros de gasto atenuaron la tendencia al alza al contabilizar retrocesos en términos reales.

⁴⁰ Gastos operativos en sectores sociales, formación bruta de capital y déficit fiscal de vigencias anteriores por inversión.

Tabla 8
GASTOS COMPROMETIDOS SIN SGR
 Millones de pesos Constantes de 2018

CONCEPTO	2017	2018	Crecimiento Real 2018 / 2017	% del Total 2017	% del Total 2018
Funcionamiento	10.457.364	10.059.201	-3,8%	15,9%	14,5%
Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	233.603	332.155	42,2%	0,4%	0,5%
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	33.205	43.159	30,0%	0,1%	0,1%
Intereses y Comisiones de Deuda	567.893	565.627	-0,4%	0,9%	0,8%
Inversión	53.644.400	57.504.105	7,2%	81,4%	82,7%
Amortizaciones Deuda Pública	969.132	993.836	2,5%	1,5%	1,4%
GASTOS TOTALES	65.905.597	69.498.082	5,5%	100%	100%

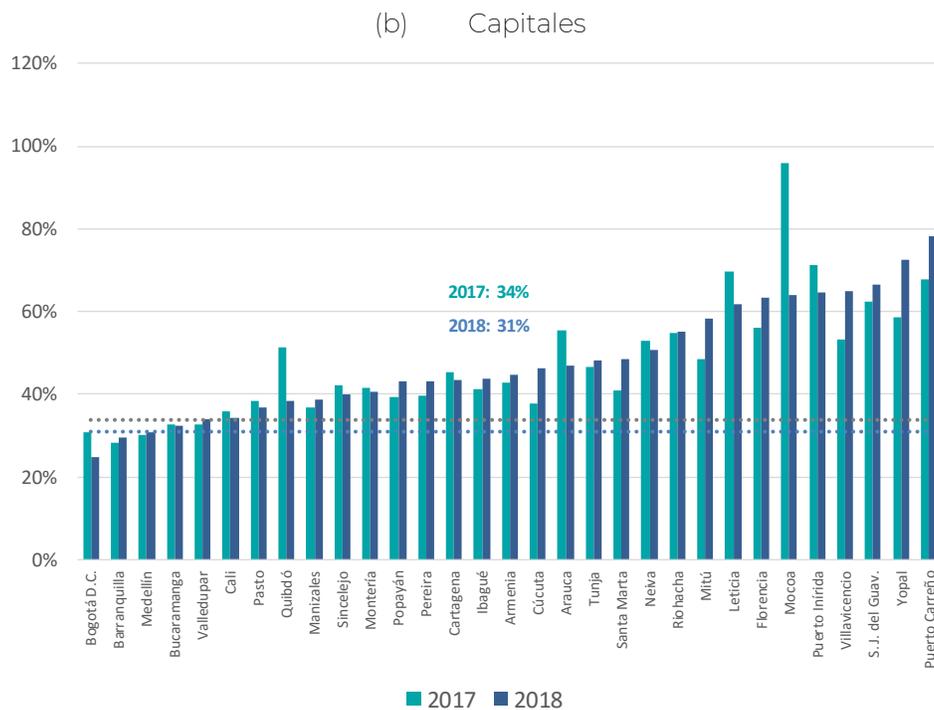
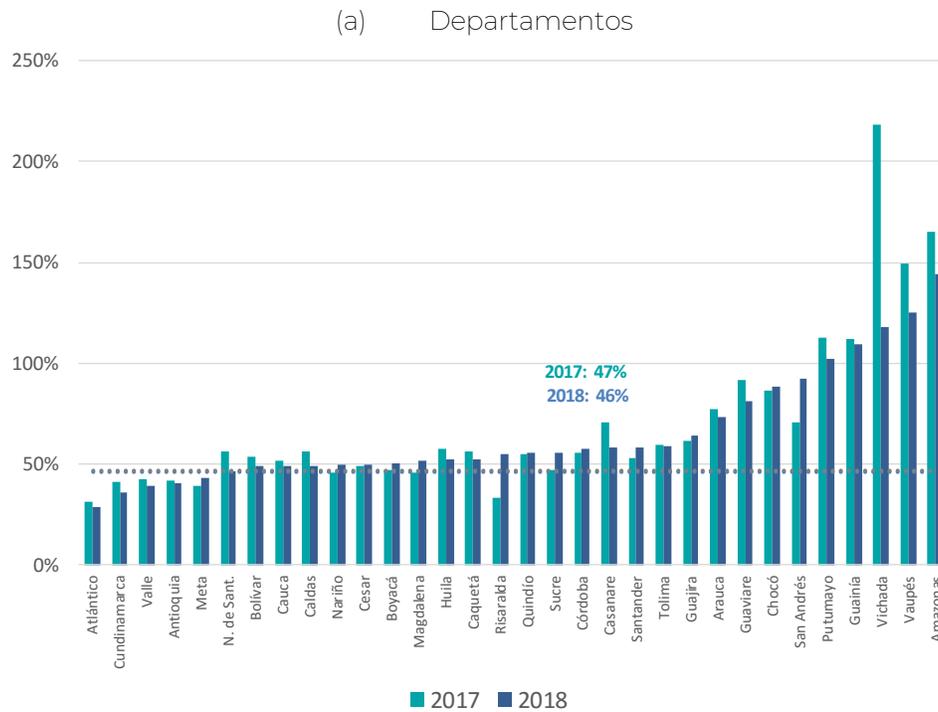
Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Igual que lo observado en 2017, al tiempo que los ingresos de recaudo propio repuntaron, los gastos de funcionamiento registraron una caída en términos reales. Este comportamiento se explicó principalmente por la reducción de las transferencias corrientes tanto en los departamentos como en las ciudades capitales, debido a: i) la disminución de gastos de mesadas pensionales, dado que algunas entidades lograron financiar dichas erogaciones con rendimientos financieros generados por el patrimonio autónomo para provisión pensional; ii) menores recursos transferidos a las entidades descentralizadas propiedad de los municipios capitales; y iii) el descenso en los gastos por sentencias y conciliaciones.

Gracias a ello, la relación entre gastos de funcionamiento y recaudo propio continuó mejorando y con ello aumentó la capacidad de las entidades para disponer de mayores recursos en inversión. En los departamentos dicha relación pasó de 47% a 46% y en las capitales de 34% a 31%. Las mejoras más significativas se dieron en los departamentos de Vichada, Vaupés y Amazonas, y en los municipios de Mocoa, Quibdó y Arauca; mientras que los deterioros más notorios se evidenciaron en las gobernaciones de Risaralda, San Andrés y Sucre, y las alcaldías de Yopal, Villavicencio y Puerto Carreño. Los detalles por entidad se pueden apreciar en el Gráfico 6⁴¹.

⁴¹ Las explicaciones de estos resultados pueden detallarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad, por medio de la siguiente ruta web: www.minhacienda.gov.co >> Gestión Misional >> Apoyo Fiscal a Entidades Territoriales.

Gráfico 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO COMO PORCENTAJE DEL RECAUDO PROPIO 2018
 Porcentajes



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Los gastos en intereses de deuda interna y externa disminuyeron frente al año anterior, producto de las menores tasas de interés internas⁴² y, como se verá más adelante, del cambio en la composición del portafolio de deuda, en el que se disminuyó la representatividad de las obligaciones externas.

Adicionalmente, del total de inversión ejecutada por los departamentos y municipios capitales en 2018, el 71% correspondió a gastos operativos en sectores sociales – en los sectores educación y salud principalmente –, el 27% se orientó a la formación bruta de capital – predominantemente en vías y otros sectores –, y el 2% a déficit fiscal de vigencias anteriores (Tabla 9)⁴³.

Tabla 9
INVERSIÓN POR TIPO Y SECTOR (SIN SGR)
Millones de pesos

CONCEPTO	2018	% del Total 2018
Inversión Social	40.748.959	71%
Educación	21.608.215	38%
Salud	9.686.341	17%
Agua potable y saneamiento básico	597.382	1%
Vivienda	127.228	0%
Otros sectores	8.729.794	15%
Formación Bruta de Capital	15.703.405	27%
Educación	1.578.519	3%
Salud	667.092	1%
Agua potable	1.113.892	2%
Vivienda	453.597	1%
Vías	5.524.605	10%
Otros sectores	6.365.700	11%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	1.051.741	2%
INVERSIÓN TOTAL	57.504.105	100%

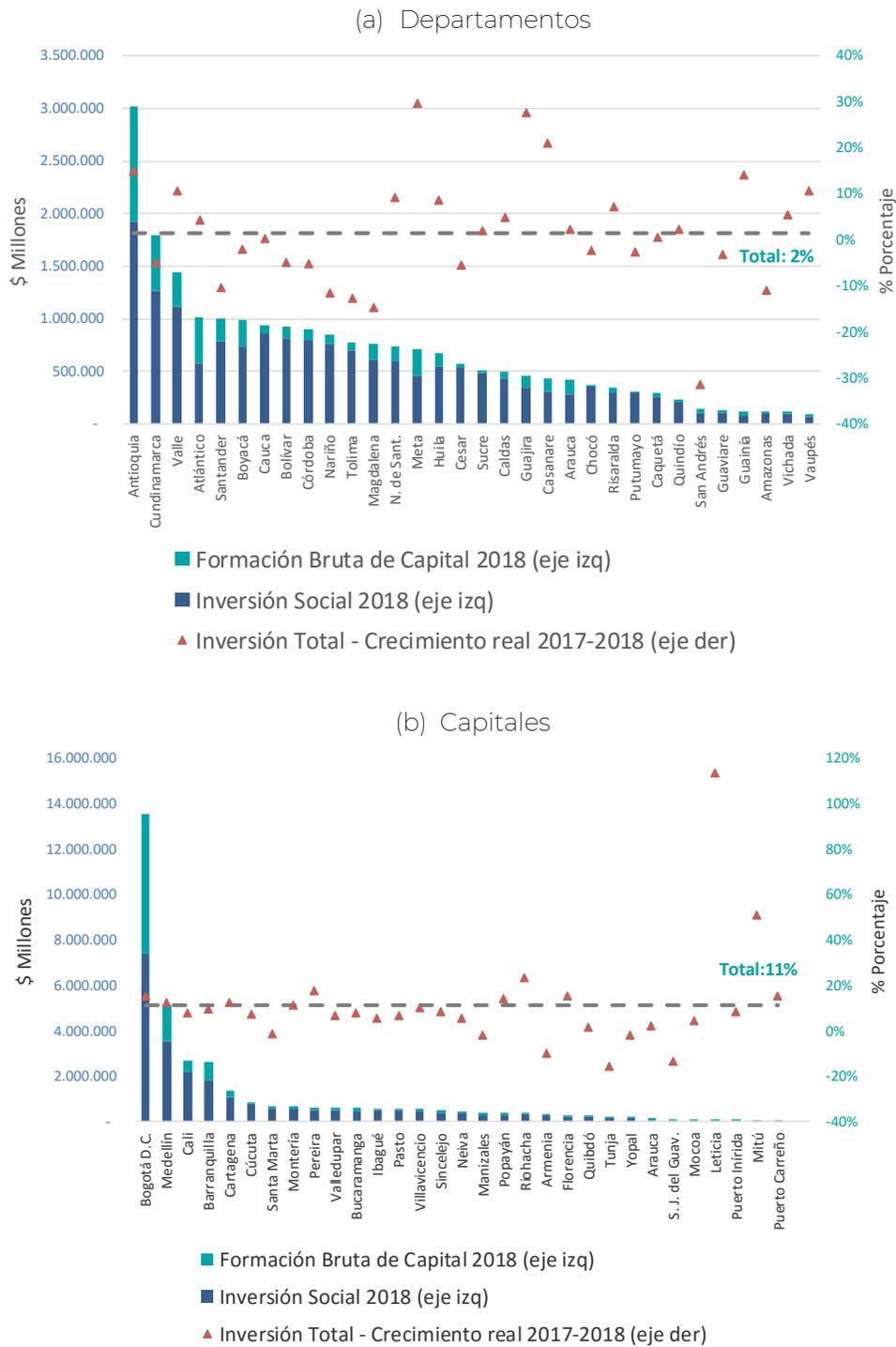
Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

La mayoría de departamentos y municipios capitales contabilizaron incrementos de la inversión al cierre de 2018. Por entidad, las más altas tasas de crecimiento real se registraron en los departamentos de Meta, Guajira y Casanare, y las ciudades de Leticia, Mitú y Riohacha. En todo caso, el ritmo de crecimiento de las ciudades capitales fue superior al exhibido por los departamentos. (Gráfico 7).

⁴² En promedio, la DTF pasó de 5,99% en 2017 a 4,71% en 2018.

⁴³ Debido a ajustes metodológicos realizados, no se incluye la comparación con la vigencia 2017. Ver anexo metodológico de este informe.

Gráfico 7
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN SIN SGR⁴⁴
 Millones de pesos y Porcentajes de crecimiento real



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

⁴⁴ No incluye déficit de vigencias anteriores por inversión.

3.3.2 GASTOS FINANCIADOS CON SGR

Con cargo a los recursos del SGR⁴⁵ se efectuaron compromisos de gasto por \$8,1 billones (0,8% del PIB) al cierre del bienio 2017 - 2018 (Tabla 10); 93% ejecutados por los departamentos y 7% por los municipios capitales.

Del total, el 95% correspondió a gastos de inversión – equivalentes al 14% de la inversión ejecutada con las demás fuentes de ingreso –, los cuales se destinaron principalmente a apalancar proyectos de infraestructura vial (41%), capacitación y bienestar del recurso humano (10%), investigación y estudios (8%), agua potable y saneamiento (7%), dotación de equipos, materiales y suministros (6%), y alimentación escolar (5%).

Tabla 10
COMPROMISOS DE GASTO CON SGR
Millones de Pesos

Concepto	BIENALIDAD 2017 - 2018			Composicion Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Gastos de Funcionamiento	138.742	2.174	140.916	2%
Gastos de Inversión	7.148.107	567.456	7.715.563	95%
Servicio de la Deuda	259.141	0	259.141	3%
Intereses y Comisiones	57.112	0	57.112	1%
Amortizaciones	202.029	0	202.029	2%
TOTAL COMPROMISOS SGR	7.545.990	569.630	8.115.620	100%

Fuente: DAF con datos de la CGR

3.4 DEUDA PÚBLICA

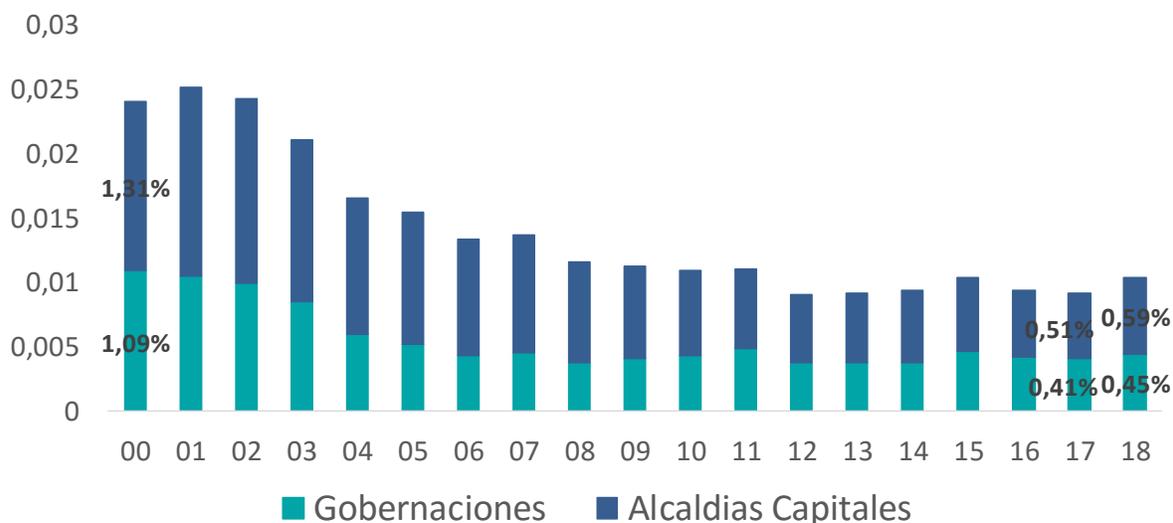
Al culminar 2018, la deuda pública de los niveles de gobierno analizados representó el 78% del total de obligaciones financieras de las administraciones centrales territoriales y 21% de la deuda pública subnacional⁴⁶.

Frente a la vigencia anterior, los departamentos y municipios capitales incrementaron sus necesidades de financiamiento con crédito, de tal forma que el saldo de la deuda pública aumentó de 0,92% a 1,03% del PIB (Gráfico 8). El 57% de estas obligaciones estaba concentrado en las alcaldías capitales y el 43% en las gobernaciones.

⁴⁵ Correspondientes al cierre del bienio 2017-2018. Información reportada por las entidades a la CGR.

⁴⁶ Administraciones centrales y entidades descentralizadas.

Gráfico 8
SALDO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES
% del PIB



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

El aumento se explicó enteramente por las obligaciones internas en nuevos créditos otorgados por la banca comercial y en bonos, pues disminuyeron la deuda otorgada por la Nación y las obligaciones financieras contraídas con los INFIS, lo mismo que el saldo de la deuda externa, especialmente las obligaciones con la banca multilateral (Tabla 11).

En consecuencia, se incrementó de forma importante la participación de las obligaciones internas en el portafolio de deuda, alcanzando el 77,9% del total (5,3 puntos porcentuales más que lo contabilizado en 2017), en detrimento de la deuda externa, que pasó a representar el 22,1%.

De igual manera, la exposición de los departamentos y ciudades capitales a riesgos de tipo cambiario continuó su tendencia descendente, máxime considerando que, además de la menor participación en el total, algunas entidades contaban con mecanismos de cobertura.

Tabla 11
COMPOSICIÓN DEUDA PÚBLICA DE LAS GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES
POR TIPO DE ACREEDOR

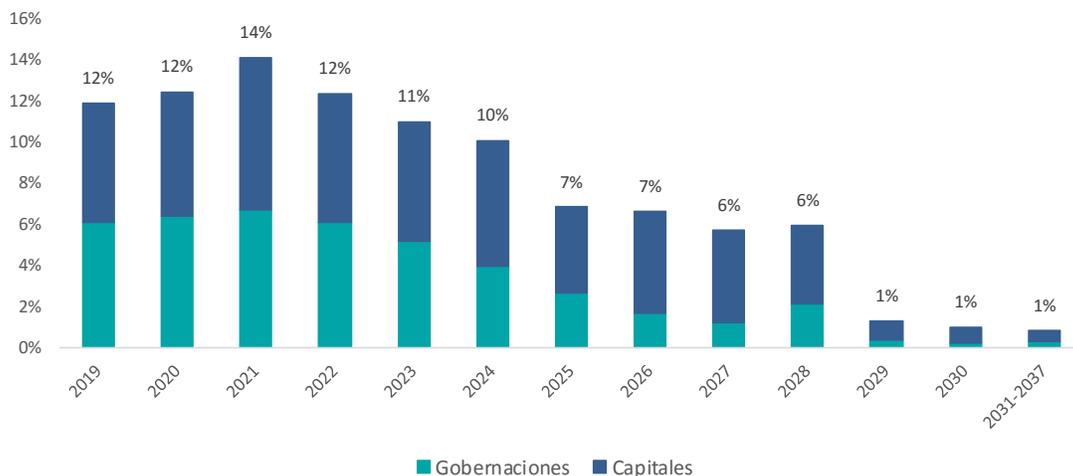
Millones de Pesos Constantes de 2018

TIPO DE DEUDA	2017	2018	Crecimiento Real 2018 / 2017	% del Total 2017	% del Total 2018
Banca Comercial Interna	5.881.681	7.333.493	25%	67,4%	72,4%
Bonos Interna	256.459	378.560	48%	2,9%	3,7%
Nación	134.942	122.894	-9%	1,5%	1,2%
Infis	62.001	56.033	-10%	0,7%	0,6%
Proveedores y otros	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Total Deuda Interna	6.335.084	7.890.980	24,6%	72,6%	77,9%
Banca Comercial Externa	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Bonos Externos	596.963	578.577	-3%	6,8%	5,7%
Banca Multilateral	866.021	755.050	-13%	9,9%	7,5%
Banco Mundial	372.018	293.987	-21%	4,3%	2,9%
BID	307.958	292.726	-5%	3,5%	2,9%
CAF	186.044	168.337	-10%	2,1%	1,7%
Gobiernos Internacionales	925.643	901.430	-3%	10,6%	8,9%
Total Deuda Externa	2.388.627	2.235.057	-6,4%	27,4%	22,1%
TOTAL DEUDA PÚBLICA	8.723.711	10.126.037	16,1%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por su parte, el perfil de vencimientos indica que para 2019 se concentra el 12% de las amortizaciones de la deuda vigente al 31 de diciembre de 2018, para el próximo periodo de gobierno (2020-2023) el 50% y, en adelante, se inicia una senda decreciente hasta el año 2037 (Gráfico 9).

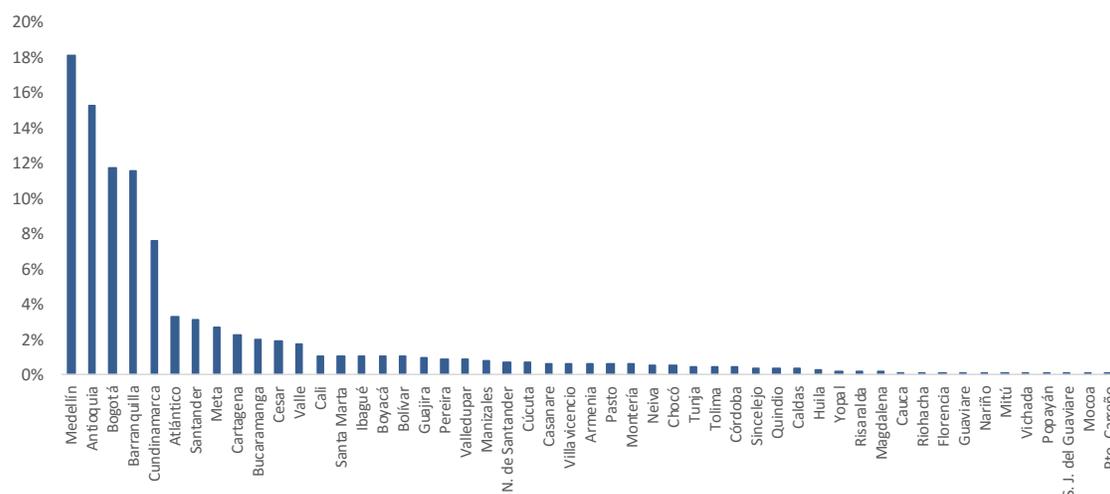
Gráfico 9
PERFIL DE VENCIMIENTO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS
CAPITALES
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Al cierre de 2018, 2 departamentos (Antioquia y Cundinamarca) y 3 municipios capitales (Medellín, Bogotá y Barranquilla) concentraban el 64% de la deuda del conjunto de las gobernaciones y alcaldías capitales (Gráfico 10).

Gráfico 10
DEUDA PÚBLICA POR PRESTATARIO 2018
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

4.1 Resultado Fiscal⁴⁷

Cálculos de la DAF elaborados 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 \$4,7 billones al finalizar la vigencia 2018, monto equivalente al 0,48% del PIB (Tabla 12), lo que significó un mayor déficit que el registrado el año anterior (0,17% del PIB). El 83% del saldo en rojo estuvo en cabeza de las ciudades capitales y el 17% restante de los departamentos.

De forma consistente con el ciclo político presupuestal, en el tercer año del periodo de gobierno territorial se aceleró la ejecución de los planes de desarrollo territorial y, con ello, se expandió la inversión. En un contexto en el que los ingresos de capital se contrajeron (producto de los menores rendimientos financieros y la reducción de los excedentes transferidos por las entidades descentralizadas), aumentó el déficit fiscal. La tendencia deficitaria logró atenuarse debido al positivo desempeño experimentado por los ingresos corrientes (principalmente ingresos de recaudo propio) y los descensos registrados tanto en los gastos de funcionamiento como en el pago de intereses de deuda pública.

⁴⁷ 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.

Tabla 12
BALANCE FISCAL GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES SIN SGR
Millones de Pesos

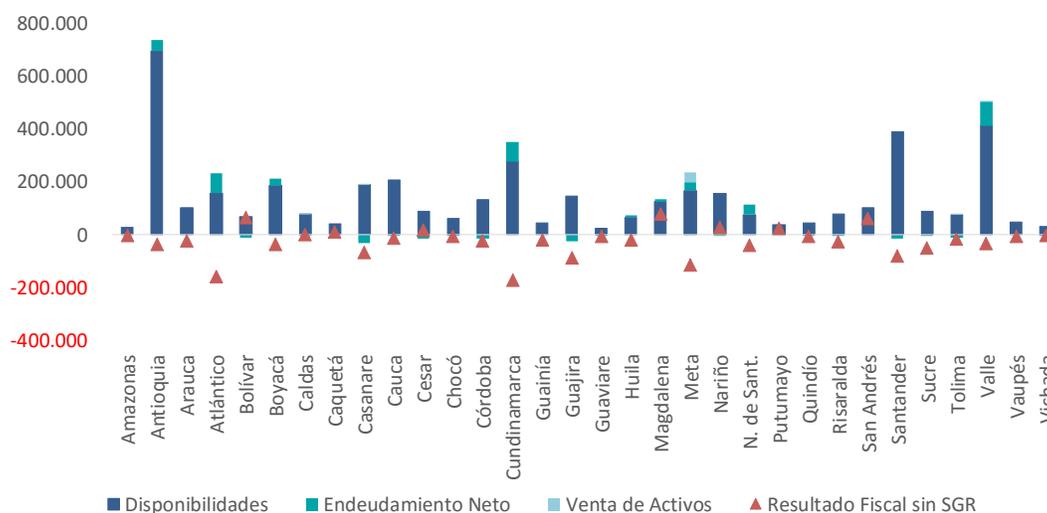
CONCEPTO	2.017	2.018
Balance Corriente	11.162.804	4.513.515
Balance de Capital	-12.754.570	-9.226.522
Resultado Fiscal	-1.591.766	-4.713.006
Endeudamiento Neto	335.218	1.145.915
Recursos del Balance	7.852.778	8.792.586
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresas	14.768	1.712.119
Total Financiamiento	8.202.764	11.650.620

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Es preciso señalar que la brecha entre gastos e ingresos no amenazó la senda de sostenibilidad fiscal de la que gozan los departamentos y municipios capitales, pues se cubrió plenamente con disponibilidades de caja, venta de activos (particularmente acciones del Grupo de Energía de Bogotá) y nuevo endeudamiento (Tabla 12). Así, al considerar estas partidas de financiamiento, el resultado presupuestal fue superavitario (0,71% del PIB) y de un orden de magnitud similar al contabilizado en 2017.

Veinticuatro departamentos generaron déficit y ocho superávit. Los déficits más pronunciados se contabilizaron en Cundinamarca, Atlántico y Meta, y los mayores superávits en Magdalena, Bolívar y San Andrés. Entre tanto, veintitrés alcaldías capitales registraron déficit y ocho superávit, destacándose los saldos en rojo de Bogotá, Barranquilla y Medellín, y los más altos balances fiscales positivos en Cartagena, Leticia y Neiva. El resultado fiscal de cada entidad, así como su financiación se detalla en los Gráficos 11 y 12⁴⁸.

Gráfico 11⁴⁹
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO GOBERNACIONES
Millones de Pesos



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

⁴⁸ Los determinantes de los resultados fiscales pueden consultarse en los informes individuales, por medio de la siguiente ruta: www.minhacienda.gov.co >> Gestión Misional >> Apoyo Fiscal a Entidades Territoriales.

⁴⁹ En el caso del Departamento de Antioquia este resultado fiscal corresponde a la versión inicial del IVF del departamento, la cual se ajustó con base en observaciones y certificaciones presentadas por la Secretaría de Hacienda y se puede consultar en el apartado correspondiente de este Informe.

Gráfico 12
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO ALCALDÍAS CAPITALES



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por otra parte, el conjunto de departamentos y capitales exhibieron un resultado del SGR positivo de \$2,8 billones (0,3% del PIB). Los compromisos de gasto fueron equivalentes al 74% del presupuesto definitivo de ingresos. Los porcentajes de ejecución fueron similares para ambos niveles de gobierno (Tabla 13).

Tabla 13
RESULTADO SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

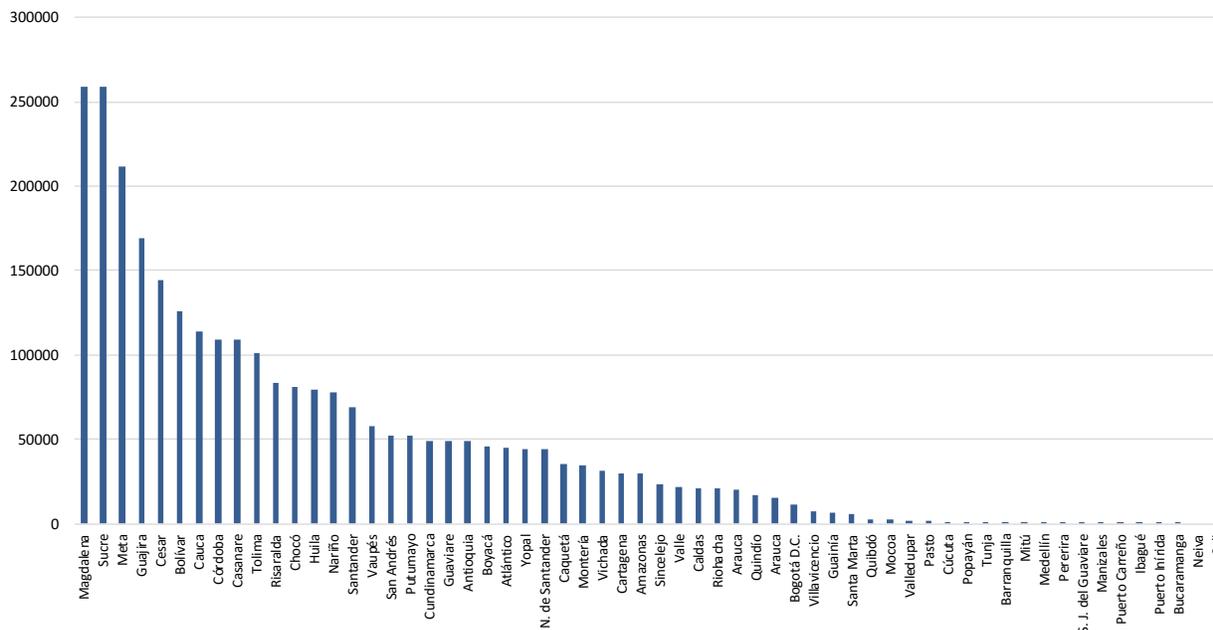
Millones de Pesos

Concepto	BIENALIDAD 2017 - 2018		
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)
Total presupuesto definitivo SGR	10.167.453	776.134	10.943.587
Total compromisos SGR	7.545.990	569.630	8.115.620
RESULTADO SGR	2.621.463	206.505	2.827.968
Compromisos / Presupuesto Definitivo	74%	73%	74%

Fuente: DAF con datos de la CGR

Las entidades con mayores recursos disponibles del SGR pendientes de ser comprometidos fueron los departamentos de Magdalena, Sucre, Meta, Guajira y Cesar; y los municipios de Yopal, Riohacha, Arauca y Bogotá (Gráfico 13).

Gráfico 13
RESULTADO DEL SGR POR ENTIDAD
 Millones de Pesos



Fuente: DAF con datos de la CGR

4.2 Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁵⁰

A partir de diciembre de 2018 la información contable se presenta en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, ello considerando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación

A nivel agregado, el impacto de la convergencia fue mayor en los activos que en los pasivos y, en consecuencia, se amplió la fortaleza patrimonial de las entidades analizadas, con un crecimiento del patrimonio del 36% real. En todo caso, este comportamiento fue jalonado enteramente por las ciudades capitales.

Los activos se incrementaron de forma notoria, impulsados en lo fundamental por las valoraciones y conciliaciones realizadas en la medición de los bienes de uso público en servicio, principalmente en los municipios.

Entre tanto, los pasivos se duplicaron producto del más alto saldo de obligaciones laborales y de seguridad social integral, comportamiento asociado a la incorporación, bajo el nuevo Régimen de Contabilidad Pública, del cálculo actuarial pensional y de las cuotas partes pensionales como parte de la subcuenta “beneficios posempleo-pensiones”⁵¹; efecto que fue más marcado en los departamentos.

En materia de liquidez, al culminar 2018, por cada peso de obligaciones con vencimientos menores a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaban con \$2,8

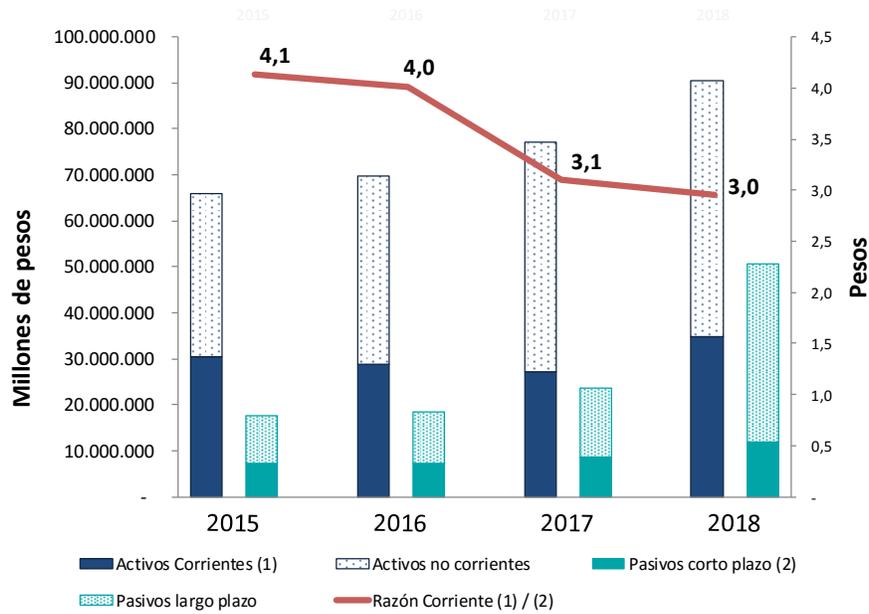
⁵⁰ Información reportada por las entidades a la CGN. No incluye ajustes por operaciones recíprocas.

⁵¹ En el régimen contable precedente se amortizaba periódicamente.

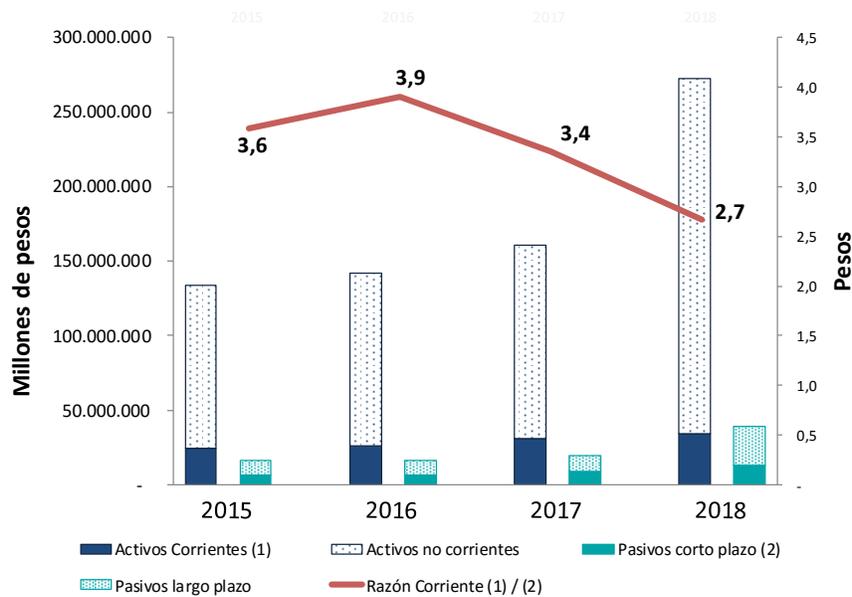
de respaldo en activos corrientes y con \$0,8 en efectivo, cifras inferiores a las contabilizadas en 2017. Los niveles de liquidez de los departamentos fueron levemente superiores a los exhibidos por las capitales (Gráfico 14).

Gráfico 14
BALANCE CONTABLE

(a) Departamentos



(b) Ciudades Capitales



Fuente: DAF con datos de la CGN

4.3 Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al finalizar la vigencia 2018 las gobernaciones y las alcaldías capitales registraron excedentes de tesorería⁵² por \$6,2 billones, resultado equivalente al 0,6% del PIB (similar al obtenido el año anterior).

Las disponibilidades estuvieron concentradas en caja y bancos (81% del total), seguido de los saldos en encargos fiduciarios (11%) e inversiones temporales de liquidez (8%). En el caso de las exigibilidades, las reservas presupuestales agruparon el 35% del total, los recursos de terceros el 32%, las cuentas por pagar el 20% - predominantemente generadas en la vigencia -, y otras exigibilidades el 12%.

Como se evidencia en la Tabla 14, los recursos de crédito fueron el único renglón en contabilizar un faltante de tesorería. Las demás fuentes de financiación presentaron un margen de solvencia suficiente para respaldar las exigibilidades asociadas. Cabe aclarar que el faltante de tesorería de los recursos del crédito se explica por las políticas implementadas en algunas entidades orientadas a minimizar los costos financieros de la deuda mientras se hacen exigibles los compromisos que requieren el desembolso de los recursos; de tal forma que los desembolsos de crédito se hacen efectivos conforme avanza la ejecución de los proyectos de inversión.

Tabla 14
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO
Millones de Pesos

CONCEPTO	TOTAL DISPONIBILIDADES	TOTAL EXIGIBILIDADES Y RESERVAS	EXCEDENTE O FALTANTE
RECURSOS LIBRE DESTINACIÓN	6.628.475	5.645.676	982.799
SGP Propósito General recursos de libre destinación 42% municipios de 4, 5 y 6 categoría.	131.565	65.583	65.982
Ingresos corrientes de libre destinación diferentes a la participación de libre destinación propósito general	6.496.910	5.580.093	916.818
RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA	14.912.802	9.603.917	5.308.885
Recursos SGP con destinación específica	3.299.417	1.214.741	2.084.676
Recursos SGP con destinación específica - Educación	814.680	529.813	284.867
Recursos SGP con destinación específica - Salud	881.338	291.968	589.370
Recursos SGP con destinación específica - Alimentación escolar	176.852	58.583	118.268
Recursos SGP con destinación específica - Ribereños	342	312	30
Recursos SGP con destinación específica - Agua potable y saneamiento básico	1.003.254	160.639	842.615
S.G.P. Por crecimiento de la economía	51.756	19.274	32.481
Sistema general forzosa inversión de participación propósito general	371.195	154.152	217.044
Otros recursos de destinación específica diferentes al SGP	11.613.385	8.389.176	3.224.210
Regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02)	1.163.532	390.499	773.033
Recursos de convenios y/o cofinanciación	976.948	617.959	358.989
Recursos del crédito	438.519	1.749.800	-1.311.282
Otros recursos diferentes a los anteriores	9.034.386	5.630.918	3.403.468
TOTAL	21.541.277	15.249.593	6.291.685

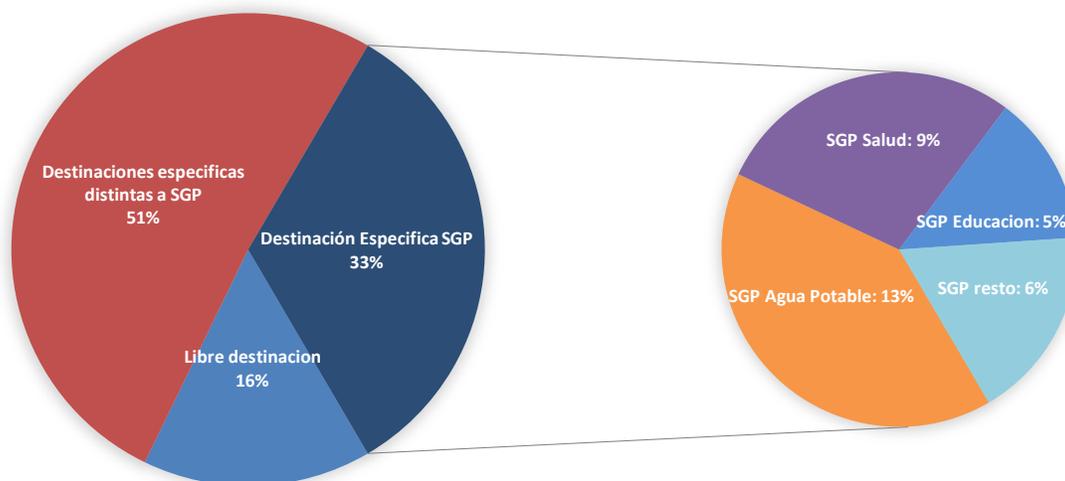
Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

⁵² No incluye SGR.

Las entidades con los mayores excedentes fueron Medellín, Antioquia, Valle, Santander, Cali y Cartagena (44% del total), mientras que las únicas que registraron faltante de tesorería fueron Villavicencio, Huila y Bogotá.

Con respecto a los excedentes, el 84% correspondió a recursos de destinación específica y el 16% a recursos de libre destinación (Gráfico 15).

Gráfico 15
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXCEDENTES DE TESORERÍA



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

4.4 Indicadores de Responsabilidad Fiscal

Las normas de disciplina fiscal⁵³ se han consolidado como un instrumento eficaz para fortalecer la generación de ahorro corriente, circunstancia que ha permitido mejorar el margen de apalancamiento con operaciones de crédito tanto en departamentos como en municipios capitales.

Al cierre de 2018, 31 gobernaciones y 29 alcaldías capitales tendrían capacidad de endeudamiento legal⁵⁴; cuatro capitales registraron un balance primario negativo; 3 departamentos y una capital superaron el límite de gastos de funcionamiento del nivel central establecido en la Ley 617 de 2000⁵⁵; 20 gobernaciones y 12 alcaldías superaron los gastos máximos permitidos de los órganos de control; 8 departamentos incumplieron los aportes al FONPET definidos por la Ley 549 de 1999, y 20 departamentos y 21 capitales contaron con calificación de riesgo vigente al 31 de diciembre de 2018, según lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 (Tabla 15).

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

Tabla 15
PRINCIPALES INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Departamento	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Aportes Fonpet	Calificación de Riesgo (*)
			Adm. Central	Org. de Control		
Amazonas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No vigente
Antioquia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AAA
Arauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	BBB-
Atlántico	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	AA-
Bolívar	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	BBB+
Boyacá	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	A
Caldas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB+
Caquetá	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Casanare	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	BB+
Cauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Cesar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	A-
Chocó	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No tiene
Córdoba	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	BBB-
Cundinamarca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	AA+
Guainía	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene
Guajira	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene
Guaviare	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene
Huila	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	A
Magdalena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	BBB
Meta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	A-
Nariño	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	BBB+
N. de Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	No vigente
Putumayo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Quindío	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	A-
Risaralda	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	A-
San Andrés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene
Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Sucre	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Tolima	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB+
Valle Del Cauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB+
Vaupés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	No tiene
Vichada	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	BBB+

(*) Vigente al 31 de diciembre de 2018

Municipio Capital	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Calificación de Riesgo (*)
			Adm. Central	Org. de Control	
Arauca	VERDE	NEGATIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Armenia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	BBB
Barranquilla	ROJO	NEGATIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Bogotá D.C.	VERDE	NEGATIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Bucaramanga	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Cartagena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AA-
Florencia	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A-
Ibagué	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	A-
Leticia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Manizales	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Medellín	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Mitú	VERDE	NEGATIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Montería	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	BBB
Neiva	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	BBB+
Pereira	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AA
Popayán	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	BBB+
Puerto Carreño	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Puerto Inírida	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Quibdó	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Riohacha	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	No tiene
San José de Cúcuta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	BBB-
S.José del Guaviare	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
San Juan de Pasto	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	A
San Miguel de Mocoa	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Santa Marta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A-
Santiago de Cali	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AA
Sincelejo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	BBB-
Tunja	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Valledupar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	BBB+
Villavicencio	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	CUMPLE	BBB
Yopal	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene

(*) Vigente al 31 de diciembre de 2018

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

En los siguientes apartados se analiza el comportamiento del rezago presupuestal de los departamentos y ciudades capitales, las vigencias futuras, el nivel de aprovisionamiento del pasivo pensional, los riesgos derivados tanto de las demandas judiciales en contra como de los resultados obtenidos por el sector descentralizado, 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.

5.1 Constitución y Ejecución de Reservas Presupuestales

En 2017 aumentó el monto de reservas presupuestales constituidas para ser ejecutadas en 2018, ejecución que reflejó un menor dinamismo (Tabla 16).

Tabla 16
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
Millones de pesos

Concepto	Vigencia	
	2017	2018
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	4.002.097	4.964.053
(-) Obligaciones por funcionamiento	278.722	220.649
(-) Obligaciones por inversión	2.900.484	3.542.395
Monto sin ejecutar	822.890	1.201.010
% Sin ejecutar	21%	24%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Los compromisos pendientes de obligación constituidos al finalizar 2018 como reservas presupuestales también presentaron un incremento (rompiendo la tendencia descendente del rezago presupuestal), alcanzando los \$5,3 billones (0,5% del PIB) (Tabla 17), que en su mayoría correspondieron a recursos de destinación específica distintos al SGP y recursos del crédito.

Tabla 17
CONSTITUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
Millones de pesos

Concepto	Vigencia		% Total 2018
	2017	2018	
De Libre Destinación	2.387.377	2.278.579	43%
De destinación específica	2.207.821	3.030.158	57%
SGP	432.258	450.386	8%
SGP Educación	98.792	117.392	2%
SGP Salud	151.294	139.177	3%
SGP Agua Potable	48.280	59.682	1%
SGP Propósito General	0	0	0%
SGP Asignaciones Especiales	133.893	134.135	3%
Recursos de Crédito	257.194	1.141.850	22%
Otros recursos de destinación específica	1.518.369	1.437.922	27%
TOTAL RESERVAS SIN SGR	4.595.198	5.308.737	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

5.2 Vigencias Futuras Autorizadas

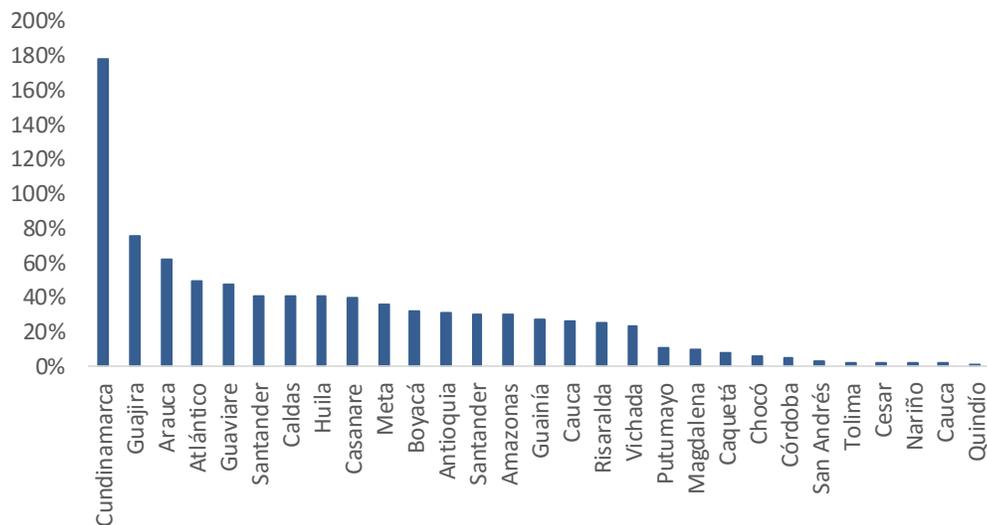
Al cierre de 2018, el total de vigencias futuras autorizadas en los departamentos y ciudades capitales alcanzó \$22,2 billones⁵⁶, valor equivalente al 2,3% del PIB, lo que significó un incremento de 0,02% del PIB frente a lo observado en la vigencia anterior. Frente al universo de entes territoriales, las entidades analizadas en este informe concentraron el 69% del total de vigencias futuras.

Las apropiaciones de gasto autorizadas con corte 31 de diciembre de 2018 se extienden hasta la vigencia 2041. El 37% del total se contempla para 2019, el 29% para el periodo 2020-2023, y de 2024 hasta 2041 el 34% restante. Además, se encontraban altamente concentradas: Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Barranquilla agruparon el 69% del total.

No se identificaron riesgos sistemáticos en materia de inflexibilidad presupuestal: las vigencias futuras autorizadas en estos niveles de gobierno representaron el 39% de los ingresos corrientes obtenidos en 2018. Únicamente en el departamento de Cundinamarca, el monto de vigencias futuras superó el 100% de sus ingresos de carácter recurrente de la vigencia 2018 (Gráfico 16).

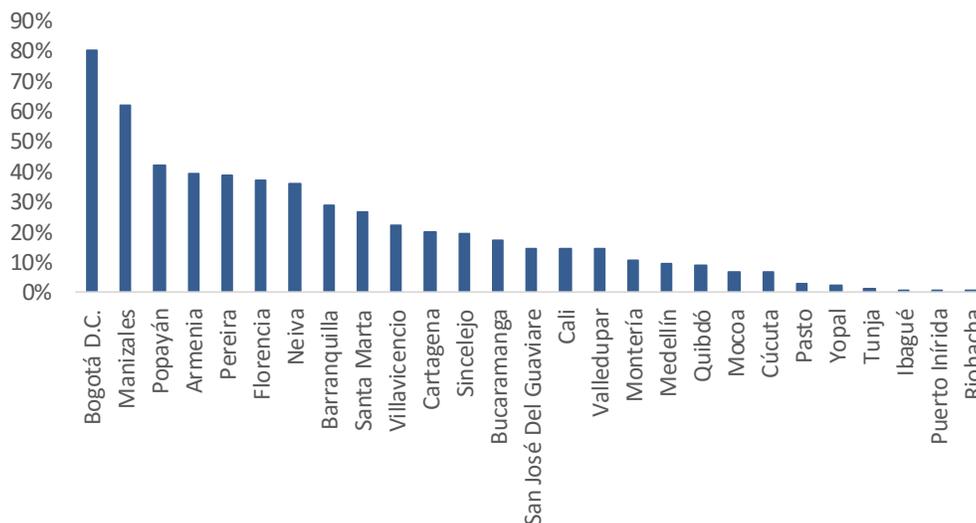
Gráfico 16
VIGENCIAS FUTURAS FRENTE A INGRESOS CORRIENTES 2018
Porcentajes

(a) Departamentos



⁵⁶ Valores constantes de 2018.

(b) Ciudades Capitales



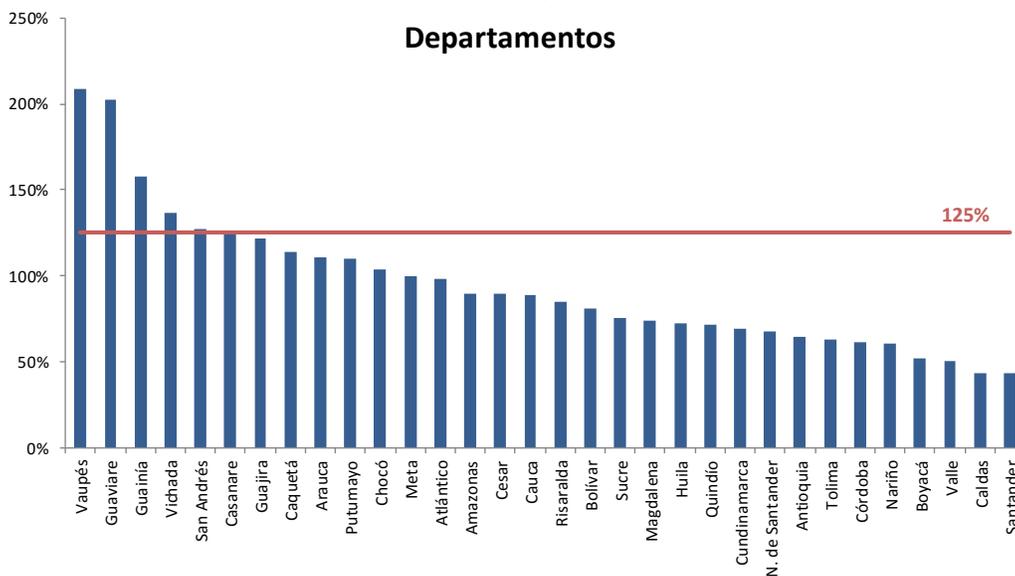
Fuente: DAF con datos FUT y Secretarías de Hacienda

5.3 Provisión del Pasivo Pensional

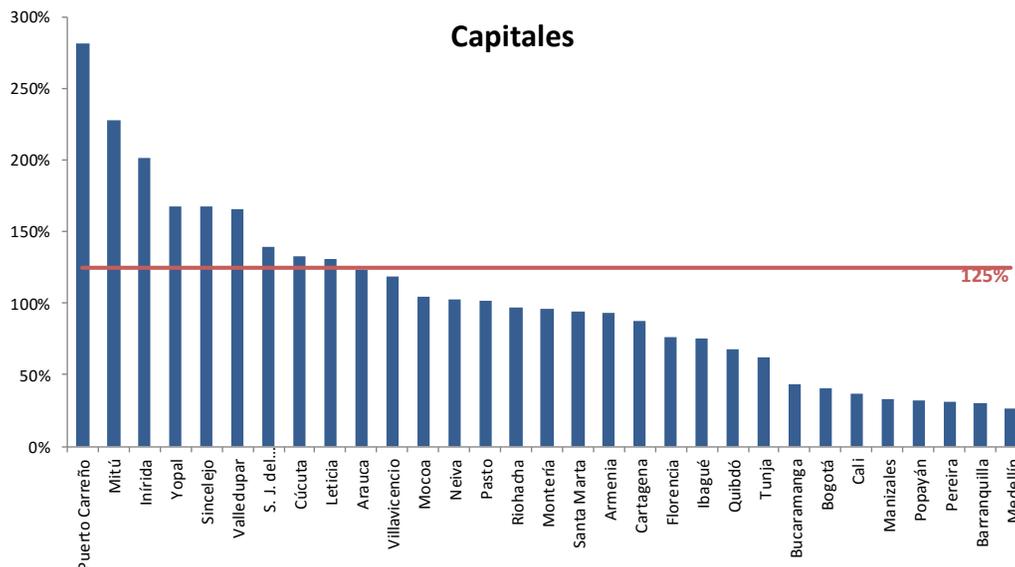
Al culminar el 2018, el 57,3% del pasivo pensional⁵⁷ de las gobernaciones y alcaldías capitales estaba cubierto en el FONPET. El porcentaje de aprovisionamiento de los departamentos (65,4%) fue más alto que el de las ciudades capitales (42,9%).

Un total de seis gobernaciones y nueve alcaldías capitales tenían coeficientes de cobertura superiores al 125% (Gráfico 17).

Gráfico 17
COBERTURA DEL PASIVO PENSIONAL EN 2018
Porcentajes



⁵⁷ Corte diciembre de 2017.



Fuente: DAF con datos suministrados por la Dirección de Regulación de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5.4 Pasivos Contingentes⁵⁸

Los pasivos contingentes por demandas judiciales continuaron siendo una fuente de riesgo financiero. Información reportada por las Oficinas Asesoras Jurídicas de departamentos y ciudades capitales indica que al finalizar 2018 las pretensiones judiciales en contra fueron equivalentes al 5,1% del PIB (0,6 puntos porcentuales más que en la vigencia anterior) y representaron el 88% de los ingresos corrientes obtenidos por los niveles de gobierno de análisis.

El 62% del valor estimado de las demandas en litigio estaba en cabeza de las ciudades capitales y el 38% en los departamentos. Las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, las acciones de reparación directa y las acciones de grupo concentraron los procesos con mayores cuantías.

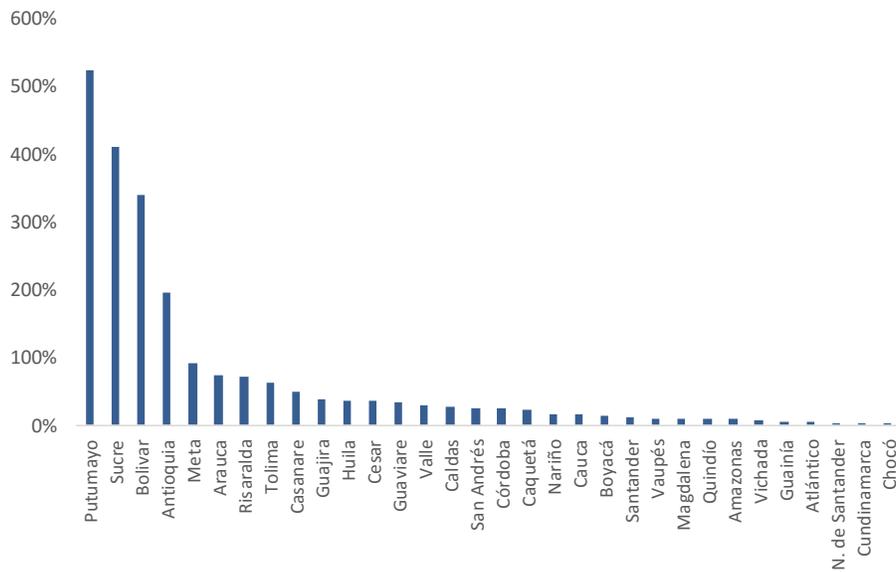
El riesgo contingente resultó diferencial: como porcentaje de los ingresos corrientes obtenidos en 2018, los montos más representativos (superiores al 60%) se dieron en los departamentos de Putumayo, Sucre, Bolívar, Antioquia, Meta, Arauca, Risaralda y Tolima, y los municipios de Mocoa⁵⁹, Bogotá, Medellín y San José del Guaviare (Gráfico 18).

⁵⁸ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

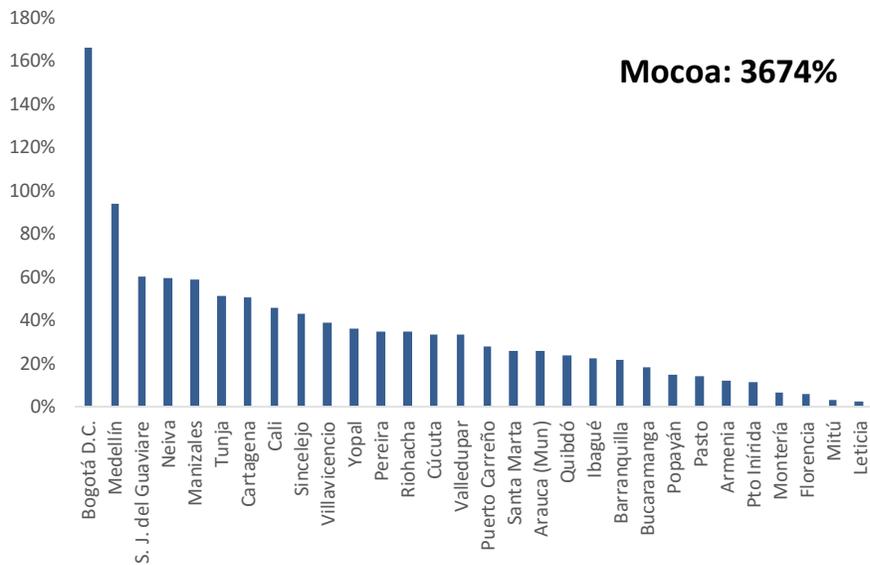
⁵⁹ Las pretensiones judiciales de Mocoa se asocian a las acciones de grupo con carácter indemnizatorio interpuestas con posterioridad a la avenida torrencial ocurrida entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2017.

Gráfico 18
PROCESOS JUDICIALES CONTRA / INGRESOS CORRIENTES
Porcentajes

(a) Departamentos



(b) Ciudades Capitales



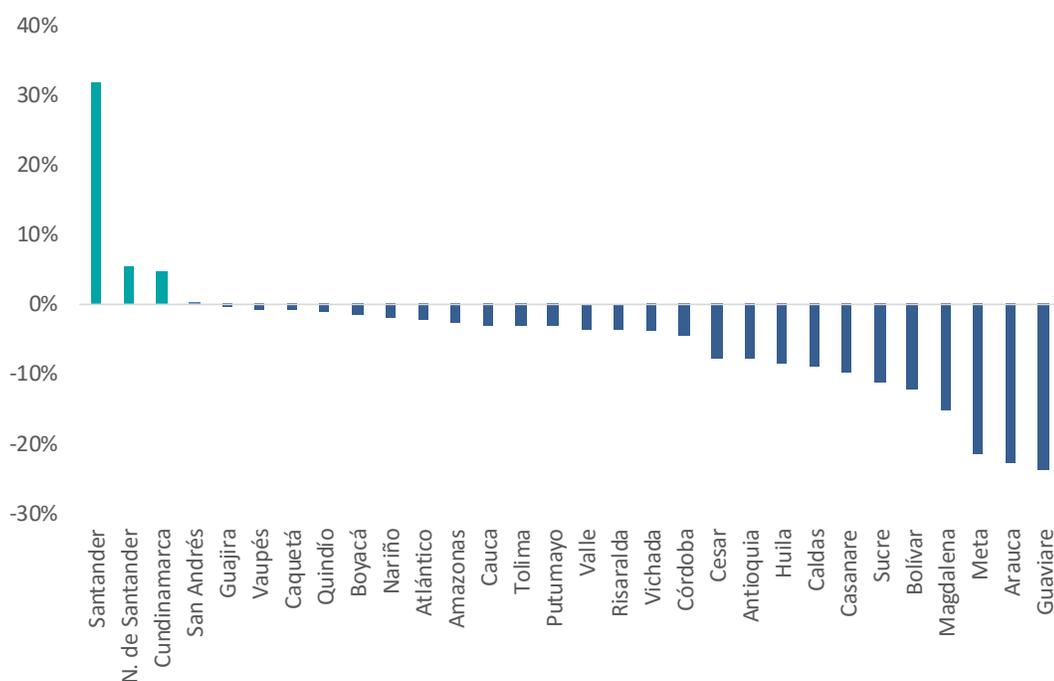
Fuente: DAF con datos Secretarías de Hacienda con base en información de las Oficinas Asesoras Jurídicas.

5.5 Sector Descentralizado

Las entidades descentralizadas propiedad de las gobernaciones y alcaldías capitales registraron al cierre de 2018 un superávit fiscal por \$1,1 billones (0,1% del PIB), similar a lo observado en la vigencia anterior. Por nivel, los resultados fueron heterogéneos: el sector descentralizado departamental obtuvo un déficit por \$757.586 millones y el de los municipios capitales un superávit por \$1,8 billones (explicado casi en su totalidad por las EDS de Bogotá, Cali y Medellín). Los riesgos fiscales más notorios derivados del sector descentralizado se presentaron en los departamentos de Guaviare, Arauca, Meta y Magdalena, y los municipios de Popayán, Arauca y Barranquilla; entidades donde el déficit generado por sus entidades descentralizadas superó el 15% de los ingresos corrientes de la administración central respectiva (Gráfico 19).

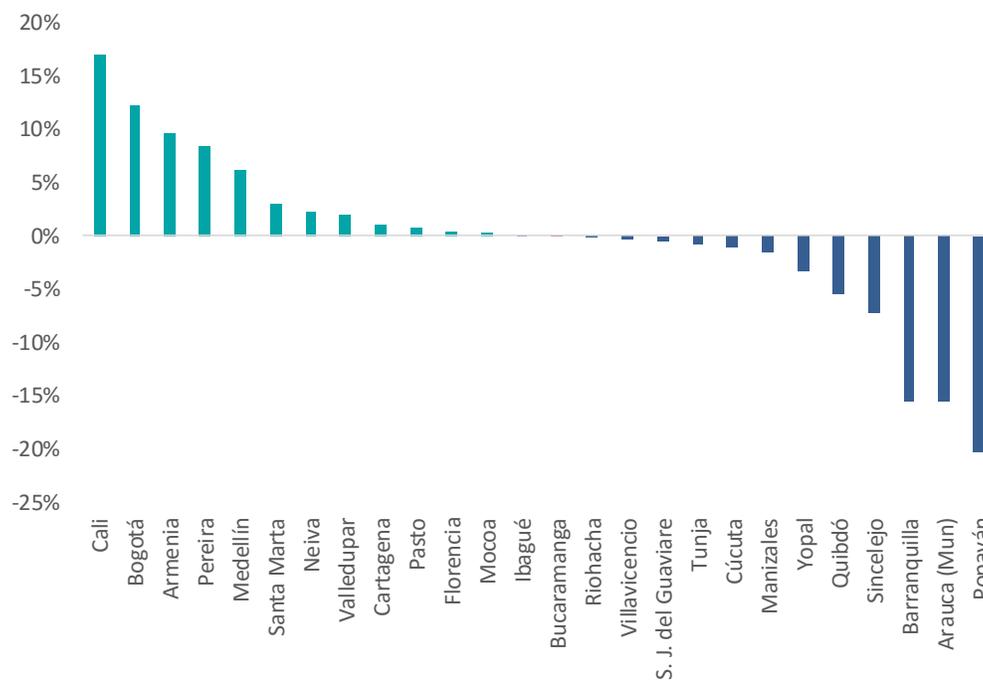
Gráfico 19⁶⁰
BALANCE FISCAL SECTOR DESCENTRALIZADO / INGRESOS CORRIENTES
ADMINISTRACIÓN CENTRAL
Porcentajes

(a) Departamentos



⁶⁰ No incluye Guainía ni Puerto Carreño dado que no cuentan con entidades descentralizadas. Para los casos de Chocó, Leticia, Montería y Puerto Inírida, las entidades descentralizadas no reportaron información a la CGR.

(b) Ciudades Capitales



Fuente: DAF con datos CGR

5.6 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial (ESE) continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real (pese a que se presentó una disminución de 14,5% frente a la vigencia anterior); situación que explicó el déficit presupuestal de \$836 MM y pasivos por \$4,6 billones (0,5% del PIB). El comportamiento del pasivo ha sido creciente, principalmente el subcomponente de cuentas por pagar (Gráfico 20).

Para la vigencia 2018 el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)⁶¹ mostró que 149 Empresas estaban en riesgo alto, 51 en riesgo medio, 527 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo y 185 no fueron categorizadas porque se encontraban en la Superintendencia Nacional de Salud con ejecución o trámite de viabilidad de los Planes de Gestión Integral del Riesgo o de otras medidas. De acuerdo con la evaluación hecha por el MSPS, el número de ESE en riesgo mostró un incremento del 10% en relación a la vigencia anterior (Gráfico 21). Según la normativa vigente, las ESE en riesgo medio o alto deben adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF), el cual es viabilizado por el MHCP.

Sobre el particular, al culminar la vigencia 2018, setenta ESE con PSFF fueron objeto de evaluación por parte del MHCP, de las cuales se detectaron alertas de incumplimiento para

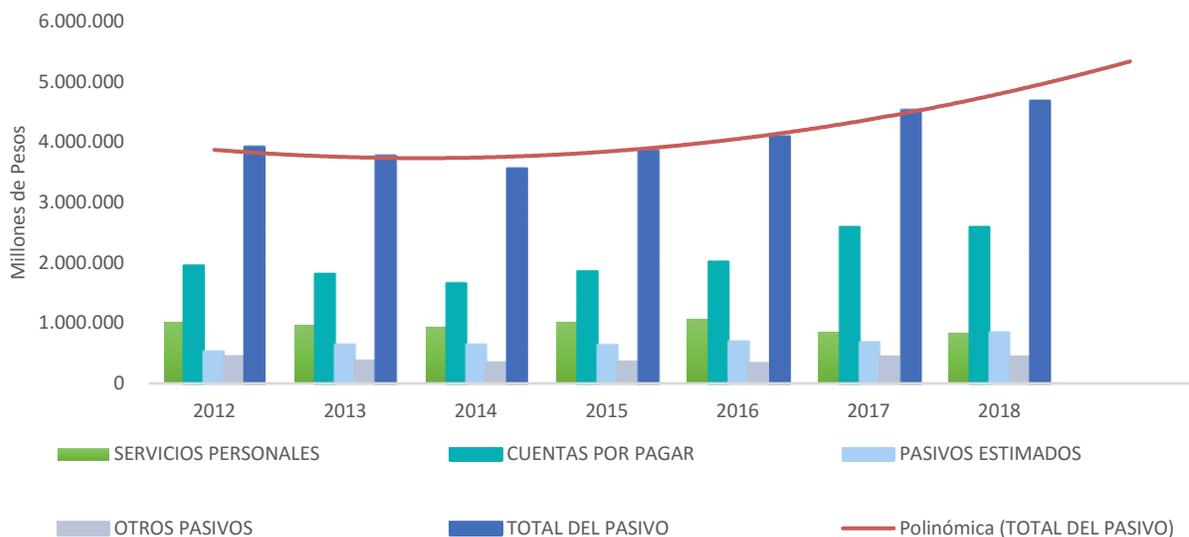
⁶¹ Resolución 2249 de 2018.

18 (26% del total) – a las que se le recomendó modificar su PSFF –. Para 29 entidades (41%) se encontraron incumplimientos parciales, mientras que para 23 (33%) la evaluación resultó satisfactoria, de manera que la continuidad del PSFF permitirá la consecución de los objetivos trazados.

Precisamente, frente a las 70 ESE con PSFF viabilizado se observó que el déficit presupuestal disminuyó 86%, al comparar la vigencia 2014 frente a 2018. Situación justificada por el ajuste en el gasto incluido en los PSFF, que bajó de \$1,07 billones en 2014 a \$1,04 billones al cierre de 2018. Al contrastar el ingreso, no se evidenciaron variaciones significativas entre 2014 y 2017 (0.7%). Así las cosas, el anterior resultado es producto del ajuste en gastos más que el de un aumento importante en los ingresos, lo que evidencia que los problemas de liquidez en el Sistema persisten, solo que las ESE se están adaptando para evitar la parálisis.

No obstante, se observa tendencia al incremento de los pasivos, situación explicada por el aumento en la facturación que no se traduce en aumento en el recaudo, debido al no pago de las facturas por parte de las EPS y de las entidades territoriales vía glosas o por demoras en el flujo de recursos hacia la ESE.

Gráfico 20
SALDO DE PASIVO ANUAL NACIONAL
Millones de Pesos



Fuente: DAF con datos CGN

Gráfico 21
ESE CATEGORIZADAS EN RIESGO MEDIO – ALTO



Fuente: DAF con datos MSPS

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

El MHCP, a través de la DAF, es responsable de coordinar con los ministerios sectoriales y el DNP la puesta en marcha de una estrategia gubernamental dirigida a asegurar el uso eficiente del Sistema General de Participaciones (SGP).

Utilizar eficientemente los recursos del SGP es indispensable para mejorar la prestación de servicios públicos vitales para el desarrollo regional, especialmente en las áreas de educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. Gastar bien los recursos del SGP permite ofrecer servicios públicos de calidad a la población. Por ello, en cumplimiento del Decreto Ley 028 de 2008 (Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control – EMSC), en el año 2018, el MHCP contribuyó a fortalecer el apoyo a los gobernadores y alcaldes en las acciones orientadas a mejorar la administración de dichos recursos.

Con este fundamento, durante 2018 se adoptaron 32 medidas de control. De estas, 9 fueron preventivas (todas planes de desempeño)⁶² y 23 de carácter correctivo (todas suspensiones de giro)⁶³. También se debió extender el plazo de 4 planes de desempeño⁶⁴, se reformularon 16 planes de desempeño⁶⁵. Durante el mismo periodo se levantaron 66 medidas⁶⁶: 9 planes de desempeño y 57 suspensiones de giro.

⁶² 3 fueron implementadas en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2 en Propósito General, 2 en el Programa de Alimentación Escolar, 1 en Salud y 1 en la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas.

⁶³ 14 fueron impuestas en el sector de APSB, 3 en Educación, 3 en Propósito General, 2 en AESGPRI y 1 en Salud.

⁶⁴ 1 en el sector Educación, 1 en Propósito General, 1 en APSB y 1 en el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.

⁶⁵ Ocho en PAE, tres en Salud, dos en Educación, dos en APSB y uno en AIPI. La reformulación también implicó una extensión del plazo de ejecución de las medidas.

⁶⁶ De los planes de desempeño, seis se levantaron en Agua Potable y Saneamiento Básico dos en el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI) y uno en Educación. De las suspensiones de giro, se levantaron 38 en Educación, 13 en APSB, cuatro en Propósito General, una en Salud y una en PAE.

A continuación, se detalla el diagnóstico para cada sector:

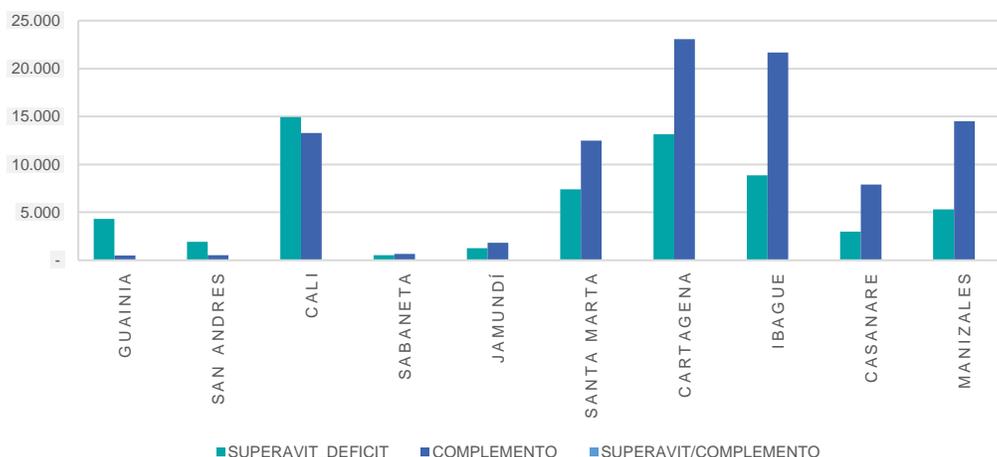
5.7.1 Sector Educación

A nivel general, en las leyes de presupuesto de las vigencias 2016, 2017 y 2018, se asignaron recursos adicionales para financiar déficit del sector educativo por \$330 MM, \$ 1,1 billones, y \$492 MM, respectivamente. No obstante, las ET reportaron saldos sin ejecutar por \$387 MM en 2016, \$532 MM en 2017 y \$365 MM⁶⁷ en 2018⁶⁸. 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 recursos⁶⁹; conclusión a la que se llega porque al cierre de la vigencia quedaron con disponibles sin ejecutar (Gráfico 22).

Por otra parte, mientras la bolsa del SGP – Educación creció a una tasa promedio anual de 6,6% (2014 – 2018), el costo de la nómina lo hizo a una tasa promedio anual de 10,5%, entre 2012 y 2017. El aumento de los costos de la nómina se explica por incrementos salariales fruto de negociaciones laborales con el sindicato del sector y por la ampliación de la planta de personal docente en 10.532 cargos entre 2012 y 2018.

En el gráfico 23 se puede apreciar el crecimiento sostenido de la asignación para prestación del servicio educativo (básicamente nómina), en comparación con la reducción de las asignaciones para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad.

Gráfico 22
COMPLEMENTO VERSUS SUPERÁVIT 2018
Millones de Pesos



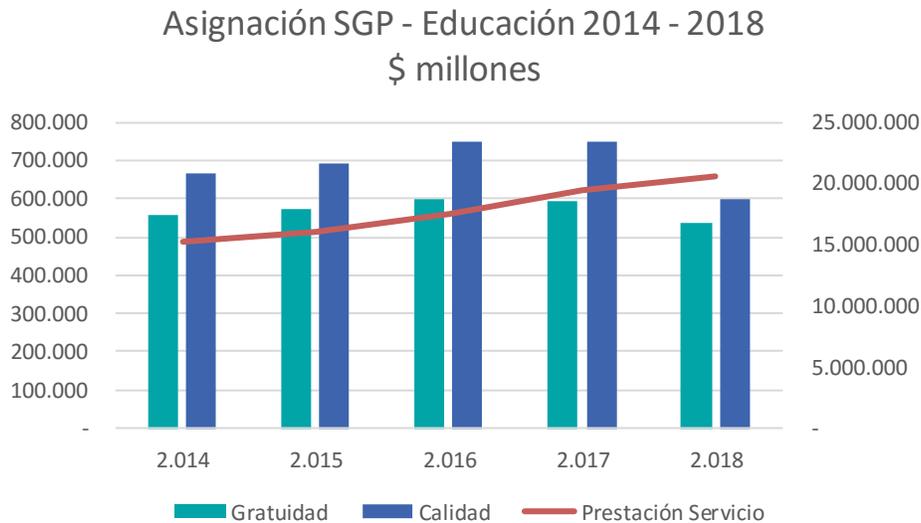
Fuente: DAF con información FUT y documentos de distribución del DNP

⁶⁷ Se excluyó el reporte del cierre fiscal del Departamento de Amazonas por inconsistencias en la información.

⁶⁸ Solo para entidades territoriales Certificadas en Educación, que corresponden a los 32 departamentos y 65 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.

⁶⁹ Se asignaron recursos de complemento mediante los documentos de distribución No. 31 y 32 de 2018. En el artículo 2.2.5.10.1 del Decreto 923 de 2016 del DNP, se presenta la definición de complemento "asignación adicional de recursos de la participación de Educación por el criterio de población atendida de que trata el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, que se distribuye a las Entidades Territoriales Certificadas en las que se identifique insuficiencia de recursos para garantizar el costo mínimo de la prestación del servicio educativo [...]". Además, se establece que los excedentes netos de la vigencia anterior hacen parte de los ingresos para el cálculo del complemento, y en el artículo 2.2.5.10.3, se presenta la definición de Excedentes de la vigencia anterior, como "los excedentes netos del SGP al cierre de la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la que se realiza la distribución, reportados por las Entidades Territoriales Certificadas en el Formulario Único Territorial (FUT), previa deducción del monto de las deudas laborales provenientes de vigencias anteriores que hayan sido validadas y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional".

Gráfico 23
ASIGNACIÓN SGP EDUCACIÓN
Millones de Pesos



Fuente: Documentos de Distribución del DNP

El incremento en los costos de la nómina del personal docente no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio de 3,53% anual entre 2012 y 2018, lo que equivale a 1,2 millones de alumnos menos para el período.

De otro lado, la ineficiente distribución nacional de la planta de cargos conlleva a la contratación innecesaria del servicio con terceros para la atención de alumnos que podrían cubrirse con planta oficial cuya nómina está financiada. Manteniendo la tendencia identificada desde 2015, en 2018 el costo de la existencia de 18.920 docentes excedentes se calculó en \$722 MM. De este personal, 7.699 habrían podido atender 200.720 alumnos de su jurisdicción, sin embargo, la prestación del servicio se contrató con terceros y su costo ascendió a \$348 MM. Otros 9.295 docentes, de haber sido trasladados a otras entidades territoriales certificadas (ETC), habrían atendido 256.886 alumnos, y con esto se hubiera evitado la contratación de terceros por \$374 MM. Se estima que aún después de cubrir con planta oficial el 100% de la matrícula contratada, el excedente de docentes ascendería a 1.925 cargos.

Al respecto, la normatividad vigente contempla la figura de traslados al interior y entre ETC. El sector podría hacer uso de esta herramienta de eficiencia para garantizar un mejor uso de los recursos humanos y financieros de los que dispone⁷⁰.

Frente a las deudas laborales del sector, se encuentra que hasta 2018 se habían pagado \$3,54 billones (0,4% del PIB). La distribución de dichos recursos por tipo de entidad y por tipo de deuda, se muestra en Tabla 18.

⁷⁰ Es conveniente recordar que el Gobierno Nacional, como administrador temporal del sector en el Chocó y el Putumayo, tomó decisiones de traslado de docentes.

Tabla 18
EJECUCIÓN DEUDAS LABORALES SECTOR EDUCACIÓN

Por nivel de Gobierno		Por tipo de deuda	
31 Departamentos	\$2,43 billones	Homologaciones	\$1,97 billones
22 Municipios Capitales	\$803 MM	Primas extralegales	\$862 MM
38 Municipios Certificados	\$186 MM	Ascensos Acumulados	\$477 MM
Bogotá D.C.	\$127 MM	Zonas Difícil Acceso	\$177 MM
		Otras	\$60 MM

Fuente: DAF con información del sector

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.

Sobre el particular, el análisis realizado por la DAF evidencia que las deudas originadas en las zonas de difícil acceso, las dotaciones y otras, surgen porque las ETC no cumplen adecuadamente con la normatividad. Además, las deudas por primas extralegales se originan en la actuación ilegítima de las Asambleas y Concejos que han determinado salarios y prestaciones sin tener facultad para hacerlo; y 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); inadecuada incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; y omisión o reporte inconsistente de información sectorial y financiera a la Nación.

5.7.2 Sector Salud

En el sector salud, la baja ejecución de los recursos del SGP es uno de los principales problemas. En 2018, los departamentos dejaron de ejecutar \$1,2 billones⁷¹ (0,1% del PIB), monto superior al de 2017 y, pese a la existencia de excedentes en caja, la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS (\$1,9 billones) creció 18%.

Adicionalmente, persiste la tendencia a no priorizar la contratación de los recursos de salud pública con las Empresas Sociales del Estado, a financiar gastos de funcionamiento con recursos SGP - Salud Pública, y a la no articulación de su ejecución entre departamentos y municipios.

⁷¹ Información tomada del reporte FUT 2018 (Ejecución Fondo de Salud).

El principal reto se concentra en continuar fortaleciendo la capacidad de gestión de las administraciones centrales para ajustar rápidamente sus procesos a los cambios normativos y de política pública, derivados de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (dada la redistribución de competencias sectoriales entre los niveles nacional y territorial).

Al respecto, es necesario destacar que las disposiciones contenidas en el PND permitirán que los Departamentos y Distritos se enfoquen en las acciones de salud pública y aseguramiento, al eliminarse la administración y financiación de la prestación a la población pobre no asegurada y de los servicios no contemplados en el POS.

5.7.3 Sector Agua Potable y Saneamiento Básico

Las entidades subnacionales presentan dificultades que están relacionadas con:

i) el funcionamiento de los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso como herramienta única para el pago de subsidios, porque aún se encuentran deficiencias de tipo presupuestal, contable y de tesorería, que son más frecuentes en los municipios prestadores directos;

ii) la estratificación a nivel urbano y rural se encuentra desactualizada en municipios pequeños y estas entidades territoriales no acceden con facilidad a adoptar el tributo denominado “Concurso Económico”, que es una fuente de financiación ofrecida por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999. Esta es una importante herramienta para efectuar una correcta asignación de subsidios y es competencia de los Alcaldes su adopción y actualización;

iii) la inexistencia de auditorías a las facturas presentadas a los gobiernos subnacionales por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios por concepto de déficit de subsidios. Este es un aspecto relevante en la ejecución presupuestal sectorial, pues los subsidios encuentran en el SGP su principal fuente de financiación;

iv) la prestación directa de servicios públicos y/o saneamiento básico por parte de aproximadamente 400 municipios sigue siendo un riesgo. Sucede porque allí los operadores especializados no ven un cierre financiero que garantice la estabilidad en la prestación y por esa razón no acuden a prestar servicios. En estos casos las entidades territoriales prestan directamente alguno de los tres servicios, y las orientaciones disímiles de tipo administrativo y presupuestal hacen ineficiente la asignación de recursos para la operación y el funcionamiento. Tal riesgo amerita la fijación de una estructura tarifaria diferencial que adopte y garantice recursos para el funcionamiento y operación de la infraestructura, y permita liberar recursos del SGP para la ampliación de la cobertura, calidad y continuidad, fines primordiales de recursos de estas transferencias; y

v) Las Comisiones Reguladoras de los servicios públicos domiciliarios establecieron metodologías que permiten que los Operadores de Servicios Públicos incluyan recursos para inversión en las tarifas. En el caso de los servicios del sector Agua Potable y Saneamiento Básico, la carencia de inversión en infraestructura de servicios públicos es un indicio de dificultades en el control de la adecuada destinación de esos dineros.

5.7.4 Alimentación Escolar

La desarticulación es el común denominador en la ejecución de los recursos destinados a financiar el Programa de Alimentación Escolar; hecho que es connatural a un servicio que se financia con recursos de los tres niveles de Gobierno y del sector privado.

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 la focalización de los titulares de derecho, denota 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 financiero y técnico entre los diferentes actores que intervienen en su implementación.

Asimismo, 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, 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 reflejado en el inicio inoportuno de la prestación del servicio, al no contar con la línea base para la operación del Programa.

5.7.5 Asignación especial para Resguardos Indígenas

Los recursos de la Asignación Especial 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; y 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 certificados, se evidencia también una baja ejecución de recursos, 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 el seguimiento a los recursos.

5.7.6 Asignación para Primera Infancia por Crecimiento Excepcional de la Economía

A pesar de que los recursos del SGP destinados a Primera Infancia dejaron de asignarse a las Entidades Territoriales por el fin de la vigencia del parágrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2004, aún se evidencian recursos sin ejecutar en las arcas territoriales. Al respecto, las Entidades Territoriales aún reportan \$75.656 millones en cuentas bancarias sin afectación presupuestal al cierre de 2018, una cifra representativa considerando que el último giro realizado en la vigencia 2017 fue de \$154 mil millones.

Debe destacarse que los departamentos de Guainía, Amazonas y Vaupés, que administran recursos de las Asignaciones Especiales de Resguardos Indígenas y Atención Integral a la Primera Infancia por sus áreas no municipalizadas, han sido incluidos por el monitoreo general del DNP dentro del grupo de entidades críticas, lo que se traduce en dificultades en la ejecución de los proyectos de inversión asociados a la primera infancia en las áreas no municipalizadas en su jurisdicción.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 2018 la estable situación financiera de las administraciones centrales territoriales permitió incrementar el gasto de inversión y, por esa vía, contribuir a la reactivación de la economía nacional – la cual venía desacelerándose desde 2014 –.

Sin SGR los departamentos y las ciudades capitales registraron un déficit fiscal de 0,48% del PIB, superior al saldo en rojo de 0,17% del PIB contabilizado en 2017; comportamiento vinculado en lo fundamental a la mayor inversión ante la aceleración de los planes de desarrollo en el tercer año del periodo de gobierno territorial.

En un contexto de repunte de los ingresos de recaudo propio y disminución tanto del gasto de funcionamiento como de los intereses de deuda, el déficit se cubrió plenamente con disponibilidades de caja, venta de activos y, en menor medida, nuevo endeudamiento. El incremento de la deuda financiera de los departamentos y ciudades capitales fue moderado y la composición del portafolio vio disminuida la participación de las obligaciones externas.

Continúa siendo un reto lograr disminuir el rezago presupuestal y, con ello, mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. No se identificaron riesgos sistemáticos en materia de inflexibilidad presupuestal derivados de las autorizaciones de vigencias futuras; de hecho, se prevé que las mismas permitan dinamizar la inversión en los próximos años, especialmente en el sector transporte.

Las cuantías estimadas derivadas de procesos judiciales en contra son elevadas y los resultados financieros adversos en algunas entidades descentralizadas alertan sobre la necesidad de establecer mecanismos que permitan una adecuada gestión de riesgo fiscal en los territorios. En todo caso, las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo sobre los fondos

de contingencia y el fortalecimiento de los Marcos Fiscales de Mediano Plazo territoriales, pueden contribuir en la dirección señalada.

Asimismo, se espera que las propuestas que se deriven de la Comisión de Estudios del Sistema Tributario Territorial contribuyan a la construcción de una estructura más eficiente que logre impulsar la economía regional.

Finalmente, a la luz de múltiples problemas identificados en los sectores que se financian con recursos del Sistema General de Participaciones, durante 2018 se adoptaron 32 medidas de control, se extendió el plazo de 4 planes de desempeño y se reformularon 16 medidas preventivas; en el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.