



INTRODUCCIÓN

Viabilidad Fiscal Territorial 2021

Contenido

I. PRESENTACIÓN	3
II. SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES	4
2.1. Estructura y Dinámica Fiscal	4
2.1.1. Ingresos	4
2.1.2. Gastos	9
2.2. Deuda Pública.	14
III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO	17
3.1. Resultado Fiscal	17
3.2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable	20
3.3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo	21
3.4. Indicadores de Responsabilidad Fiscal	22
IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES	24
4.1. Provisión del Pasivo Pensional.	24
4.2. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos.	24
4.3. Riesgos en el uso del SGP (Decretos Ley 028 2008).	25
4.3.1. Salud	25
4.3.2. Educación	26
4.3.3. Alimentación Escolar	27
4.3.4. Participación de Propósito General.	28
4.3.5. Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena	29
4.3.6. Asignación Especial para la Atención Integral a la Primera Infancia.	29
4.3.7. Agua Potable y Saneamiento Básico	30
V. CONCLUSIONES	31

I. PRESENTACIÓN

En la vigencia 2021 los gobiernos subnacionales ratificaron su capacidad para ejecutar gasto contracíclico orientado a reactivar el aparato económico regional y local, y continuar protegiendo a la población más vulnerable.

La inversión territorial, especialmente la catalogada como formación bruta de capital fijo, exhibió ritmos de crecimiento sustanciales y atípicos para un segundo año de mandato territorial. Este comportamiento fue posible debido a que la pandemia del Covid-19 no implicó una situación de déficit fiscal sistémico; esto último gracias al camino de sostenibilidad por el que han transitado las finanzas subnacionales, a los ajustes introducidos a los planes de desarrollo de los departamentos y municipios - reconociendo las prioridades en materia de asistencia social y reactivación económica-, a la continuidad mantenida para los proyectos de alto impacto como los de transporte masivo en las principales ciudades y de infraestructura vial, y a las políticas impulsadas por el Gobierno Nacional para seguir dotando de margen de maniobra financiera a los gobiernos subnacionales. Todo ello preservando el marco de responsabilidad y disciplina fiscal.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público jugó un papel protagónico en la búsqueda de consensos. Por medio de la Ley de Inversión Social (2155 de 2021) y atendiendo el llamado de la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, incluyó un conjunto de medidas orientadas a fortalecer financieramente a las entidades territoriales. Así, por ejemplo, se modificaron permanentemente los indicadores de endeudamiento, se mantuvo la extensión temporal de la vigencia de los créditos especiales de tesorería y se implementaron medidas para la recuperación tributaria del orden subnacional:

- El artículo 30 de dicha ley modificó los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la deuda contemplados en la Ley 358 de 1997; así, aumentó del 80% al 100% el límite de la relación entre deuda e ingresos corrientes (sostenibilidad), y del 40% al 60% el de la razón entre intereses y ahorro operacional, ampliando el potencial de apalancamiento de proyectos de inversión vía deuda pública. Además, estipuló condiciones de calificación de riesgo para acceder a nuevos recursos del crédito en los casos en que se superen los límites señalados para los departamentos de cualquier categoría presupuestal, y los distritos y municipios de categorías especial, primera y segunda, de tal manera que no se requiera de la suscripción de un plan de desempeño, dotando de mayor flexibilidad el uso responsable del crédito, y reconociendo tanto los avances del mercado para evaluar riesgos, como los de algunas entidades territoriales en materia de gestión financiera.
- El artículo 29° amplió hasta 2023 la vigencia de los créditos especiales de tesorería que, mediante el Decreto 678 de 2020 – en el marco de la declaratoria de emergencia – se habilitaron para las entidades territoriales y sus descentralizadas, los cuales permiten un mayor monto (hasta el 15% de los ingresos corrientes) y plazo (hasta la vigencia siguiente a la cual se con-



- Introducción

tratan). Asimismo, permitió la conversión de este tipo de créditos de tesorería en créditos de largo plazo.

- Los artículos 45 y siguientes, establecieron medidas para incentivar el recaudo de ingresos tributarios y de otro orden para las entidades territoriales, tales como reducción de sanciones y tasa de interés moratorio, la autorización para la conciliación en procesos contencioso-administrativos y para la terminación por mutuo acuerdo de procesos administrativos, la reducción de capital e intereses de multas de tránsito, entre otros.

Con todo, para el universo de entidades territoriales, la inversión aumentó 15% real al culminar la vigencia 2021, en un contexto en el que, en términos agregados, se logró recuperar plenamente el nivel de recaudo tributario prepandemia, con un crecimiento real bienal del 2%. El 59% de los departamentos, 55% de las capitales y 50% de los municipios no capitales registraron un crecimiento sustancial del recaudo tributario en 2021, lo que significó un mayor nivel al observado antes de la pandemia. El alto dinamismo del gasto en inversión significó un déficit fiscal equivalente al 0,5% del PIB, el cual fue cubierto con deuda pública (que pasó del 1,7% al 1,9% del PIB) y con disponibilidades de vigencias anteriores (1% del PIB). Los departamentos y ciudades capitales explicaron el 80% del resultado fiscal.

El objetivo de este documento es profundizar en el comportamiento fiscal de los departamentos y municipios capitales al cierre de 2021. Se divide en cinco secciones, incluida esta presentación. La segunda parte se ocupa del análisis de la situación financiera de las gobernaciones y alcaldías capitales. Posteriormente se presentan los principales indicadores de desempeño fiscal y financiero y de cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. La cuarta sección presenta las principales fortalezas y debilidades evidenciadas, y finalmente se presentan las conclusiones.

II. SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

2.1. Estructura y Dinámica Fiscal

2.1.1. Ingresos

Los ingresos totales del conjunto de los departamentos y municipios capitales, sin incluir los provenientes del Sistema General de Regalías, exhibieron un aumento real del 11,3% (en contraste con el descenso del 7,4% del año anterior) y alcanzaron el 7,9% del PIB. La tasa de crecimiento de los departamentos (10,4%) fue similar a la de las capitales (11,9%).

El comportamiento al alza estuvo influenciado por la recuperación de los ingresos de recaudo propio y el dinamismo evidenciado en los recursos del crédito y las disponibilidades de vigencias anteriores (Tabla 1).



Tabla 1¹
Ingresos de los Departamentos y Municipios Capitales diferentes al SGR

Millones de pesos de 2021

Concepto	2020	2021	Crecimiento Real	% del Total	% del Total
			2021/2020	2020	2021
Ingresos Corrientes	66.657.554	71.227.065	6,9%	80,0%	78,8%
Tributarios	25.961.237	28.673.363	10,4%	31,1%	30,9%
No Tributarios	3.549.418	4.391.022	23,7%	4,3%	4,7%
Ingresos por Transferencias	37.146.900	38.162.651	2,7%	44,6%	41,1%
Ingresos de Capital	6.889.999	6.918.933	0,4%	8,3%	7,5%
Cofinanciación	529.094	592.318	11,9%	0,6%	0,6%
Regalías y Compensaciones sistema de ahorro al SGP	1.348	389	-71,2%	0,0%	0,0%
Rendimientos Financieros	870.470	436.181	-49,9%	1,0%	0,5%
Excedentes Financieros	2.880.962	3.404.417	18,2%	3,5%	3,7%
Desahorro FONPET	1.603.133	1.807.133	12,7%	1,9%	1,9%
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otros)	1.004.992	678.495	-32,5%	1,2%	0,7%
Recursos del Crédito	1.646.716	5.214.776	216,7%	2,0%	5,6%
Recursos del Balance	8.167.809	9.429.548	15,4%	9,8%	10,2%
Venta de Activos y Reducción de Capital	3.402	5.074	49,1%	0,0%	0,0%
Ingresos Totales	83.365.480	92.795.396	11,3%	100,0%	100,0

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

En términos agregados, los departamentos y ciudades capitales registraron un crecimiento del recaudo tributario en 2021, que significó una recuperación del 97% del nivel observados antes de la pandemia (2019) (Tabla 2).

Un total de 18 departamentos y 17 capitales, lograron incrementos en 2021 y una plena recuperación del recaudo tributario prepandemia. El Departamento de Vaupés exhibió una caída porcentual de su recaudo en el periodo analizado, pero su recaudo tributario fue superior al observado en 2019. Los departamentos de Vichada y Casanare, junto con las ciudades capitales de Cali y Leticia, fueron las únicas entidades que exhibieron caídas reales de su recaudo durante 2021 y que continuaron por debajo de los niveles de recaudo de impuestos observados en 2019. Finalmente, 11 departamentos y 12 capitales, aunque obtuvieron un mayor recaudo en 2021 respecto a 2020, continuaron con niveles de recaudo inferiores a los de 2019.

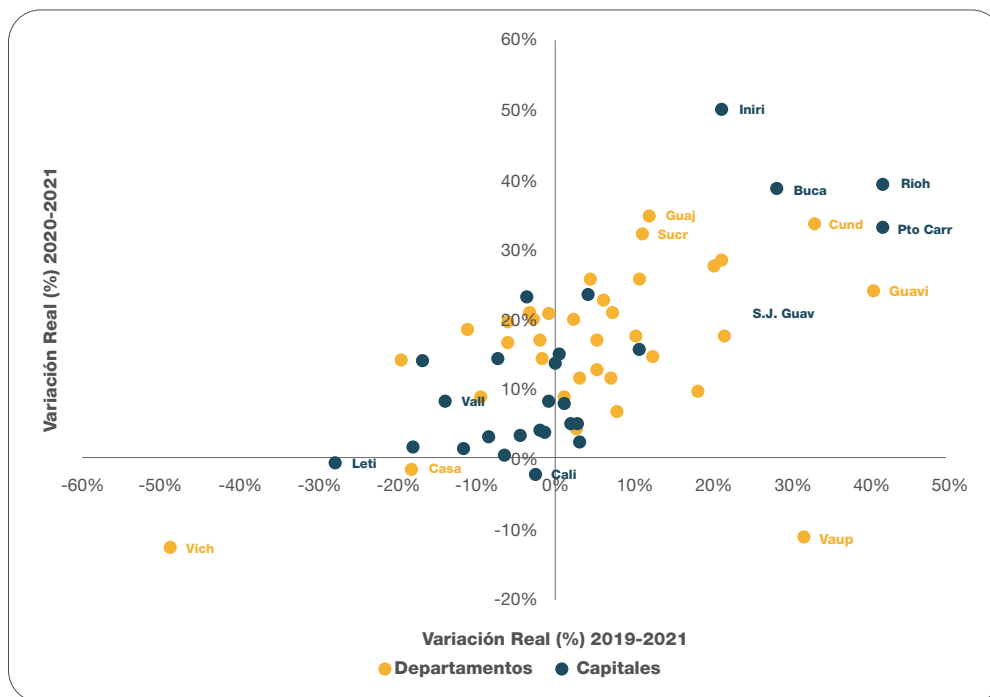
Visto por tributo, únicamente las estampillas, el impuesto al consumo de cerveza, la sobretasa a la gasolina y predial se mantuvieron en niveles de recaudo en 2021 inferiores a los registrados en prepandemia (Tabla 2).

¹ No incluye los recursos que amparaban reservas presupuestales constituidas en 2020 para completar su proceso de ejecución en 2021.



Gráfico 1 Dinamismo Tributario Gobernaciones y Alcaldías Capitales

Variación real (%)



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Con respecto a 2020, los departamentos presentaron una mayor dinámica en el recaudo tributario que la registrada en las ciudades capitales, con crecimientos reales del 19,7% y 6,3%, respectivamente. La reactivación económica del país en los distintos sectores productivos se consolidó como el principal dinamizador del recaudo tributario, lo que, aunado a la flexibilización de restricciones en aforo y movilidad a lo largo de 2021 con la puesta en marcha del Programa Nacional de Vacunación, permitió impulsar el consumo de los hogares y recuperar actividad económica (Tabla 2).

Tabla 2
Ingresos de Recaudo Propio

Millones de pesos de 2021

Concepto	2019	2020	2021	Crecimiento Real	Crecimiento Real	Crecimiento Real	% del total	% del Total	% del Total
				2020/2019	2021/2020	2021/2019	2019	2020	2021
Tributarios	28.521.024	25.961.237	28.673.393	-9,0%	10,4%	0,5%	84%	88%	87%
Impuesto Predial Unificado	7.002.400	6.954.222	6.994.223	-0,7%	0,6%	-0,1%	21%	24%	21%
Impuesta de Industria y Comercio	7.160.547	6.643.916	7.168.692	-7,2%	7,9%	0,1%	21%	23%	22%
Impuestos al Consumo	5.145.850	4.481.167	5.252.997	-12,9%	17,2%	2,1%	15%	15%	16%
<i>Cerveza</i>	2.848.288	2.369.956	2.723.818	-16,8%	14,9%	-4,4%	8%	8%	8%
<i>Licores</i>	961.963	856.458	1.077.748	-11,0%	25,8%	12,0%	3%	3%	3%
<i>Cigarrillos y Tabaco</i>	1.335.579	1.254.752	1.451.431	-6,1%	15,7%	8,7%	4%	4%	4%
Estampillas	2.057.788	1.563.178	1.722.354	-22,9%	8,1%	-16,3%	6%	5%	5%
Vehículos Automotores	1.879.599	1.909.793	2.037.924	1,6%	6,7%	8,4%	6%	6%	6%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.529.679	1.178.955	1.459.490	-22,9%	23,8%	-4,6%	4%	4%	4%
Registro y Anotación	1.258.232	1.054.699	1.502.583	-16,2%	42,5%	19,4%	4%	4%	5%
Otros Ingresos Tributarios	2.486.930	2.145.307	2.535.131	-13,7%	18,2%	1,9%	7%	7%	8%
No Tributarios	5.522.722	3.549.418	4.391.022	-35,7%	23,7%	-20,5%	16%	12%	13%
Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	4.429.336	2.979.499	4.201.445	-82,7%	41,0%	-5,1%	13%	10%	13%
Otros no tributarios	1.093.385	569.919	189.577	-47,9%	-66,7%	-82,7%	3%	2%	1%
Total Ingresos de Recaudo propio	34.043.746	29.510.654	33.064.415	-13,3%	12,0%	-2,9%	100%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

En el caso de los departamentos, el crecimiento del recaudo tributario fue generalizado, con incrementos de doble dígito en todos los rubros con excepción de estampillas y otros tributarios. Los mayores incrementos se contabilizaron en La Guajira, Cundinamarca y Sucre (Gráfico 2a);

El impulso del sector de la construcción, especialmente en vivienda de uso residencial (con récords históricos de venta, impulsados en parte por el programa de subsidios del Gobierno Nacional) jalonó el impuesto de registro. Los impuestos al consumo de licores, cerveza y cigarrillos también crecieron de forma sustancial, teniendo en cuenta la reactivación de espectáculos públicos y las menores restricciones en aforo y horario de servicio en bares y restaurantes. Entre tanto, las mayores ventas de vehículos influyeron en el comportamiento del impuesto correspondiente.

En ambos niveles de gobierno, el incremento en las estampillas fue explicado por el alza de la inversión en formación bruta de capital.

En las capitales, los tributos más dinámicos fueron sobretasa a la gasolina, industria y comercio y otros (contribución sobre contratos de obra pública, principalmente), con crecimientos reales superiores al 7%. El sector de comercio experimentó un aumento del 21,2% y contribuyó con 3,9 puntos porcentuales al crecimiento del PIB²; mientras que la industria manufacturera creció 16,4% y aportó 2 pp al dinamismo de la actividad económica. En el caso de la sobretasa a la gasolina, la variación estuvo en línea con la flexibilización de las medidas de aislamiento. Los mayores crecimientos se presentaron en Puerto Inírida, Riohacha y Bucaramanga (Gráfico 2b).

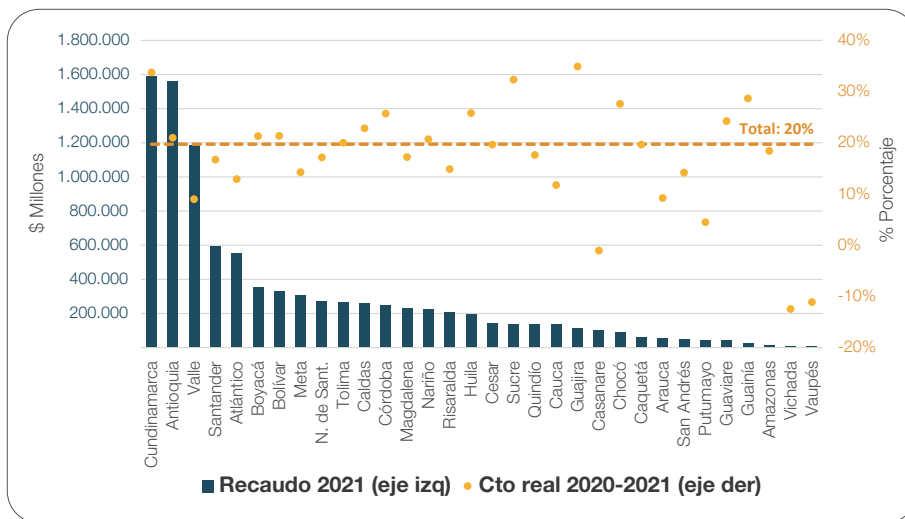
2 Boletín Técnico Producto Interno Bruto IV Trimestre 2021. DANE.



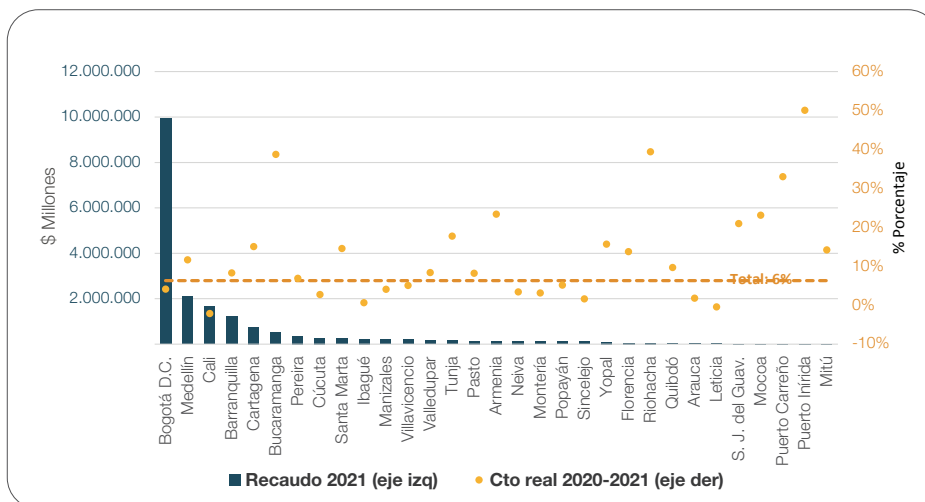
Gráfico 2 Dinámica del Recaudo Tributario 2020

Millones de pesos y Porcentajes

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Los ingresos por transferencias continuaron creciendo, pero a un menor ritmo que el evidenciado en la vigencia anterior por cuenta del flujo de recursos para la financiación del régimen subsidiado, además de los aportes del Fondo de Mitigación de Emergencias. Entre tanto, en el marco del Decreto 678 de 2020, el 100% de los recursos de la sobretasa al ACPM en 2021 fueron transferidos a los departamentos y al Distrito Capital de Bogotá, mientras que los recursos del Sistema General de Participaciones se mantuvieron constantes.

Los ingresos de capital (sin partidas de financiamiento) exhibieron estabilidad. El aumento que presentaron los excedentes financieros y utilidades generadas por empresas públicas territoriales (principalmente de las capitales), así como los más altos recursos para cofinanciación y retiros del FONPET, compensaron plenamente la caída registrada en los rendimientos financieros y otros recursos de capital (reintegros, principalmente). A su vez, los recursos del crédito fueron 3,2 veces los obtenidos en 2020, comportamiento impulsado principalmente por Bogotá y Barranquilla, y los recursos del balance registraron un crecimiento del 15,4% real.

Finalmente, durante el primer año del bienio 2021-2022, los departamentos y ciudades capitales contaron con recursos disponibles del Sistema General de Regalías por \$9,4 billones (0,8% del PIB).

2.1.2. Gastos

En 2021 los gastos comprometidos por los departamentos y municipios capitales repuntaron 12,8% real (en contraste con lo contabilizado un año atrás cuando descendieron 6,2%) y alcanzaron el 7,9% del PIB. El ritmo de crecimiento de los gastos fue levemente superior al de los ingresos (Tabla 3) y el dinamismo fue mayor en capitales (14,4%) que en departamentos (10,3%).

El incremento de la inversión explicó el 95% del crecimiento de los gastos, en un contexto en el que los aportes al fondo de contingencias y las amortizaciones de deuda pública también exhibieron aumentos sustanciales, pero solo representaron el 1,6% del total de erogaciones. Los gastos de funcionamiento y los intereses de deuda registraron crecimientos reales inferiores al 2% (Tabla 3).

Tabla 3
Gastos Comprometidos sin SGR

Millones de pesos de 2021

Concepto	2020	2021	Crecimiento Real	% del Total	% del Total
			2021/2020	2020	2021
Funcionamiento	11.786.776	11.912.301	1,1%	15,7%	14,1%
Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	260.395	260.985	0,2%	0,3%	0,3%
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	31.318	47.133	50,5%	0,0%	0,1%
Intereses y Comisiones de Deuda	713.219	726.675	1,9%	1,0%	0,9%
Inversión	61.132.450	70.217.809	14,9%	81,7%	83,2%
Amortizaciones Deuda Pública	926.213	1.239.944	33,9%	1,2%	1,5%
Gastos Totales	74.850.371	84.404.847	12,8%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

Se destaca el crecimiento de la inversión (14,9%) para un segundo año de mandato territorial, máxime teniendo en cuenta que el efecto base no fue preponderante, pues en 2020 solo



• Introducción

retrocedió 6%³ dadas las presiones de gasto derivadas de la pandemia, especialmente en salud pública y asistencia social (Tabla 4).

En materia de inversión social se contabilizó un incremento del 5,1% real, siendo los sectores de vivienda y otros (donde se incluye atención a población vulnerable) los de más alto crecimiento. Algunas ciudades dieron continuidad a los programas de transferencias monetarias para los hogares más vulnerables. Por ejemplo, en Bogotá, un total de 814.799 hogares fueron beneficiados con transferencias por \$564.842 millones⁴. Según el DANE, este tipo de ayudas territoriales (en Bogotá, Medellín y Bucaramanga), sumadas a los subsidios del Gobierno Nacional (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario), permitieron que en 2021 las tasas de pobreza monetaria y extrema fueran inferiores en 3,6 y 4,0 puntos porcentuales, respectivamente⁵, y se redujera la brecha de pobreza entre mujeres y hombres.

El sector de agua potable y saneamiento básico registró una caída de doble dígito, teniendo en cuenta que en 2020 se presentó una ampliación de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de la declaratoria de emergencia. Caso similar ocurrió en el sector educativo, que presentó una leve contracción porque en 2020 habían aumentado significativamente las transferencias del Fondo de Mitigación de Emergencia para garantizar las condiciones de bioseguridad de los establecimientos educativos.

Entre tanto, la formación bruta de capital aumentó 62% real, cifra sin precedentes para un segundo año de mandato territorial (Gráfico 3) y que refleja el papel activo que han desempeñado las entidades territoriales para contribuir a la reactivación económica, gracias a su resiliencia para afrontar la crisis del Covid-19, a las medidas implementadas por el Gobierno Nacional y al camino de sostenibilidad por el que se ha transitado en los últimos años,– instituido por un marco de responsabilidad y disciplina fiscal. Todos los sectores registraron incrementos de doble dígito, siendo el 79% de este incremento explicado por vías, educación y otros. Los proyectos de inversión aprobados mediante el mecanismo de vigencias futuras, la recuperación del recaudo, los recursos del crédito y las disponibilidades fueron aspectos determinantes de este resultado.

3 En contraste, en el primer año de los dos anteriores cuatrienios, la inversión se contrajo 12% en promedio debido a la armonización de los planes de desarrollo de las nuevas administraciones.

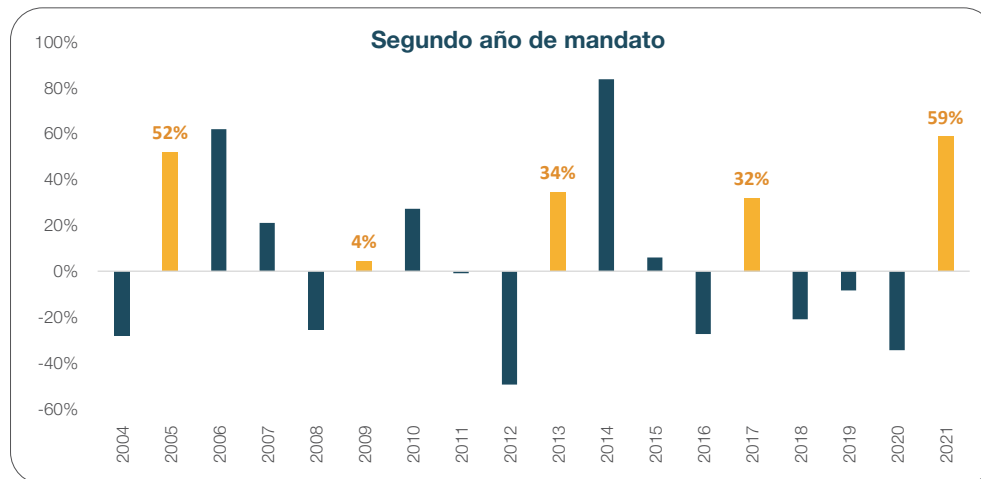
4 Ver, Monitor Social Renta Básica Bogotá. Disponible en: <https://rentabasicabogota.gov.co/#rendicion> Consultada realizada el 15 de julio de 2022.

5 Ver, Pobreza Monetaria y grupos de ingreso en Colombia. Resultados 2021 (abril 26 de 2022) y Pobreza Monetaria 2021. Enfoque diferencial (junio 2 de 2022). DANE.



Gráfico 3 Crecimiento real interanual gastos de capital (*) – departamentos y capitales

Porcentajes



(*) Formación bruta de capital fijo y déficit de inversión
Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda y FUT.

Tabla 4 Inversión por Tipo y Sector (Sin SGR)

Millones de pesos de 2021

Concepto	2020	2021	Crecimiento Real	% del Total 2020	% del Total 2021
			2021/2020		
Inversión Social	49.930.169	52.477.807	5%	82%	75%
Educación	26.846.471	26.291.442	-2%	44%	37%
Salud	12.036.274	13.086.130	9%	20%	19%
Agua Potable y Saneamiento Básico	817.806	711.898	-13%	1%	1%
Vivienda	109.792	140.034	28%	0%	0%
Otros Sectores	10.119.826	12.248.304	21%	17%	17%
Formación Bruta de Capital	9.902.694	16.027.207	62%	16%	23%
Educación	987.998	1.776.342	80%	2%	3%
Salud	695.384	1.130.116	63%	1%	2%
Agua Potable	871.662	1.121.466	29%	1%	2%
Vivienda	310.938	902.324	190%	1%	1%
Vías	3.325.336	5.823.636	75%	5%	8%
Otros sectores	3.711.376	5.273.322	42%	6%	8%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	1.299.587	1.712.793	32%	2%	2%
Inversión Total	61.132.450	70.217.809	15%	100%	100%

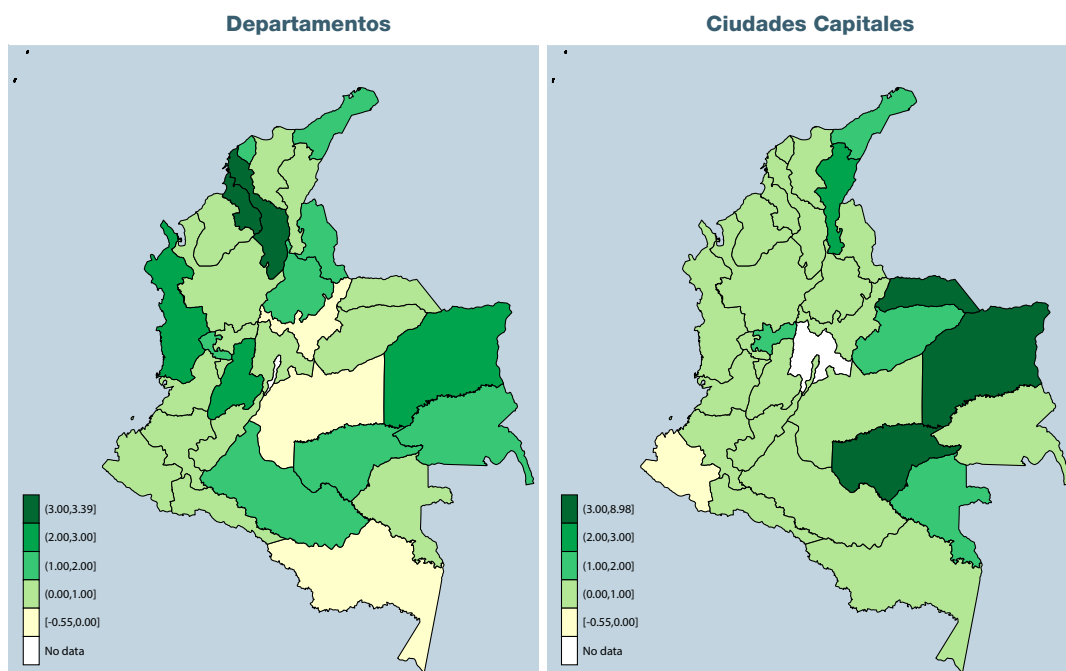
Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.



En el gráfico 4 se pueden apreciar los ritmos de incremento en la formación bruta de capital por entidad. Un total de 28 departamentos y 30 capitales registraron crecimientos de este rubro entre 2020 y 2021, de los cuales el 46% y 27% respectivamente, lograron al menos duplicar el nivel observado el año anterior.

Gráfico 4 Dinámica de la Formación Bruta de Capital Fijo 2021

Crecimiento real interanual (%)



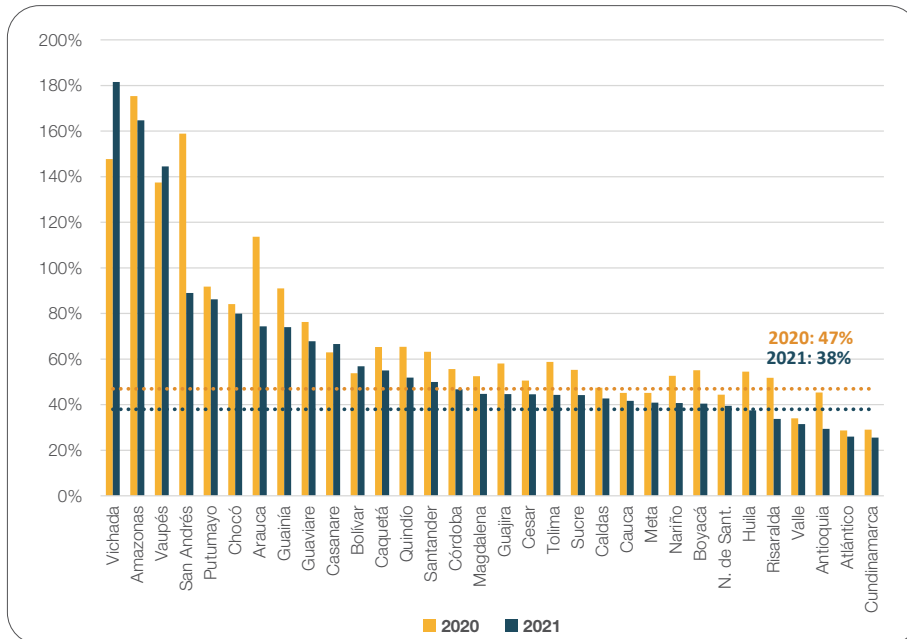
Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

Los gastos de funcionamiento (1,1%) crecieron muy por debajo de lo registrado en los ingresos de recaudo propio (12%). Los gastos de personal contabilizaron un aumento real del 2,9% mientras que los gastos generales del 15,5%, pero la caída de las transferencias atenuó esta dinámica, dadas las menores erogaciones en materia de pensiones, FONPET y aportes realizados a las entidades descentralizadas.

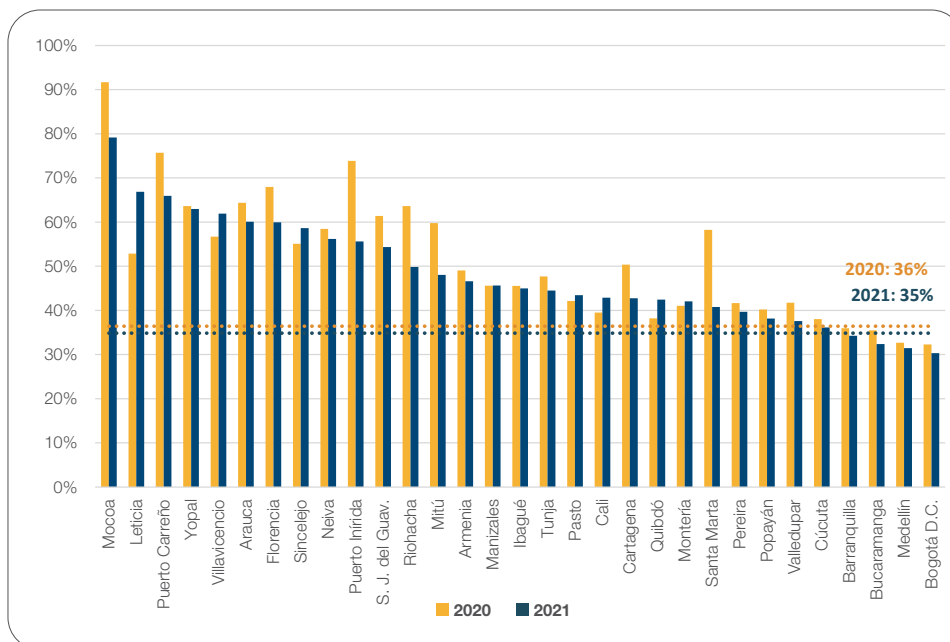
Así, la relación entre gastos de funcionamiento y recaudo propio mejoró tanto en los departamentos (pasó del 47% al 38%) (Gráfico 5a) como en las capitales (36% al 35%) (Gráfico 5b).

Gráfico 5
Gastos de Funcionamiento como Porcentaje del Recaudo Propio 2021
Porcentajes

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.



- Introducción

Por otra parte, frente a los recursos del Sistema General de Regalías, se comprometieron \$6,4 billones (0,5% del PIB) durante el primer año del bienio 2021-2022. El 93% estuvo concentrado en los departamentos.

2.2. Deuda Pública

Al finalizar 2021, la deuda pública de gobernaciones y ciudades capitales representó el 82% de las obligaciones financieras de las administraciones centrales territoriales (2 puntos porcentuales más que en 2020) y una cuarta parte del consolidado subnacional⁶.

Teniendo en cuenta los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre los ingresos corrientes de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020, que aumentó el margen de maniobra financiera vía deuda pública:

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

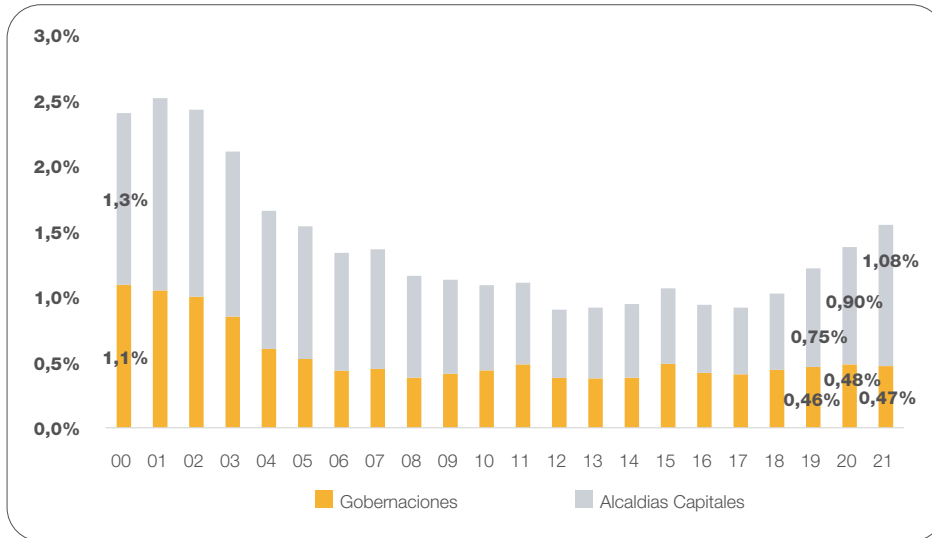
Posteriormente, la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021) modificó de manera permanente los límites de endeudamiento de las entidades territoriales (100% de la relación deuda / ingresos corrientes y 60% de la razón intereses / ahorro operacional), y amplió el plazo para contratar los créditos de tesorería estipulados en el Decreto 678 de 2020 hasta la vigencia 2023.

Bajo este escenario, tanto departamentos como ciudades capitales presentaron incrementos en sus necesidades de financiamiento con crédito, de tal forma que el saldo de la deuda pública pasó de 1,38% al 1,55% del PIB (Gráfico 6). Las alcaldías capitales concentraron el 70% del total de las obligaciones financieras (5pp superior a 2020), y el restante 30% las gobernaciones.

⁶ Administraciones centrales y entidades descentralizadas.



Gráfico 6
Saldo Deuda Pública Gobernaciones y Alcaldías Capitales
% del PIB



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

El mayor saldo de deuda se explica por las capitales, las cuales evidenciaron un crecimiento real del 34% de su deuda con relación a 2020, teniendo en cuenta la emisión de bonos de deuda interna y créditos con banca comercial externa (Bogotá y Barranquilla). Frente a los años anteriores, las obligaciones externas ganaron representatividad (Tabla 5), pero ciudades como Bogotá y Barranquilla cuentan con mecanismos de cobertura para mitigar la exposición a riesgos de tipo cambiario.

Tabla 5
Composición Deuda Pública de las Gobernaciones y Alcaldías Capitales por Tipo de Acreedor

Millones de pesos de 2021

Tipo de Deuda	2020	2021	Crecimiento Real 2021/2020	% del Total 2020	% del Total 2021
Banca Comercial Interna	9.788.348	10.502.420	7%	67,2%	57,6%
Bonos Interna	2.515.385	3.600.589	43%	17,3%	19,7%
Nación	51.490	45.433	-12%	0,4%	0,2%
Infis	94.351	172.780	83%	0,6%	0,9%
Proveedores y otros	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Total Deuda Interna	12.449.573	14.321.221	15,0%	85,5%	78,5%
Banca Comercial Externa	0	1.381.840	N.A	0,0%	7,6%
Bonos Externos	611.104	578.577	-5%	4,2%	3,2%

Continúa...



• Introducción

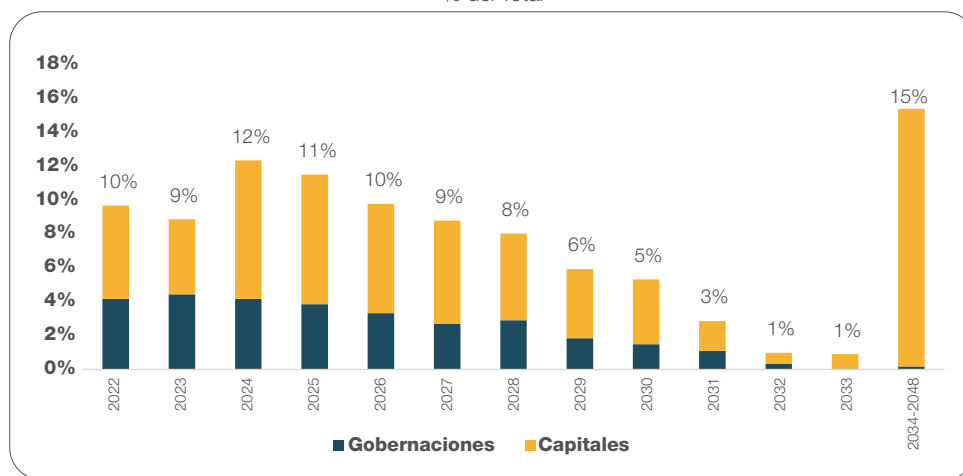
...Viene

Tipo de Deuda	2020	2021	Crecimiento Real 2021/2020	% del Total 2020	% del Total 2021
Banca Multilateral	668.444	687.350	3%	4,6%	3,8%
<i>Banco Mundial</i>	268.417	311.470	16%	1,8%	1,7%
<i>BID</i>	265.522	257.441	-3%	1,8%	1,4%
<i>CAF</i>	134.505	118.440	-12%	0,9%	0,6%
Gobiernos Internacionales	838.716	1.268.038	51%	5,8%	7,0%
Total Deuda Externa	2.118.264	3.915.805	84,9%	14,5%	21,5%
Total Deuda Pública	14.567.838	18.237.027	25,2%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

Por su parte, el perfil de vencimientos se destaca por el aplanamiento de la curva frente a lo observado en años anteriores: para 2022 se concentra el 10% de las amortizaciones (mayoritariamente de capitales), para lo que resta del actual cuatrienio de gobierno el 19%; para el próximo lustro, se estima el pago del 52% de la deuda, siendo 2024 el año de inicio de una senda descendente hasta 2032. Algunos pagos de bonos de deuda se tienen programados para el periodo 2034-2048, equivalentes al 15% del total (Gráfico 7).

Gráfico 7
Perfil de Vencimiento Deuda Pública Gobernaciones y Alcaldías Capitales
% del Total

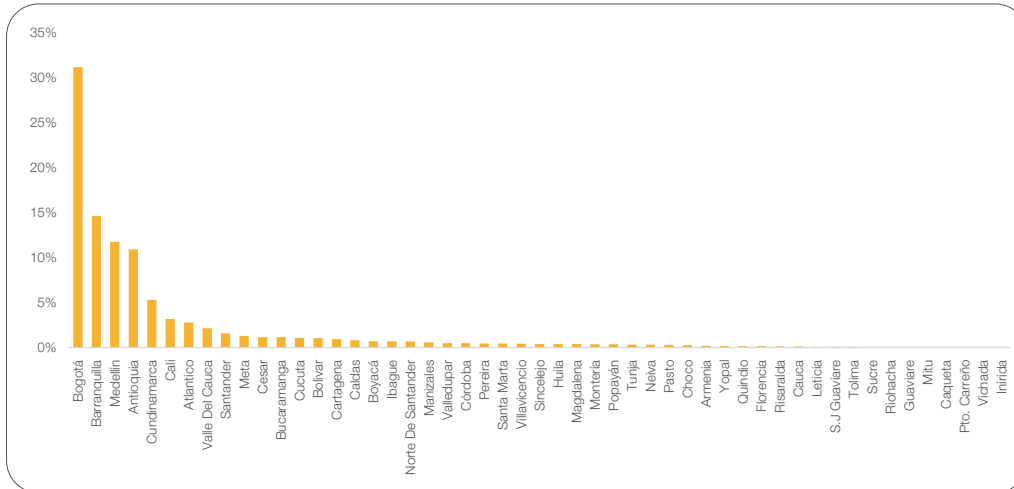


Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Bogotá continúa siendo la entidad con el mayor saldo de deuda, al representar el 31% del total de las entidades analizadas (7 puntos porcentuales superior a lo registrado en 2020). Bogotá, Barranquilla, Medellín y Antioquia concentraron el 68% del total, 9 puntos porcentuales más que un año atrás (Gráfico 8). El 28% de los departamentos y el 6% de las capitales no contaba con deuda pública al cierre de 2021.



Gráfico 8
Deuda Pública por Prestatario 2021
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

3.1. Resultado Fiscal⁷

Cálculos de la DAF mediante la metodología denominada por “encima de la línea” y sin incluir el SGR, indican que, para el universo de gobernaciones y alcaldías capitales, en la vigencia 2021 los compromisos de gasto superaron los ingresos efectivamente recaudados en \$5 billones (0,4% del PIB), en comparación con el equilibrio fiscal observado en 2020, cuando se hizo patente la resiliencia de los fiscos territoriales ante la pandemia (Tabla 6).

El déficit fiscal observado en 2021 se explicó fundamentalmente por el comportamiento ascendente de la formación bruta de capital fijo, que en la práctica significó que el déficit de capital fuera 2,7 veces el observado en la vigencia 2020. En todo caso, parte de esta diferencia fue aminorada por el mayor ahorro corriente, debido al repunte de los ingresos de recaudo propio, en un contexto de estabilidad de los gastos de funcionamiento, intereses y comisiones de deuda, e incrementos moderados tanto de los ingresos por transferencias como gastos por inversión social.

La brecha entre ingresos y gastos de la vigencia se cubrió con nuevo endeudamiento (los desembolsos superaron las amortizaciones en \$3,93 billones) y recursos del balance (aumentaron frente al año anterior, pero se mantuvieron en 0,8% como proporción del PIB). Los ingresos por

⁷ 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.



• Introducción

disposición de activos no fueron representativos. Así, el resultado presupuestal fue superavitario en 0,7% del PIB, dato 0,1% inferior al del año anterior.

En otras palabras, el resultado fiscal observado en 2021 por los departamentos y ciudades capitales reflejó el esfuerzo por dinamizar la inversión y contribuir a la reactivación económica. El déficit fiscal fue cubierto con ahorro propio – dada la recuperación del recaudo tributario –, recursos del balance y, en menor medida, nuevo endeudamiento. En ese sentido, es posible afirmar que la política contracíclica ejecutada por estos niveles de gobierno se realizó sin alejarse de los parámetros y sostenibilidad fiscal.

Tabla 6
Balance Fiscal Gobernaciones y Alcaldías Capitales sin SGR

Millones de pesos y % del PIB

Concepto	2020	2021	% del PIB	
			2020	2021
Balance Corriente	3.726.194	5.806.997	0,4%	0,5%
Balance de Capital	-4.082.753	-10.821.067	-0,4%	-0,9%
Resultado Fiscal	-356.559	-5.014.071	0,0%	-0,4%
Endeudamiento Neto	682.152	3.931.735	0,1%	0,3%
Recursos del Balance	7.733.062	9.429.548	0,8%	0,8%
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresa	3.221	5.074	0,0%	0,0%
Total Financiamiento	8.418.435	13.366.356	0,8%	1,1%
Resultado Presupuestal	8.061.876	8.352.286	0,8%	0,7%

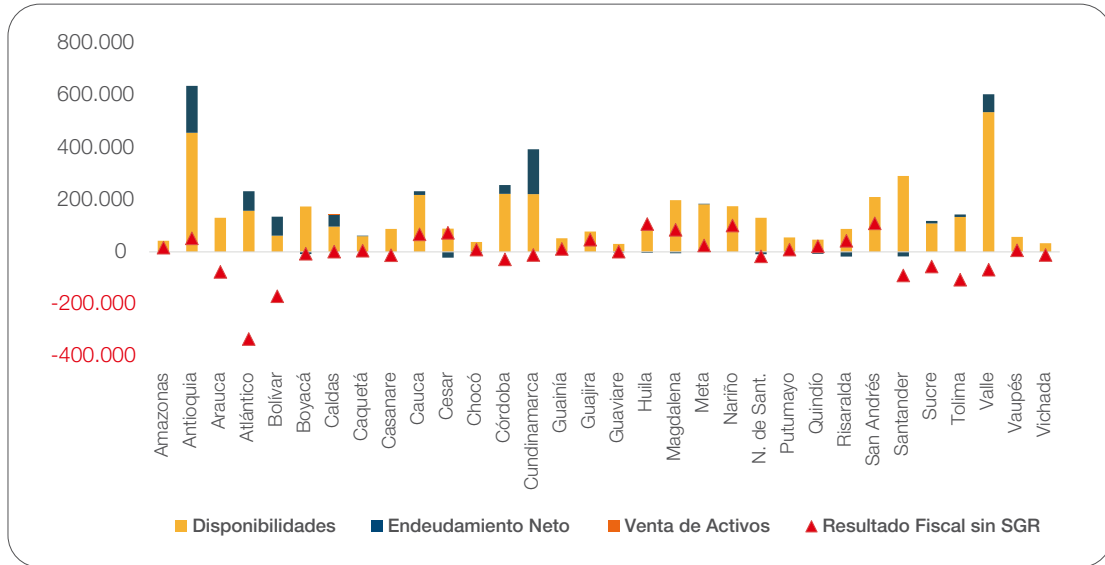
Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

Diecinueve departamentos generaron déficit fiscal y trece superávits. Los mayores déficits se presentaron en Atlántico, Bolívar y Tolima y los más altos superávits en San Andrés, Huila y Nariño. Entre tanto, dieciocho alcaldías capitales registraron déficit y trece superávits, destacándose los balances negativos en Bogotá, Barranquilla y Cali, y los saldos en verde más pronunciados en Cartagena, Bucaramanga y Santa Marta. El resultado fiscal de cada entidad, así como su financiación se detalla en los Gráficos 9 y 10⁸.

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

Gráfico 9 Resultado Fiscal y Financiamiento Gobernaciones

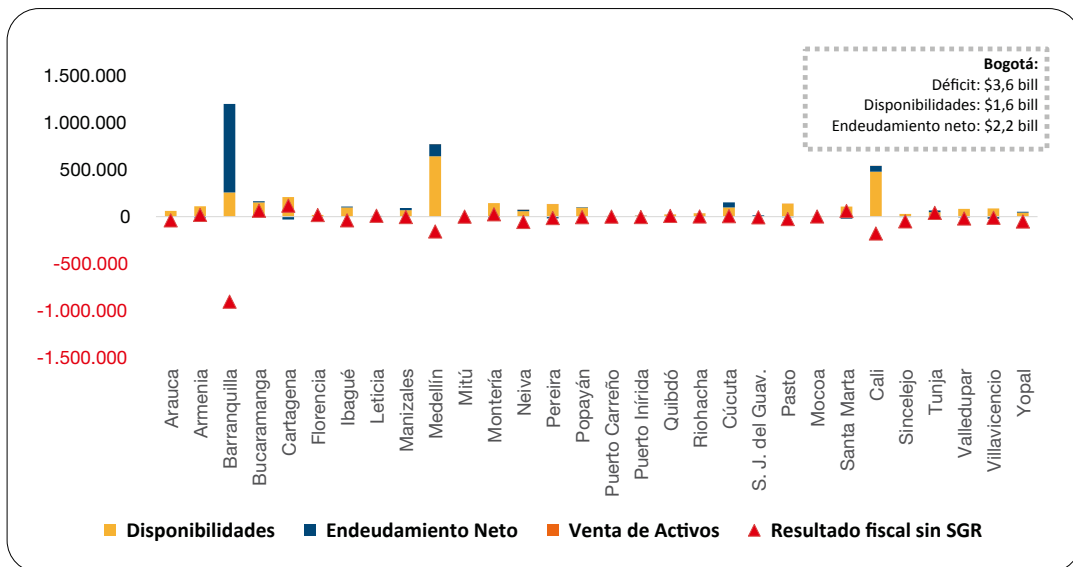
Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

Gráfico 10 Resultado Fiscal y Financiamiento Alcaldías Capitales

Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

Al contrastar los ingresos disponibles del SGR con los compromisos adquiridos al primer año del bienio 2021-2022, quedaron recursos por ejecutar por \$3 billones (0,3% del PIB).



3.2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁹

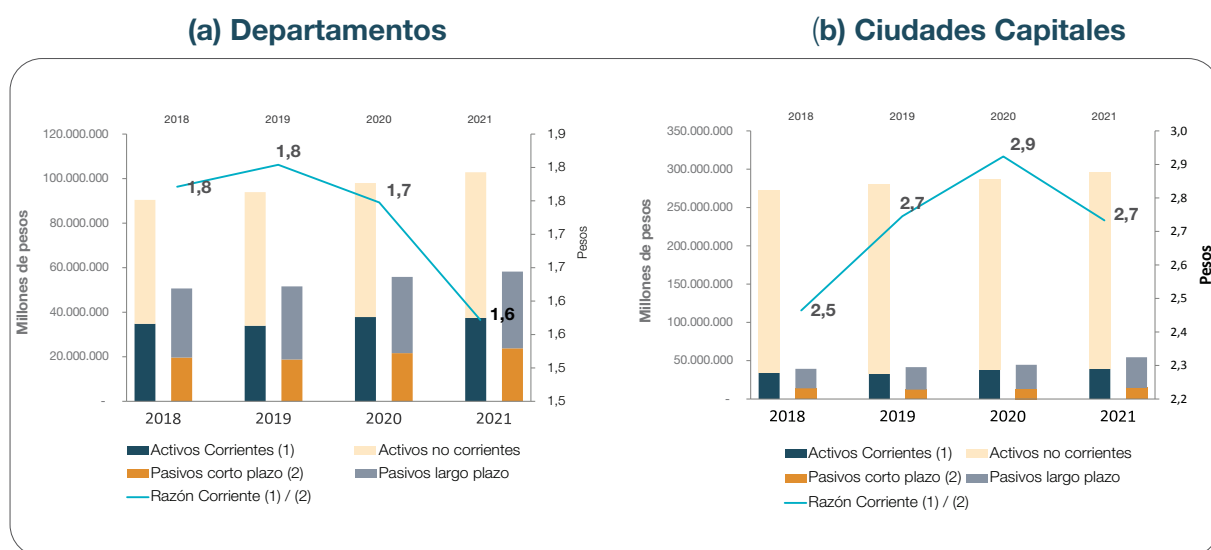
Teniendo en cuenta la información reportada a la CGN, a nivel agregado los niveles de gobierno analizados consolidaron activos por valor de \$399 billones, monto representativo de una caída real de 2% con relación a 2020, como consecuencia principalmente de la disminución en la cuenta deudores.

Por otro lado, el monto de los pasivos fue de \$112 billones, representando un aumento de 6% real con respecto a la vigencia anterior. Este incremento fue impulsado por las ciudades capitales, específicamente por el saldo de deuda derivado de operaciones de crédito público (34%), además de los mayores créditos concesionados (54%).

En materia de liquidez, al culminar 2021, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con \$2 de respaldo en activos corrientes y con \$0,5 en efectivo, cifras similares a las contabilizadas en 2020. Las capitales continuaron exhibiendo niveles de liquidez superiores a los de los departamentos (Gráfico 11).

El patrimonio a nivel agregado de departamentos y ciudades capitales registró por tercer año consecutivo una caída en términos reales, dadas las mayores operaciones de crédito público y créditos concesionados.

Gráfico 11
Balance Contable



Fuente: DAF con datos de la CGN.

⁹ Información reportada por las entidades a la CGN. No incluye ajustes por operaciones recíprocas.

3.3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Las gobernaciones y las ciudades capitales contabilizaron en 2021 excedentes de tesorería¹⁰ por \$6,4 billones (Tabla 7), monto equivalente al 0,5% del PIB (menor en 0,2% del PIB con relación a 2020). Ni la pandemia del Covid-19 ni la aceleración de la inversión en 2021 implicaron un descenso en los saldos disponibles de tesorería.

Del total de disponibilidades, 89% estuvo concentrado en caja y bancos, 10% en encargos fiduciarios y 1% en inversiones temporales de liquidez. En el caso de las exigibilidades, las reservas presupuestales representaron el 45% del total, seguido de los recursos de terceros con 24%, cuentas por pagar de la vigencia con 21%, otras exigibilidades, cheques no cobrados y cuentas por pagar de vigencias anteriores con 8%, 2% y 1%, respectivamente.

Únicamente los recursos del crédito (por cuarto año consecutivo)¹¹ y los ingresos corrientes de libre destinación presentaron faltantes de tesorería.

Tabla 7
Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Millones de pesos

Concepto	Total Disponibilidad	Total Exigibilidades y Reservas	Excedente o Faltante
Recursos Libre Destinación	5.862.287	6.510.290	-648.003
SGP Propósito General recursos de libre destinación 42% municipios de 4,5 y 6 categoría.	5.677	2.692	2.986
Ingresos corrientes de libre destinación diferentes a la participación de libre destinación propósito general	5.856.610	6.507.599	-650.989
Recursos con Destinación Específica	14.263.366	7.209.317	7.054.049
Recursos SGP con Destinación Específica	3.537.996	1.916.113	1.621.882
<i>Recursos SGP con Destinación Específica - Educación</i>	979.441	574.670	404.771
<i>Recursos SGP con Destinación Específica - Salud</i>	757.011	315.669	441.342
<i>Recursos SGP con Destinación Específica - Alimentación Escolar</i>	186.794	62.494	124.300
<i>Recursos SGP con Destinación Específica - Ribereños</i>	5.076	3.292	1.785
<i>Recursos SGP con Destinación Específica - Agua Potable y Saneamiento Básico</i>	981.503	807.020	174.482
<i>S. G. P. por crecimiento de la economía</i>	14.716	6.508	8.209
<i>Sistema General Forzosa inversión de participación propósito general</i>	613.454	146.461	466.993
Otros Recursos de Destinación Específica diferentes al SGP	10.725.370	5.293.204	5.432.166
<i>Regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02)</i>	362.067	146.002	216.064
<i>Recursos de Convenios y/o Cofinanciación</i>	1.318.837	663.681	655.156
<i>Recursos Crédito</i>	1.132.019	1.322.437	-190.408
<i>Otros Recursos diferentes a los anteriores</i>	7.912.437	3.161.083	4.751.354
Total	20.125.653	13.719.608	6.406.045

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

10 No incluye SGR

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



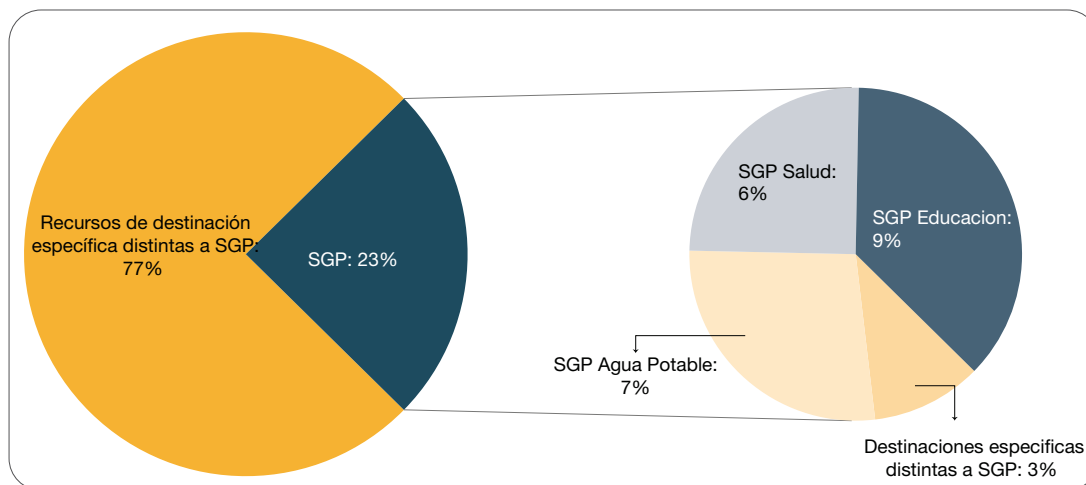
• Introducción

Las entidades con los mayores excedentes fueron Antioquia, Cali, Valle del Cauca, Medellín y Cundinamarca, que en conjunto concentraron el 39% del total; en contraste, únicamente Bogotá, Barranquilla, Atlántico y Riohacha registraron faltantes de tesorería.

Con respecto a los excedentes de tesorería (con destinación específica), el 23% se originó en recursos del Sistema General de Participaciones y el 77% en otro tipo de ingresos (Gráfico 12).

Gráfico 12
Distribución de los Excedentes de Tesorería

%



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda.

3.4. Indicadores de Responsabilidad Fiscal¹²

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

No obstante, el Decreto 678 de 2020 brindó una cláusula de escape ante el eventual incumplimiento de los indicadores de gasto contemplados en la Ley 617 de 2000 derivado de un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación producto de la pandemia del Covid-19 para las vigencias 2020 y 2021. A su vez, flexibilizó transitoriamente los indicadores de deuda que, posteriormente, con la Ley de Inversión Social, se modificaron de manera permanente.

¹² Los cálculos sobre la capacidad de pago son indicativos y 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.

Al cierre de 2021, 32 gobernaciones y 30 alcaldías capitales tenían capacidad de endeudamiento por debajo del 100% del indicador de sostenibilidad¹³; el Departamento de Arauca y las ciudades de Villavicencio y Yopal¹⁴ superaron el límite de gastos de funcionamiento del sector central establecido en la Ley 617 de 2000¹⁵; 18 gobernaciones y 9 alcaldías superaron los gastos máximos permitidos de los órganos de control; 14 departamentos incumplieron los aportes al FONPET definidos por la Ley 549 de 1999, y 18 departamentos y 22 capitales contaron con calificación de riesgo vigente según lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 (Tabla 8).

Tabla 8
Principales Indicadores de Responsabilidad Fiscal

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

(*) Vigente al 31 de diciembre de 2021

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

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

- 13** De estas, únicamente Manizales contaba con ahorro operacional negativo. 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.
- 14** Para esta entidad esto no significó restricciones de apoyo financiero en el marco del Decreto 678 de 2020.
- 15** 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.



IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

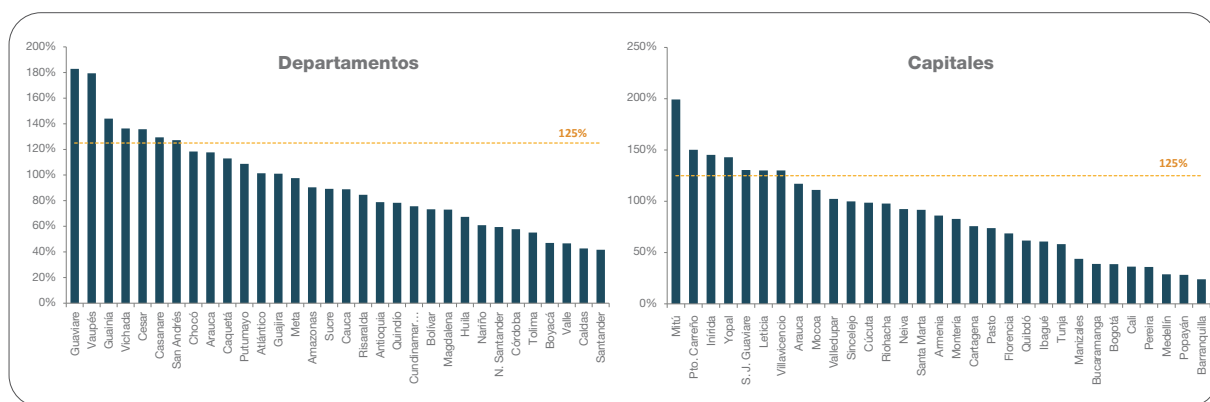
En los siguientes apartados se analiza el nivel de aprovisionamiento del pasivo pensional, el avance de los programas de saneamiento fiscal y financiero de los hospitales públicos, además de los riesgos en el uso de los recursos del SGP y el avance de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

4.1. Provisión del Pasivo Pensional

Al culminar 2021, el 59% del pasivo pensional¹⁶ de las gobernaciones y alcaldías capitales estaba cubierto en el FONPET; 3 puntos porcentuales menos que lo contabilizado en la vigencia anterior. El nivel de aprovisionamiento de los departamentos (68%) fue más alto que el de las ciudades capitales (42%).

Un total de siete gobernaciones y siete alcaldías capitales tenían coeficientes de cobertura superiores al 125% (Gráfico 13).

Gráfico 13
Cobertura del Pasivo Pensional en 2021
Porcentajes



Fuente: DAF con datos suministrados por la DGRESS.

4.2. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

La ejecución de presupuestos de gasto atados a la facturación reconocida y no al recaudo continuó siendo el aspecto determinante del déficit presupuestal de las Empresas Sociales del Estado (ESE).

16 Pasivo pensional estimado con corte a diciembre de 2020 y aportes FONPET con corte diciembre de 2021.

Al cierre de 2021 había 86 Empresas Sociales del Estado de 22 departamentos con Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado y en ejecución. En todo caso, de acuerdo con la evaluación hecha por el MSPS¹⁷, el número de ESE en riesgos medio y alto ha venido disminuyendo.

4.3. Riesgos en el uso del SGP (Decretos Ley 028 2008)

4.3.1. Salud

Las medidas de la EMSC en el sector salud, la implementación y avance de políticas sectoriales como el Plan Decenal de Salud Pública, la Planeación integral de Salud, los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado, y el Plan Nacional de Desarrollo, han contribuido a la reducción de brechas y la reducción de ineficiencias identificadas en el sector.

Se destaca el ajuste a las competencias y a la distribución de los recursos del SGP salud aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo, que i) trasladó las competencias de financiar la atención a la población pobre no asegurada PPNA y las atenciones No POS del régimen subsidiado desde las entidades territoriales certificadas a la ADRES, ii) cambió la proporción de la participación incrementando la asignación para el Aseguramiento en el Régimen Subsidiado (de 80% a 87%) - mientras eliminó el monto destinado a la financiación de la PPNA y acciones No POS (de 10% a 0%) -, y iii) creó una nueva bolsa denominada Salud Pública y Subsidio a la Oferta (13%), de la cual 3 puntos financian el subsidio a la oferta¹⁸ y 10 puntos financian las acciones de salud pública, simplificando sus criterios de asignación e incorporando el índice de ruralidad y dispersión poblacional.

Lo anterior permitió incentivar la coordinación de actores para garantizar la política de aseguramiento universal; centralizar en la ADRES, partir del 1 de enero de 2020, la competencia de financiar, verificar, controlar y pagar los servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación de los afiliados al Régimen Subsidiado y crear la Ley de Punto Final, que ha permitido disminuir pasivos sectoriales por \$1,8 billones derivados de las atenciones No POS del Régimen Subsidiado acumuladas al cierre de 2019.

No obstante, la incidencia en los territorios de la Emergencia Sanitaria se constituyó en el principal desafío de gestión de la salud pública durante el periodo. En este sentido, los mayores esfuerzos se focalizaron en fortalecer la capacidad de gestión de las administraciones territoriales.

¹⁷ Durante la pandemia no se emitieron resoluciones de categorización por parte del MSPS.

¹⁸ Y así concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías efectuadas por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios.



4.3.2. Educación

La asignación para Educación ha mostrado una tasa promedio anual de crecimiento de 7,68% (2014 – 2021), en contraste con un 8,23% evidenciado en la nómina, debido a los incrementos salariales fruto de negociaciones con el sindicato y la ampliación de la planta de personal docente en 5.790 cargos. El mayor gasto no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio anual de 0,85% en el periodo mencionado, lo que equivale a 499.744 alumnos menos para el periodo.

Como consecuencia, la participación es deficitaria y el desbalance se viene financiando con recursos prestados por el FONPET (\$330 mil millones en 2017, \$1.063 mm en 2018, \$491 mm en 2019 y \$970 mm en 2020), sin que exista posibilidad de reembolso por parte del sector; adicionalmente, se ha hecho reiterada la práctica de aplazar para la siguiente vigencia el pago de prestaciones sociales del magisterio al FOMAG correspondientes al último bimestre del año. Así, la asignación para prestación del servicio presenta aumentos sostenidos, mientras las asignaciones de recursos del sector para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad han venido disminuyendo¹⁹.

No obstante, las Entidades Territoriales certificadas en educación²⁰ reportaron saldos sin ejecutar por \$365 mm en 2018, \$238 mm en 2019, \$351 mm en el 2020 y 339 mm en 2021. Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida, pues año a año se identifican entidades que no requerían o necesitaban parcialmente estos recursos (Tabla 9).

Tabla 9
Recursos Asignados y sin Ejecutar

Millones de pesos

Vigencia	#ETC	Complemento	Superávit
2018	6	29.296	21.940
2019	4	4.802	8.862
2020	4	21.405	39.913
2021	1	27.311	35.900
Total	15	82.814	106.615

Fuente: Cálculos DAF con información reportada en el FUT.

En este sentido, la baja ejecución de los recursos de educación por parte de las entidades territoriales obedece, entre otros factores, a la incertidumbre del total que les será asignado, lo cual genera demoras en el compromiso de los recursos o en el inicio de los procesos contractuales, para no desfinanciar la nómina.

¹⁹ Durante la vigencia 2020, debido a la emergencia, se asignaron recursos de Calidad a los Departamentos para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar en casa durante la emergencia (\$75 mm), así como recursos de Gratuidad a los establecimientos educativos para adquirir materiales educativos para trabajo en casa (\$188 mm).

²⁰ Que corresponden a los 32 departamentos y 64 Municipios y Distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.

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

En materia de contratación del servicio educativo con terceros, de acuerdo con la información reportada al FUC en 2021 por las ETC se identificó un sobre costo total de \$178.372 millones, generado en primer lugar en el proceso de definición del valor de dicha contratación, que no tiene en cuenta los gastos que son cubiertos por las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (canasta parcial con sobre costos de \$164.315 millones); y en segundo lugar, porque el valor por niño atendido en el contrato excede el valor autorizado de la tipología por alumno (canasta completa con sobre costos de \$14.056 millones), en contravía de lo establecido en los artículos 21 y 27 de la Ley 715 de 2001.

4.3.3. Alimentación Escolar

Durante el periodo 2018-2021 se evidenciaron problemáticas que denotan riesgos en la prestación del servicio en condiciones de calidad y oportunidad. Entre ellas se destacan:

- Desarticulación entre las entidades territoriales certificadas en educación y sus no certificadas en la ejecución de los recursos destinados a financiar el Programa de Alimentación Escolar (PAE);
- Desconocimiento de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE en las distintas etapas (planeación, contratación y ejecución), en especial por parte de los actores que intervienen en el seguimiento y control (lo que restringe la gestión social y participación ciudadana);
- Discontinuidad de los procesos debido a que el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar recae en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios o de obra o labor; e inadecuada planeación del PAE.
- Falta de reglamentación sobre la contratación del personal manipulador de alimentos, generando irregularidades en el proceso de vinculación y remuneración, lo que se ve reflejado 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.
- Recursos sin ejecutar (con corte al 31 de agosto de 2021, se evidencia un saldo aproximado de \$386 mm), reflejando falencias en la planeación de la contratación e impidiendo que el



- Introducción

PAE tenga una mayor cobertura y tiempo de ejecución en el que se suministra los complementos alimentarios.

- Debilidades para asegurar la permanencia en las aulas de los niños, niñas y jóvenes más pobres y vulnerables del país, particularmente pertenecientes a minorías étnicas y víctimas del conflicto, así como para garantizar la plena cobertura dadas la desarticulación de fuentes e incertidumbre sobre el monto final de recursos de cofinanciación del Programa.

Con el fin garantizar el inicio oportuno del PAE, se expidió la Ley 2167 de 2021 la cual permite a entidades territoriales asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico, adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante los 180 días de calendario escolar. De igual manera, la mencionada Ley permite transferir recursos a los fondos de servicios educativos de las instituciones educativas para que presten directamente el servicio de alimentación escolar siempre y cuando estas se encuentren ubicadas en el sector rural y la asociación de padres de familia manifieste su interés de encargarse de la prestación del servicio con el cumplimiento de los requisitos del programa.

4.3.4. Participación de Propósito General

En el marco de la EMSC, continuaron los avances para corregir problemáticas identificadas en el uso de los recursos de la asignación de Propósito General. Una síntesis de estas se enuncia a continuación:

- Reportes de información inconsistentes y desarticulación de procesos financieros.
- Pese a la existencia de cuentas maestras, aún se evidencian deficiencias en su administración (un total de 260 medidas se aplicaron por esta situación).
- Falencias en materia de contratación (destinaciones de gasto no autorizadas, procesos de selección y de supervisión).
- Desarticulación entre el gasto financiado con la asignación de Propósito General y las metas establecidas en los planes de desarrollo; además de debilidades en el seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión.
- Altos montos de recursos sin ejecutar (\$2 billones con respecto a \$5 billones que se distribuyeron, duplicando el monto respecto a las vigencias 2018 y 2019), lo que evidencia baja capacidad de formulación de proyectos de inversión orientados a inversión social, particularmente en un escenario de emergencia sanitaria y de necesidad de reactivación económica, atendiendo las necesidades de la población menos favorecida.



4.3.5. Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena

La ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos de la Asignación, enmarcada en cuatro líneas de inversión permitidas: reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras. En agosto de 2020, se expidió la Ley 2048 la cual modificó el artículo mencionado adicionando dos líneas de inversión: para financiar esquemas de pago por servicios ambientales y para realizar políticas de generación de ingresos de apoyo a las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.

Se ha identificado que los proyectos municipales en el marco de las inversiones financiadas con la Asignación Especial no presentan mayores repercusiones en la superación de las principales necesidades identificadas de conservación y desarrollo de la cuenca, debido a que sus esfuerzos resultan aislados, sin aplicación de los instrumentos de planificación, sin coordinación con otros actores que interfieren en las dinámicas del río, y sin garantizar la continuidad en las intervenciones y el logro de objetivos a mediano y largo plazo.

De los \$97 mm asignados por concepto de la Asignación Especial entre las vigencias 2018 y 2020, se ejecutaron \$50 mm en las destinaciones permitidas por la ley, lo cual evidencia la falta de impacto de la Asignación en la solución de necesidades asociadas al río Magdalena de los municipios ribereños, además de baja capacidad de estos para ejecutarlos de manera eficiente.

En desarrollo de la EMSC (10 entidades atendidas en el periodo 2018 – 2021) también se han identificado problemáticas asociadas a la destinación de los recursos en líneas de inversión diferentes a las establecidas por la ley, manejo inadecuado de los recursos en las cuentas maestras, deficiencias en la gestión financiera, falencias en el proceso de planeación de la ejecución de los recursos, debilidades en el proceso contractual y fallas en la publicación de información en el FUT y en el SECOP.

4.3.6. Asignación Especial para la Atención Integral a la Primera Infancia

La Asignación Especial para la Primera Infancia – AIPI es uno de los componentes que integran el Sistema General de Participaciones, pero que a diferencia de los otros tenía un carácter transitorio (artículo 357 de la Constitución Política). Es importante tener en cuenta que las labores que se desarrollan en el marco de la Asignación involucran a otras entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de control.

Así las cosas, el trabajo que se inició por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se enfocó en la articulación de las diferentes entidades vinculadas al proceso para atender las diversas problemáticas que se presentaban en la Asignación. Como consecuencia de lo anterior, a través del Documento CONPES 181 de 2015, se determinó que el enfoque de las acciones



- Introducción

estaría dirigido a solventar las necesidades de infraestructura que se presentaban en el país como resultado de las inversiones infructuosas que habían adelantado en algunas entidades territoriales con estos recursos y que había resultado en obras inconclusas.

De esta manera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se articuló con el Equipo de Infraestructura e Inmobiliaria del ICBF mediante la conformación de una Mesa Técnica Nacional que permitiera afrontar el reto que significó la existencia de obras inconclusas y así propender por la finalización de estas en procura de la satisfacción de los derechos de los niños.

Como resultado de la labor adelantada, de las 35 entidades territoriales intervenidas en el marco de la EMSC se ha logrado la culminación de infraestructuras en 22; entre Centros de Desarrollo Infantil, Aulas Polivalentes y Ludotecas Infantiles, las cuales se encuentran en estado operativo²¹. Además, se están culminando adecuaciones, mejoras y/o construcciones de 6 infraestructuras para iniciar su operatividad.

Frente a la prestación del servicio de Educación Inicial en el marco de una atención integral, se reportan un total de 2.126 niños y familias beneficiarias y se proyectan un total de 1.194 incluyendo 200 niños que se beneficiarán con la construcción de un parque infantil en el Municipio de Zapayán - Magdalena. Todo esto para cumplir una meta de un total de 3.320 beneficiarios.

4.3.7. Agua Potable y Saneamiento Básico

En este periodo se identificó como el principal problema la ausencia de auditoría a las facturas que las empresas de servicios públicos (Acueducto, alcantarillado y aseo) presentan a los distritos y municipios para el pago del déficit por subsidios. Adicionalmente, se presentan inconvenientes en el seguimiento al gasto en subsidios de los municipios prestadores directos porque esas entidades territoriales no pagan subsidios. La solución a estos dos problemas está estrechamente relacionada con el adecuado manejo de los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI).

La Dirección de Apoyo Fiscal viene trabajando en el desarrollo de metodologías para realizar auditoría a las facturas que por déficit de subsidios presentan las Empresas de Servicios Públicos (ESP) a los distritos y municipios, especialmente los de categorías quinta y sexta, que por su debilidad en capacidades institucionales no realizan esa actividad con la precisión requerida. Por otra parte, se trabaja en la identificación presupuestal de los FSRI y el gasto que financian dentro de la categoría de reporte del nuevo Catálogo Presupuestal, con el objetivo de realizar estricto seguimiento al adecuado uso de los recursos de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB).

21 Las Entidades Territoriales que se han beneficiado con la estrategia iniciada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público son: Roncesvalles - Tolima, Murindó - Antioquia, Salgar - Antioquia, San Vicente - Antioquia, Turbaná - Bolívar, Sesquilé - Cundinamarca, Guataquí - Cundinamarca, El Castillo - Meta, La Virginia - Risaralda, Apía - Risaralda, Baraya - Huila, Cunday - Tolima, Titiribí - Antioquia, Puerto Santander - Norte de Santander, Elías - Nariño, Jenesano - Boyacá, Tibú - Norte de Santander, Oporapa - Huila, Pasto - Nariño, Apartadó - Antioquia, Puerto Guzmán - Putumayo y Cumaribo - Vichada.



Durante este periodo todas las entidades territoriales que han sido objeto de imposición de medidas preventivas en el marco de la EMSC han desarrollado actividades que les permiten apropiarse de rutinas de auditoría al pago de subsidios, generando en los distritos y municipios la cultura de pago de subsidios previa auditoría; esto con el propósito de optimizar el uso de recursos de la participación para APSB, que al ser liberados se destinan a la inversión bruta de capital.

V. CONCLUSIONES

- En 2021 los gobiernos subnacionales jugaron un papel protagónico en materia de reactivación económica. Gracias a la repriorización de sus planes de desarrollo, a la solidez financiera evidenciada en los últimos años y a las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, la inversión **del universo de entidades territoriales** creció 15% real, sustentada en la plena recuperación del recaudo tributario frente a los niveles prepandemia, recursos del balance y, en menor medida, nuevo endeudamiento.
- **Los departamentos y ciudades** capitales explicaron el 80% del resultado fiscal territorial. Al cierre de la vigencia, dichas entidades contabilizaron un déficit equivalente al 0,4% del PIB, en comparación con 2020 cuando fue de equilibrio, demostrando la resiliencia ante la pandemia del Covid.19. Dicho déficit se cubrió principalmente con disponibilidades, mayor ahorro corriente y, tan solo una cuarta parte, con deuda pública.
- A nivel agregado, el recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales creció 10,4% entre 2020 y 2021, lo que significó una recuperación del 97% del nivel observado antes de la pandemia (2019). Los mayores dinamismos se registraron en registro, sobretasa a la gasolina, licores y contribución sobre contratos de obra pública.
- El ritmo de incremento de los ingresos de recaudo propio fue muy superior al evidenciado por los gastos de funcionamiento. En un contexto de leve crecimiento de los gastos en intereses de deuda, y aumento de la inversión social consistente con los ingresos por transferencias, se amplió el ahorro corriente de los departamentos y las capitales.
- La inversión social continuó aumentando, pero a una menor tasa que la registrada el año anterior. Los sectores de vivienda y otros (que incluye atención a población vulnerable) fueron los de mayor dinamismo, mientras que en agua potable y saneamiento básico y educación se registraron caídas, asociadas a un efecto base producto la pandemia. Entre tanto, la formación bruta de capital aumentó 62% real, dato sin precedentes en un segundo año de mandato territorial, impulsado por los sectores vías, educación y otros sectores.
- La deuda pública pasó de 1,38% del PIB en 2020 a 1,55% del PIB en 2021. Las alcaldías capitales concentraron el 70% del total de las obligaciones financieras y el restante 30% las gobernaciones. La curva de vencimientos se ha aplanado con respecto a años anteriores.



- Introducción

Así, la gran mayoría de departamentos y ciudades capitales exhibía una relación deuda a ingresos corrientes inferior al límite del 100%.

- En materia de tesorería, al culminar la vigencia quedó un excedente equivalente al 0,5% del PIB, concentrados en recursos con destinación específica legal (23% del Sistema General de Participaciones y 77% de otros recursos). A su vez, el 59% del pasivo pensional de las gobernaciones y alcaldías capitales estaba cubierto en el FONPET.
- La DAF continuó brindando asistencia técnica en la evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de los hospitales públicos en riesgo, así como en lo relativo a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al adecuado uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.

