



MINHACIENDA

Dirección General de Apoyo Fiscal

***Responsabilidad
Fiscal Subnacional y
Descentralización en
Colombia:***

***Quince años de
Consolidación***





Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia:
15 años de descentralización / Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá: El
Ministerio, 2015. — 124 p., 28 cm. — ISBN:

1. Responsabilidad fiscal 2. Descentralización fiscal 3. Descentralización administrativa
4. Colombia. I. Título II. Villa Arcila, Ana Lucía (dir.)

CDD 20ed. 351.725

Catalogación en la publicación - CEP Colombia
Biblioteca "José María Del Castillo y Rada"

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

www.minhacienda.gov.co

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Mauricio Cárdenas Santamaría

Viceministra General

Carolina Soto Losada

Viceministro Técnico

Andrés Escobar Arango

Secretaria General

Claudia Isabel González Sánchez

Directora General de Apoyo Fiscal

Ana Lucía Villa Arcila

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Néstor Mario Urrea Duque

Elaboración y Edición

Edgar Antonio Guío Rodríguez

Néstor Mario Urrea Duque

Ana Lucía Villa Arcila

Diseño y Diagramación

Olga Milena Carantonio Márquez

Edición junio 2015

© Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Derechos exclusivos de publicación y distribución

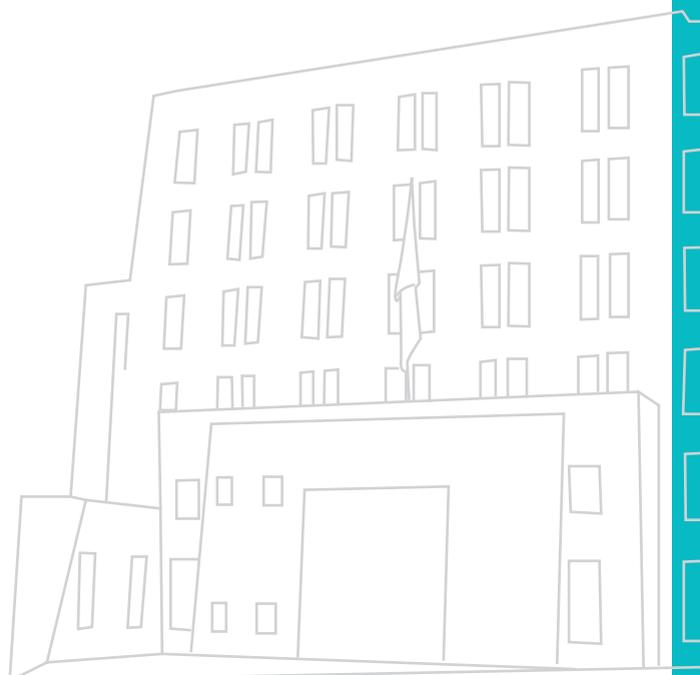
Carrea 8a No. 6-64 Bogotá, D.C. - Colombia Fax. 381 1700 ext.3558

atencion_usuario@minhacienda.gov.co; www.minhacienda.gov.co

Depósito legal efectuado de acuerdo con la Ley 44 de 1993

Se permite la reproducción parcial del contenido de esta obra, siempre
y cuando se cite la fuente.

Impreso y hecho en Colombia



Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia: Quince años de Consolidación

Dirección General de Apoyo Fisca

“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, Descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

En la última mitad del siglo XX, principalmente en las dos décadas finales, la región latinoamericana se vio apremiada a cambiar el modelo de estado centralizado como alternativa para atender con eficiencia las demandas de la población, y acogió como la mejor opción la descentralización territorial, mediante la cual se transfieren competencias y recursos que detentaba el Gobierno Central hacia los niveles subnacionales.

Colombia se cuenta entre el grupo de países que optaron por esa salida, que coincidió en nuestro caso con el abandono del modelo económico de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones⁽¹⁾ y el ingreso al inevitable, aunque todavía muy joven mundo de la globalización y la internacionalización de la economía, en el cual el Estado actúa como un agente más en el mercado además de operar como regulador y cumpliendo la función de redistribución del ingreso.

Si bien a finales de los años sesenta se dieron grandes pasos descentralizadores, estos fueron apenas el comienzo de un aprendizaje que todavía hoy no termina. No ha sido fácil compatibilizar la entrega de recursos desde el Gobierno Nacional a los territorios, con la obligación por parte de



1. El gran impulso a la descentralización en Colombia data de los años ochenta.

estos de avanzar progresivamente hacia la cobertura de una población creciente con bienes y servicios públicos de calidad.

Muchos factores explican la dificultad, entre los cuales resaltan, en primer lugar, los montos de recursos disponibles para el efecto, la capacidad de gestión de las entidades territoriales, la poca o mucha voluntad de las administraciones para adecuarse al proceso y la disparidad de las entidades territoriales en aspectos como el nivel de desarrollo económico, su situación fiscal y la dotación inicial de los recursos necesarios para cumplir funciones que en bastantes casos les eran ajenas.

Este documento se ocupa principalmente de lo acaecido en los últimos años de los noventa y lo corrido del presente siglo; es decir, de la situación crítica protagonizada por las entidades territoriales –con un significativo impacto en el Gobierno Nacional- en las vísperas del año 2000, y el pasado reciente, cuando ya la Colombia descentralizada ha alcanzado cierto grado de madurez y enfrenta con mayor responsabilidad el destino que ello le representa.

El trabajo comprende **cinco secciones:**

- **La primera** es una introducción general al tema de la descentralización y culmina con un resumen de las causas y los rasgos más destacados de la crisis fiscal territorial de los noventa.
- **En la segunda** se detallan las medidas de responsabilidad fiscal adoptadas para superar dicha crisis y prevenir la ocurrencia de nuevas crisis sistémicas.
- **En la tercera** se muestran los principales resultados de las medidas adoptadas, teniendo en cuenta variables como ingresos de recaudo propio, estructura del gasto, resultado fiscal consolidado, resultado fiscal por gobernaciones y alcaldías, endeudamiento, calidad de la cartera territorial, provisión de pasivos pensionales y reestructuración de pasivos corrientes en el marco de la Ley 550 de 1999 y sus desarrollos posteriores.
- **En la cuarta** se exponen los principales riesgos y retos que afronta la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial, y por último se presentan las conclusiones y recomendaciones.

La búsqueda de la descentralización ideal

Recién iniciada la última década del Siglo XX, Colombia dio un gran salto de orden político en lo relacionado con la organización del aparato estatal. Desde el comienzo de nuestra vida republicana en 1886 la nación colombiana se rigió por un modelo administrativo de República unitaria, con tres poderes, de corte presidencialista y centralizada. En 1991 se firmó una nueva Constitución Política, que le introdujo cambios sustanciales a dicho modelo al optar por adentrarse en un sistema descentralizado, hacia el cual se habían dado unos primeros pasos en 1968, cuando se dio origen al esquema de transferencias territoriales basadas en el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas, y se había avanzado en 1986 al crearse la Elección Popular de Alcaldes y en 1989 y 1990 mediante el reparto de competencias en salud y educación.

En los primeros años noventa, coincidente con la sacudida mundial que representaron hechos de la talla de la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, las normas sobre descentralización generaron en nuestro país expectativas en diversos sectores de la población y de la opinión acerca del papel que en adelante cumplirían los correspondientes niveles del Estado.

Muchos consideran que

“La descentralización del Estado colombiano fue uno de los cambios políticos más importantes en la segunda mitad del siglo pasado, comparable solamente con la reforma constitucional de 1936, la firma del pacto frentenacionalista en 1957 o la expedición de la nueva Carta Política en 1991”⁽²⁾.



2. Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial. “La Descentralización: Una Apuesta Política de Futuro Colombia”. En el Seminario 20 años de Descentralización en Colombia. Presente y Futuro.

La lectura de la realidad de entonces indica que los reformadores

“entendieron que el Frente Nacional había dejado una herencia negativa en un doble sentido: de una parte, el Estado se mostraba cada vez más incapaz de enfrentar con éxito los grandes problemas del país, entre ellos la pobreza y las crecientes desigualdades sociales y regionales. De otra, el pacto bipartidista había puesto de presente algunos rasgos indeseables del régimen político, que minaban su legitimidad, entre ellos el centralismo en la toma de decisiones, el autoritarismo en el manejo del disenso, el clientelismo como forma de atención a las necesidades de la población y la exclusión política de grupos diferentes a los partidos tradicionales”⁽³⁾



En rigor, descentralizar significa que el Estado distribuye al menos parte de su legítimo poder entre el nivel nacional y los llamados niveles subnacionales, que en nuestro caso son los departamentos, distritos y municipios. Esta opción de organización del Estado la eligen las naciones en procura de objetivos como legitimar al Estado, descongestionar administrativamente el Gobierno Central., mejorar la administración del Estado, acercar la administración al ciudadano, limitar el poder del gobierno central, involucrar en los tareas del gobierno a otros sectores, facilitar un desarrollo territorial equilibrado, apoyar la planificación económica, incorporar zonas y regiones marginadas, mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos, controlar mejor el territorio, mejorar el cobro de impuestos, racionalizar las inversiones del gobierno central, neutralizar presiones de grupos regionales, evitar las emigraciones hacia las ciudades y ordenar el flujo migratorio, descongestionar las grandes ciudades especialmente la capital, neutralizar movimientos separatistas, emprender un proceso de transformación del modelo económico imperante⁽⁴⁾:



3. Ibíd.

4. Rodríguez, Adolfo. Centralismo, Municipio, Regionalización y Descentralización en Nicaragua. Fundación Ebert. Nic. 1993

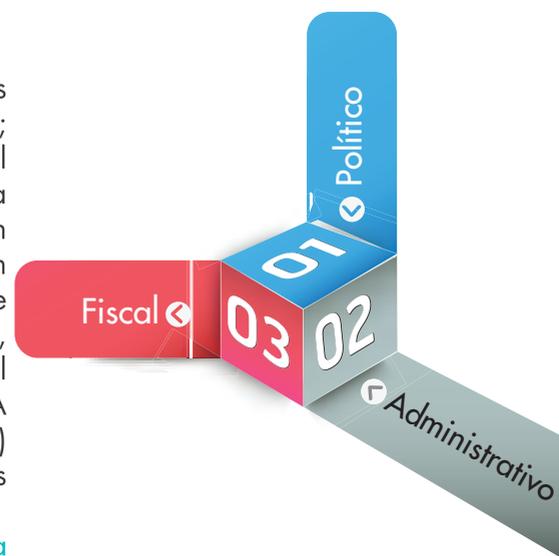
Esos objetivos son perseguidos por la generalidad de los países, habida cuenta de la importancia que tienen para salvaguardar los intereses de las partes interesadas en el Estado respectivo.

Ahora bien, las decisiones sobre descentralización deben ir más allá de practicar una estrategia meramente política y administrativa dentro de una nación; en ella debe identificarse como un reconocimiento implícito la necesidad de aplicar estrategias con un sentido de equidad mucho más profundo que el tradicional, en procura del desarrollo y el crecimiento económico.

Paralelo a ello, y para consolidar esa concepción del Estado descentralizado, se requiere que esa fortaleza institucional en lo económico se acompañe de la búsqueda de niveles más altos de la calidad de la gestión en los territorios, pues los crecientes recursos transferidos desde la Nación enfrentan el riesgo de ser aplicados sin la eficiencia que exige la situación de municipios y departamentos; además, se requiere de mayor presencia de las ramas de la seguridad y la justicia que realcen la legitimidad de esas decisiones adoptadas en la capital de la República, pero cuya aplicación abarca también zonas tradicionalmente lejanas, donde impera la llamada ley de la selva, como son las áreas de principal influencia de los grupos armados ilegales.

En Colombia la descentralización se enfocó sobre tres componentes básicos: el político, el administrativo y el fiscal; el primero encontró forma en 1986, cuando se expidió el Acto Legislativo No. 1, mediante el cual se creó la figura de la Elección Popular de Alcaldes, y se consolidó con la Constitución de 1991, cuando se introdujo la Elección Popular de Gobernadores, y con la Ley 134 de 1993, que estableció los mecanismos de participación ciudadana, como son la revocatoria del mandato, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y el voto programático. A propósito, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) definió que la descentralización política tiene tres objetivos fundamentales:

“Consolidar la democracia, desarrollar la democracia participativa y directa y aumentar la gobernabilidad”⁽⁵⁾



5. Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de la descentralización”, Bogotá, 2002.

La descentralización administrativa apuntó a “profundizar la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo el criterio de asignación y provisión de bienes públicos a cargo de los municipios, seguimiento y control a los departamentos, y la definición y diseño de políticas y estrategias al gobierno central”⁽⁶⁾.

En cuanto a la descentralización fiscal, la misma propendió por garantizar a las entidades territoriales un mínimo de recursos para la debida atención de sus nuevas competencias y el cumplimiento de sus funciones. La idea era aumentar las transferencias del nivel central redistribuyendo recursos y creando nuevos sectores para el desarrollo local.

En este último tema, en las postrimerías del siglo XX el panorama territorial parecía desolador, como consecuencia de haberse incumplido un principio medular del proceso descentralizador, como es el necesario acompañamiento de la cesión de recursos y de responsabilidades, con los debidos controles institucionales a temas vitales como el resultado fiscal, el endeudamiento y la calidad del gasto en los niveles subnacionales. La insolvencia fiscal se posaba como una sombra sobre la descentralización. Y por sus implicaciones sobre las arcas de esas entidades, la autonomía ganada para los gobiernos regionales y locales en materia política y administrativa parecía disiparse en medio de las afujías financieras de los fiscos departamentales y municipales.

El análisis sobre el particular fue realizado en su momento por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“El proceso de descentralización puesto en marcha en Colombia entre 1991 y 1999 se alejó de los principios antes mencionados; se aceleró la cesión de competencias y recursos a las regiones, al margen de una adecuada regulación estatal en materia fiscal. Como resultado, se gestó y desarrolló una crisis fiscal territorial que a finales del milenio pasado llevó al Estado a adoptar correctivos institucionales de carácter estructural en materia de disciplina y responsabilidad fiscal”.⁽⁷⁾



6. DNP, “Hacia un Estado Comunitario, Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), Bogotá, 2002.

7. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “10 Años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998-2008”. Bogotá, 2009.

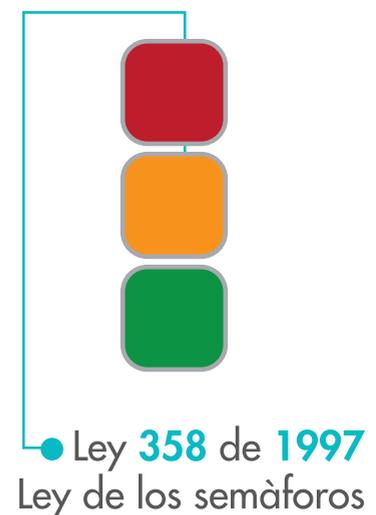
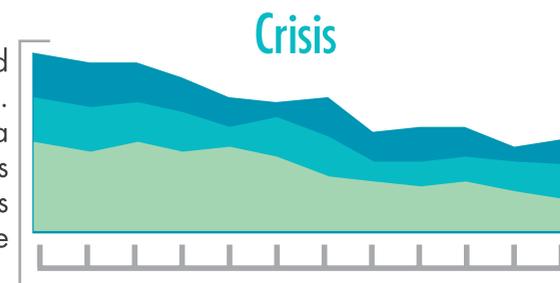
Sin lugar a duda, el esquema de descentralización administrativa y política pretendida por el constituyente de 1991 había encontrado en el modelo fiscal su principal obstáculo para obtener su implementación, ante la carencia de instrumentos eficaces para establecer una clara definición de responsabilidades y funciones entre el gobierno central y las entidades descentralizadas territorialmente.

La ausencia de regulación en materia de sostenibilidad financiera precipitó la crisis del modelo de descentralización. Sin parámetros de disciplina fiscal se vulneró la confianza nacional e internacional en la capacidad de los gobiernos regionales y locales para honrar sus compromisos financieros y asegurar la suficiente provisión de bienes y servicios que demanda el funcionamiento de las economías regionales.

En 2008 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) ilustró este proceso en el documento "10 años de Transformación Fiscal Territorial", donde evidenció cómo la ausencia de responsabilidad fiscal suscitó una espiral de déficit, exceso de deuda pública, atraso en pagos y acumulación de pasivos que precipitó una crisis fiscal territorial.

A finales de 2013 se cumplieron **15 años** de iniciado el proceso de reformas fiscales al modelo de descentralización adoptado por el país mediante la Constitución Política de 1991. Con la expedición de la ley 358 de 1997, conocida como la ley de los semáforos, orientada a regular el endeudamiento, se inició un complejo camino de transformación fiscal territorial en busca de un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal.

Hoy las finanzas públicas territoriales gozan de buena salud, y quizá por eso algunos sectores de opinión se resisten a reconocer que **15 años** atrás se vivió una fuerte crisis fiscal territorial; que se sobredimensionaron los problemas financieros afrontados por las Entidades Territoriales (ET) y que las reglas de disciplina fiscal hoy vigentes son en realidad una de camisa de fuerza que niega la autonomía territorial y además obstaculiza la puesta en marcha de los grandes proyectos de desarrollo regional que necesita el país.



Sin duda, el país debe focalizar esfuerzos, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en impulsar el desarrollo regional y, más que eso, en cerrar las brechas existentes en los niveles de desarrollo entre regiones. Esa es la vía que permitiría aumentar la autonomía territorial con fundamento en ingresos propios robustos, emanados de estructuras económicas regionales dinámicas y diversificadas. En todo caso, las medidas adoptadas para lograr ese objetivo no pueden perder de vista la experiencia de estos últimos **15 años** de descentralización fiscal.

Probablemente la política pública de responsabilidad fiscal necesite algunos ajustes para afrontar los retos del presente. Sin embargo, no por ello se deben ignorar las lecciones de la historia y dismantlar todo lo existente en la materia. Por el contrario, renovarse significa construir a partir de lo ya creado. En la práctica esta premisa aconseja preservar las leyes de responsabilidad fiscal territorial y, con fundamento en ello, lograr una expansión sostenible de la inversión pública requerida para fomentar el bienestar social y la competitividad económica regional y local.

Desde esta perspectiva, este documento debe leerse como la segunda edición del informe **"10 años de Transformación Fiscal Territorial"**. El lector encontrará: el estado actual de las normas de responsabilidad fiscal y los hitos más destacados de su transformación desde el momento de su expedición; los principales resultados de la política de responsabilidad fiscal territorial implantada en el país en los últimos 15 años, y los riesgos y retos cardinales que en la actualidad afronta la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial, con miras a impulsar el desarrollo regional.

Los avances logrados con las reformas introducidas hasta finales del Siglo XX se limitaban principalmente a los frentes político y fiscal. Quedaba como una tarea pendiente el frente administrativo, al cual apenas se está asomando la realidad institucional de Colombia, donde las regiones, como unidad operativa en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades residentes en municipios o departamentos distintos, pero colindantes, no han tenido la oportunidad de ver la luz.

**Construir a
partir de lo ya
creado.**



En el momento de expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el Gobierno Nacional reconoció que hasta entonces,

“La legislación en materia de descentralización en los últimos años en Colombia ha sido esencialmente de corte fiscalista y muy precaria en cuanto a fortalecimiento de la institucionalidad territorial. Esta Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial será el parámetro legal para afianzar la descentralización con un modelo de gobierno local que facilite el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Se trata de una normativa que propicia la integración territorial para generar mayor competitividad e inversión estratégica de los recursos públicos en el nivel más próximo al ciudadano, promueve la participación ciudadana y defiende la unidad nacional, a la vez que mantiene la integralidad y autonomía territorial, facilitando el crecimiento socioeconómico equitativo en lo local, entre otros aspectos, gracias a la creación del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Territorial que la Ley prevé en concordancia con el Acto Legislativo de regalías”.

Cuando se arma un sistema de transferencias entre niveles de gobiernos, lo que se busca, en primera instancia, es resolver problemas propios de los regímenes democráticos como es, por ejemplo, la provisión a un número cada vez mayor de pobladores, de bienes y servicios públicos y sociales, mediante la puesta en marcha de políticas claramente dirigidas a borrar o por lo menos atenuar las situaciones de inequidad regional, que pueden ser una variable importante a la hora de analizar condiciones de legitimidad del Estado principalmente en áreas alejadas de los grandes centros urbanos.

Los pasos que desde finales de los años sesenta del siglo XX se adelantaron en materia de descentralización verían en la Constitución de 1991 la gran cota a partir de la cual Colombia opta por esa vía que pretende aproximar más a los ciudadanos al Estado que los dirige.



Las transferencias después de la Constitución de 1991

La firma de una nueva Carta Política en 1991, caracterizada por el amplísimo consenso y la participación de los más disímiles sectores de la vida nacional, determinó en lo que concierne al contenido de este documento un marco general para la transferencia de recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales.

La Constitución estableció dos tipos de transferencias: El Situado Fiscal, cuyos destinatarios eran los departamentos y distritos, y la Participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación (ICN). El artículo 356 ordenó que el 15% de los recursos del Situado Fiscal se distribuyera por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales. El restante 85% se repartiría respetando la proporcionalidad determinada por el número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de educación y salud, y se tendrían en cuenta criterios como el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la entidad territorial (véase la figura 1) ⁽⁸⁾.

Por su parte, el artículo 357 estableció que la Participación de los Municipios en los ICN se distribuiría acorde con los siguientes parámetros: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población de cada municipio, y el 40% restante en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, el progreso en la calidad de vida y la población menor a cincuenta mil habitantes. Adicionalmente, la norma ordenó que la Participación de los Municipios sería igual al 14% de los ICN en 1993, y que se incrementaría en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2000.

Vendría luego la Ley 60 de 1993, donde se estableció que la participación del Situado Fiscal en los ICN sería 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% entre 1996 y 2001. Adicionalmente señaló que 5% de las Participaciones



MUNICIPIOS

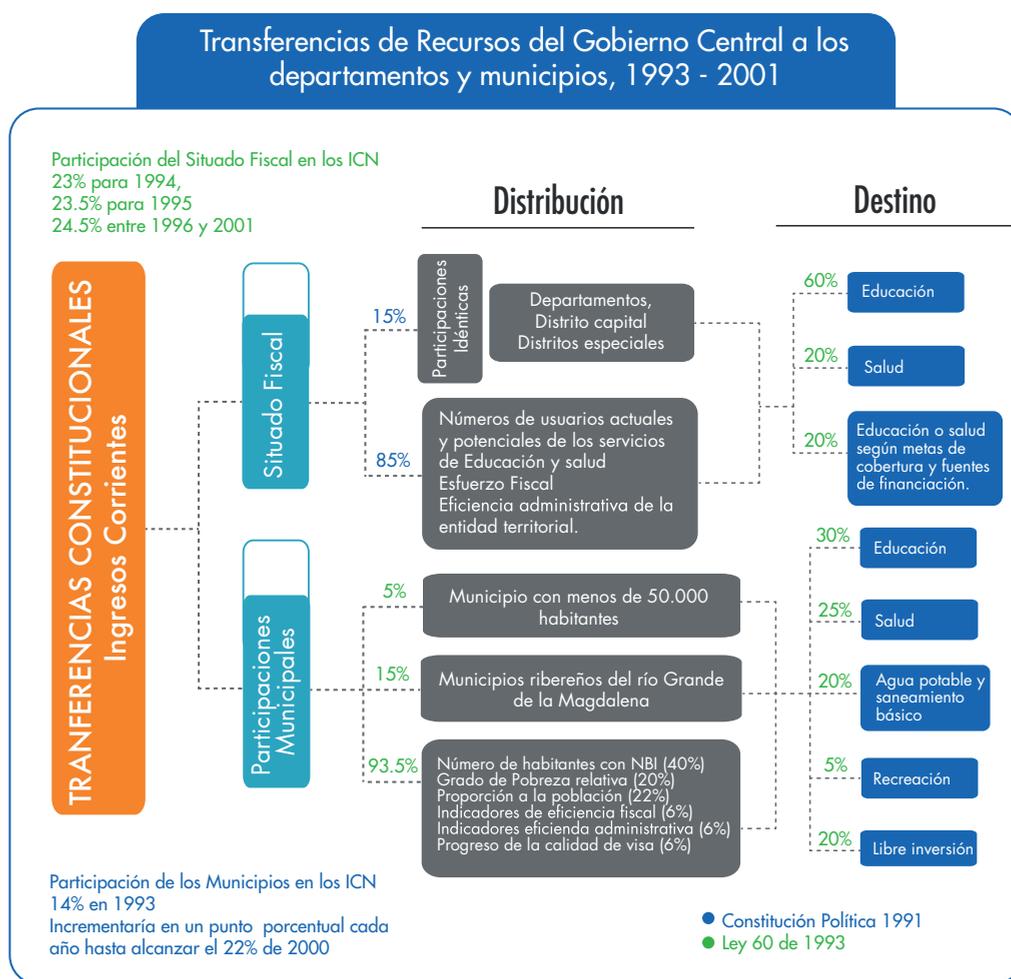
- **60% (NBI)**
- **40% POBLACION**

8. Tomada de Sánchez Torres, Fabio. "La Descentralización en Colombia: El desempeño Fiscal de las Entidades Subnacionales. Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, 2008.

Municipales se destinarían a municipios de menos de 50.000 habitantes, el 1.5% a los municipios ribereños del río Magdalena. El 93.5% restante se distribuiría así: el 40% en relación con el número de habitantes con NBI del municipio, el 20% en relación con el grado de pobreza relativa, el 22% en proporción a la población, y el 18% restante por partes iguales según indicadores de eficiencia fiscal, administrativa, y el progreso en la calidad de vida en el municipio.

Del Situado Fiscal por departamento estaba previsto que debería destinarse al menos el 60% para educación, el 20% para salud y el restante 20% para educación o salud, dependiendo de las metas de cobertura y las fuentes de financiación.

Figura 1



A su turno, las Participaciones Municipales se dividirían 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, 20% para libre inversión, y el 5% restante a educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre.

Sistema General de Participaciones

Estructurar el sistema de transferencias no ha sido fácil, sin embargo, un ejercicio fácil, máxime en una coyuntura de las finanzas públicas como la observada a finales del siglo XX y comienzos del presente, cuando se vio seriamente amenazada la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano y que se reflejaba principalmente en las arcas del Gobierno Nacional Central⁹. Se hizo necesaria inclusive la conformación de comisiones de expertos que contribuyeran a resolverla de común acuerdo con los legisladores y los miembros del Ejecutivo.

El Gobierno Nacional había perdido margen de maniobra del presupuesto público, como quiera que una porción muy significativa del mismo se encontraba atada a las prescripciones constitucionales sobre el situado fiscal y los Ingresos corrientes de la Nación, y lo pero era por dos razones principales: la inflexibilidad de los gastos de funcionamiento, que conformaban una fuente de déficit creciente en el Gobierno Nacional, y la consignación en una especie de barril sin fondo de transferencias, destinadas a ser administradas por gobiernos que, en general, presentaban notables carencias en el manejo de las mismas.

En esas circunstancias, el Gobierno, amparado en facultades otorgadas por la Constitución, buscó la modificación de la fórmula de las transferencias intergubernamentales vigente establecida en la Constitución, mediante la introducción del Sistema General de Participaciones (SGP), todavía en vigor. El SGP es un fondo único de recursos que reemplazó al Situado Fiscal de los departamentos y a las Participaciones Municipales.



El **SGP** es un fondo único de recursos

9. Para una ilustración más detallada de los antecedentes del SGP, remítase a MHCP, op. cit,

Según la Exposición de Motivos del proyecto de la Ley 715 de 2001—que desarrolló la reforma constitucional— entre las falencias de la Ley 60 de 1993 (en la cual se reformó el sistema de transferencias, participaciones y situado fiscal como porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación y se realizó una distribución de competencias y recursos) sobresalía el procedimiento de distribución de las transferencias, pues se establecía primero su repartición a los territorios y luego se asignaba de manera forzosa en los distintos conceptos de gasto. Esto conllevaba —según los ponentes de la Ley— a tres tipos de problemas:

“i) las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizan que en cada entidad territorial los recursos para cada sector sean suficientes para una adecuada prestación de los servicios; ii) aunque el monto total de recursos fuese suficiente, su autonomía sobre la asignación de estos era totalmente limitada; y iii) dificultades en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno producto de un esquema que asignaba competencias y recursos a departamentos y municipios para los mismos fines pero que actúan con lógicas diferentes”.

Adicionalmente, debe mencionarse que en la legislación entonces vigente no contenía ninguna clase de incentivo para que los departamentos y municipios generasen recursos propios, con lo cual se fue consolidando una relación de alta dependencia de las entidades territoriales precisamente de esos recursos transferidos.

Como se ilustra en la figura 2 ⁽¹⁰⁾, la Ley 715 del 2001 fijó los criterios de distribución del SGP en salud, educación y los demás sectores, en función del mejoramiento de cobertura de los servicios y de las condiciones de calidad en la prestación de los servicios.

En primera instancia, y por el tamaño que ya tenía el déficit pensional de las entidades territoriales, ordenó que del total de recursos SGP, anualmente se deduzca, anticipadamente, un monto equivalente al 4% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) y otros gastos.

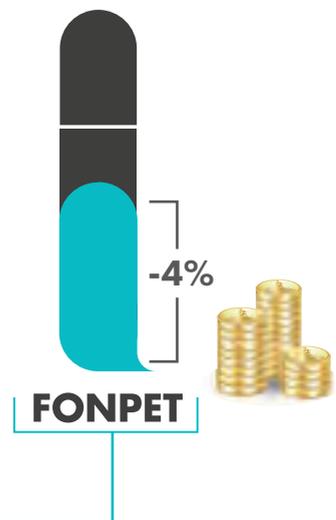
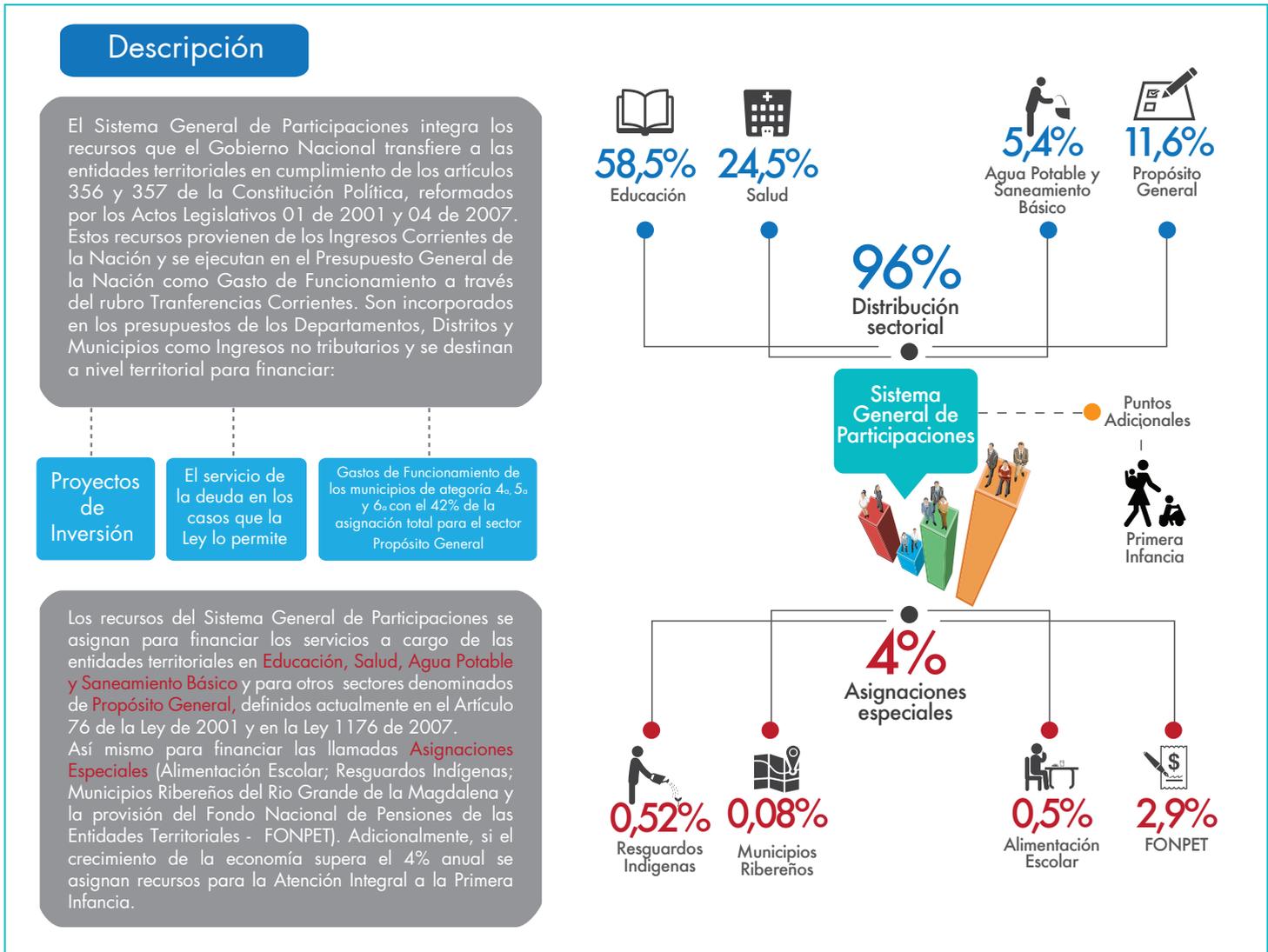


Figura 2

Transferencias después de 2001 Sistema General de Participaciones



Fuente: DAF: Guía para la Ejecución, Monitoreo, Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones. Bogotá, octubre de 2013

El restante 96% se distribuía sectorialmente: en educación (58.5%), salud (24.5%) y propósito general (17%), en este último se incluían los recursos para agua potable y saneamiento básico.

En 2007 se expidió la Ley 1176, mediante la cual se cambió la distribución de recursos del SGP de Propósito General (que quedó en 11,6%) y se creó la participación para agua potable y saneamiento básico con un aporte del 5,4%.

La participación de Propósito General se asigna de la siguiente manera: 17% para los municipios con menos de 25.000 habitantes y considerando factores como la pobreza relativa y la proporción a la población urbana y rural, y el 83% distribuido entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25.000 habitantes, sumando a los dos factores mencionados y la eficiencia fiscal y administrativa de la entidad territorial.

La Ley 1176 también estableció que aquella entidad territorial que alcance coberturas universales y satisfaga los estándares de calidad establecidos en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, puede destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

Respecto al monto inicial del SGP para el 2001, éste sería la suma del Situado Fiscal y Participaciones Municipales del año anterior. De acuerdo con el Acto Legislativo No. 1 de 2001, el SGP entre 2002 y 2005 crecería en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más el 2% de crecimiento real por año y entre 2006 y 2008 al 2.5%. Por otro lado, el Acto Legislativo No. 4 de 2007 establece que durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%, durante el año 2010 el 3.5% y entre el 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de crecimiento real de 3%.



Educación 58,5%



Salud 24,5%



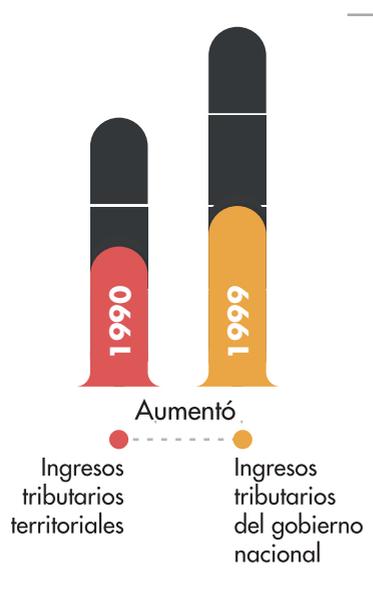
Propósitos
Generales 11,6%



Agua potable y
Saneamiento
Básico 5,4%

1. Se asoma el déficit fiscal en los territorios

La profundización de la descentralización al estilo colombiano de comienzos de los años noventa condujo paulatinamente a la aparición de resultados deficitarios en las cuentas territoriales. Los gastos de funcionamiento tendieron a crecer a tasas mayores que los ingresos tributarios, lo cual llevó a la generación de déficit corriente. Entre tanto, los excedentes financieros de las empresas públicas y los aportes nacionales mediante cofinanciación resultaron insuficientes para cubrir los gastos en formación de capital. Como resultado, se formó una estructura fiscal deficitaria, altamente dependiente del crédito.



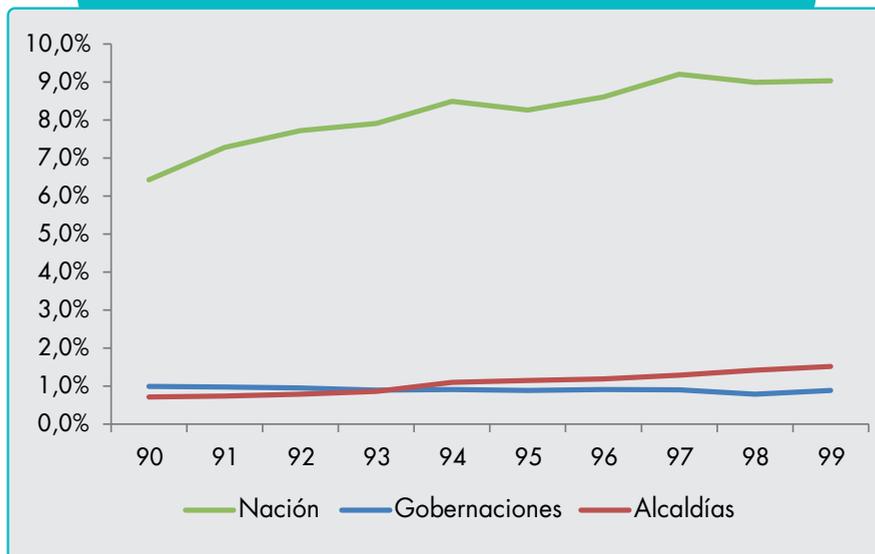
1.1. Los ingresos

Los ingresos tributarios territoriales crecieron más lentamente que los ingresos tributarios del gobierno nacional y las transferencias intergubernamentales. Entre 1990 y 1999, los ingresos tributarios del gobierno nacional pasaron de 7.3% del PIB a 8,8% del PIB, mientras en los gobiernos subnacionales aumentaron de 1.7% del PIB a 2.4% del PIB⁽⁹⁾. El crecimiento de los ingresos tributarios territoriales durante la década obedeció al mayor recaudo de los gobiernos municipales: los tributos departamentales disminuyeron como porcentaje del PIB (Grafica 1).

Las reformas tributarias adelantadas hasta 1998 no propiciaron el aumento de los recaudos en los niveles subnacionales: se concentraron en los impuestos nacionales, sin abordar la necesidad de reformar el sistema tributario territorial, caracterizado por su anacronismo.

9. Los cálculos presentados en este documento se hicieron con la serie de PIB nominal metodología base 2005, calculada por el DANE a partir del primer trimestre de 2010. El PIB nominal base 2005 es mayor que el estimado con base 2000: de acuerdo con el DANE, incluye mejoras metodológicas y mayor cobertura de información, de tal modo que refleja mejor las condiciones actuales de la estructura económica del país. La metodología de cálculo del PIB 2005 se puede revisar en: <http://www.dane.gov.co>

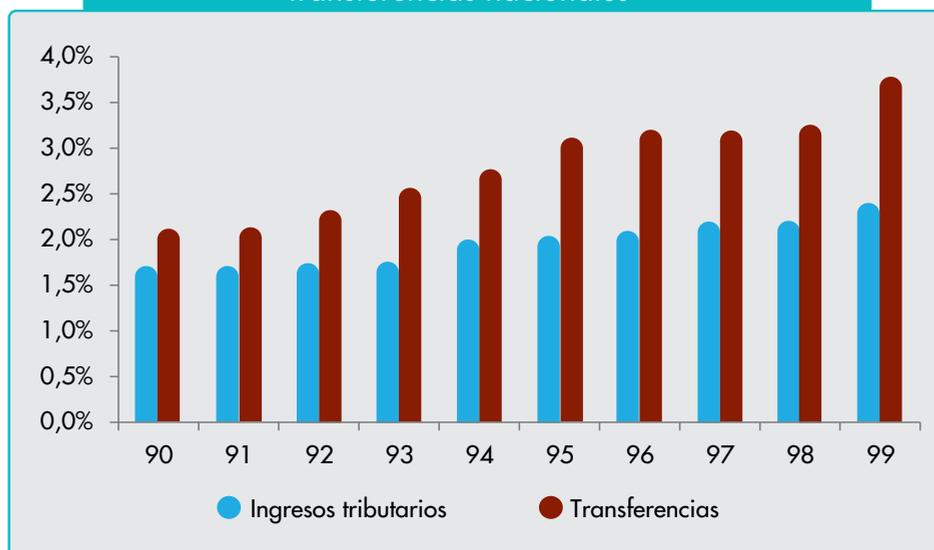
Gráfica 1
Ingresos Tributarios por Niveles de Gobierno
%PIB



Fuente: Banco de la República y Confis

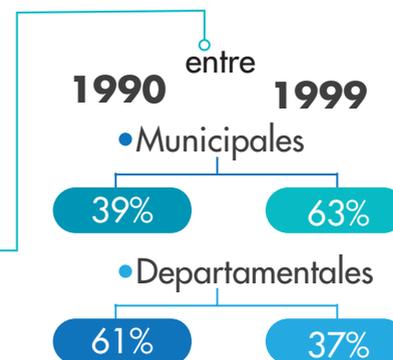
Entre tanto, el crecimiento del recaudo tributario de las ET resultó inferior al de las transferencias nacionales por situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la Nación. Durante el periodo 1990-1999, como porcentaje del PIB las transferencias nacionales crecieron 1.6 puntos porcentuales y los tributos territoriales 0.7 puntos porcentuales (Gráfica 2).

Gráfica 2
Tributarios Territoriales y
Transferencias nacionales

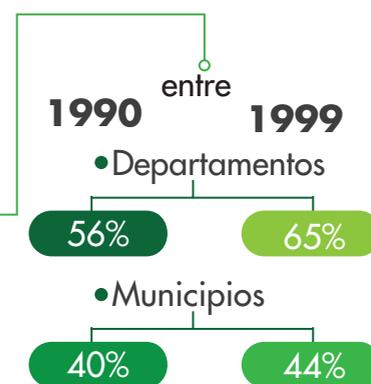


Fuente: DNP y Banco de la República

Durante el decenio de los noventa los tributos municipales fueron más dinámicos que los departamentales: la participación de los recaudos municipales en los tributarios territoriales aumentó de 39% en 1990 a 63% en 1999, mientras la correspondiente a los departamentos bajó de 61% a 37% en igual lapso.



Pese a las condiciones de auge económico que caracterizaron el periodo 1992-1997 y la oportunidad que esta situación significó para aumentar el recaudo propio, la mayoría de los gobiernos subnacionales aumentaron su dependencia de las transferencias nacionales para financiar sus gastos. La participación de las transferencias nacionales en los ingresos corrientes de los departamentos pasó de 56% a 65% entre 1990 y 1999. En los municipios esa participación aumentó de 40% a 44% en igual período.



El modelo de descentralización adoptado propició un crecimiento insostenible del gasto territorial. Vistos los resultados, cabe concluir que la mayoría de los gobiernos subnacionales recibieron gustosos los recursos adicionales, pero no emplearon su autonomía política y administrativa para diseñar y ejecutar planes de desarrollo ajustados a su realidad fiscal.

Los legisladores asumieron que las entidades territoriales podían desarrollar sus proyectos de vida institucional con solamente disponer de mayores recursos y recibir competencias asociadas a esos recursos, y poco pareció importar la capacidad técnica y administrativa, pero especialmente la voluntad de los funcionarios territoriales para enfrentarse con responsabilidad al desafío que les representaban las reales cargas que les sobrevendrían.

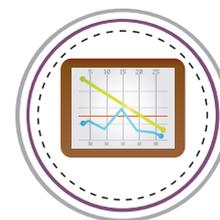
Desde la distancia que permite el paso de los años, es fácil concluir que a las decisiones de descentralización les faltó acompañarse de instrumentos apropiados para facilitar que la dupla mayores recursos y mayores competencias operara acorde con el reforzamiento de la estructura institucional. Es evidente que faltaron reglas que garantizaran larga vida a esas importantes decisiones y que resultaba imprescindible un esquema de monitoreo permanente a esa aventura de autonomía con importantes recursos cedidos por el Gobierno Nacional.

1.2. Los gastos

Ante la carencia de normas de disciplina fiscal se formó una estructura de gastos permanente sobredimensionada respecto a los ingresos de recaudo propio. La proliferación de leyes, en su mayoría de iniciativa del poder legislativo, en las que se permitía la creación de dependencias públicas sin considerar la heterogeneidad fiscal e institucional de las ET también fomentó la indisciplina fiscal. En este sentido, la expectativa de transferencias nacionales crecientes impidió en su momento percibir con realismo y responsabilidad a las autoridades nacionales y locales y a los analistas de la temática de la descentralización en Colombia el alcance de la autonomía que la Constitución de 1991 les otorgó a las ET.

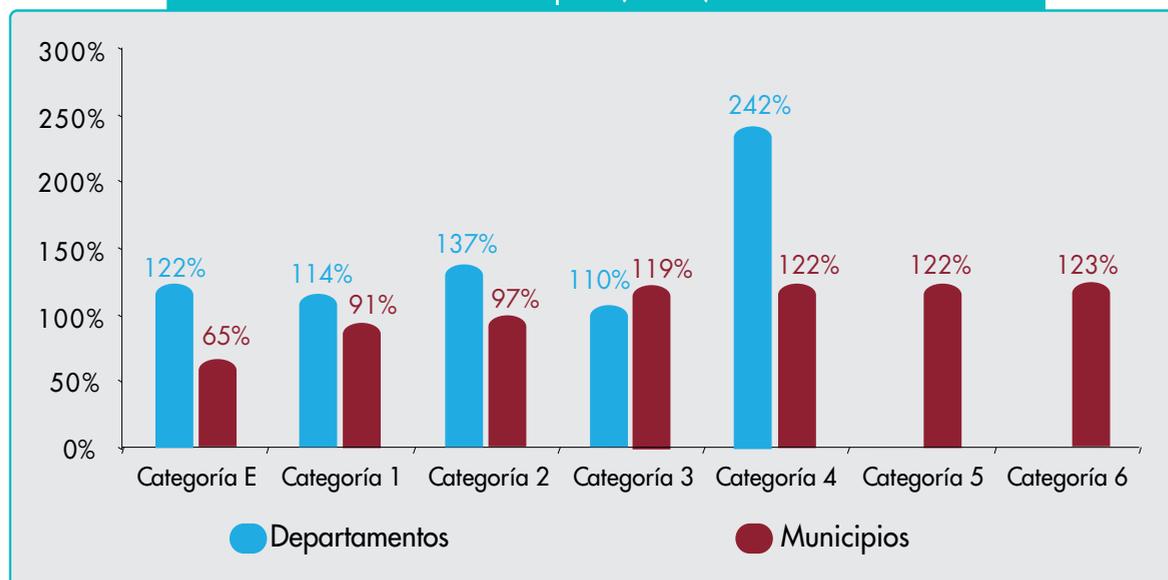
Debido a la ausencia de responsabilidad fiscal, en la práctica la autonomía subnacional resultó limitada: el exceso de gasto significó déficit, sobreendeudamiento y parálisis administrativa. Como se mencionó antes, la mayor parte de las transferencias intergubernamentales tenían destinación específica, de tal modo que las posibilidades reales de apalancamiento de los gobiernos subnacionales para financiar bienes públicos locales en forma autónoma dependían de su capacidad para financiar los gastos permanentes de funcionamiento con ingresos de recaudo propio. Cumplida esta condición, los gobiernos subnacionales podrían generar el ahorro corriente necesario para financiar directamente o con crédito proyectos de inversión definidos localmente, sin correr el riesgo de entrar en un círculo perverso de déficit, endeudamiento, atraso en pagos, embargos y parálisis administrativa.

Esa condición no se cumplió: en la mayor parte de los gobiernos subnacionales los gastos totales crecieron por encima del PIB nacional y el mayor porcentaje de ese crecimiento obedeció al aumento de los gastos corrientes, en especial los de funcionamiento, que aumentaron a un ritmo superior al de los ingresos de recaudo propio.



Las mayores transferencias del gobierno nacional estuvieron asociadas con mayores gastos de los gobiernos subnacionales, buena parte de los cuales se reflejaron en el crecimiento desordenado de los gastos de funcionamiento, muchas veces asociado a la existencia de plantas de personal sobredimensionadas. A finales del milenio pasado era frecuente encontrar municipios y departamentos con gastos de funcionamiento cuyo costo superaba notablemente el monto de los ingresos de recaudo propio (Gráfica 3). Obsérvese que en el conjunto de los departamentos clasificados por categorías y en los municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6, los ingresos propios no alcanzaban a ser suficientes para pagar los gastos de funcionamiento.

Gráfica 3
Nivel Subnacional. Gastos de Funcionamiento / Ingresos Propios (1999)



Fuente: DNP, Cálculos DAF

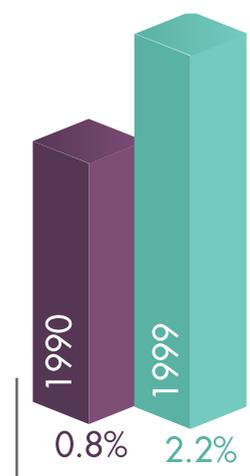
El crecimiento desordenado e ineficiente del gasto público de las ET fue el origen de su insolvencia financiera. Como porcentaje del PIB el gasto total territorial subió de 2.8% en 1990 a 9.4% del PIB en 1999: en las gobernaciones aumentó de 1.1% a 3.4% y en las alcaldías de 1.7% a 6.0%.

En particular, los gastos territoriales de funcionamiento y nómina tanto de docentes como de personal médico aumentaron de 2.3% en 1990 a 4.6% del PIB en 1999. Mientras los gastos en formación de capital se estabilizaron en 1.0% del PIB a lo largo de la década.

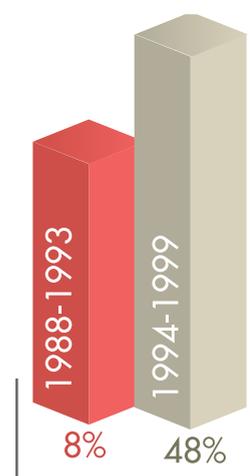
El mayor aumento de los gastos de funcionamiento y nóminas tanto de docentes como de personal médico se registró a nivel municipal. Allí este tipo de gasto subió de 0.8% del PIB en 1990 a 2.2% del PIB en 1999. Al respecto, es importante destacar que ante la ausencia de controles legales para la creación de municipios y con el estímulo que representaba el crecimiento progresivo de las transferencias intergubernamentales, durante este periodo nacieron municipios sin ningún tipo de referente fiscal, donde se generaban plantas administrativas pagadas enteramente con recursos provenientes de las transferencias nacionales de ingresos corrientes, las cuales, por expreso mandato constitucional, debían ser destinadas para inversión social. Así las cosas, entre 1994 y 1999, el número de municipios colombianos pasó de 745 a 998 (¡253 nuevos en apenas un lustro!, es decir se incrementaron en una tercera parte de los existentes a mediados de los años noventa).

Naturalmente, esa sola circunstancia bastó para que se disparara el ritmo de crecimiento de los gastos de funcionamiento municipales desde 1994 con la entrada en vigencia de la ley 60 de 1993, mediante la cual se concretó el mandato constitucional de aumentar la transferencia de ingresos corrientes nacionales a los departamentos y municipios. Así, mientras entre 1988 y 1993 ese tipo de gastos crecieron al 8% real promedio anual durante para el período 1994-1999 lo hicieron al 48% real promedio anual.

Comprometer gastos por encima de la disponibilidad real de ingresos para financiarlos se convirtió en una práctica frecuente, que también afectó el desempeño fiscal de los departamentos: en las gobernaciones los gastos de funcionamiento aumentaron de 1.5% del PIB en 1990 a 2.4% del PIB en 1999. Y ante la ausencia de



Profesores
Y
Docentes



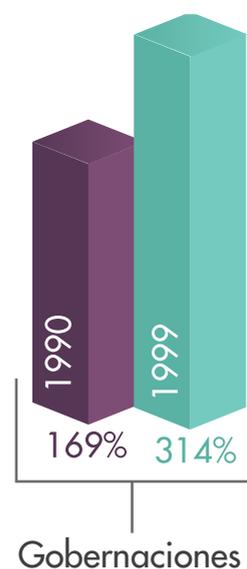
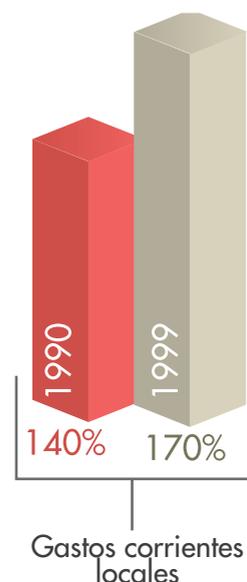
Aumentar la
transferencia de
ingresos corrientes
nacionales a los
departamentos y
municipios

normas que les exigieran a los gobernadores adecuar la estructura de sus gastos de funcionamiento a su capacidad real para generar ingresos de recaudo propio y a su grado de desarrollo institucional, el desborde de gastos administrativos afectó con más intensidad a los nuevos departamentos y a los menos desarrollados, pues pese a su menor ingreso por habitante quedaron obligadas a destinar para el funcionamiento de sus Asambleas, Contralorías y Secretarías de despacho recursos similares a los que para los mismos fines destinaban las gobernaciones de mayor ingreso por habitante.

El crecimiento de los gastos corrientes antes reseñado superó el aumento de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales. Así, mientras en 1990, los gastos corrientes locales, incluyendo salarios de maestros y personal médico, representaron en promedio 140% de los ingresos tributarios municipales, en 1999 esta relación subió a 170%. Entre tanto, en las gobernaciones aumentó en promedio de 169% en 1990 a 314% en 1999.

Con la profundización del desajuste estructural entre ingresos propios y gastos de funcionamiento, la mayoría de las alcaldías y gobernaciones cerró el milenio pasado con déficit corriente. Sólo los municipios con población mayor a 500.000 habitantes (4.4% del total de municipios) generaron ahorro corriente en 1998 (vale mencionar que alrededor de la mitad de ese ahorro fue generado por el Distrito Capital de Bogotá). Los municipios con población inferior a 100.000 habitantes contabilizaron déficit corriente.

No obstante lo anterior, los municipios con más de 500.000 habitantes aportaron el 70% del déficit total municipal; eso significa que en la mayoría de esas entidades el ahorro corriente no era suficiente para compensar su déficit de capital, originado por la magnitud de sus gastos de inversión. Estos indicadores revelaban el fracaso de ese modelo de descentralización como instrumento para lograr que los gobiernos locales se convirtieran en agentes públicos del desarrollo económico y social en sus jurisdicciones. Por

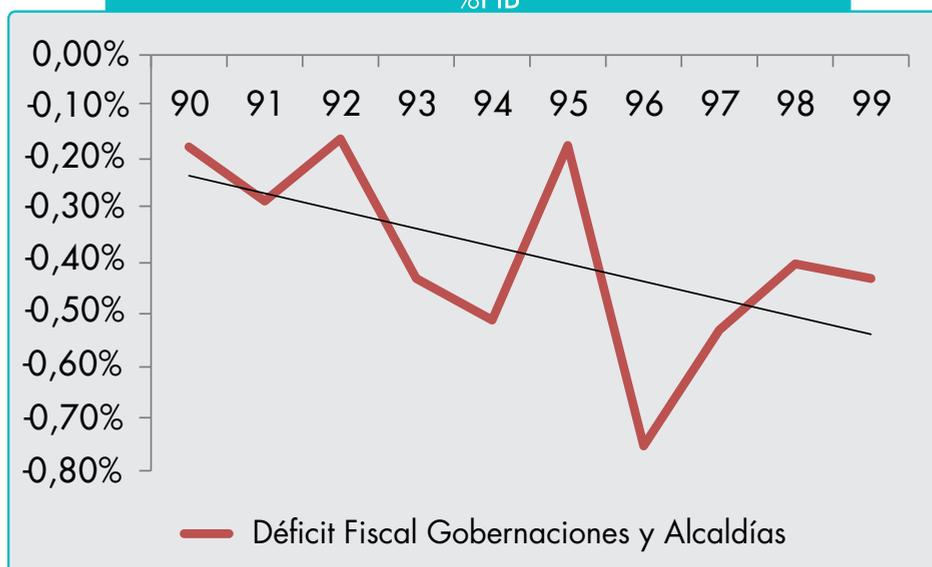


el contrario, la crisis fiscal de los municipios se convirtió en una limitante para que el Estado como un todo pusiera en marcha políticas eficientes de desarrollo. A la postre los esfuerzos fiscales se convirtieron en un medio para mantener privilegios salariales y pensionales para la burocracia local, que en la generalidad de los departamentos y municipios se constituyó en un grupo pequeño de la población.

Los efectos del modelo sobre el desempeño fiscal de las gobernaciones fueron similares a los antes mencionados para los municipios: los gastos de funcionamiento crecieron a una tasa real promedio de 17% entre 1990 y 1997, por lo cual se triplicaron en términos reales. La dinámica de este gasto superó tanto el crecimiento de los ingresos de recaudo propio como el de las transferencias de ingresos corrientes de la Nación y ello consolidó una tendencia hacia el déficit.

En efecto, el déficit fiscal de los gobiernos centrales subnacionales aumentó de 0.18% del PIB en 1990 a 0.43% del PIB en 1999 (Gráfico 4).

Gráfico 4
Déficit Fiscal Alcaldías y Gobernaciones
%PIB



Fuente: Banco de la República

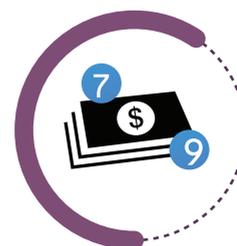
El déficit estructural subnacional llevó a una situación fiscal insostenible. A mediados de los años noventa la situación financiera de los gobiernos centrales subnacionales era manejable: existía equilibrio entre el crecimiento de los ingresos tributarios y el crecimiento de los gastos corrientes y el saldo de la deuda crecía a niveles inferiores al crecimiento de los ingresos corrientes. En la segunda mitad de los años noventa la situación fiscal subnacional empezó a tornarse insostenible: el crecimiento de los gastos corrientes fue superior al de los ingresos tributarios y el aumento del endeudamiento neto superó el crecimiento de los ingresos corrientes, en presencia de una espiral alcista de las tasas de interés.

Así, a finales de 1997, último año del periodo de gobernadores y alcaldes 1995-1997, el deterioro de la situación fiscal subnacional se agudizó: más de la mitad de las 32 gobernaciones y la tercera parte de los municipios del país, incluyendo ciudades capitales de más de un millón de habitantes, presentaban balance corriente negativo y dependían del crédito para financiar el pago de su tren administrativo.

Al estar inmersos en una situación de iliquidez y dependencia crediticia para cubrir incluso gasto corriente, muchas ET enfrentaron el dilema de utilizar sus recursos líquidos para cubrir sus obligaciones laborales y pensionales o para cancelar oportunamente el servicio de la deuda pública, y por esa vía mantener su acceso al crédito.

El problema se agudizó por la resistencia de muchos gobernantes regionales y locales a asumir el costo político de un ajuste de gastos en el último año de su periodo de gobierno, lo cual llevó a muchos a continuar acumulando pasivos cubiertos con nuevo crédito.

En algunos casos, en especial las entidades de mayor tamaño fiscal, este tipo de decisiones contó con el apoyo de los acreedores financieros quienes, para evitar un deterioro en la calificación de su cartera de deuda territorial y por esa vía el aumento de las provisiones bancarias y la consecuente pérdida de rentabilidad de sus activos, accedieron a seguir otorgando préstamos a gobiernos subnacionales sin importar su evidente condición de insolventes.



A la postre, inevitablemente la financiación del pago de pasivos corrientes con crédito se tornaría insostenible y llevaría a un brusco cierre del crédito a partir de 1998, en momentos de restricción crediticia nacional e internacional para mercados emergentes. Como resultado, muchas entidades entraron en cesación de pagos tanto del servicio de su deuda pública como de sus nóminas tanto de personal activo como de pensionados.

Ante la magnitud que alcanzó el atraso de pagos, el ejercicio de la autonomía fiscal territorial se vio seriamente vulnerado: la ordenación del gasto tendió a salir de las manos de las autoridades regionales y locales elegidas por mandato popular para pasar al control de los acreedores de deudas contraídas por administraciones anteriores, y las prioridades del gasto quedaron en no pocas oportunidades determinadas por el sistema judicial.

Los pasivos alcanzaron montos que, en muchos casos, desbordaron la capacidad de pago de la respectiva administración en el periodo de gobierno 1998-2000. Al cierre de 1998 el atraso en los pagos de los gobiernos centrales subnacionales ascendió a \$1,9 billones, equivalentes a 1.8% del PIB, incluyendo moratorias en pagos del servicio de la deuda (Cuadro 1).

Cuadro 1
Pasivos de Funcionamiento de los Departamentos y
Municipios a 31 de diciembre de 1998
Millones de pesos corrientes

| ENTIDADES TERRITORIALES | DEUDA INTERNA CAUSADA Y NO PAGADA | MESADAS PENSIONALES ATRASADAS | SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES ATRASADOS | OTROS | TOTAL |
|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--|---------|-----------|
| DEPARTAMENTOS | 202,298 | 23,818 | 301,153 | 135,752 | 663,021 |
| MUNICIPIOS CAPITALES | 81,660 | 9,905 | 387,704 | 160,033 | 639,302 |
| RESTOS MUNICIPIOS | 55,825 | 17,198 | 395,843 | 171,719 | 640,585 |
| TOTAL | 339,783 | 50,921 | 1,084,700 | 467,504 | 1,942,908 |

Fuente: DAF

La crisis también permitió al país empezar a tomar conciencia sobre la magnitud del problema pensional territorial. El análisis de las causas de la crisis de pagos reveló la inexistencia de reservas públicas para cubrir el pasivo pensional subnacional. El problema surgió ante la falta de responsabilidad de las autoridades regionales y locales en la definición de los derechos pensionales, en muchas ET se implantó un sistema, generalmente ilegal, para otorgar pensiones y beneficios a través de convenciones colectivas.

En ese momento el pasivo pensional territorial no cubierto con reservas se estimó en \$64 billones. Con el agravante de que gran parte del mismo, fue reconocido al margen de las leyes vigentes, incluyendo algunas (ley 100 de 1993) que obligaban a las gobernaciones y alcaldías a crear fondos de pensiones para provisionar estos pasivos.



1.3 Sobreendeudamiento y moratoria de pagos

La financiación del déficit corriente a través de crédito fue posible debido a que la aceleración del proceso de descentralización se adelantó en ausencia de una adecuada regulación del crédito territorial.

La tendencia ascendente del endeudamiento se aceleró después de la expedición de la nueva Constitución, que en el artículo 287 otorgó a las autoridades territoriales autonomía para emitir bonos y contratar créditos, con la previa autorización de los Concejos (en los municipios y distritos) y Asambleas (en los departamentos), y de acuerdo con las leyes que regulen la materia.

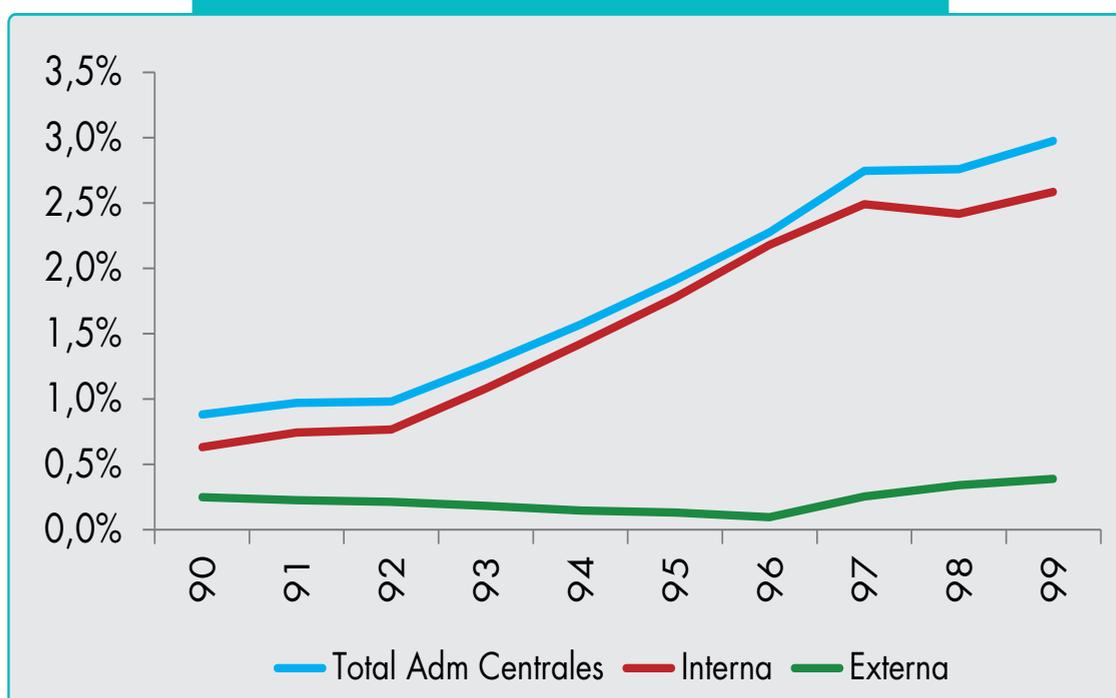


Si bien la Constitución Nacional preveía en su artículo 364 que la deuda del Estado no debía superar su capacidad de pago y que mediante una ley se regularía el tema, dicha ley (358 de 1997) solo se empezó a aplicar plenamente a partir de 1999 en plena crisis financiera y fiscal.

Gracias a estas facultades, las mayores transferencias intergubernamentales, reglamentadas por la ley 60 de 1993, estimularon mayores niveles de endeudamiento territorial. La garantía de pago ofrecida por los recursos transferidos desde el nivel nacional convirtió a las ET en receptores preferenciales del crédito otorgado por el sistema financiero nacional, e incluso les permitió incursionar en el mercado de capitales con emisiones de bonos denominados en moneda local. En estas condiciones, la deuda interna creció más rápido que la externa en los gobiernos subnacionales.

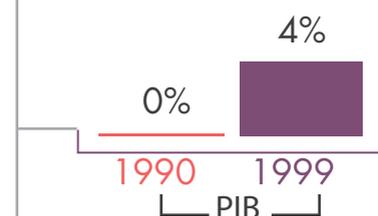
Así las cosas, el saldo de la deuda territorial de las administraciones centrales subnacionales subió de 0.9% a 3.0% del PIB entre 1990 y 1999 (Gráfico 5).

Gráfica 5
Deuda Pública Subnacional % del PIB



Fuente: Contraloría General de la República

El mayor aumento de la deuda pública se registró en la deuda interna donde fue más flexible la oferta de crédito. Los problemas de sobreendeudamiento bancario afectaron especialmente a las gobernaciones y municipios con población superior a 100.000 habitantes, que fueron los mayores receptores de crédito. En los municipios con población inferior a 100.000 habitantes se registró el menor crecimiento de la deuda: pasó de 0% del PIB en 1990 a 0.4% del PIB en 1999, pero allí el déficit tendió a financiarse con atraso en pagos de salarios, mesadas pensionales, aportes a la seguridad social, y cuentas con proveedores.



El crecimiento de la deuda por encima de la capacidad real de pago aumentó la vulnerabilidad de las finanzas subnacionales a los avatares propios de los mercados financieros. La mayor parte de la deuda fue contratada a plazos cortos, máximo cinco años, y a tasa de interés variable: se estima que a finales de los años noventa el 91% de la deuda subnacional estaba contratada a DTF. En consecuencia, el aumento de las tasas internas de interés registrada a partir de 1998 agudizó la tendencia al déficit, y a la postre precipitó la moratoria de pagos.

El atraso en pagos llevó al deterioro de la calidad de la cartera territorial. Según datos de la Asociación Bancaria, mientras en 1996 el 93% de la cartera territorial estaba calificada en "A", es decir estaba siendo servida cumplidamente, a septiembre de 1999 ésta bajó a 63.5%. En otras palabras, en 1999 el 36.5% de la deuda territorial estaba vencida.

La consecuente pérdida de autonomía de las ET para contratar deuda se hizo evidente: de acuerdo con los indicadores de solvencia y sostenibilidad, fijados en la ley 358 de 1997, al cierre de 1999 sólo 3 de las 32 gobernaciones no estaban en semáforo rojo y entre los municipios capitales, solamente el Distrito Capital de Bogotá se encontraba en semáforo verde, registrándose como casos críticos las ciudades de Cali y Barranquilla.

Así las cosas, la magnitud del desajuste fiscal territorial atentaba en ese momento contra la estabilidad macroeconómica del país. El tamaño del déficit, la



deuda pública y los pasivos pensionales y los corrientes alcanzaron tales dimensiones que de haber sido asumidos en su totalidad por la Nación se habría podido precipitar una crisis fiscal estatal capaz de conducir al país a una crisis cambiaria, por la vía de la pérdida de confianza del país sobre su capacidad para cubrir sus compromisos financieros, tal como ocurrió en otros países de América Latina más descentralizados, como Brasil y Argentina en 1998 y 2001, respectivamente.

2. Medidas Estructurales de Responsabilidad Fiscal Adoptadas

2.1 Fortalecer Ingresos de Recaudo Propio⁽¹²⁾

Como parte de las reformas legales adoptadas para superar la crisis fiscal territorial de finales de los noventa, en 1998 se unificó y aumentó la tarifa de la sobretasa a la gasolina, se adoptó la sobretasa al ACPM, se creó el impuesto de vehículos automotores y se amplió la base gravable del impuesto de registro mediante la ley (ley 488/98).

En 2003 se aumentó en 5 puntos porcentuales la tarifa de la sobretasa a la gasolina, se reformó la estructura del impuesto de licores, se homologó el procedimiento tributario territorial con el nacional, mediante la ley 788. Posteriormente, la ley 1111 de 2006 reformó la estructura del impuesto al consumo de cigarrillos.

El principal objetivo de las reformas legales introducidas a los impuestos territoriales fue la simplificación y el ordenamiento de los tributos. Adicionalmente, se buscó ampliar las bases tributarias, reducir las exenciones y combatir la evasión, la elusión y el contrabando.



5. Una explicación detallada de las normas tributarias departamentales y municipales, en la cual se destacan los elementos constitutivos de estos tributos (hecho generador, sujetos activo, sujeto pasivo, base gravable, tarifa), así como los procesos de declaración y pago, con su respectivo fundamento legal, puede ser consultada en los documentos Tributos Departamentales y Tributos Municipales, publicados por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; los cuales se pueden consultar en el sitio web: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones>

Durante el pasado lustro el marco legal que define la tributación territorial no sufrió cambios significativos. Las modificaciones ocurridas regularon la contratación de servicios de recaudo con el sector privado a través de concesiones; redefinieron la estructura tarifaria de los impuestos al consumo de cigarrillos y licores, y ampliaron el rango tarifario del impuesto predial.

Por su parte, la ley 1386/10 prohibió a las ET y a sus entidades descentralizadas (EDS) delegar a particulares el desarrollo de funciones asociadas a la gestión tributaria: administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones e imposición de sanciones.

Además, la norma ordenó que se terminaran los contratos o convenios suscritos que tuvieran objetos similares a los mencionados con anterioridad a la expedición de la ley 1386/10. De manera que, a partir de la jurisprudencia y de la interpretación normativa emitida por la Dirección General de Apoyo Fiscal, no estarían cobijadas por la prohibición las funciones administrativas relacionadas con el cobro coactivo (actividades de instrumentación del proceso y proyección de documentos), así como los sistemas de administración de la información¹³.

Con estas disposiciones se dio un paso importante en términos del fortalecimiento institucional de la administración tributaria territorial.

Por otra parte, en el acto de la declaratoria de emergencia social en el sector salud (decreto 127 del 21 de enero 2010) se incrementaron las tarifas de los impuestos al consumo de cigarrillos y licores. Si bien dicho decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, su validez legal se extendió hasta el 16 de diciembre de 2010. Posteriormente, las modificaciones tarifarias incluidas en dicho decreto fueron fijadas por la Ley 1393/10, las mismas que se puede observar en forma detallada en el Cuadro 2:



13. Ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal, Apoyo a la Gestión Tributaria de las ET, Boletín 22, 2010, Bogotá D.C.

Cuadro 2
Cambios Tarifarios en los Impuestos de Cigarrillos y Licores

| CONCEPTO | TARIFA PREVIA | DECRETO 127 DE ENERO DE 2010 | LEY 1393 DE JULIO DE 2010 |
|---|---|--|---|
| Cigarrillos y Tabaco | - PVP hasta \$2.000: \$454,23 por cajetilla de 20 usd o proporcionalmente a su contenido. | - En 2010 \$650 por cajetilla de 20 usd o proporcionalmente a su contenido. | - \$570 por cajetilla de 20 usd o proporcionalmente a su contenido. |
| | - PVP superior a \$2.000: \$908,47 por cajetilla de 20 usd o proporcionalmente a su contenido. | - En 2011 \$700 por cajetilla de 20 usd o proporcionalmente a su contenido. | + Sobretasa 10% PVP |
| Licores (según contenido alcohólico) | - Entre 2.5 y 15° (\$157 por grado) + de 15 - 35° (\$256 por grado) + de 35° (\$386 por grado) | - Hasta 35° (\$256 por grado) + de 35° (\$386 por grado) | - Hasta 35° (\$256 por grado) + de 35° (\$420 por grado) |

Fuente: DAF

Por medio del decreto 127 de 2010 se incrementó la tarifa para los cigarrillos nacionales y se disminuyó la de importados. Posteriormente, mediante la Ley 1393/10, se unificó la tarifa y se creó una sobretasa al consumo equivalente al 10% del precio de venta al público⁽¹⁴⁾ (Cuadro 2).

Por su parte, la tarifa de licores se aumentó inicialmente sólo para el grupo de bajo contenido alcohólico y, mediante la Ley 1393/10, se extendió a los de alto contenido alcohólico⁽¹⁵⁾ (Cuadro 2).

14. Estimaciones preliminares de la DAF sugieren que en el periodo 2009 - 2012 el recaudo por concepto de impuesto al consumo de cigarrillos registró un crecimiento real anual promedio de 8,8%. Comportamiento probablemente relacionado con la inelasticidad precio/demanda del consumo de cigarrillos y la mayor participación del recaudo del impuesto al consumo de cigarrillos nacionales respecto a los cigarrillos importados.

15. Sin incluir los ingresos por el ejercicio del monopolio de licores, estimaciones preliminares de la DAF indican que entre 2009 y 2012 el recaudo del tributo al consumo de licores creció al 0,3% real promedio anual. Igualmente la DAF estima que el aumento de las tarifas podría impactar de forma más significativa el recaudo de estos tributos en la medida que las licoreras departamentales, de mayor capacidad instalada, incrementen su oferta de producto embotellado acorde con la demanda existente en el mercado.

En cuanto al impuesto predial, el artículo 23 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (1450/11) ordenó a las ET ampliar progresivamente la tarifa mínima de dicho tributo a partir de 2012. Así las tarifas mínimas debían subir de 3 por mil en 2012, a 4 por mil en 2013 y a 5 por mil en 2014 ⁽¹⁶⁾. La misma norma ordenó a todos los municipios del país realizar procesos de actualización catastral cada 5 años ⁽¹⁷⁾.

2.2 Control del Endeudamiento Territorial

La ley 358/97 reglamentó el artículo 364 de la CP de 1991, y desde su expedición ha sido la piedra angular de esta regulación. Esa norma ha sido modificada por las leyes 715/01, 795/03, 819/03, 1483/11 y 1530/12 y opera de manera conjunta con la ley 617/00, la ley 819/03 y la regulación financiera prudencial.

La regulación del endeudamiento territorial se basa en el cumplimiento de límites cuantitativos de solvencia y sostenibilidad así como de requisitos específicos de disciplina fiscal. No obstante, la regulación de las vigencias futuras (ley 1483/11) y la creación del SGR alteraron la forma de cómputo de los indicadores cuantitativos.

Así las cosas, los controles legales de mayor incidencia en la contratación de deuda territorial se fundamentan en los siguientes aspectos:

- a. Está prohibida la contratación de crédito para financiar gastos de funcionamiento. Los recursos provenientes de operaciones de endeudamiento sólo pueden destinarse a financiar gastos de inversión definidos en los planes de desarrollo de las ET, con la única excepción de los créditos orientados a financiar reestructuraciones administrativas adelantadas en el marco de programas de saneamiento fiscal como los establecidos en las leyes 358 de 1997 y 617 de 2000.



16. Excepto para la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 Y 3, cuyo precio sea inferior a 135 SMLMV, a las cuales se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

17. Estimaciones preliminares de la DAF indican que el recaudo de este impuesto evidenció crecimientos interanuales del orden del 10% y 28% nominales, a diciembre de 2012 y junio de 2013 respectivamente; en parte asociados a la aplicación de estas medidas.

- b. Una ET puede contratar créditos en forma autónoma únicamente si cumple con los indicadores de solvencia y sostenibilidad (semáforo verde); en otro caso, para poder adquirir esa clase de recursos debe suscribir antes un programa de ajuste fiscal. De acuerdo con el artículo 6 de la ley 358/97 los límites son:

- **Indicador de solvencia:** es la relación entre los Intereses de deuda y el Ahorro operacional (Ingresos Corrientes – Gastos de Funcionamiento), tiene que ser menor al 40%.

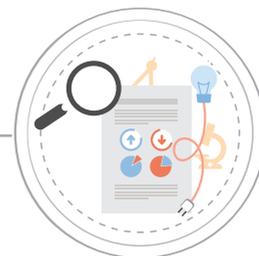
- **Indicador de sostenibilidad:** es la relación entre el saldo de la deuda pública y los ingresos corrientes, tiene que estar por debajo del 80%.

- c. Un porcentaje de las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito se debe sumar al saldo de la deuda de las ET para estimar los indicadores de capacidad de pago (artículo 6° Ley 358 /97)

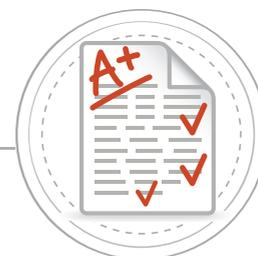
- d. Para contratar operaciones de crédito público, las ET deben cumplir los límites de gasto, establecidos en la ley 617/00.

- e. Todas las ET pueden contratar crédito cuando incumplan alguno de los indicadores cuantitativos antes mencionados. Pero en esos casos, deberán suscribir un programa de saneamiento fiscal con sus acreedores; y si la ET está incumpliendo los indicadores de solvencia y sostenibilidad, el crédito debe tener la conformidad del MHCP (Ley 358/97). El programa de saneamiento fiscal debe incluir metas, medidas y acciones específicas dirigidas a que, en el menor tiempo posible, las ET puedan cumplir los límites legales y de ese modo lograr autonomía para contratar sus operaciones de endeudamiento.

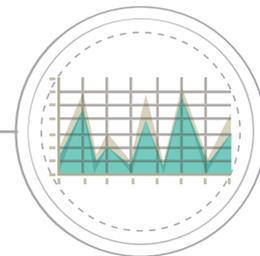
- f. El cálculo de la capacidad de pago de las ET se debe estimar con base en las ejecuciones presupuestales soportadas en la contabilidad pública del año inmediatamente anterior, con un ajuste correspondiente a la meta de inflación establecida por el Banco de la República para la vigencia presente (Ley 358 /97).



- g. Los recursos del SGP de los sectores de educación y salud no forman parte de los ingresos corrientes que determinan la capacidad de pago, pues, de acuerdo con la ley 715/01, estos recursos no pueden ser empleados ni como garantía ni como fuente de pago para la realización de operaciones de crédito público, salvo si se trata de créditos otorgados por la Nación para modernizar redes de salud pública.
- h. Para contratar operaciones de crédito público, los departamentos y los municipios de las categorías presupuestales especial, primera y segunda deben contar con una calificación de riesgo expedida por una firma evaluadora especializada, vigilada por la Superintendencia Financiera, (Ley 819/03) .
- i. Todas las entidades descentralizadas subnacionales deben tener vigente una calificación de riesgo para contratar operaciones de crédito público (Decreto 610 de 2002, reglamentario del artículo 8° de la ley 358/97).
- j. Las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera deben cumplir parámetros diferenciales para la ponderación de los activos incluidos en su patrimonio técnico, dependiendo del riesgo crediticio de las ET donde tengan colocada cartera crediticia.
- k. Las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera deben calificar permanentemente la cartera de crédito territorial y constituir provisiones para operaciones riesgosas.
- l. Las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera deben efectuar una evaluación minuciosa de las garantías otorgadas por las ET en la realización de operaciones de crédito con el fin de minimizar el riesgo de doble pignoración. Las entidades financieras que incumplan estas normas pueden ser sancionadas con multas y/o aumentos en las provisiones.



- m. Las ET y las firmas financieras prestamistas tienen la obligación legal de estimar los indicadores de capacidad de pago, con base en la información más reciente disponible en el momento de realizar la contratación de dichos empréstitos.
- n. Los alcaldes y gobernadores requieren la autorización de los Concejos y de las Asambleas, respectivamente, para contratar deuda pública; dicha autorización se debe otorgar con fundamento en las metas financieras contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Códigos de régimen departamental y municipal y ley 819/03).
- o. En las ET que se encuentran en programas de ajuste fiscal vigentes, suscritos en el marco de las leyes 550/99 y 617/00, la contratación de nuevos créditos requiere, además de lo mencionado, la aprobación previa de los Comités de vigilancia y seguimiento respectivamente.
- p. Las ET pueden contratar nuevas operaciones de crédito público que aumenten su endeudamiento neto solamente cuando estén cumpliendo las obligaciones derivadas de operaciones crediticias contratadas con la Nación o garantizadas por ésta (Art. 20 de la ley 819/03).
- q. La emisión de bonos de deuda pública internos y la realización de operaciones de crédito externo requieren la aprobación del DNP y del MHCP, independientemente del semáforo en el cual se encuentre la ET.
- r. Los montos de vigencias futuras que las ET comprometan en sus presupuestos disminuyen los ingresos corrientes mediante los cuales se estiman los indicadores cuantitativos de capacidad de pago definidos en la ley 358/97; ello considerando la inflexibilidad presupuestal que generan estas autorizaciones de gasto en los presupuestos de vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada (Ley 1483/11).



- s. Las ET solamente pueden utilizar ingresos provenientes del Sistema General de Regalías como fuente y garantía de pago de operaciones de crédito público, cuando estos recursos sean autorizados para tal fin por los OCADS, que son órganos colegiados de decisión, conformados por representantes de la Nación, los departamentos y los municipios (Ley 1530 /12).

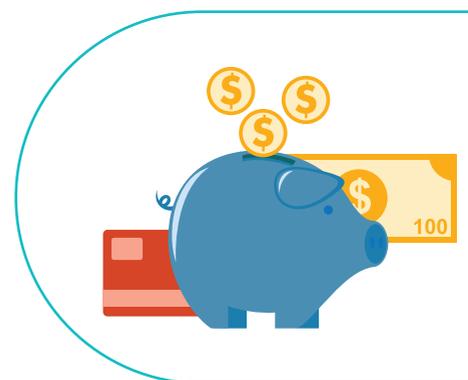
3.3 Identificación y Provisión del Pasivo Pensional

A partir de su expedición, la esencia de la Ley 549/99 se ha mantenido inalterada. Los objetivos cardinales de la norma son identificar, depurar y provisionar el pasivo pensional territorial.

No obstante, se hicieron ajustes legales encaminados a robustecer el ahorro pensional y regular el uso de los recursos ahorrados por las ET en el Fondo Nacional de Pensiones de las ET (FONPET), destinados a financiar el pago de mesadas, cuotas partes y bonos pensionales de los departamentos y municipios.

Tales ajustes quedaron consagrados en el Acto Legislativo 05 de 2011, que creó el SGR; la ley 1530/12, que reglamentó dicha reforma constitucional; el artículo 25 de la ley 1450/11 y varios decretos reglamentarios de la ley 549/99.

Desde su creación, mediante la ley 549/99, el FONPET se nutre con recursos de la Nación, los departamentos y los municipios. En la actualidad estos recursos provienen de las siguientes fuentes: 7% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías; 10% de los recursos generados en privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la ley 226/95; 10% de los recursos que los particulares inviertan en entidades con participación accionaria mayoritaria de la Nación a título de capitalización; 10% de los recursos que los particulares invirtieron en



entidades con participación mayoritaria de la Nación en capitalizaciones en empresas públicas eléctricas en tres años inmediatamente anteriores a la expedición de la ley 549/99; 20% de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación; 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las ET; 20% del producto del impuesto de registro; 10% de los ICLD de los departamentos; los ingresos obtenidos por la explotación del Loto Único Nacional y el 70% del producto del impuesto de timbre nacional.

Adicionalmente, el acto legislativo 05 de 2011 determinó que a partir de 2012, el 10% de los recursos del SGR se debe destinar a incrementar el ahorro del FONPET.

Los aportes del SGR y del Presupuesto General de la Nación (PGN) al FONPET no implican que el gobierno nacional haya asumido la responsabilidad del pago de estos pasivos. El acto legislativo 05 de 2011 confirmó la propiedad de las regalías en cabeza de las ET, y la ley 549/99 ratificó la titularidad de los pasivos pensionales territoriales en las ET.

En efecto, la ley 549/99 ordenó que cada ET posea en el FONPET una cuenta individual y que los valores registrados en dichas cuentas sean sumados a los recursos asignados a los Fondos de Pensiones Territoriales y a los Patrimonios Autónomos, creados de conformidad con la ley 100/93, para determinar el total del pasivo provisionado.

Desde su creación el FONPET está a cargo de sociedades fiduciarias y/o administradoras de fondos de pensiones. Los rendimientos financieros generados por los recursos del FONPET se abonan a las cuentas individuales de las ET aportantes, de acuerdo con los montos aportados.

La misma ley determinó que el retiro de los recursos que tienen las ET en el FONPET esté condicionado a que las provisiones cubran la totalidad del pasivo pensional, de conformidad con el respectivo cálculo actuarial.



Con fundamento en estas disposiciones, durante el lustro pasado se reguló el uso de recursos destinados al FONPET para pagar obligaciones pensionales de las ET; y se continuó avanzando en la identificación del pasivo pensional a través de la elaboración del cálculo actuarial de cada ET y sus EDS.

Así, el artículo 25 de la Ley 1450/11 cambió la destinación del impuesto de registro que se transfería al FONPET; al ordenar que estos recursos se destinen al pago de cuotas partes de mesadas pensionales, y con ello se buscó asegurar una fuente de financiación para este tipo de gastos en las gobernaciones. El monto mencionado corresponde al 8% del recaudo anual del impuesto de registro.

Se autorizó el retiro de los recursos de la Loto en línea acumulados en el FONPET para dos fines específicos: pagar pasivo pensional de las ET con el sector salud y financiar la atención de servicios de Salud (Decretos 4812 de 2011 y 728 de 2013).

Igualmente, se autorizó a las ET para retirar sus recursos ahorrados en el FONPET y suspender los aportes a dicho fondo, previo el cumplimiento de algunos requisitos de responsabilidad fiscal⁽¹⁸⁾.

Por otra parte, se reguló la compensación y cruce de cuentas de cuotas partes pensionales con recursos del FONPET entre ET y, a su vez, entre las ET y entidades nacionales⁽¹⁹⁾.



18. Los requisitos que deben cumplir las ET para efectuar el retiro de estos recursos son: tener aprovisionada la totalidad del cálculo actuarial registrado, adicionado en un 5% para gastos de administración y un 20% para desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, por medio de las reservas constituidas en el FONPET y las reservas líquidas constituidas en el Fondo Territorial de Pensiones y los demás patrimonios autónomos de la entidad constituidos para tal fin; que sus EDS hayan fondeado la totalidad de su pasivo pensional, previa acreditación de las ET. Para tal efecto, el MHCP, como administrador del FONPET, emitió la Carta Circular del 3 de Julio de 2013, en la cual se detallan todos los requisitos y procedimientos para el retiro de estos recursos. De acuerdo con esta regulación las ET pueden retirar, por una sola vez, hasta el 30% del saldo de sus ahorros en el FONPET; retirar los recursos que excedan el cubrimiento de su pasivo pensional y emplear sus ahorros en el FONPET para pagar sus obligaciones pensionales corrientes.

19. Esta regulación se hizo mediante los decretos 4810 de 2010, 19 de 2012 y 2191 de 2013. Gracias a estas disposiciones las ET pueden utilizar sus ahorros en el FONPET para la compensación y pago de cuotas partes pensionales adeudadas a otras ET y a entidades nacionales.

2.4 Restructuración de Pasivos Corrientes (Ley de Insolvencia)

La ley 550/99, modificada por las leyes 922/04 y 1116/06, forma parte de los instrumentos de política estatal de responsabilidad fiscal territorial, pues define un mecanismo jurídico especial para reestructurar pasivos corrientes de las ET y sus EDS. Desde su expedición esta norma no ha sido modificada en forma explícita. No obstante, algunos aspectos de su aplicación fueron alterados por fallos judiciales y por la ley 1530/12, que creó el SGR.

El principal ajuste legal proviene de la ley 1530/12. En el nuevo esquema de distribución y uso de las regalías, las ET no pueden financiar con recursos del SGR compromisos de deuda adquiridos a partir del 1° de enero de 2012, que tengan una destinación distinta al financiamiento de proyectos de inversión aprobados por los OCAD.

Los acuerdos de reestructuración de pasivos suscritos con anterioridad a la vigencia del SGR pueden continuar siendo financiados con cargo a regalías causadas antes del 1 de enero de 2012 y que estaban pendientes de giro, y con recursos del SGR, previa aprobación de los OCADS (ley 1530/12).

Las ET pueden destinar recursos del SGR para pagar pasivos reestructurados en cumplimiento de modificaciones realizadas a acuerdos de reestructuración de pasivos de ley 550/99, pero solamente cuando dichas obligaciones se hubieran causado antes del 1° de enero de 2012 y hubiesen estado inicialmente financiadas con cargo a recursos de regalías del sistema anterior al SGR.

En la actualidad, los fundamentos legales con base en los cuales se aplica la ley 550/99 son los siguientes:

- a. Al acogerse a la ley de quiebras, las ET, a cambio de inmunidad jurídica, acceden a reducir gastos y orientar ingresos para el pago de sus pasivos mediante la suscripción de un acuerdo con sus acreedores.



Ley 550/99

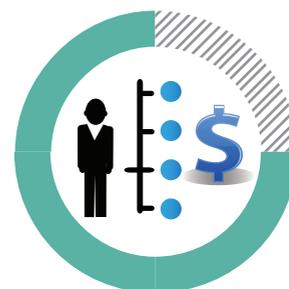
- b. Durante la negociación y ejecución de los acuerdos de reestructuración de pasivos quedan suspendidas las medidas cautelares y embargos y no se podrán iniciar nuevos procesos de cobro jurídico contra las ET; no se podrá suspender la prestación de servicios públicos y las ET no podrán incurrir en gastos corrientes distintos de los autorizados en los acuerdos.
- c. El MHCP ejerce las funciones de nominación y promoción de los acuerdos entre las ET y sus acreedores. Las funciones de vigilancia del cumplimiento de este tipo de acuerdos son competencia de un Comité de Vigilancia, compuesto por representantes de los acreedores.
- d. La nominación y promoción de este tipo de acuerdos para EDS corresponde a las superintendencias de cada sector y al Ministerio de Educación.
- e. Las prioridades para el pago de gastos corrientes de las ET admitidas a estos procesos son: 1) mesadas pensionales 2) servicios personales 3) transferencias de nómina 4) gastos generales 5) otras transferencias 6) intereses de deuda 7) amortizaciones de deuda 8) financiación del déficit de vigencias anteriores, y 9) inversión.
- f. La ley también otorgó a los acuerdos de reestructuración de pasivos el carácter legal de inversión prioritaria en las ET.
- g. Las ET, en cabeza de sus representantes legales, deciden acogerse a los procesos de Reestructuración de Pasivos, suscriben los acuerdos de pago, reconocen y ordenan el pago de las acreencias. En este sentido, la Ley 550 de 1999 es un mecanismo optativo que preserva en todas sus fases la autonomía territorial.
- h. El MHCP actúa como un amigable componedor, sin potestades legales para decidir sobre los siguientes aspectos de este tipo de procesos: solicitar acogimiento a esta ley; reconocer acreencias; suscribir los acuerdos; ordenar el gasto de las ET durante las fases de negociación y ejecución; autorizar el pago de acreencias; orientar las rentas que respaldan el pago de los pasivos reestructurados; definir las condiciones de pago de los pasivos objeto de reestructuración.



El objetivo central del marco legal establecido para el manejo de situaciones de insolvencia fiscal de ET es reducir los costos de transacción y la incertidumbre que se asocian con este tipo de situaciones, donde la hostilidad jurídica puede destrozar las posibilidades de recuperación económica, y por tanto aumentar las pérdidas tanto de los acreedores como de los deudores.

Las principales ventajas del conjunto de normas adoptadas para el manejo de situaciones de insolvencia territorial son:

- a. Permite que tanto deudores como acreedores, frente al incumplimiento de los pagos, asuman directamente las consecuencias de sus errores tanto en el nivel de la administración pública como en el que corresponde a la evaluación del riesgo. En tal sentido es una salida muy razonable y claramente diferente a la alternativa de que un prestamista de última instancia, como serían los gobiernos nacionales en el caso de quiebra de los gobiernos subnacionales, asumiera el pago de las deudas mediante operaciones de rescate, pues ello fomentaría una acumulación indefinida de deudas y un retroceso en el desarrollo de mercados financieros ante la ausencia de evaluaciones rigurosas de riesgo por parte de los prestamistas, pues se promovería una cultura de irresponsabilidad y financiera, dado que los prestamistas serían mucho menos prudentes si vieran que ese prestamista de última instancia siempre estaría atento a devolverles su dinero colocado en entidades territoriales.
- b. Ofrece adecuados incentivos para reconciliar a deudores y acreedores bajo una situación de crisis que se torna más grave cuando las disputas llegan a los estrados judiciales, lo cual conduce a que, mientras se emite un fallo resolutorio, se paralice completamente la administración gubernamental, hecho que en la práctica, además de sus nefastas implicaciones sobre la comunidad ubicada bajo la jurisdicción de la respectiva autoridad gubernamental, disminuye y/o dilata la probabilidad de repago.



- c. Favorece la construcción de acuerdos entre un numeroso y diversificado grupo de acreedores, que de manera individual desconocen la capacidad de pago de los gobiernos, y por tanto son incapaces de establecer condiciones de reestructuración que les brinden certeza de repago.
- d. Facilita la búsqueda de salidas ordenadas sobre la base de la planeación financiera, lo que genera incentivos para lograr que los acreedores sigan interesados en la reestructuración. En contraposición a una situación en la que la permanente colisión de intereses entre acreedores dilata los acuerdos, dado que todos ellos, de manera aislada, buscan ser los primeros a quienes se les devuelva el dinero.
- e. La suspensión de los procesos legales instaurados por los acreedores de manera individual, permite una reestructuración ordenada, que reduce los costos asociados a la proliferación de acciones legales, debido a que generalmente los acreedores que aspiran a recibir sus pagos primero que los demás no quieren compartir las costas de los pleitos con otros acreedores.
- f. Ofrece un marco legal predecible que, con toda probabilidad, no habrá que activar formalmente con demasiada frecuencia. Un gobierno recibe protección legal de sus acreedores durante un periodo de tiempo establecido mientras negocia una reestructuración. A cambio, estaría más obligado a negociar de buena fe y a adoptar políticas que ajusten sus finanzas. Adicionalmente, una vez que la reestructuración haya sido aprobada por una mayoría suficiente de acreedores, los que no estén de acuerdo estarán obligados a aceptarla.
- g. Al eliminar gran parte de la incertidumbre que rodea el proceso de reestructuración, se preserva mejor el valor de los activos de los acreedores que bajo una situación de incertidumbre sobre el pago.



2.5 Ingresos Crecientes por Transferencias Nacionales

A partir del año 2001 las ET han recibido ingresos crecientes en términos reales por concepto de las transferencias nacionales; ello en cumplimiento de lo dispuesto en los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, y las leyes 715/01 y 1176/07, mediante las cuales se creó y reglamentó la distribución y uso del SGP.

Desde su creación, el SGP agrupó el situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (ICN) vigentes hasta el año 2000. Con las reformas, el crecimiento anual del SGP se desvinculó totalmente de los ICN hasta 2016, para asegurar que estos ingresos aumenten en términos reales, independientemente del ciclo económico. A partir de 2017 las transferencias por SGP aumentarán anualmente, de acuerdo con el crecimiento real promedio que registren los ICN en los últimos cuatro años.

Así, las reformas mencionadas han garantizado un crecimiento real y estable de las transferencias, eliminando la volatilidad registrada entre 1993 y 2001, asociada a los ciclos de los ICN, los cuales, a su vez, se correlacionan de forma positiva con el ciclo económico, de tal suerte que en épocas de descenso de la actividad económica este tipo de ingresos tiende a disminuir y por esa vía a generar faltantes en la financiación de servicios esenciales, tal como ocurrió a finales del milenio pasado.

Las reformas aseguraron también la financiación, a través de asignaciones especiales, para programas de interés regional como la protección de la cuenca del Río Magdalena, los resguardos indígenas, y para otros como la provisión del pasivo pensional a través del FONPET y la alimentación escolar,.



- Río Magdalena
- Resguardos Indígenas
- Provisión del Pasivo Pensional

Desde el punto de vista de las finanzas territoriales las reformas lograron darles certeza a las ET sobre el monto de ingresos recibidos por SGP, con beneficios para el ejercicio de planificación de sus gastos y minimizando el riesgo de faltantes de financiación resultantes de comprometer recursos en montos superiores a los recursos efectivamente transferidos.

La seguridad legal mencionada contrastó con lo ocurrido en los años noventa, cuando las ET comprometieron gasto financiado con transferencias nacionales en condiciones de incertidumbre sobre el ingreso que efectivamente iban a recibir.

2.6 Calidad del Gasto Financiado con SGP: la Estrategia del decreto ley 028 de 2008

Asegurar recursos crecientes por SGP no es garantía de progreso y bienestar para las regiones. Sin duda, mejorar la calidad del gasto público fortalece la sostenibilidad fiscal territorial. Un uso eficiente de los recursos por SGP contribuye a crear círculos virtuosos de desarrollo regional en términos de provisión eficiente de bienes públicos, mayor competitividad, mayor bienestar social, mayor dinamismo económico y mayor recaudo tributario.

Con el fin de mejorar la calidad del gasto público territorial, el Acto Legislativo 04 de 2007 facultó al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las ET con recursos del SGP; y en virtud de esta disposición se expidió el Decreto ley 028/08.

Este instrumento legal de responsabilidad fiscal emana de la necesidad de fomentar el uso apropiado de los recursos que financian una parte significativa de la inversión social del país. Las ET ejecutan un porcentaje importante del gasto público social. Al cierre de 2012 el SGP representó 3.9% del PIB; 28% de los ingresos tributarios nacionales y 16% del Presupuesto General de la Nación (PGN).



En 2012 el SGP financió tres cuartas partes del gasto en educación, beneficiando a 10 millones de alumnos, mientras que representó la mitad del gasto en salud, en donde, a través del régimen subsidiado se aseguró a 24 millones de personas.

Aunque Colombia presenta altos índices de cobertura en educación y salud, la calidad y efectividad del servicio requiere mejoras urgentes. Igualmente el país demanda mejoras sustanciales en la cobertura y calidad en los servicios públicos de agua potable, especialmente en las zonas rurales y en conglomerados urbanos de menos de 100 mil habitantes.

Las fallas en la calidad del gasto territorial financiado con SGP detectadas hasta 2008 fueron el resultado de diversos factores entre los cuales se destacan: fallas de monitoreo, vigilancia y control sobre el uso de los recursos, en gran parte fruto de una carencia de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana; ausencia de una adecuada coordinación institucional tanto entre niveles de gobierno como en el interior del gobierno nacional en el diseño de programas dirigidos a mejorar el uso de estos recursos.

En su momento, evaluaciones realizadas por organismos de control estatal evidenciaron que en algunas ET los recursos del SGP se estaban destinando a fines distintos a los previstos en la ley; en otros casos, la ejecución de los recursos estaba alejada de los principios de eficiencia, economía, sostenibilidad ambiental y buenos resultados en la provisión de los servicios sociales a su cargo (Contraloría General de la República, 2009).

Con todo, algunas ET mostraban avances insuficientes en términos de cobertura y calidad en los sectores de salud, educación, servicios domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y en otros sectores de inversión social. Asimismo, se percibían riesgos que podían comprometer la sostenibilidad misma de los sectores mencionados, con su consecuente costo social; además de poner en peligro la estabilidad fiscal territorial por la vía de aumento desproporcionado de pasivos corrientes y contingentes.

En este contexto, la estrategia del decreto ley 028/08 se concentra en las labores de monitoreo, seguimiento y



control. El monitoreo comprende la recopilación sistemática de información, su consolidación, análisis y verificación, para el cálculo de indicadores específicos y estratégicos de cada sector, que permitan identificar acciones u omisiones por parte de las ET que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del SGP.

Dicho de otra forma, la función del monitoreo recae en la generación de alarmas tempranas que indiquen riesgos ciertos o potenciales frente a la prestación de los servicios sociales financiados con el SGP⁽²⁰⁾.

El seguimiento⁽²¹⁾ se orienta a realizar una evaluación y análisis de los procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales, con el objetivo de evidenciar y cualificar eventos de riesgo que afectan o puedan llegar a afectar la ejecución de los recursos, y el cumplimiento de las metas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios.

Entre tanto, por medio del control integral⁽²²⁾, se contempla la adopción de una serie de medidas preventivas y/o correctivas⁽²³⁾ para mitigar los eventos de riesgo detectados y, por tanto, asegurar la adecuada ejecución de los recursos, el cumplimiento de las metas y por sobre todo, la apropiada prestación de los servicios.

En ese sentido, una vez que los actores responsables de cada sector generan alertas tempranas de riesgo, se realizan visitas de reconocimiento a las ET, en las cuales se analiza la información presupuestal, institucional y de los procesos contractuales y se verifican los servicios prestados⁽²⁴⁾, se determinan los eventos que afecten o puedan afectar la prestación adecuada de los servicios⁽²⁵⁾ y, posteriormente, se establecen las medidas que las autoridades pueden adoptar para prevenir los riesgos mencionados, o bien, para determinar los correctivos a que hubiera lugar.



20. De conformidad con el Decreto 168 de 2009, los actores responsables del monitoreo, a través de metodologías de evaluación claramente definidas, deben realizar un reporte anual sobre el desarrollo de la actividad mencionada y presentarlo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Apoyo Fiscal), entidad encargada de las actividades de seguimiento y control.

21. Numeral 3.2 del Artículo 3° del Decreto 028/08.

22. Numeral 3.3 del Artículo 3° del Decreto 028/08.

23. Artículo 13 del Decreto 028/08 declarado exequible de acuerdo con la Sentencia de la Corte Constitucional C-937-10.

24. Esto los sectores para los cuales la verificación directa de la prestación de los servicios es posible de realizar.

25. Para el caso específico de los recursos del SGP de Propósito General, el Departamento Nacional de Planeación se encarga directamente de calificar los eventos de riesgo.

El Decreto 028/08 define un total de dieciocho eventos de riesgo que se encuentran vinculados con una serie de medidas preventivas y/o correctivas. El cuadro 3 muestra los eventos de riesgo y las medidas preventivas y/o correctivas asociadas a cada uno de ellos.

Cuadro 3
Eventos de Riesgo y Medidas de Control

| Eventos de Riesgo | | Medidas Preventivas | | |
|--------------------|--|----------------------------|----------------|---|
| SEGUIMIENTO | 1. No envío de información oportuna, y/o haber entregado información incompleta o errónea. | Plan de Desempeño | CONTROL | |
| | 2. No entrega de información oportuna y en los términos solicitados para fines de Auditoría. | | | |
| | 3. Presupuesto no ajustado a las normas. | | | |
| | 4. Cambio en la destinación de los recursos. | Medidas Correctivas | | |
| | 5. Administración de los recursos en cuentas no autorizadas. | | | Asunción temporal de la competencia |
| | 6. Operaciones financieras o de tesorería no autorizadas. | | | Giro Directo |
| | 7. Inadecuado registro contable de los recursos. | | | Suspensión de Giros |
| | 8. Problemas asociados a los procesos de selección contractual o actividades contractuales. | | | Suspensión de procesos contractuales |
| | 9. Contratos sin interventoría y/o supervisión. | | | Declaratoria de ineficacia de los contratos |
| | 10. No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, según la Ley. | | | Ajustes de competencias |
| | 11. No disponer del Sisbén, o de estratificación, actualizados y en operación. | | | |
| | 12. No cumplimiento de los procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social. | | | |
| | 13. No disponer de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y de rendición de cuentas. | | | |
| | 14. La imposición de sanciones por parte de los organismos de control respecto del SGP. | | | |
| | 15. Afectación de los recursos del SGP con medidas cautelares. | | | |
| | 16. No cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios. | | | |
| | 17. Suscripción, modificación o ejecución de contratos que no aseguren la prestación del servicio, no cumplan con las destinaciones legales, o no aseguren el cumplimiento de metas. | | | |
| | 18. Otros riesgos inminentes detectados en las Auditorías. | | | |

Fuente: DAF

En resumen, la estrategia del decreto ley 028/08, reglamentario del Acto Legislativo 04 de 2007, se fundamenta en identificar, prevenir y controlar situaciones de riesgo que puedan poner en peligro el uso apropiado del SGP. La prevención se hace mediante visitas a las ET donde la ciudadanía y el gobierno nacional identifican este tipo de riesgos. Si en estas visitas se detectan problemas que requieren atención inmediata se adoptan planes de desempeño, que contienen metas, medidas, plazos y mecanismos de verificación precisos para asegurar que un motor de la inversión territorial como el SGP funcione mejor.

Si pasado un tiempo prudencial mediante este tipo de planes no se superan los inconvenientes detectados, se hace necesario poner en marcha acciones correctivas más rigurosas, que pueden llevar a que el gobierno nacional

reemplace, en forma transitoria, a los departamentos y municipios en el manejo del SGP.

La responsabilidad institucional de poner en marcha esta estrategia fue asignada al MHCP, que la ejerce por intermedio de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). En virtud del Decreto 791 de 2009 le corresponde al MHCP ejercer las funciones de seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las ET con recursos del SGP ⁽²⁶⁾.

2.7 Estabilización del Gasto y Transparencia Fiscal

Desde el año 2000 la legislación colombiana regula la expansión del gasto territorial acorde con la capacidad de generación de ingresos permanentes para financiarlo. En la actualidad están vigentes los límites cuantitativos a los gastos de funcionamiento, fijados en la ley 617/00 como un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), que son aquellos recursos recurrentes, libres de destinaciones específicas por mandato de leyes y/o normas legislativas territoriales ⁽²⁷⁾.

Entre tanto, la estabilización de los gastos de inversión se ha mantenido regulada a través de normas fiscales de procesos, procedimientos y transparencia fiscal, contenidas en la ley 819/03, las cuales ordenan a las ET fijar metas plurianuales de balance primario que propicien una expansión sostenible de la inversión pública a través del tiempo.



26. Funciones que se hicieron extensivas para los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico, de acuerdo con el artículo 20° de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), la Resolución 1872 de 2011 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Decreto 1040 de 2012.

27. Estas normas pueden emanar de Ordenanzas expedidas por las Asambleas departamentales y de Acuerdos emitidos por los Concejos municipales.

2.7.1 Ley 617 de 2000

Desde su expedición, se han mantenido incólumes los pilares de esta norma, cuya columna vertebral está constituida por los siguientes aspectos:

- 1 Existencia de una clasificación presupuestal de departamentos y municipios, realizada tomando como criterio cardinal la generación de ICLD.
- 2 Fijación de límites máximos a los gastos de funcionamiento de las ET, de acuerdo con las categorías presupuestales, con el propósito de asegurar que los ICLD sean suficientes para financiar el gasto de funcionamiento y generar ahorro corriente.
- 3 Supresión de contralorías en los municipios de categorías 3ª a 6ª, de tal modo que en estos casos el control es asumido por el nivel intermedio de gobierno.
- 4 Autorización para reorientar rentas con previa destinación legal específica, para financiar programas de saneamiento fiscal.
- 5 Regulación de la creación de municipios, de forma tal que los municipios nuevos cuenten con la solidez financiera requerida para cumplir con sus funciones constitucionales y legales en materia de provisión de bienes y servicios públicos.
- 6 Autorización a los municipios y departamentos para celebrar convenios entre sí, con la Nación o con Entidades Descentralizadas Subnacionales (EDS) para prestar servicios, ejecutar obras o cumplir funciones administrativas a su cargo.
- 7 Supresión de la obligación, que diversas leyes nacionales puedan establecer, para que las ET creen dependencias para el cumplimiento de sus funciones administrativas.
- 8 Condicionamiento del otorgamiento de apoyo nacional para cofinanciar inversión regional y local al cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento fijados en la ley.



- 8 Establecimiento de requisitos y plazos para que las Asambleas departamentales ordenen la fusión de municipios.
- 9 Prohibición de realizar operaciones de crédito público en ET que incumplan los límites de gasto de funcionamiento, salvo que suscriban un programa de saneamiento fiscal.

Leyes posteriores a la ley 617/00 ordenaron cambios en los criterios de categorización presupuestal, el cómputo de los límites de gastos de los órganos de control político y fiscal, así como la supresión del fondo contingencias para el pago de garantías de deuda pública otorgada por el Gobierno Nacional ⁽²⁸⁾.

2.7.2 Ley 819 de 2003

La ley 819/03, conocida en el país como “Ley de responsabilidad fiscal”, contiene un conjunto de reglas, procesos y procedimientos que someten la administración de las finanzas públicas territoriales a una permanente rendición de cuentas sobre el monto y la utilización de los recursos públicos en el transcurso del tiempo, con el propósito de asegurar la sostenibilidad fiscal.

Desde su expedición los pilares de esta norma se han conservado. Las medidas esenciales de disciplina, transparencia y rendición de cuentas allí contenidas se fundamentan en los siguientes puntos:

- 1 El establecimiento de la obligación para las ET de fijar metas plurianuales de balance primario que permitan alcanzar la sostenibilidad fiscal en el largo plazo. Las metas deben imponerse tanto para la vigencia en curso como para los siguientes diez años.



29. Sobre este tema es preciso mencionar que en Colombia el gobierno nacional solamente puede expedir este tipo de avalués por mandato explícito de una ley de la república; y que desde la CP de 1991 este tipo de autorizaciones se ha otorgado únicamente en el ámbito de la ley 617/00.

- 2 La inclusión de metas de corto y largo plazo de las variables fiscales en el Plan Financiero, el cual debe ser conocido y aprobado antes de la presentación al Legislativo del Presupuesto anual de la ET; de tal modo que las metas de gastos y deuda contenidas en los presupuestos anuales sean consistentes y coherentes a través del tiempo.
- 3 La incorporación, de manera explícita, en el Plan Financiero anual de una valoración de los pasivos contingentes.
- 4 La presentación por las ET de un informe anual de resultados fiscales y macroeconómicos, de la vigencia fiscal anterior, en el cual de manera abierta y pública se evalué el cumplimiento de las metas establecidas y, que en caso de incumplimiento, registre las medidas correctivas pertinentes a tomar. Este informe debe incluir los costos fiscales de las leyes aprobadas, las exenciones tributarias otorgadas y las sentencias judiciales, de tal modo que exista transparencia y rendición de cuentas al respecto.
- 5 La exigencia de que la elaboración del presupuesto anual de las ET esté de acuerdo con los criterios del plan financiero y que las apropiaciones presupuestales aprobadas se tiendan a ejecutar totalmente durante la vigencia.
- 6 La regulación del trámite de aprobación de las vigencias futuras con el fin de impedir que estos recursos sean utilizados con fines distintos a los de garantizar una provisión eficiente de bienes y servicios públicos a través del tiempo.
- 7 El fortalecimiento de los controles al endeudamiento territorial en los siguientes aspectos: restringir la contratación de créditos de tesorería; efectuar el análisis de capacidad de pago para el periodo completo de vigencia de los nuevos créditos; incluir en el análisis de capacidad de pago los efectos de la volatilidad de las tasas de cambio y tasas de interés sobre el servicio de la deuda; sancionar a las entidades financieras que otorguen créditos a las ET sin el lleno de los requisitos legales vigentes.

- 8 La regulación permanente de la colocación de excedentes transitorios de liquidez de las ET y sus EDS.
- 9 Prohibición de los apoyos financieros de la Nación a las ET que incumplan las normas de responsabilidad fiscal.
- 10 Prohibición del aumento del endeudamiento neto a ET que se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con la Nación o garantizadas por ésta.

El decreto 1525 de 2008 reglamentó el artículo 17 de la ley 819 en relación con el manejo de los excedentes financieros de liquidez⁽³⁰⁾. Ello con el propósito de minimizar los riesgos financieros inherentes a la administración de estos recursos de tesorería. Asimismo, la ley 1483 de 2011 reforzó la regulación correspondiente a la autorización y expedición de vigencias futuras.

En cuanto a la expedición de vigencias futuras, la ley 1483/11 permitió a las corporaciones públicas (Asambleas Departamentales y Concejos Municipales), por iniciativa de los gobernadores y alcaldes, autorizar el compromiso de presupuestos venideros mediante vigencias futuras excepcionales, las cuales no requieren de apropiación presupuestal el año en el que se conceden⁽³¹⁾.

30. Esta regulación permite a las ET constituir portafolios de inversión diversificados, gracias a los cuales pueden administrar sus recursos de tesorería con criterios de seguridad y liquidez, y de esta forma asegurar el pago oportuno de los compromisos adquiridos en desarrollo de sus competencias de gasto. Además, la norma promueve la disminución tanto de atrasos en la ejecución presupuestal como de los costos financieros correspondientes a la provisión de bienes públicos; los cuales crecen cuando las ET tienden a acumular recursos de tesorería con el fin de maximizar la rentabilidad financiera de estos dineros.

31. No obstante, la norma en mención aumentó los requisitos para que las ET puedan hacer uso de esta herramienta de planeación presupuestal. Así, la autorización de vigencias futuras excepcionales en las ET debe cumplir los siguientes requisitos: solamente pueden ser autorizadas para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura, energía, comunicaciones, salud, educación y agua potable y saneamiento básico, que se encuentren inscritos y viabilizados en el banco de proyectos de la entidad territorial y estén consignados en el plan de inversión del Plan de Desarrollo respectivo; el monto máximo autorizado debe ser consistente con las metas plurianuales definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de las ET; deben contar con autorización previa del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces; deben contar con concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación cuando los proyectos de inversión sean cofinanciados por la Nación; los montos totales de vigencias futuras excepcionales y sus costos futuros de administración y mantenimiento no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de las ET en los términos de la Ley 358/97; no pueden exceder el respectivo periodo de gobierno, a menos que se trate de proyectos de importancia estratégica aprobados por la Nación; no se pueden aprobar en el último año de gobierno territorial, exceptuando proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación.

2.8 Sistemas de Información Fiscal Territorial

Como parte de la política estatal de responsabilidad fiscal, el Gobierno Nacional ha impulsado la puesta en marcha de una herramienta de captura de la información fiscal regional y local unificada, que le permita al país contar con datos oportunos y de calidad sobre la situación de las finanzas territoriales.

Con fundamento en la ley 962/05 se expidió el decreto 3402 de 2007, mediante el cual se creó el Formulario Único Territorial (FUT), cuyo objetivo central es simplificar y agilizar la captura de la información fiscal territorial.

El FUT se fortaleció como herramienta única de reporte de la información fiscal territorial a entidades del Gobierno Nacional, a través de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (artículo 19 de la ley 1450/11).

El FUT busca unificar, racionalizar y elevar los estándares de calidad de los reportes solicitados a las ET por el Banco de la República y las siguientes entidades del gobierno nacional: los Ministerios del Interior, Educación Nacional, Salud y Protección Social, Vivienda, Ciudad y Territorio y Hacienda y Crédito Público; los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional y de Estadísticas Nacionales (DANE); la Superintendencia de Salud y la Contaduría General de la Nación.

Desde esta óptica, mejorar la oportunidad y calidad de la información fiscal territorial es estratégico para la sostenibilidad fiscal regional y local, pues ello permite fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas inherentes a todo proceso democrático de descentralización.



3. PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

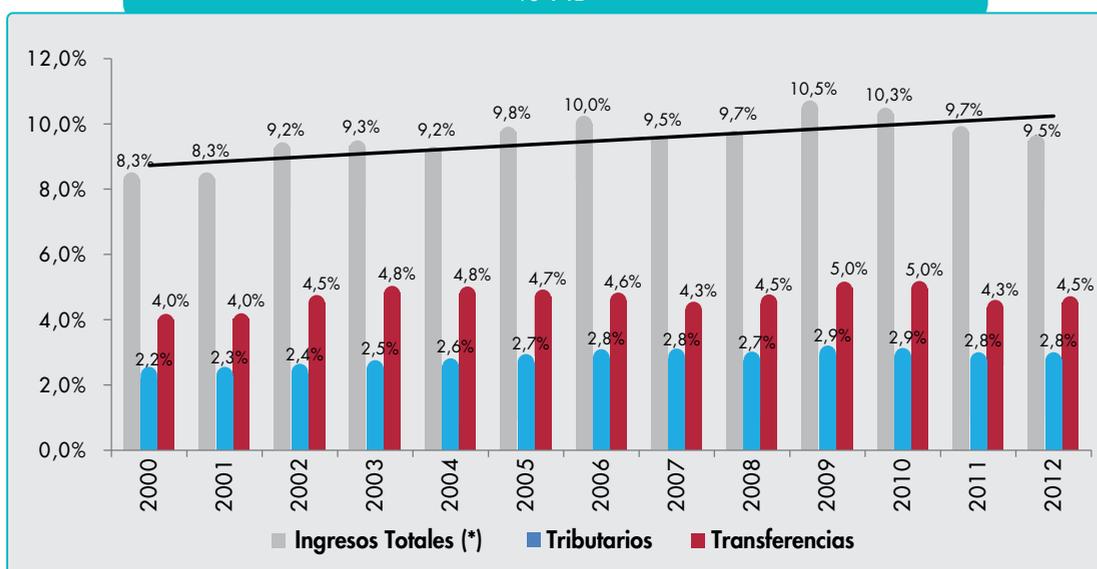
3.1 Crecimiento del Recaudo Propio

Durante el periodo 2000-2012 el ingreso tributario territorial evidenció una tendencia de crecimiento ascendente respecto al año 2000, cuando fue 2.2% del PIB (Gráfica 1).

Desde el año 2001, el coeficiente de participación del recaudo en los ingresos totales fluctuó alrededor de 30%, y en el mismo periodo las transferencias nacionales se estabilizaron alrededor de 47% del total de los ingresos territoriales.

Estos datos sugieren que alrededor de tres cuartas partes del gasto territorial se financiaron con ingresos recurrentes; lo cual, sin duda, le otorgó solidez a la estructura financiera territorial desde la puesta en marcha de la política estatal de responsabilidad fiscal.

Gráfica 6
Ingresos Totales Administraciones Centrales Territoriales % PIB



Fuente: Cálculos DAF con información propia y del DNP.

Por niveles de gobierno los ingresos totales de gobernaciones y alcaldías crecieron a un ritmo similar. No obstante, en las alcaldías el recaudo propio fue más dinámico que en las gobernaciones.

Así las cosas, entre 2000 y 2012 los ingresos corrientes de las gobernaciones aumentaron a un promedio anual de 4% en términos reales. Los ingresos de recaudo propio (tributarios y no tributarios) crecieron a un ritmo superior a las transferencias; y las regalías se constituyeron en el principal ingreso de capital, con un aumento promedio anual de 6% en términos reales (Cuadro 4)

Cuadro Ingresos Totales Gobernaciones Millones de Pesos 2012 = 10

| Fuentes de Financiamiento | Miles de Millones de Pesos SALDOS 2012 | | | | |
|--|---|---------------|------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| | 2,012 | Departamentos | Municipios | Ent. Desc. Departamentales (*) | Ent. Desc. Municipales (*) |
| A. Sector Financiero sin Bonos (2+3+4)-(1) | 16,881 | 5,008 | 8,675 | 941 | 2,257 |
| 1. Cartera de Créditos | 4,705 | 1,971 | 2,331 | 154 | 250 |
| 2. Depósitos en Cuenta Corriente | 7,279 | 3,012 | 3,634 | 325 | 308 |
| 3. Certificados de Depósito a Término | 2,127 | 178 | 1,330 | 172 | 447 |
| 4. Depósito de Ahorro | 12,180 | 3,790 | 6,041 | 597 | 1,752 |

(*) Incluye entidades de seguridad social; sector otros según el CONFIS.
Fuente: Banco de la República con base en el formato 338 que consolida la Superfinanciera.

Fuente: Cálculos DAF

(1) Incluye recursos del Sistema General de Regalías en 2012.

En consecuencia, la estructura de los ingresos de las gobernaciones no sufrió cambios notorios entre 2000 y 2012 al continuar sustentada en las transferencias nacionales, el recaudo propio y las regalías. La importancia del crédito como fuente de financiación no fue significativa (Cuadro 4).

Entre tanto, los ingresos corrientes municipales aumentaron en términos reales a un ritmo anual promedio de 8% entre 2000 y 2012, debido al dinamismo tanto de los ingresos de recaudo propio como de las transferencias nacionales. Durante el periodo analizado, los ingresos de capital y los recursos del crédito disminuyeron su participación en la estructura de financiamiento municipal (Cuadro 5).

Cuadro 5
Ingresos Totales Alcaldías
 Millones de Pesos 2012 = 100

| | 00 | 04 | 08 | 12 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Interna | 4.7% | 3.5% | 2.8% | 2.7% |
| Gobernaciones | 1.1% | 0.6% | 0.4% | 0.4% |
| Alcaldías Capitales | 0.9% | 0.8% | 0.5% | 0.3% |
| Alcaldías No Capitales | 0.3% | 0.2% | 0.2% | 0.3% |
| Ent. Descentralizadas | 2.3% | 2.0% | 1.8% | 1.8% |
| Externa | 3.0% | 1.6% | 1.5% | 1.3% |
| Gobernaciones | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Alcaldías Capitales | 0.3% | 0.3% | 0.3% | 0.2% |
| Alcaldías No Capitales | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Ent. Descentralizadas | 2.6% | 1.2% | 1.2% | 1.0% |
| Total | 7.6% | 5.0% | 4.4% | 4.0% |
| PIB Nominal | 208,531,000 | 307,762,000 | 480,087,000 | 664,515,000 |

Fuente: Cálculos DAF con información propia, Banco de la República y Contraloría General de la República.

Fuente: Cálculos DAF con información propia y del DNP

(1) Incluye recursos del Sistema General de Regalías en 2012.

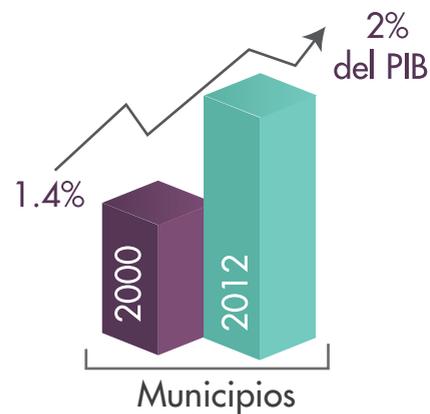
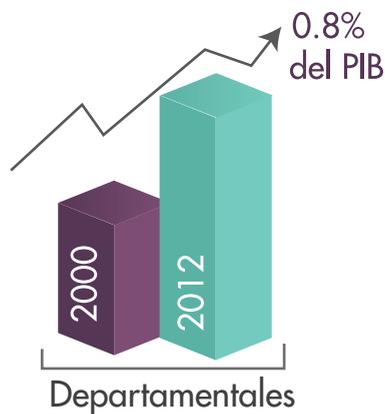
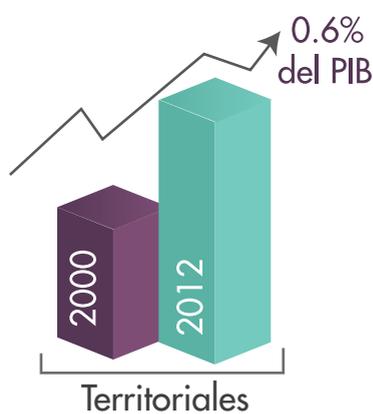
(2) No incluye recursos del balance.

(*) Estimado a partir de municipios capitales

El aumento de las transferencias nacionales en los municipios fue superior al registrado en las gobernaciones, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales que ordenaron acelerar la delegación de competencias y recursos hacia el nivel local; especialmente en los sectores de salud y educación, donde creció el número de municipios que ejecutan directamente los recursos del SGP al obtener la certificación que para tal fin establecen las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Con todo, pese a los esfuerzos por aumentar sus ingresos de recaudo propio, durante el periodo 2000-2012 la principal fuente de financiación de la mayoría de ET fueron las transferencias nacionales. Las reformas a las transferencias y a los tributos territoriales favorecieron la profundización de la descentralización hacia el nivel local, al cual le correspondió desempeñar un rol más preponderante en la provisión de bienes y servicios, para lo cual sus ingresos corrientes fueron más dinámicos.

Los ingresos tributarios territoriales evidenciaron un incremento de 0,6% del PIB entre 2000 y 2012, dinámica que fue jalonada enteramente por los municipios: mientras que el recaudo tributario departamental se estabilizó en 0,8% del PIB, en los municipios pasó del 1,4% al 2% del PIB, hecho asociado a las diferencias en las estructuras tributarias de ambos niveles de gobierno. Pese a los avances logrados, la modernización de la gestión del recaudo tributario sigue siendo un reto de la descentralización fiscal en el país, que tal como se profundizará más adelante, exige otorgar mayor autonomía a los gobiernos subnacionales, guardar correspondencia fiscal entre niveles de gobierno, aprovechar las fuentes de riqueza propia y promover tanto la eficiencia como la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, entre otros.



3.2 Estabilización de los Gastos de Funcionamiento

Desde el año 2001 el dinamismo del recaudo propio y los límites cuantitativos fijados por la ley 617/00 permitieron a las ET reducir el porcentaje de sus ingresos tributarios destinado a financiar gastos de funcionamiento.

Así, mientras en el año 2000 alcaldías y gobernaciones destinaban en promedio 99% de sus ingresos tributarios a cubrir gastos de funcionamiento ese porcentaje bajó a 55% entre 2008 y 2012.

En las gobernaciones el porcentaje promedio de los tributos anuales dirigido al pago de los gastos de funcionamiento bajó de 95% en 2000 a 70% entre 2008 y 2012; mientras en las alcaldías se redujo de 102% a 50% en los mismos años (Gráfica 7)

Gráfica 7
Gastos de Funcionamiento / Ingresos Tributarios
Territoriales %



Fuente: DNP- DDTS y DAF

Las medidas de disciplina fiscal contenidas en la ley 617 de 2000 fueron un instrumento fundamental para estabilizar el crecimiento de los gastos de funcionamiento; al establecer límites a los gastos de funcionamiento en función de la capacidad de recaudo propio. Con ello se atenuó el riesgo de formación de estructuras de gasto corriente sobredimensionadas respecto a la capacidad cierta de las ET para financiarlas, sin necesidad de imponer límites absolutos al crecimiento de este tipo de gastos.

El espíritu de la ley 617 de 2000 no fue recortar gastos de funcionamiento en las ET sino garantizar que estos fueran consistentes con los ingresos corrientes de libre destinación. Este precepto no es contrario al objetivo estatal de fortalecer la capacidad de gestión de las ET, que pueden aumentar sus gastos de funcionamiento en la medida en que fortalezcan sus ingresos corrientes de libre destinación.

En este sentido, no parece exagerado afirmar que la aplicación de la ley 617 de 2000 marcó el final de un capítulo complejo de la historia de la descentralización fiscal colombiana; una crisis fiscal territorial sistémica, caracterizada por un desajuste estructural entre gastos de funcionamiento e ingresos de recaudo propio.

Antes de dicha ley la mayoría de las ET carecían de capacidad técnica para identificar, elaborar y viabilizar proyectos de inversión; por tanto, sería exagerado atribuir a los límites de gastos de la ley 617 de 2000 el origen de la debilidad institucional que actualmente tienen algunas ET para cumplir estas funciones. Por ello, abolir la ley 617 de 2000 no aseguraría para las ET una estructura de ingresos corrientes que permita la financiación sostenible de sus gastos de funcionamiento; y tampoco fortalecería de forma automática su capacidad de gestión.



3.3 El Déficit Fiscal dejó de ser recurrente

Como resultado de la recuperación de los ingresos corrientes y la racionalización de los gastos de funcionamiento aumentó el ahorro corriente; gracias a ello el resultado fiscal territorial tendió hacia el superávit.

Gráfica 8
Balance Fiscal Regional y local Consolidado
% del PIB



Fuente: Cálculos DAF con información del CONFIS y el Banco de la República

Las finanzas territoriales evidenciaron una situación sostenible durante el periodo 2000-2012. Durante este período el sector regionales y locales presentó un superávit promedio de 0.31% del PIB ⁽³²⁾.

Las oscilaciones de los balances fiscales obedecieron a variaciones estacionales de los gastos de inversión, mientras los ingresos tanto corrientes como de capital registraron una tendencia creciente. En este sentido, los resultados muestran una clara influencia del ciclo político

30. Estas estimaciones fueron hechas por el Banco de la República y el CONFIS mediante la metodología de financiamiento, denominada por debajo de la línea. La estimación incluye las ET y sus entidades descentralizadas (EDS), grupo conformado por establecimientos públicos, empresas de servicios públicos y empresas sociales del Estado. El cálculo incluye en 2012 el Sistema General de Regalías (SGR), pero no cubre el Fondo Nacional de Regalías (FNR), y tampoco computa los resultados de EPM, EMCALI, ETMVA, ETB y EAAB, entidades clasificadas en el grupo de "Empresas Locales" en los resultados fiscales del Sector Público Consolidado del periodo analizado. Los recursos del SGR solamente se incluyen a partir de 2012, de acuerdo con lo previsto en el Acto Legislativo 05 de 2011, la ley 1530 de 2012 que lo reglamentó y los decretos reglamentarios de estas normas, entre los cuales sobresale el 1949 de 2012..

presupuestal: tendencia al superávit en el primer año del periodo de gobierno (2004, 2008 y 2012), y al déficit en el último año del mismo (2003, 2007 y 2011).

Como resultado, en 2012 se registró el mayor superávit del periodo, ocasionado por atrasos en la ejecución de gastos de inversión, explicados, a su vez, por la armonización presupuestal de los planes de desarrollo de las administraciones saliente y entrante, así como por la entrada en operación del SGR; mientras en 2007 se presentó el mayor déficit atribuible al aumento de los gastos de inversión durante el último año de gobierno (Gráfico 8).

Medida por la liquidez acumulada, la situación financiera territorial también se muestra sólida. De acuerdo con cálculos del Banco de la República, hechos con datos de la Superintendencia Financiera, citados por el CONFIS, a diciembre de 2012 los gobiernos subnacionales tenían saldos acumulados en cuentas corrientes, de ahorro y CDT, que en conjunto ascendieron a \$21,5 billones. En consecuencia, descontando la deuda, los fiscos regionales y locales, terminaron 2012 con activos financieros netos por \$16,8 billones, que respaldaban compromisos vigentes y podían financiar nuevo gasto sin presionar aumentos excesivos de deuda (Cuadro 6).

La mayor parte de la liquidez se concentró en cuentas corrientes y de ahorros, cuyos depósitos aumentaron a un promedio anual de 15% y 10%, respectivamente (Cuadro 6)⁽³³⁾.



Mayor superávit del periodo

33. La magnitud de los recursos de las ET y sus EDS pendientes de ejecución presupuestal podría ser mayor: los datos del banco central no incluyen recursos líquidos administrados por INFIS, ni depósitos en carteras colectivas administrados por entidades fiduciarias y comisionistas de bolsa.

Cuadro 6
Activos Financieros Netos Regionales y Locales
Consolidados⁽³⁴⁾

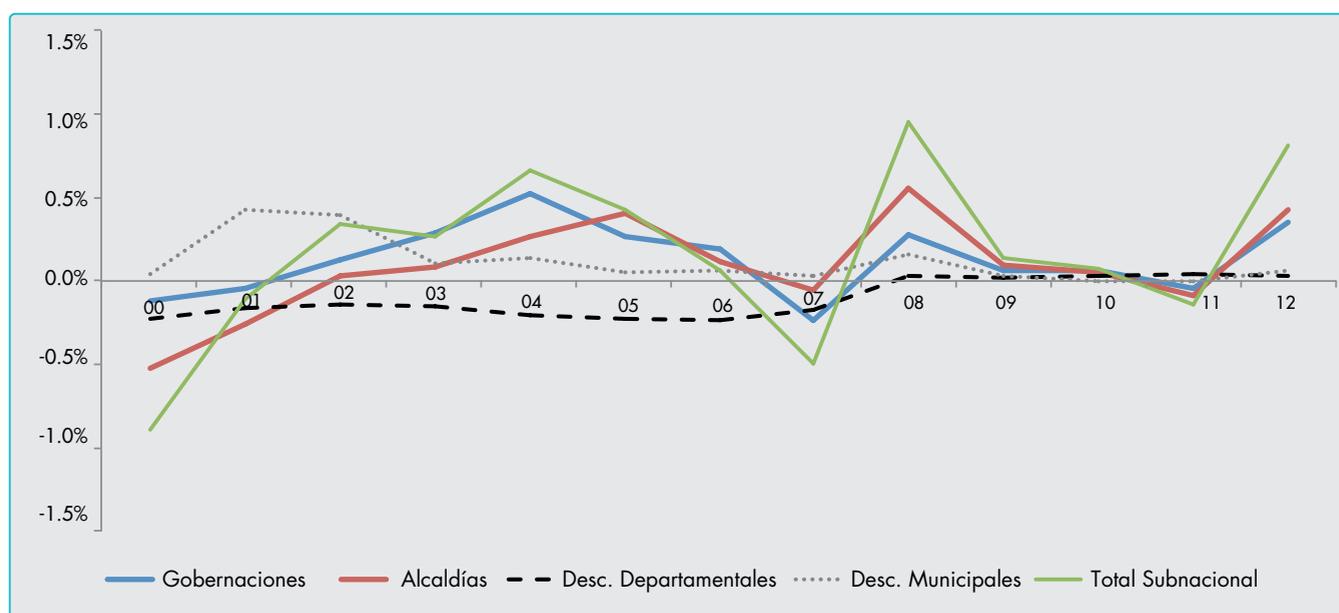
| | 2008 | 2011 | 2012 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| CALIFICACION | % Total | % Total | % Total |
| A | 79% | 94% | 93% |
| B | 17% | 4% | 3% |
| C | 1% | 0% | 1% |
| D | 0% | 1% | 3% |
| E | 2% | 1% | 1% |
| TOTAL DEPARTAMENTOS | 100% | 100% | 100% |
| A | 70% | 81% | 83% |
| B | 3% | 3% | 5% |
| C | 12% | 8% | 8% |
| D | 12% | 6% | 3% |
| E | 3% | 2% | 1% |
| TOTAL MUNICIPIOS | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Banco de la República

La liquidez territorial disponible sugiere que en un entorno institucional de responsabilidad fiscal las ET pueden aumentar su capacidad para expandir la inversión preservando su sostenibilidad fiscal a lo largo del ciclo económico. A diferencia de lo ocurrido a finales de los noventa, en la actualidad el principal reto financiero de la mayoría de las ET del país no es conseguir nuevos recursos para pagar deudas e invertir sino mejorar la ejecución presupuestal de los recursos disponibles.

La recuperación fiscal regional y local se explica en gran medida por el desempeño de los gobiernos centrales, que durante el período analizado mostraron una tendencia de mejoría que no se evidenció de forma clara en el sector descentralizado. En efecto, durante el periodo 2000–2012 las gobernaciones y alcaldías tendieron al superávit, mientras las entidades descentralizadas tendieron al equilibrio fiscal (Gráfica 9).

Gráfica 9
Composición del Balance Fiscal Subnacional
(% del PIB)



Fuente: DAF, con datos de CGN

No obstante los reportes de equilibrio fiscal en las EDS, es importante reflexionar sobre posibles fallas en la calidad de la información existente sobre este tipo de entidades, y su incidencia sobre la medición de sus resultados fiscales ⁽³⁵⁾.

35. Una posible explicación del resultado fiscal positivo de las EDS calculado por el Banco de la República es que no incluye información sobre la totalidad de los pasivos de las EDS al incluir solamente aquellos contratados con el sistema financiero; de tal modo que no se computan los compromisos de gasto contraídos con empleados y proveedores, que tienden a crecer en eventos de insolvencia fiscal, y son, en el caso de los hospitales públicos, una de las mayores fuentes de déficit.

Al respecto, la tendencia hacia el equilibrio fiscal de las EDS contrasta con la crisis financiera que afrontan la mayoría de las entidades que conforman la red pública de hospitales del país y con la situación de insolvencia de algunas EDS, especialmente departamentales, que ha llevado a algunas ET del país a solicitar ser acogidas en procesos como los contemplados en la ley 550 de 1999 ⁽³⁶⁾.

Así, la crisis financiera de los hospitales públicos llevó al gobierno nacional a diseñar un programa de saneamiento fiscal de IPS públicas, estructurado con fundamento a lo dispuesto en las leyes 1438/11⁽³⁷⁾, 1587/12⁽³⁸⁾, 1608/13⁽³⁹⁾ y en el decreto 1141 de 2013, que reglamenta dichas normas.

De todos modos, los resultados fiscales territoriales del periodo 2000-2012 corroboran la eficacia que han tenido las leyes de responsabilidad fiscal y el esfuerzo de recaudo propio en la regulación del gasto corriente y por esa vía, aunque de forma indirecta, de los resultados fiscales, en el sentido de prevenir una tendencia permanente hacia el déficit fiscal, especialmente en periodos de auge de la actividad económica



36. Al respecto ver los Informes de Viabilidad Fiscal Departamental de los años 2010 a 2012, donde se ilustran estos casos, que se pueden consultar en: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/ViabilidadFiscal>

37. La norma fija en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social la competencia de realizar anualmente la categorización del riesgo financiero de las Empresas Sociales del Estado (ESE); determina la adopción de un programa de saneamiento fiscal y financiero para aquellas ESE categorizadas en riesgo medio o alto, y señala las medidas a adoptar para aquellas ESE categorizadas en riesgo alto que, luego de la implementación del programa de saneamiento fiscal y financiero, no logren categorizarse en riesgo medio.

38. El artículo 7° de esta ley permite usar recursos de los saldos de las cuentas maestras del régimen subsidiado de salud para financiar programas de saneamiento fiscal y financiero de las ESE; siempre y cuando estos recursos no sean requeridos para garantizar los compromisos y contingencias derivados del régimen subsidiado de salud. Adicionalmente, dispone que el seguimiento y evaluación de los programas mencionados estarán a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social; y permite el otorgamiento de créditos (administrados y evaluados por el MHCP) para la recuperación fiscal de las ESE.

39. El artículo 8° de esta ley define los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las ESE como un programa integral, institucional, financiero y administrativo dirigido a restablecer su solidez económica y financiera de las ESE, con el fin de asegurar la continuidad en la prestación del servicio público de salud.

3.4 Expansión de la Inversión Territorial

En un entorno de estabilidad fiscal la inversión pública territorial tendió a expandirse de forma sostenible en el periodo 2000-2012. La generación de ahorro corriente les permitió a la mayoría de las ET cubrir los gastos de inversión tanto con recursos propios como con ingresos de capital provenientes de cofinanciación nacional y crédito.

En este sentido, las normas de responsabilidad fiscal condicionan la obtención de crédito y de apoyos financieros de la Nación al cumplimiento de criterios concretos de disciplina financiera. Mediante estas medidas es posible reducir el riesgo de una expansión insostenible de la inversión en las ET durante un periodo de gobierno específico, que pudiera ir en detrimento del margen de maniobra disponible para las administraciones entrantes.

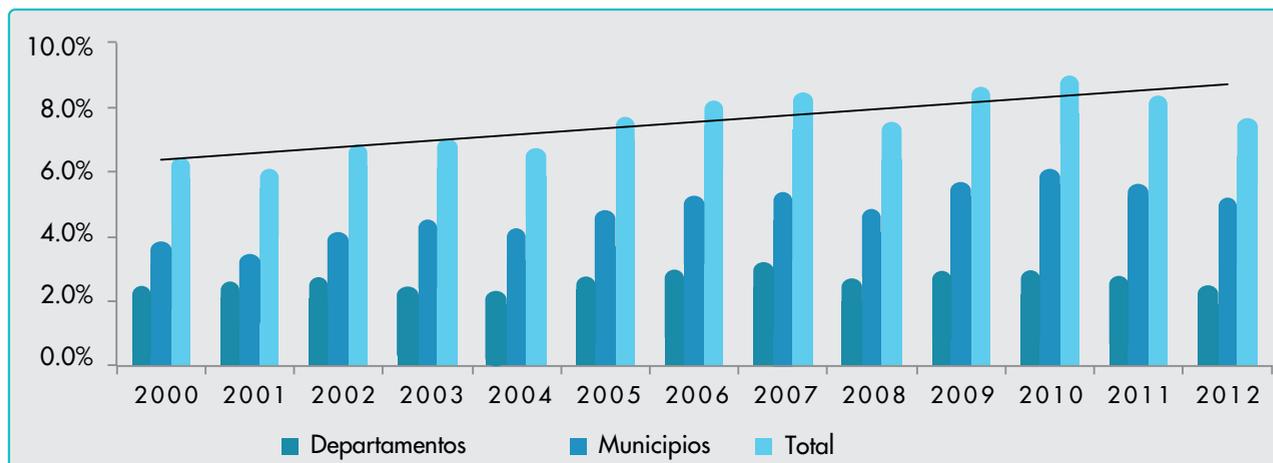
Así las cosas, durante los primeros doce años del siglo 21 se indujo un cambio en la estructura del gasto público a favor de la inversión, tanto en formación de capital humano como físico, preservando así el mandato constitucional de ampliar el espacio fiscal de las ET para financiar los proyectos de inversión contenidos en sus planes de desarrollo.

En efecto, la inversión de las ET aumentó de un promedio anual equivalente a 6.6% del PIB en el quinquenio 2000-2004, a 8.6% del PIB durante el periodo 2008 - 2012. La inversión fue más dinámica en los municipios que en los departamentos: durante los mismos periodos, en las gobernaciones permaneció estable en un promedio de 2.7% del PIB y en las alcaldías aumentó de 4.1% del PIB a 5.5% del PIB (Gráfica 10).

La estabilización de los gastos de inversión en las gobernaciones no obedeció a una restricción de recursos financieros sino a dificultades en la ejecución presupuestal. Prueba de ello es que entre 2008 y 2012 dicho nivel de gobierno generó un superávit fiscal promedio equivalente a 0.13% del PIB y acumuló activos financieros líquidos, aptos para financiar inversión, por \$3.8 billones al cierre de 2012 ⁽⁴⁰⁾.



Gráfica 10
Inversión Total de Gobernaciones y Alcaldías
% PIB

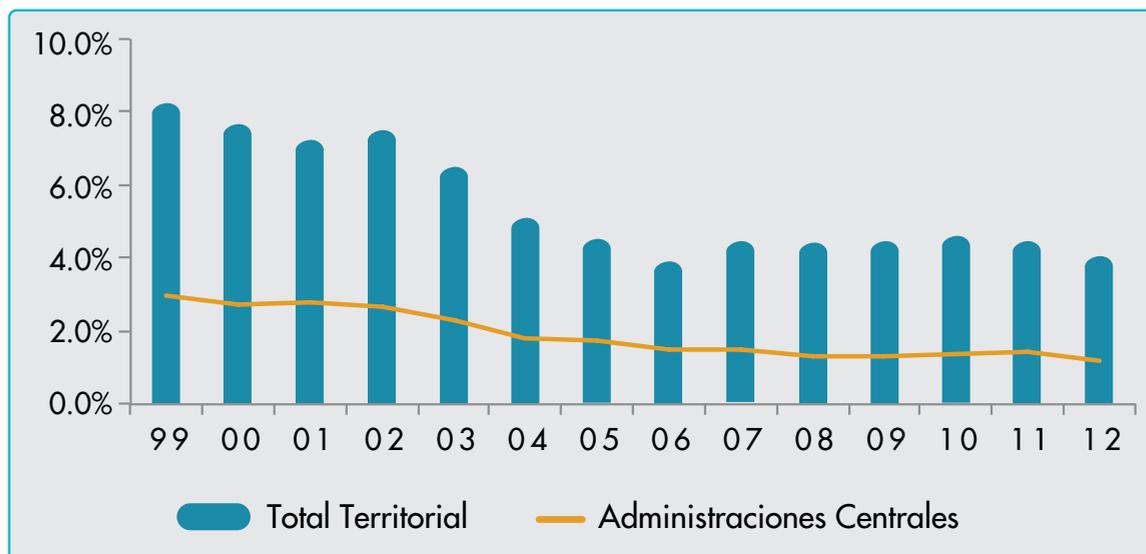


Fuente: DNP, Cálculos DAF

Pese a los altibajos propios del ciclo político y la crisis fiscal territorial en los 90, el modelo de descentralización adoptado por efecto de la CP de 1991 favoreció una tendencia expansionista de la inversión pública territorial, la cual subió de un promedio anual equivalente a 3.1% del PIB durante el periodo 1990 -1999 a un promedio anual de 7.5% del PIB en el periodo 2000 - 2012 (Gráfico 11).

Si bien un factor importante de este comportamiento se encuentra en la recuperación y estabilidad macroeconómica nacional registrada durante dicho período, es indudable que las normas de responsabilidad fiscal catalizaron aún más la tendencia expansionista al permitir a las ET ampliar el espacio fiscal para financiar los programas de inversión contenidos en sus planes de desarrollo con recaudo propio, regalías y, aunque en menor medida, con nuevo endeudamiento.

Gráfica 11
Tendencia Histórica Inversión Pública Territorial
% PIB

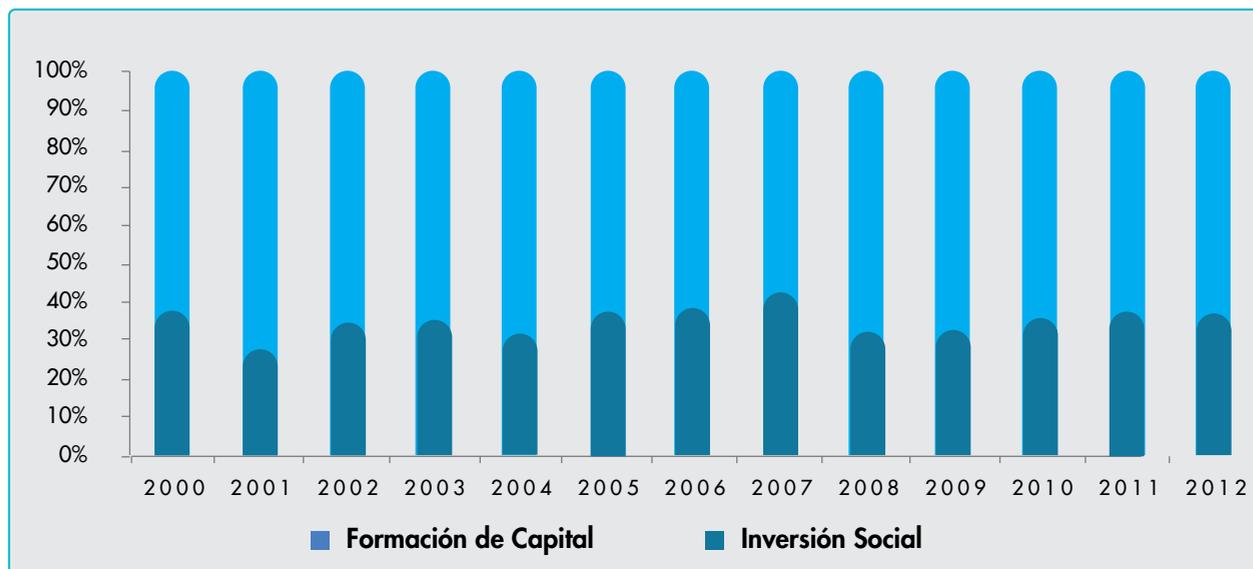


Fuente: DNP, Cálculos DAF

El mayor espacio fiscal disponible para la inversión pública fue dirigido en forma preponderante hacia la formación de capital humano (inversión social). En el periodo 2000-2012, los gastos de capital fijo evidenciaron una dinámica más moderada, y su fluctuación por causa del ciclo político fue más notoria, como se puede apreciar en la gráfica 12. No obstante, los gastos en formación de capital físico subieron de un promedio anual de 1.5% del PIB en el decenio 1990-1999 a 2.7% del PIB durante el periodo 2000-2012.

El mayor dinamismo de la inversión social territorial se explicó en gran medida por el modelo de financiación de la descentralización adoptado a partir de la CP de 1991, en el cual las mayores competencias de gasto social regional y local fueron financiadas con transferencias nacionales. En cumplimiento de los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, los recursos crecientes del SGP actuaron como un seguro para la inversión social territorial frente a las fluctuaciones propias del ciclo económico.

Gráfica 12
Inversión Territorial Social y de Capital Físico
%



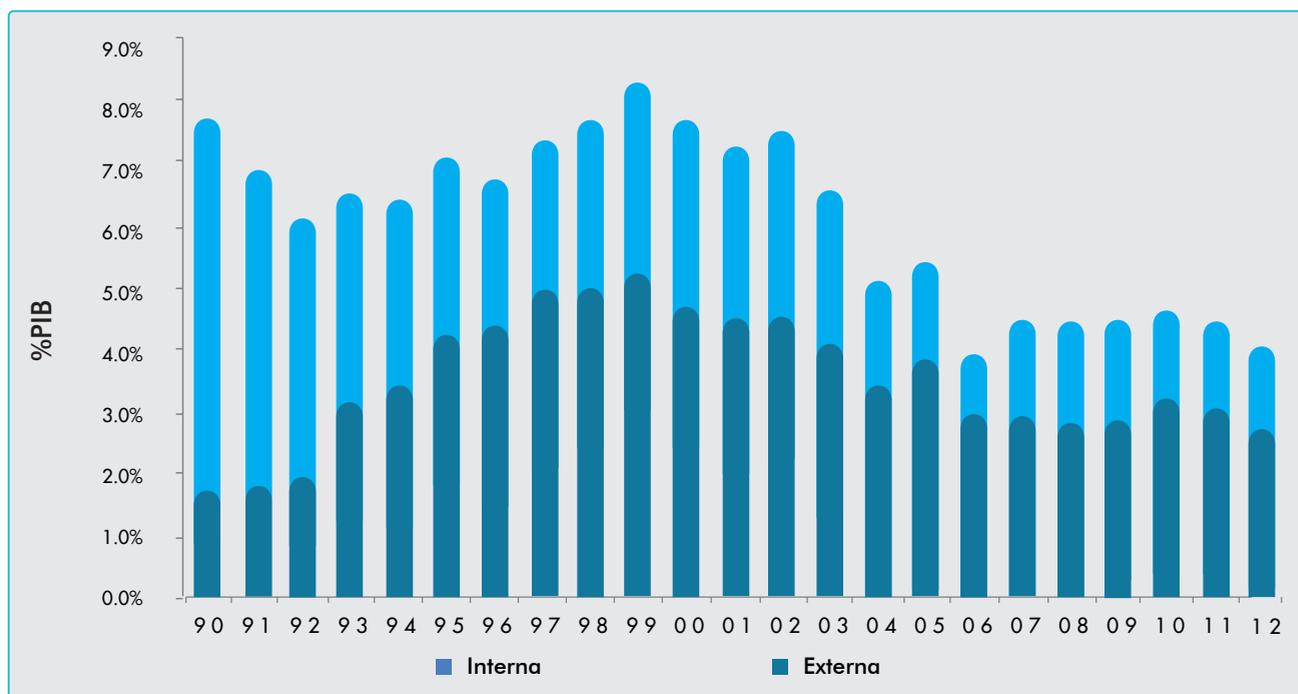
Fuente: DNP, Cálculos DAF

3.5 Disminución de la Deuda Pública

Gracias al aumento del ahorro corriente fue posible financiar la expansión de la inversión sin aumentar la deuda pública que, por el contrario, cayó: el saldo de la deuda territorial como porcentaje del PIB bajó de 8.2% en 1999 a 4.0% en 2012 (Gráfica 13).

El cambio de tendencia de un endeudamiento excesivo en los noventa a uno moderado a partir del año 2000 sugiere la pertinencia de las normas de endeudamiento territorial vigentes, y en especial la ley 358 de 1997, complementada luego por la ley 819 de 2003. Igualmente, sugiere que los mercados financieros de deuda territorial en Colombia no se regularon de manera automática en los años 90 sino que para lograr su disciplina fue necesario adoptar reglas fiscales.

Gráfica 13
Deuda Pública Gobernaciones y Alcaldías
% del PIB



Fuente: CGR y BR, cálculos DAF

La disminución de la deuda como proporción del PIB ocurrió tanto en las administraciones centrales como en el sector descentralizado (Cuadro 7). En alcaldías y gobernaciones ello obedeció a la aplicación de políticas de responsabilidad fiscal, que privilegiaron la financiación de los planes de desarrollo con recursos propios, pues a partir de 2004 se reactivó la oferta de crédito territorial. En las entidades descentralizadas la disminución estuvo asociada a la mayor participación de capital privado y de recursos propios para la financiación de los planes de ensanchamiento de las empresas regionales y locales.

Cuadro 7
Deuda Pública Territorial
% del PIB

| | 2000 | 2008 | 2012 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Interna | 4,7% | 2,8% | 2,7% |
| Gobernaciones | 1,1% | 0,4% | 0,4% |
| Alcaldías Capitales | 0,9% | 0,5% | 0,3% |
| Alcaldías No Capitales | 0,3% | 0,2% | 0,3% |
| Ent. Descentralizadas | 2,3% | 1,8% | 1,8% |
| Externa | 3,0% | 1,5% | 1,3% |
| Gobernaciones | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Alcaldías Capitales | 0,3% | 0,3% | 0,2% |
| Alcaldías No Capitales | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Ent. Descentralizadas | 2,6% | 1,2% | 1,0% |
| Total | 7,6% | 4,4% | 4,0% |
| PIB Nominal | 208.531.000 | 480.087.000 | 664.515.000 |

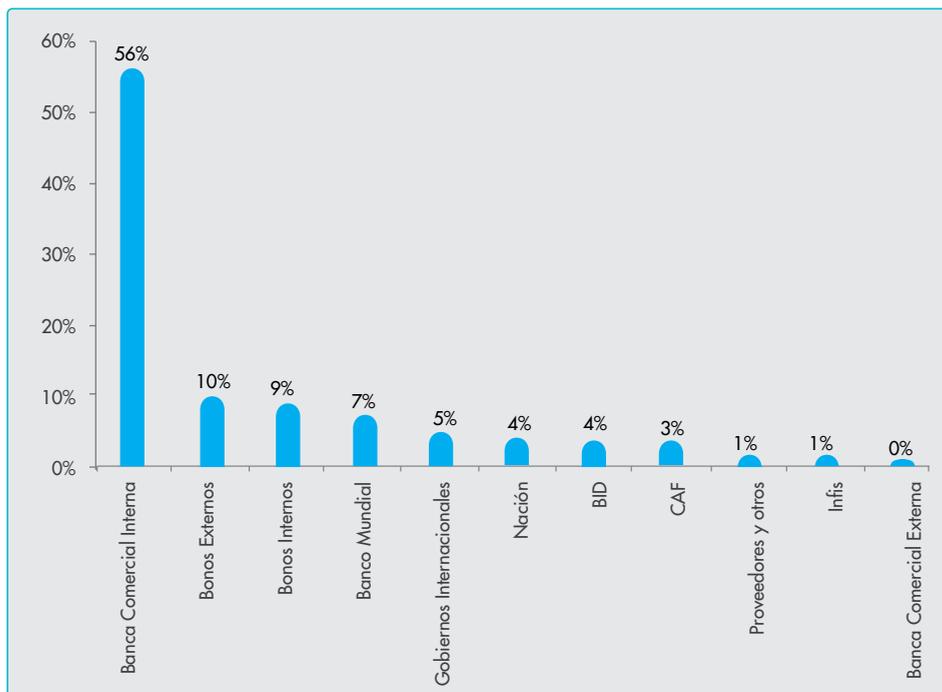
Fuente: CGR y Banco República, cálculos DAF

Como resultado de la aplicación de una política responsable de manejo de deuda pública disminuyeron tanto la deuda interna como la externa: entre 2000 y 2012 el saldo de primera bajó de 4.7% del PIB a 2.7% del PIB, y el de la segunda de 3% del PIB a 1.3% del PIB.

Cabe destacar que a diciembre de 2012, la banca comercial interna y los tenedores de bonos internos y externos se constituyeron en los principales acreedores de las gobernaciones y alcaldías capitales, seguidos por la banca multilateral (Grafica 14).

Gráfica 14

Deuda Pública Gobernaciones y Alcaldías Capitales
Por Tipo de Acreedor a Diciembre de 2012



Fuente: Secretarías de Hacienda, cálculos DAF

Los mayores prestamistas de las gobernaciones en 2012 fueron la banca comercial (81% del total) y la Nación (6%) (Cuadro 8). En las alcaldías capitales los mayores acreedores fueron la banca interna (38% del total), seguida por los tenedores de bonos externos (17%) e internos (13%) (Cuadro 8).

Cuadro 8
Deuda Pública Por Tipo de Acreedor
Gobernaciones y Alcaldías Capitales
SalDOS en Millones de Pesos

| | Departamentos | | Alcaldías Capitales | | Total | |
|---------------------------|------------------|-------------|---------------------|-------------|------------------|-------------|
| | 2012 | %Total | 2012 | %Total | 2012 | %Total |
| Banca Comercial Interna | 2.059.478 | 81% | 1.303.510 | 38% | 3.362.988 | 56% |
| Bonos Externos | 0 | 0% | 583.555 | 17% | 583.555 | 10% |
| Bonos Interna | 75.970 | 3% | 450.882 | 13% | 526.852 | 9% |
| Banco Mundial | 46.605 | 2% | 381.235 | 11% | 427.840 | 7% |
| Gobiernos Internacionales | 0 | 0% | 280.140 | 8% | 280.140 | 5% |
| Nación | 143.905 | 6% | 86.029 | 2% | 229.935 | 4% |
| BID | 66.849 | 3% | 145.212 | 4% | 212.061 | 4% |
| CAF | 33.191 | 1% | 171.032 | 5% | 204.223 | 3% |
| Proveedores y otros | 87.037 | 3% | 581 | 0,0% | 87.618 | 1% |
| Infis | 42.538 | 2% | 41.182 | 1% | 83.720 | 1% |
| Banca Comercial Externa | 0 | 0% | 1.350 | 0% | 1.350 | 0% |
| Total | 2.555.574 | 100% | 3.444.709 | 100% | 6.000.283 | 100% |

Fuente: Secretarías de Hacienda, cálculos DAF

3.6 Calidad de la Cartera Territorial

La recuperación de la solvencia financiera territorial se manifestó también en la alta calidad de la cartera territorial: disminuyó la cartera en mora y aumentó la de mínimo riesgo tanto en los departamentos como en los municipios. El porcentaje de la deuda calificada en "A", aquella que además de servirse en forma cumplida presentó mínimos factores de riesgo: entre 2000 y 2012 subió en los departamentos de 35% a 93% y en los municipios de 49% a 83% (Cuadro 9).

Cuadro 9
Calificación Cartera Territorial
Porcentajes

| | 2000 | 2005 | 2012 |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|
| CALIFICACIÓN | %Total | %Total | %Total |
| A | 35% | 79% | 93% |
| B | 42% | 17% | 3% |
| C | 14% | 1% | 1% |
| D | 6% | 0% | 3% |
| E | 3% | 2% | 1% |
| TOTAL DEPARTAMENTOS | %Total | %Total | %Total |
| A | 49% | 70% | 83% |
| B | 16% | 3% | 5% |
| C | 20% | 12% | 8% |
| D | 11% | 12% | 3% |
| E | 4% | 3% | 1% |
| TOTAL MUNICIPIOS | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Superintendencia Financiera

3.7 Deuda Territorial Garantizada y Otorgada por la Nación

La Nación apoyó la disminución del saldo de la deuda territorial. En desarrollo de programas de saneamiento fiscal, suscritos en el marco de las leyes 358 de 1998, 550 de 1999 y 617 de 2000 se reestructuró la deuda interna de las ET. Igualmente, la Nación reestructuró mediante un acuerdo directo, suscrito en mayo de 2004, la deuda del Metro de Medellín, que al cierre de 2012 representó 21% del total de la deuda territorial.

Gracias a las garantías autorizadas por la ley 617 de 2000 se reestructuró la deuda de las ET con mayores problemas de insolvencia, y fue posible canalizar recursos frescos de crédito interno para financiar los programas de saneamiento fiscal de dichas entidades (Cuadro 10).

Cuadro 10
Deuda Territorial Reestructurada Con Garantías de Ley
617
Millones de pesos

| | Total deuda reestructurada | Con 40% de Garantía Nación | Crédito Nuevo 100% Garantía Nación |
|---------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| Departamentos | 965.332 | 383.327 | 55.833 |
| Municipios | 857.118 | 668.380 | 359.505 |
| TOTAL | 1.822.450 | 1.051.707 | 415.338 |

Fuente: Dirección general de Crédito Público y Tesoro Nacional

El acceso a las garantías de la Nación se limitó a 60 entidades que cumplieron los requisitos fijados en la ley, y por tanto firmaron programas integrales de ajuste fiscal. Entre 2001 y el presente no se ha ejecutado ninguna de las garantías otorgadas: las ET no han incurrido en mora respecto al pago de las deudas reestructuradas.

Los pasivos contingentes de la Nación resultantes de los apoyos nacionales para reestructurar deuda interna y financiar el ajuste fiscal de las administraciones centrales territoriales han disminuido, debido al cumplimiento de las metas de pagos de deuda señaladas en los planes de saneamiento fiscal. Como resultado, al cierre de 2012 los mayores porcentajes de deuda con garantía Nación corresponden al sector descentralizado y a la deuda externa (Cuadro 11).

Cuadro 11
Deuda Garantizada y Otorgada por la Nación
Millones de Pesos

| | Saldo con Garantía Nación | % del Total | Créditos de Presupuesto Nación | % del Total | Total Compromiso Nación | % del Total |
|-------------------------------|---------------------------------|----------------|--------------------------------------|----------------|-------------------------------|----------------|
| Gobernaciones | 200.690 | 4% | 137.683 | 4% | 438.372 | 4% |
| Interna | 54.045 | 1% | 237.683 | 4% | 291.727 | 3% |
| Externa | 146.645 | 3% | 0 | 0% | 146.645 | 1% |
| Alcaldías Capitales | 1.231.122 | 22% | 118.653 | 2% | 1.349.775 | 12% |
| Interna | 514.396 | 9% | 118.653 | 2% | 633.049 | 6% |
| Externa | 716.726 | 13% | 0 | 0% | 716.726 | 6% |
| Alcaldías No Capitales | 13.294 | 0% | 5.543 | 0% | 18.833 | 0% |
| Interna | 13.294 | 9% | 5.543 | 0% | 18.833 | 0% |
| Externa | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| E. descentralizadas | 4.212.517 | 74% | 5.110.602 | 93% | 9.323.113 | 84% |
| Interna | 0 | 0% | 5.110.602 | 93% | 5.110.602 | 46% |
| Externa | 4.212.517 | 74% | 0 | 0% | 4.212.517 | 38% |
| Total | 5.657.623 | 100% | 5.472.481 | 100% | 11.130.104 | 100% |
| Interna | 581.735 | 10% | 5.472.481 | 100% | 6.054.216 | 54% |
| Externa | 5.075.888 | 90% | 0 | 0% | 5.075.888 | 46% |

Fuente: MHCP- DGTCP y CGR, Cálculos DAF

En el año 2000 se tomó la decisión de emplear, por una sola vez, los recursos ahorrados en el FAEP por las ET para prepagar deuda interna; lo cual favoreció también el mejoramiento de las condiciones de sostenibilidad de la deuda territorial en desarrollo de la política estatal de responsabilidad fiscal (Cuadro 12).

Cuadro 12
Deuda Prepagada Con Ahorros FAEP (Ley 663/00)
Millones de pesos

| | Saldo deuda Interna 31/12/07 /A) | Cupos Asignados a Prepago (B) | (A/B) |
|---------------|-------------------------------------|----------------------------------|------------|
| Departamentos | 1.837.648 | 563.389 | 31% |
| Municipios | 3.327.612 | 335.119 | 10% |
| TOTAL | 5.165.260 | 898.508 | 17% |

Fuente: DAF

El FAEP fue creado con fines de estabilización macroeconómica y ahorro fiscal en 1995. Este fondo se maneja a través de un sistema de cuentas en el exterior, alimentado con una parte de los recursos que los gobiernos subnacionales reciben como derechos de regalías por la explotación de recursos petroleros. Los decretos 1939 y 2599 de 2001 reglamentaron el proceso de prepago de deuda bancaria en desarrollo del artículo 133 de la ley 633 de 2000.

3.8 Identificación y provisión del pasivo pensional

En desarrollo de la aplicación de la ley 549/99 se avanzó en la identificación y provisión del pasivo pensional a través de la elaboración del cálculo actuarial y del incremento del ahorro en el FONPET.

Como resultado, a 31 de diciembre de 2012 el pasivo pensional de las administraciones centrales territoriales se estima en \$80.6 billones, 12% del PIB, el 45% de dicho monto estaba provisionado en el FONPET, mediante aportes hechos por las ET en cumplimiento de la ley 549 de 1999 (Cuadro 13).

Cuadro 13
Pasivo Pensional de las ET y Aportes al Fonpet - 2012
Millones de Pesos

| Entidad Territorial | Total pasivo pensional estimado | Aportes al FONPET | Aportes al FONPET |
|---------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| Departamentos | 32.442 | 20.776 | 64% |
| Distritos | 18.913 | 2.742 | 14% |
| Municipios | 29.341 | 12.924 | 44% |
| TOTAL | 80.696 | 36.442 | 45% |

Fuente: Sistema de Información del FONPET - Dirección General de Crédito Público -Tesoro Nacional

(*) Incluye aportes al FONPET sin distribuir

Si bien el pasivo estimado resultó mayor en los departamentos que en los municipios capitales, los primeros tienen un mayor porcentaje de cobertura gracias a su esfuerzo de ahorro en el FONPET (Cuadro 14).

Cabe destacar que a 31 diciembre de 2012, un total de 8 departamentos, y 385 municipios no capitales lograron un porcentaje de cobertura del pasivo pensional superior al 125%, grupo en el cual se destacan los departamentos y municipios capitales referenciados en el cuadro 14.

Cuadro 14 ⁽⁴¹⁾
Cubrimiento del Pasivo Pensional superior al 125% -
Vigencia 2012
Valores en Millones de pesos y porcentajes

| Entidad | Pasivo Pensional estimado (1) | Aportes FONPET (2) | Cubrimiento Pasivo Pensional (2/1)(%) |
|-----------------------------|-------------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Departamentos | | | |
| SUCRE | 87.239 | 266.539 | 306% |
| CESAR | 108.716 | 297.054 | 273% |
| VICHADA | 70.261 | 157.837 | 225% |
| CASANARE | 211.444 | 409.870 | 194% |
| VAUPES | 26.207 | 44.959 | 172% |
| GUAVIARE | 75.725 | 104.353 | 138% |
| GUAINIA | 89.900 | 118.532 | 132% |
| ARAUCA | 262.972 | 346.591 | 132% |
| Municipios Capitales | | | |
| SAN JOSÉ DEL GUAVIARE | 6.917 | 23.752 | 343% |
| VALLEDUPAR | 43.074 | 116.036 | 269% |
| PUERTO INIRIDA | 12.328 | 18.802 | 153% |
| YOPAL | 42.830 | 56.099 | 131% |
| PUERTO CARREÑO | 11.812 | 15.298 | 130% |
| MITU | 14.621 | 18.572 | 127% |

Fuente: Cálculos DAF con información de la Dirección General De Regulación Económica De La Seguridad Social (MHCP)

41. El listado completo de cada ET con los datos presentados en este cuadro puede ser consultado en el siguiente sitio web: http://www.minhacienda.gov.co/FONPET_PUBLIC/CONSULTASALDOSPASIVOS

En contraste, en los años noventa no existían reservas públicas para cubrir el pasivo pensional territorial. El problema surgió ante la falta de responsabilidad de las autoridades regionales y locales en la definición de los derechos pensionales, en muchas ET se implantó un sistema, generalmente ilegal, para otorgar pensiones y beneficios a través de convenciones colectivas.

En 1999 el monto del pasivo pensional territorial no cubierto con reservas era incierto; estimaciones preliminares lo valoraron en una cifra equivalente a 35% del PIB⁽⁴²⁾. Sin embargo, estos cálculos aclaraban que gran parte de este pasivo estimado había sido reconocido al margen de las leyes vigentes, y que por tanto esas cifras debían ser depuradas; tarea en la cual se ha avanzado desde la expedición de la ley 549/99.

3.9 Reestructuración y Reducción de Pasivos Corrientes

Tras la crisis fiscal de 1999 las situaciones de insolvencia fiscal territorial se han manejado mediante acuerdos de reestructuración de pasivos corrientes, suscritos en el marco de una legislación especial, definida en la ley 550/99⁽⁴³⁾.

A 15 de octubre de 2013, se habían acogido 107 ET a la ley 550/99. Desde la entrada en vigencia de la ley de insolvencia se habían suscrito 92 acuerdos; 10 estaban en procesos de negociación y en 5 fracasó la negociación. En total, 95% de los acuerdos iniciados había culminado con éxito su fase de negociación⁽⁴⁴⁾.

Desde el 1 de enero de 2000 hasta octubre el 15 de 2013, el nivel departamental había liderado el uso de la ley 550/99 para reestructurar sus pasivos corrientes: la mitad de las gobernaciones del país había solicitado ingreso a la ley de insolvencia fiscal territorial.



42. Ver, Nuevos rumbos para la descentralización, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Enero de 2000, p. 19.

43. Una exposición detallada de los procesos y procedimientos inherentes a la aplicación de la ley 550 de 1999 en las ET puede consultarse en: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, LA LEY 550 EN LAS ET Y DESCENTRALIZADAS DEL NIVEL TERRITORIAL, Bogotá 2000

44. Es de anotar que en el municipio de Saldaña no se suscribió el acuerdo debido a que el Concejo Municipal no otorgó facultades al alcalde para ello. En este caso los acreedores y la alcaldía negociaron un acuerdo de pago, pero este no fue refrendado por los señores concejales.

El segundo grupo de ET que más había empleado la ley 550/99 fue el correspondiente a los municipios no capitales, en especial aquellos con mayor dependencia de ingresos provenientes de transferencias nacionales y de regalías por explotación de recursos naturales no renovables.

Cuadro 15
Número de ET
Acogidas a Ley 550 de 1999

| | Número de Entidades | Acuerdos Suscritos | Acuerdos en Negociación | Fracasó Negociación |
|------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|
| Departamentos | 16 | 13 | 3 | 0 |
| Mun. Capitales | 10 | 7 | 2 | 1 |
| Demás Municipios | 81 | 72 | 5 | 4 |
| TOTAL | 107 | 92 | 10 | 5 |

Fuente: Cálculos propios con base en datos del sistema de Información de la DAF

El grupo de ET que menos había incurrido en situaciones de insolvencia fue el correspondiente a las ciudades capitales: diez de un total de 31, y de ese grupo las ciudades de mayor tamaño poblacional han sido Barranquilla y Santa Marta.

La ley 550/99 fue concebida como un mecanismo de aplicación transitoria en un momento de crisis macroeconómica nacional, y posteriormente su vigencia fue prolongada, reconociendo su importancia como herramienta de saneamiento fiscal territorial ⁽⁴⁵⁾.

Desde la entrada en vigencia de la ley 550/99, hasta el 31 de diciembre de 2012, se habían reestructurado pasivos por \$5.49 billones, equivalentes a 0.9% del PIB proyectado para el año 2013.

45. Sobre el particular es pertinente recordar lo siguiente: en 1999, cuando fue aprobada, la ley 550/99 tenía una vigencia de 5 años; a finales de 2004, mediante la Ley 922, el Congreso prolongó su aplicación por dos años más, hasta el 31 de diciembre de 2006; el artículo 125 de la ley 1116/06 volvió permanente la aplicación de la ley 550/99 en las ET y sus EDS, y permitió, por una sola vez, a las ET que, con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley hubiesen negociado un acuerdo de reestructuración, sin haber llegado a celebrarlo, ser admitidas nuevamente para llevar a cabo este tipo de acuerdos.

Por niveles de gobierno, del total de pasivos reestructurados el mayor monto corresponde a los departamentos, 45% del total, seguido por los municipios capitales, con 31% del total, y los municipios no capitales (25%) (Cuadro 16).

Cuadro 16
Pasivos Reestructurados en Acuerdos de Ley 550
Millones de pesos corrientes

| Nivel | Total Acreencias Reestructuradas (A) | Depuraciones (B) | Pagos Realizados por las ET (C) | Saldos Pendientes de Pago (D) | % Pendiente de Pago (D/A) |
|-------------------------|--------------------------------------|------------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Departamentos | 2.432.101 | 236.578 | 1.367.443 | 828.080 | 24% |
| Mun. Capitales | 1.672.825 | 258.072 | 963.137 | 451.615 | 27% |
| Municipios no Capitales | 1.389.312 | 274.184 | 788.611 | 326.518 | 24% |
| TOTAL | 5.494.238 | 768.834 | 3.119.191 | 1.606.213 | 29% |

Fuente: Cálculos propios con base en registros DAF

(*) Incluye ajustes e incorporaciones

La mayoría de los municipios no capitales acogidos a la ley 550/99 han superado con mayor rapidez situaciones de insolvencia fiscal que las gobernaciones y alcaldías capitales. Ello debido a los siguientes factores: han tenido el menor monto de acreencias vencidas como porcentaje de sus ingresos líquidos al iniciar este tipo de procesos; el proceso de depuración de acreencias ha resultado más favorable a sus finanzas que en gobernaciones y alcaldías capitales; en los años noventa evidenciaron menores problemas de sobreendeudamiento por operaciones de crédito público que las gobernaciones y alcaldías capitales; durante la ejecución de los acuerdos de ley 550/99 la mayoría de estas ET ha optado por darle prioridad al pago de amortizaciones de deuda pública sobre la expansión de la inversión en formación de capital.

Los grupos de pasivos reestructurados en procesos de ley 550/99 más representativos fueron en su orden, estatales y seguridad social, otros acreedores, grupo conformado por obligaciones litigiosas y con proveedores, operaciones de crédito público y laborales y mesadas pensionales (Cuadro 17)

Cuadro 17
Tipo de Pasivos Reestructurados
Millones de pesos corrientes

| Nivel | Laborales y pensionales | Estatales y Seguridad Social | Operaciones de Crédito Público | Otros Acreedores (1) | Total Pasivos Reestructurados Netos de Depuraciones |
|-------------------------|-------------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------|---|
| Departamentos | 294.926 | 882.551 | 525.866 | 446.245 | 2.149.588 |
| Mun. Capitales | 121.844 | 242.150 | 543.494 | 507.265 | 1.414.753 |
| Municipios no Capitales | 187.911 | 325.206 | 166.704 | 408.912 | 1.086.733 |
| TOTAL | 593.037 | 1.450.892 | 1.250.554 | 1.362.422 | 4.656.905 |

(1) Proveedores.

Fuente: Cálculos propios con base en registros DAF

El grupo de pasivos reestructurados más representativo fue entidades estatales y entidades de seguridad social, 31% del total. Los principales beneficiados de este grupo de acreedores son las EPS, IPS y fondos de pensiones. Los rubros más representativos de este grupo son los aportes a la seguridad social, las cuotas partes de bonos y mesadas pensionales y servicios de salud prestados a la población vulnerable. El mayor porcentaje de estos pasivos se registró en los departamentos, grupo donde, a su vez, el mayor monto de estas acreencias correspondió a Bolívar y Córdoba.

En Otras acreencias se incluyen los pasivos litigiosos y con proveedores. El mayor monto de estas acreencias se contabilizó en las alcaldías capitales, y principalmente en Barranquilla.

El mayor monto de deudas reestructuradas por operaciones de crédito público se registró en alcaldías capitales, seguido por las gobernaciones (Cuadro 18).

Cuadro 18
Distribución Pasivos Reestructurados por Niveles de Gobierno
Porcentajes

| Nivel | Laborales y pensionales | Estatales y Seguridad Social | Operaciones de Crédito Público | Otros Acreedores (1) | Total Pasivos Reestructurados |
|-------------------------|-------------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------|-------------------------------|
| Departamentos | 14% | 41% | 24% | 21% | 100% |
| Mun. Capitales | 9% | 17% | 38% | 36% | 100% |
| Municipios no Capitales | 17% | 30% | 15% | 38% | 100% |
| TOTAL | 13% | 31% | 27% | 29% | 100% |

(1) Proveedores.

Fuente: Cálculos propios con base en registros DAF

De acuerdo con una evaluación empírica realizada por la Dirección General de Apoyo Fiscal sobre los efectos de la Ley 550 de 1999 en las entidades territoriales ⁽⁴⁶⁾, se encontraron los siguientes resultados:

- Los acuerdos de reestructuración de pasivos han generado con éxito efectos positivos sobre la estructura financiera de las ET que lo han ejecutado, materializados en el saneamiento total de las acreencias vencidas, así como la normalización de la operación de la entidad. Lo anterior a través de la superación de las restricciones presupuestales que antes de la suscripción del acuerdo impedían el pago oportuno del pasivo corriente y, por ende, creaban condiciones de insolvencia financiera dada la presión de los acreedores que, en muchos de los casos, alcanzaban por vía judicial el embargo de los recursos de la ET.
- Si bien en el proceso de descentralización fiscal en Colombia la racionalización de gastos ha sido un común denominador, la Ley 550 ha reforzado el cimiento institucional de la Ley 617 de 2000. Esto debido a las siguientes razones:

46. Tomado de la versión preliminar del documento elaborado por la DAF "Efectos de la Ley de Quiebras (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales"

- *La reestructuración de pasivos es un proceso coherente con el paquete de normas de responsabilidad y transparencia fiscal, es decir, la Ley 550 respeta el marco normativo existente.*
- *Dentro de los compromisos que asumen las ET que ejecutan un acuerdo, se hace explícita la obligatoriedad de no generar déficit corriente, dado que se estaría reincidiendo en las causas por las cuales se inició este tipo de procesos; el incumplimiento de esta disposición sería causal de terminación del acuerdo.*
- *El ahorro corriente que depende de la racionalización de gastos de manera importante, se convierte en un factor imprescindible para reorientar recursos que permitan incluso el pago anticipado de las acreencias reestructuradas, acorde con el escenario financiero del acuerdo.*
- La Ley 550 ha resultado un mecanismo efectivo para adecuar la capacidad de pago de la deuda de las ET, y ha mostrado avances superiores a los alcanzados exclusivamente por las reglas fiscales cuantitativas de la Ley 358 de 1997.
- El efecto sobre el fortalecimiento de los ingresos resultó positivo, no obstante fue superior en los municipios que en los departamentos. Lo anterior, como consecuencia de las diferencias en las estructuras tributarias de estos niveles de gobierno.
- La Ley 550 demostró un impacto significativo sobre el tamaño de la inversión dentro de la estructura presupuestal territorial, así como en la tendencia de la inversión per cápita. Si bien algunos sectores de la opinión pública sostienen que la Ley 550 es un obstáculo para la inversión, en la medida que una parte de los recursos se orientan al pago de pasivos vencidos, se olvida que una vez culminado el acuerdo de reestructuración de pasivos, estos recursos se liberan y refuerzan los planes de inversión del gobierno subnacional. En efecto, la evidencia empírica ratifica el efecto diferenciador de la Ley de Quiebras en lo relativo al impulso de la inversión en las ET que la acogen.



3.10 Resultados de la Estrategia incluida en el decreto ley 028 de 2008

Con fundamento en los derroteros mencionados, al 30 de septiembre de 2013 se han adoptado 110 medidas de control. De éstas, 83 fueron preventivas y 27 de carácter correctivo. De las medidas preventivas (todas son planes de desempeño) 35 fueron implementadas en el Sector Educación, 27 en el Sector Salud, 15 en Propósito General y asignaciones especiales y 6 en Agua Potable y Saneamiento Básico. De las 27 medidas correctivas, 16 correspondieron al sector educación y 11 al de Propósito General.

Adicionalmente, en el Sector Educación se extendieron 13 planes de desempeño, se reformularon 3, y se extendieron y reformularon 13; en el Sector Salud se extendieron 14 planes de desempeño, se reformularon 4 y se extendieron y reformularon 9; en el sector de Propósito General y Asignaciones Especiales, se extendieron 2 y se reformuló 1 plan de desempeño. Así mismo, en este periodo se han adoptado 3 extensiones de asunción temporal de la competencia del Sector Educación, 2 en el Departamento de Chocó y una en Putumayo. En total durante dicho periodo, se han adoptado 62 medidas de control sectorial incluyendo tanto reformulaciones como extensiones.

Por sectores, los principales problemas identificados y los logros alcanzados se pueden sintetizar así:

En el sector educación se han identificado debilidades en la gestión fiscal y financiera de las ET, especialmente en la articulación de la información financiera en su interior y en el flujo oportuno y óptimo de la misma hacia la Nación; en los procesos de contratación pública (pre, durante y post contractual); en la financiación y pago de deudas laborales del sector educativo (en concurrencia con recursos del Presupuesto General de la Nación); en el pago de conceptos laborales durante la vigencia en la que fueron causados (que generan pasivos innecesariamente); y, en algunos embargos.



También se identificaron problemas en la administración de los recursos humanos del sector, reflejados en inequitativas distribuciones de las plantas de personal de cara a las necesidades de las jurisdicciones y en la ineficiencia en su tamaño (que no se adecuan a la matrícula que se está atendiendo), costosas plantas de personal administrativo (en detrimento de otras necesidades del sector) y/u onerosos gastos administrativos. De igual forma, en los reportes de matrícula atendida (que definen la asignación del SGP), así como en la gestión de la cobertura asociadas a la planeación de la oferta del servicio por zonas, que incide en el acceso y en la permanencia de los estudiantes al sector educativo oficial.

Con el fin de superar los problemas identificados, desde el ámbito de sus competencias frente a la estrategia, el MHCP coordinó con el Ministerio de Educación Nacional la puesta en marcha de una serie de acciones específicas, de las cuales han surgido los logros iniciales de la estrategia en el sector. Las ET han desarrollado actividades dirigidas a mejorar la gestión financiera de los recursos del sector, especialmente en la depuración, optimización y administración de la información presupuestal y de tesorería específica de educación, ajustes presupuestales requeridos por incumplimiento a directrices sectoriales y en prevención de embargos. También se ha apoyado a las entidades para que optimicen la administración de sus plantas de personal del sector y la gestión de la cobertura y su matrícula (incluyendo la contratación de la prestación del servicio educativo).

Otro aspecto importante en el sector educación es que, sin perjuicio de la responsabilidad otorgada al MHCP para la concurrencia en el pago de deudas laborales del sector con recursos del Presupuesto General de la Nación, se viene trabajando para que se implementen medidas más rigurosas, tendientes a la liquidación total de dichos pasivos y para que se expida una reglamentación que ponga fin a la generación de deudas que afectan significativamente la disponibilidad de los recursos que financian la educación e impactan al Presupuesto General de la Nación.



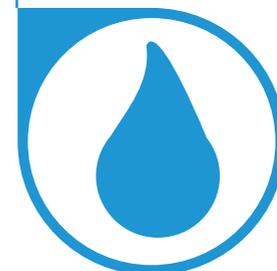
Educación

Asimismo, durante la ejecución de la estrategia, en el sector salud se alcanzaron importantes logros como la racionalización y optimización de los procedimientos de registro y ejecución de recursos teniendo en cuenta la especificidad por componente de gasto respecto al régimen subsidiado, prestación de servicios y salud pública; la cancelación y depuración de cuentas bancarias no autorizadas e incorporación de recursos de tesorería en el presupuesto de las ET; el fortalecimiento institucional de los Fondos Locales de Salud y el desarrollo de las competencias sectoriales asignadas a las ET; el diseño e implementación de procedimientos de radicación, auditoría, conciliación y pago de la facturación y cobros por prestación de servicios de salud a cargo de los Departamentos y Distritos; y la coordinación con las entidades departamentales respecto a la implementación de la estrategia de saneamiento fiscal y financiero de los hospitales públicos categorizados en riesgos medio o alto.



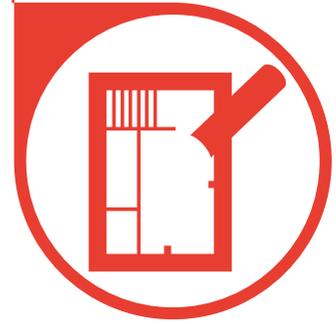
Salud

Por otro lado, las competencias en el sector agua potable y saneamiento básico se asumieron después de que se reglamentó el artículo 20 de la Ley 1450 de 2011, con la expedición del Decreto 1040 del 18 de mayo de 2012. En ejercicio de esas competencias se han impuesto 6 medidas preventivas, que se encuentran en ejecución, con el propósito de extinguir los eventos de riesgo que afectan a \$22.515 millones del SGP-APSB y aproximadamente a 1.326.860 usuarios de los servicios de públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, quienes finalmente son los potenciales beneficiarios de los recursos en riesgo.

Agua Potable
y Saneamiento
Básico

Finalmente, en el sector de Propósito General y Asignaciones Especiales, entre las dificultades institucionales y fiscales más importantes que se han evidenciado en la aplicación de la estrategia se relacionan con la no incorporación de la totalidad de los recursos asignados en los presupuestos locales, rezagos presupuestales, inconsistencias en tesorería, afectación de los recursos con medidas cautelares, diferencias relevantes entre la información presupuestal y la contractual, destinación de capital de inversión a financiar gastos de funcionamiento, debilidades en la ejecución de los recursos a través de proyectos de inversión, registro de cuentas y administración, y la baja oportunidad y calidad con la que se ejecutan los recursos de las Asignaciones Especiales, en especial, las establecidas para Alimentación Escolar y Resguardos Indígenas.

En este sentido, el conjunto de medidas implementadas, reflejadas en una serie de actividades a realizar por las ET propenden por fortalecer los procesos institucionales, fiscales y de apoyo con el objetivo último de mejorar la calidad del gasto que se realiza con los recursos del SGP y otras fuentes. Entre ellas se resaltan el ajuste presupuestal de los recursos del sector, haciendo énfasis en la discriminación de las fuentes que lo financian; el manejo de los recursos en las cuentas registradas y debidamente autorizadas por la Subdirección Financiera del MHCP; en la reducción significativa de los rezagos presupuestales, generados en mayor medida con los recursos de Resguardos Indígenas y la Atención Integral a la Primera Infancia; en la constitución de los Bancos de Proyectos locales y la radicación oportuna de cada uno de los proyectos de inversión; en la revisión de la contratación donde se verifique la correcta destinación de los recursos, y si fuera el caso, se proceda con el cambio de la fuente de financiación o la liquidación de dichos contratos; y al reporte de información y la entrega periódica (particularmente, cada tres meses) de informes de gestión de los recursos del sector, y donde se evidencien además los avances en el cumplimiento de cada una de las actividades establecidas.



4. RIESGOS Y RETOS PARA CONTROLARLOS

4.1 Modernizar la Gestión del Recaudo Tributario

Uno de los principales riesgos de la descentralización fiscal es el uso ineficiente de los recursos públicos, en especial de aquellos transferidos desde el nivel nacional para financiar las competencias de gasto regional y local.

El riesgo crece con el aumento de las destinaciones específicas de los ingresos territoriales; y tiende a reducirse cuando aumenta la incidencia de las rentas de recaudo propio de libre destinación en la financiación del gasto. Fortalecer los ingresos de recaudo propio facilita articular la demanda y la oferta de bienes públicos locales en un entorno que estimula la participación ciudadana; todo lo cual redundará en mayor eficiencia, y, a su vez, en mejores prácticas de transparencia, rendición de cuentas y orientación presupuestal hacia resultados.

La experiencia nacional e internacional enseña que la sostenibilidad fiscal se afianza con el incremento del recaudo propio, pues ello incentiva mejoras en la gestión financiera territorial y disminuye la propensión de las ET a sufrir colapsos financieros derivados de brechas crecientes entre ingresos y gastos corrientes, así como de sobreestimar los beneficios y subestimar los costos inherentes a los proyectos de inversión pública.

Es claro entonces que la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial demanda el aumento de los ingresos de recaudo propio. La modernización tributaria es un reto pendiente de la descentralización fiscal.



El reto es complejo porque debe integrar de forma armónica los siguientes aspectos de política pública:

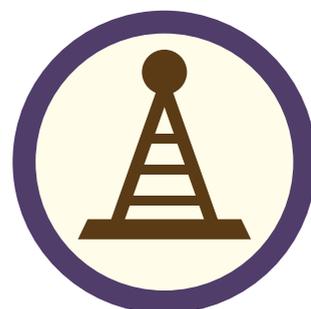
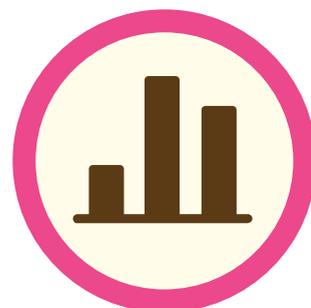
- la competitividad económica tanto regional como nacional; la sostenibilidad fiscal de la Nación y los gobiernos territoriales;
- el logro de economías de escala en el recaudo;
- a heterogeneidad existente en la capacidad de gestión institucional de las ET;
- los compromisos internacionales suscritos por el país en materia de comercio exterior (TLC);
- la eficiencia del recaudo (minimizar costos y maximizar ingresos);
- la sostenibilidad ambiental y
- la salud pública.

En este sentido, el esfuerzo de modernizar la estructura tributaria territorial requiere un amplio y sólido consenso político, económico y social.

Asegurar la correspondencia fiscal entre niveles de gobierno a través de una adecuada distribución de competencias y recursos sería, desde la perspectiva antes mencionada, el mejor escenario para adelantar una reforma tributaria territorial integral.

Probablemente los dos años venideros sean un escenario propicio para avanzar en este tema: en el año 2016 se debe reformar la ley que regula el SGP, y esa podría ser una oportunidad de oro para modernizar los impuestos territoriales en armonía con el esquema de transferencias nacionales.

De todos modos, al margen de una reforma tributaria territorial integral existe un extenso campo de acción de política pública en el cual se puede continuar impulsando la ampliación del recaudo tributario territorial. Disminuir los niveles de evasión y elusión es todo un reto para las administraciones territoriales.



En este campo las ET pueden adelantar las siguientes acciones:

- Continuar ampliando las bases gravables del impuesto predial, mediante la actualización catastral que ordena realizar la ley 1450/11;
 - Mejorar la gestión del recaudo del impuesto de vehículos, aprovechando la eficiencia inherente a la administración territorial de estas bases gravables;
 - Continuar adelantando esfuerzos conjuntos para reducir el contrabando, en especial el que reduce la base gravable de los impuestos al consumo;
 - Modernizar los sistemas de información requeridos para adelantar la fiscalización y cobro;
 - Adoptar estatutos de rentas territoriales orientados a simplificar y agilizar los procesos y procedimientos administrativos y sancionatorios;
 - Identificar y disminuir el gasto tributario, es decir los costos de las exenciones tributarias, en línea con lo dispuesto sobre el particular en la ley 819/03.
-
- Asegurar que la contratación de los servicios inherentes a la gestión tributaria de las ET con el sector privado no socave el carácter, esencialmente público, de las competencias legales de las ET en esta materia, tal como lo contempla la ley 1386/10.
-
- Racionalizar las rentas de destinación específica de los tributos territoriales, pues la proliferación de este tipo de rentas tiende a generar inflexibilidades presupuestales, ajenas al uso eficiente de los recursos públicos.
-
- Asegurar que los recursos públicos del SGP y del SGR financien proyectos de inversión de alto impacto en formación de capital humano y físico en las regiones; pues ello, a mediano y largo plazo, permitiría aumentar las bases gravables del recaudo propio, al propiciar la formación de estructuras económicas regionales competitivas y diversificadas.



4.2 Mantener Equilibrado el crecimiento del Gasto de Funcionamiento con el Recaudo Propio

Consolidar a las ET como impulsoras del desarrollo regional requiere aumentar su capacidad de gestión institucional. El capital humano desempeña un rol crucial en el logro de este objetivo; personal idóneo y motivado contribuye a mejorar la calidad de la gestión pública.

En este sentido es un reto para la sostenibilidad fiscal armonizar una herramienta institucional como la ley 617/00, que permite asegurar el crecimiento sostenible de los gastos de funcionamiento, financiados con ingresos corrientes de libre destinación, con la formalización del empleo público y la ampliación de la oferta de bienes públicos que requiere el desarrollo regional.

Es un riesgo para la sostenibilidad fiscal territorial permitir la expansión de los gastos de funcionamiento financiada con ingresos transitorios de capital en aras de formalizar el empleo público e impulsar el desarrollo regional. Validar una eventual supresión de la ley 617/00 o dejarla inoperante mediante prácticas de contabilidad creativa podría quebrantar la capacidad financiera de las ET para autofinanciar sus gastos corrientes; lo cual, tal como lo demuestra la experiencia colombiana de los años noventa en materia de descentralización fiscal, puede impedir que las ET fomenten el desarrollo regional sobre bases financieras sólidas.

Desde su expedición, los opositores a la existencia de límites de gasto en las ET argumentan dichos límites para explicar el atraso institucional de las ET, pues al reducir y congelar sus plantas de personal, les dificultan el cumplimiento de sus funciones constitucionales.



Esta línea de argumentación es por lo menos inexacta. Antes de la existencia de la ley 617/00 existía atraso institucional territorial, lo cual indica que esta problemática puede estar más relacionada con la persistencia de brechas de desarrollo entre regiones que con la existencia de límites legales al crecimiento de los gastos de funcionamiento; y la ley 617/00 no fija límites absolutos a los gastos de funcionamiento de las ET, pues permite que este tipo de gastos aumente en función de un mayor recaudo de ingresos corrientes de libre destinación.

La información de las Secretarías de Hacienda indica que la mayoría de los departamentos y municipios del país ha logrado ajustar sus gastos de funcionamiento a sus ingresos corrientes de libre destinación, tal como lo ordena la ley 617/00.

Información reportada a la DAF por las Secretarías de Hacienda indica que 91% de las gobernaciones del país (29 de 32), y 91% de las alcaldías capitales (29 de 31) contabilizaron al finalizar 2012 gastos de funcionamiento del nivel central inferiores al límite contemplado en la Ley 617/00 ⁽⁴⁷⁾.

Igualmente, datos de la CGR indican que 98% de los municipios no capitales (1.053 entidades) cumplió los límites de gasto para las administraciones centrales, con corte a 31 de diciembre de 2012 ⁽⁴⁸⁾.

Desde esta óptica, la mayoría de las ET del país dispone de un importante margen de maniobra financiero para incrementar sus gastos de funcionamiento sin exceder el límite legal correspondiente. Además, ese margen puede aumentar en la medida que el éxito de la política pública de desarrollo regional favorezca el crecimiento de las bases gravables del recaudo propio, debido a que los límites de gasto de ley 617/00 son relativos y están vinculados con el crecimiento de los ingresos corrientes de libre destinación.



47. Estos datos se pueden consultar en el sitio web: www.minhacienda.gov.co, portal Asistencia a ET.

48. Estos datos se pueden consultar en el sitio web: <http://www.contraloria.gov.co/certificados-ley-617-para-el-ano-2012>

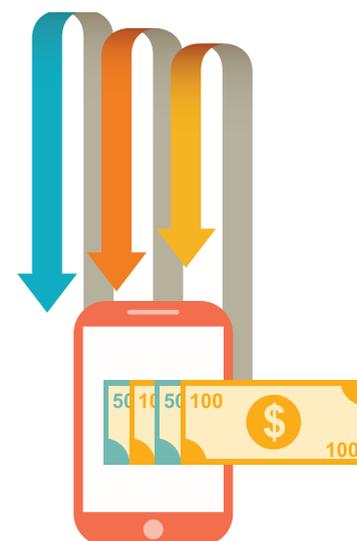
En este sentido, adicionalmente, la ley permite a las ET ajustar sus gastos de funcionamiento a su capacidad de generación de ingresos corrientes de libre destinación a través de la categorización presupuestal. De tal modo que cuando una ET disminuye sus ingresos corrientes puede ampliar sus gastos de funcionamiento clasificándose en una categoría presupuestal inferior. Ello significa que la clasificación por categorías presupuestales permite a las ET adecuar el límite de sus gastos de funcionamiento a su disponibilidad real de ingresos.

Sin duda, el espíritu de la ley 617/00 es atar el crecimiento de los gastos de funcionamiento a las posibilidades reales de las ET para financiarlos. Por tanto, el mayor esfuerzo fiscal de las ET, en términos del fortalecimiento del recaudo propio, es plenamente compatible con una expansión sostenible de los gastos de funcionamiento.

En consecuencia, la ley 617/00 está diseñada para operar acorde con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las ET. La norma puede actuar en plena armonía con la ley 909/04, que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, dado que una mejor gestión fiscal de las ET tiende a elevar el recaudo propio de forma directa a través de un mejor desempeño en el cobro y en forma indirecta mediante una provisión eficiente de bienes y servicios públicos capaz de estimular el crecimiento económico de las regiones, variable que, sin duda, es el soporte estructural del recaudo tributario.

En otras palabras, las ET pueden armonizar la aplicación de las leyes 617/00 y 909/04 mediante plantas de personal que les permitan mejorar su capacidad de gestión institucional tanto para aumentar el recaudo propio como para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos en sus jurisdicciones, dentro del ámbito de sus competencias legales.

Desde esta óptica, un reto para la sostenibilidad fiscal territorial es mejorar la calidad del gasto público, de tal modo que la provisión eficiente de bienes públicos se convierta en la ruta que permita integrar la formalización laboral, implícita en la ley 909/04, con un crecimiento de



los gastos de funcionamiento de las ET autofinanciado con ingresos de recaudo propio crecientes, derivados, a su vez, de economías regionales diversificadas y competitivas.

En el mismo sentido, otro reto es ejecutar los proyectos de inversión pública, que requiere el desarrollo regional, sin necesidad de sobredimensionar las plantas de personal de las ET.

Sobre el particular, los costos de diseño, interventoría y evaluación de la inversión pública territorial se pueden presupuestar con cargo a los proyectos de inversión respectivos, siempre que tengan una fuente de pago cierta. Este tipo de gastos son transitorios, su duración tiende a coincidir con el tiempo de ejecución de los proyectos, y las normas presupuestales vigentes, en especial las que rigen el SGR (Ley 1530/12), permiten que este tipo de gastos formen parte de los presupuestos de inversión de las ET; pues constituyen parte integral de los proyectos de inversión a ser financiados con estos recursos.

Así las cosas, formalizar el empleo público en las ET no significa crear plantas de personal sobredimensionadas que generen gastos de personal permanentes, ajenos a su realidad fiscal. En el marco de las leyes 617/00 y 909/04 las ET pueden aumentar sus gastos permanentes de personal en armonía con el crecimiento de sus ingresos de recaudo propio.

Así mismo, gracias a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (ley 1454/11), la Nación puede delegar nuevas competencias de gasto a las ET a través de los Contratos Plan, y de acuerdo con las normas que regulan este tipo de contratos (leyes 1450/11, 1454/11, 1151/12 y 1617/12), esta delegación debe prever una fuente cierta y permanente de financiación para los gastos allí previstos. Así, el cumplimiento de nuevas competencias delegadas por medio de esta herramienta de política pública se debe ligar con el cumplimiento de las leyes 617/00 y 909/04.



Por otra parte, tal como lo demostró la experiencia de Grecia ⁽⁴⁹⁾, las prácticas de contabilidad creativa pueden socavar la sostenibilidad fiscal al ocultar la realidad financiera del sector público. En consecuencia, propuestas legislativas dirigidas a clasificar las mesadas pensionales como gastos diferentes a funcionamiento implicarían ocultar la realidad fiscal territorial, en relación con la existencia de fuentes ciertas de financiamiento para este tipo de gastos.

Desde esta óptica, sería un riesgo para la sostenibilidad fiscal territorial desconocer que las mesadas pensionales forman parte de los gastos de funcionamiento de las ET. Ello no aseguraría una fuente cierta de financiación para este tipo de gastos; y, por el contrario, podría desestimular el esfuerzo de ahorro pensional realizado por las ET en cumplimiento de las leyes 100/93 y 549/99.

Gracias a sus esfuerzos de ahorro pensional las ET pueden financiar sus gastos por mesadas pensionales con recursos diferentes a sus ingresos de recaudo propio; lo cual les permite ampliar su margen de maniobra financiero.

Prueba de ello es que al cierre de 2012, un total de 8 departamentos y 6 municipios capitales estaban financiando los pagos correspondientes a las mesadas pensionales con sus ahorros en el FONPET; lo cual les permitió destinar una mayor proporción de sus ingresos corrientes para financiar otro tipo de gastos (Cuadro 14).

En consecuencia, es un reto para la sostenibilidad fiscal territorial que un porcentaje mayoritario de las ET comience a financiar sus pagos por mesadas pensionales con cargo a los rendimientos de sus recursos existentes en el FONPET y/o en sus fondos propios de ahorro pensional.



49. Las versiones de prensa sobre el particular señalan que durante las dos legislaturas del gobierno conservador de Karamanlís, ocurrieron manipulaciones de los datos macroeconómicos de la contabilidad nacional, factor que de un modo u otro contribuyó a que en los comicios de 2009 el candidato socialista Yorgos Papandreu lograra la mayoría absoluta parlamentaria. El nuevo gobierno reveló que el anterior partido estuvo manipulando las cifras. Así se pasó de un déficit de 3,7% a uno real del 12,7%

4.3 *Uso Racional del Crédito y las Vigencias Futuras*

Desde una perspectiva macro no hay indicios de excesos de deuda pública en las ET. Sin embargo, persisten demandas de bienes públicos pendientes por satisfacer, especialmente en infraestructura; por tanto el uso adecuado de instrumentos financieros y de planeación presupuestal es vital para cubrir de forma eficiente estas demandas.

En estas circunstancias, es un reto para la sostenibilidad fiscal territorial adelantar los grandes proyectos de infraestructura que demanda el desarrollo regional, acorde con la capacidad real de pago de las ET. El reto crece debido a la incertidumbre y la volatilidad de los mercados financieros, y a las decisiones de gasto y financiamiento crediticio propias del ciclo político.

En este sentido es preciso que las autoridades territoriales y sus potenciales prestamistas analicen con rigor cada operación financiera. La estabilidad de la deuda de las administraciones centrales territoriales existente a nivel macro no implica que todas las ET del país estén exentas de problemas de sobreendeudamiento.

Si bien un análisis detallado de la capacidad de pago de la totalidad de las ET del país desborda los objetivos de este documento, es preciso tener en cuenta que los cálculos sobre la sostenibilidad de la deuda disminuyen su margen de error cuando se realizan en forma particular para cada entidad y viceversa.

La estabilidad actual de las finanzas territoriales no significa la desaparición del riesgo financiero de un eventual endeudamiento territorial excesivo. El principal riesgo subyace en las EDS.



Además, en coyunturas caracterizadas por alta liquidez y bajas tasas de interés, los oferentes de crédito territorial deben ser especialmente cuidadosos en sus análisis de riesgo. La observancia de los límites legales es un imperativo para preservar la calidad de la cartera.

En este aspecto es un reto de política pública mantener altos estándares de monitoreo, seguimiento y control estatal sobre la contratación de operaciones financieras por parte de las ET y sus EDS así como sobre el uso de las vigencias futuras como instrumentos de planeación presupuestal.

Sobre el particular es preciso recordar que las vigencias futuras son una herramienta de programación presupuestal; un compromiso de gasto venidero y no un ingreso fiscal susceptible de ser empleado como instrumento de apalancamiento financiero.

Por lo anterior, atentaría contra la sostenibilidad fiscal territorial ignorar el impacto de las vigencias futuras sobre la capacidad real de pago de las ET; puesto que este tipo de compromisos presupuestales comprometen ingresos futuros tal como lo indica la ley 1483/11.

De acuerdo con esta norma, las vigencias futuras no son ni fuente ni garantía de pago. El periodo de compromiso de las vigencias futuras debe ser igual al periodo de ejecución de las obras autorizadas mediante esta herramienta presupuestal. Además, los ingresos que amparen los compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras deben descontarse de los ingresos corrientes que determinan la capacidad real de pago de las ET.

El cabal cumplimiento de estas normas es un reto que atañe a las administraciones territoriales, las juntas directivas y los gerentes de las EDS, las entidades financieras, los órganos de control fiscal, las Asambleas departamentales, los Concejos municipales y las autoridades de regulación financiera.

Relajar los controles al endeudamiento territorial llevaría al deterioro de la estabilidad fiscal del país. Un escenario de tales características podría conducir hacia una eventual pérdida de la calificación de riesgo en grado de inversión. Es por tanto un reto estatal lograr que los proyectos de inversión que requiere el desarrollo regional se estructuren



y financien de forma responsable.

En este sentido es preciso afinar la coordinación entre niveles de gobierno para diseñar, estructurar, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos específicos de inversión; definidos en los planes de desarrollo, nacionales, departamentales y municipales.

Igualmente, la coordinación estatal entre niveles de gobierno es crucial para armonizar la aplicación de las leyes 1530/12 y 358/97 respecto a la regulación del crédito territorial.

4.4 Estabilizar Fiscalmente el Sector Descentralizado

Un riesgo para la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial es un eventual colapso financiero de las EDS.

La vulnerabilidad de las ET frente a eventos de insolvencia de sus EDS sigue siendo alta: la mayor parte de este tipo de entidades están constituidas como establecimientos públicos, lo cual implica una responsabilidad fiscal ilimitada por parte de las ET en casos de quiebra, en contraste con entidades constituidas como sociedades por acciones, donde la responsabilidad fiscal se circunscribe al capital accionario.

Gracias a los avances hechos por el Estado en la materia se ha comenzado a poner en marcha en el MHCP un sistema de alertas tempranas para la identificación de este tipo de riesgos ⁽⁵⁰⁾. En desarrollo de estas labores se ha logrado identificar la persistencia de situaciones de déficit fiscal y endeudamiento alto. Así mismo se han identificado sectores críticos como las IPS públicas; y riesgos significativos en INFIS, licorerías, loterías y empresas de transporte masivo, cuya prevención e identificación amerita esfuerzos adicionales de monitoreo, seguimiento y control.



50. Los resultados de este esfuerzo están publicados en los Informes de Viabilidad Fiscal Territorial de las vigencias 2011 y 2012, los cuales pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales>

Preservar la salud fiscal de las EDS es crucial para asegurar estándares altos de cobertura y calidad en la provisión de bienes y servicios determinantes para la competitividad de las economías regionales y el bienestar ciudadano.

En consecuencia, es un reto para la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial lograr que las ET administren sus EDS con criterios de eficiencia y competitividad.

En 2012 alrededor del 70% de la deuda territorial estaba concentrada en este tipo de entidades, de las cuales depende el suministro de servicios públicos esenciales en muchas regiones del país.

Existen normas de responsabilidad fiscal aplicables a las EDS pendientes de ser adoptadas y que están plenamente relacionadas con el manejo presupuestal, la generación de déficit, la independencia de las transferencias de las administraciones centrales, su viabilidad financiera, la contratación de deuda, la depuración y fondeo de pasivos pensionales, y la identificación y estimación de pasivos contingentes.⁽⁵¹⁾

Adicionalmente, las leyes 1438/11, 1587/12, 1608/13 y su decreto reglamentario (1141 de 2013) ordenan identificar y cuantificar los riesgos financieros de las IPS públicas así como adoptar medidas de saneamiento fiscal dirigidas a superar la crisis financiera que afrontan estas entidades⁽⁵²⁾.



51. "Las leyes 298/96, 358/97, 489/98, 617/00 y 819/03 fijan parámetros de disciplina fiscal en los siguientes aspectos: reportes de información contable; evaluación anual del desempeño fiscal de EDS e inclusión de estos resultados en los marcos fiscales de mediano plazo (MFMP), que, a su vez, son un requisito para la aprobación de los presupuestos anuales de las ET; reportes de información para hacer monitoreo, seguimiento y control sobre el uso de los recursos provenientes de transferencias nacionales (SGP); creación, administración, fusión y/o liquidación de EDS por parte de las administraciones centrales territoriales; la contratación de deuda pública por parte de las EDS; la generación de pérdidas recurrentes en las EDS; la restricción de transferencias financieras por parte de las ET a las EDS; la estimación y cobertura de los pasivos contingentes. Adicionalmente, la ley 549/99 obliga a las ET a identificar y provisionar la totalidad de su pasivo pensional, incluyendo el correspondiente a sus EDS". Ver Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Propuesta Metodológica para Identificar Riesgos Fiscales de las Entidades Descentralizadas Subnacionales", Bogotá Abril de 2012. p.57

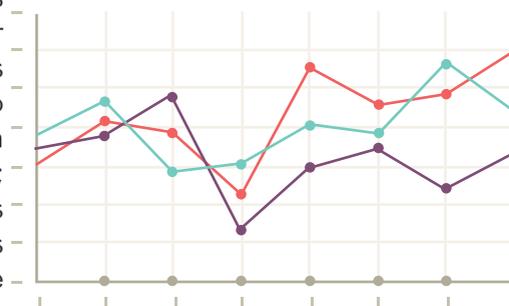
52. Con el fin de atenuar este riesgo, la Ley 1438 de 2011 estableció la categorización de riesgo financiero de las ESE y determinó que aquellas en riesgos medio y alto deberán adoptar programas de saneamiento fiscal y financiero. Por tal razón, la Ley 1608 de 2013 ordenó que la viabilidad, monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas de saneamiento estaría a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sobre este punto, los ministerios de Hacienda y de Salud adoptaron como principio que, sin perjuicio del modelo de salud que se adopte, el objetivo de los programas de saneamiento fiscal y financiero es la optimización de la prestación del servicio de salud a cargo de las IPS públicas; asimismo, que los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las ESE deberán estar enmarcados en la red pública de prestación de servicios de salud definida por cada departamento y Distrito y validada por el MSPS, razón por la cual, la coordinación para el diseño, seguimiento y evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las ESE estará a cargo de los Departamentos, acompañados por el MHCP y el MSPS.

Otro factor de potencial desajuste fiscal territorial son los fallos judiciales en contra. Aquí el mayor impacto puede provenir de la suscripción de contratos para realizar proyectos de inversión mediante las figuras de concesión y participación público privada (APP). De allí la importancia de utilizar este tipo de esquemas financieros con máxima responsabilidad para emprender las inversiones que las regiones demandan, preservando la solvencia fiscal regional y local de mediano y largo plazo.

En el camino para alcanzar este objetivo, el primer reto a superar es la ausencia de fuentes de información confiables. Se trata de un problema estructural cuya solución comprende una agenda de política pública que incluya los siguientes objetivos: establecer un canal único de captura de datos para las EDS; fijar un código único nacional para identificar las EDS; establecer un plan único de cuentas presupuestales aplicable a este tipo de entidades, preferiblemente derivado del plan único de cuentas para el sector público basado en la metodología FMI 2001, que está avalada por la OCDE; fijar mecanismos de sanción legal por ausencia de reportes y/o reportes deficientes tanto a las EDS como a sus dueños las ET; fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas sobre EDS en las ET con fundamento en las leyes de responsabilidad fiscal vigentes .

La existencia de información confiable y oportuna permitirá avanzar en la consolidación de un sistema de alertas tempranas sobre los riesgos fiscales de EDS, con base en el cual sea posible fomentar la transparencia fiscal y la rendición de cuentas sobre la realidad financiera de las EDS; empezando por las administraciones centrales territoriales, en su calidad de propietarias de este tipo de entidades.

Con base en lo anterior, un reto siguiente es avanzar, mediante la reglamentación de las normas de responsabilidad fiscal vigentes en los siguientes aspectos: a) definir competencias claras y específicas a las ET respecto a las tareas de monitoreo, seguimiento y control de sus EDS, teniendo en cuenta tanto la heterogeneidad existente en la capacidad institucional de éstas como en los sectores donde operan; b) establecer, mediante un decreto reglamentario de las leyes 489/98, 488/98, 617/00 y 819/03, las siguientes disposiciones: que las alcaldías y gobernaciones presenten



a los Concejos y Asambleas, respectivamente, un informe anual sobre la situación financiera de sus EDS, para que, con base en esa información, se pueda dar cumplimiento al artículo 14 de la ley 617/00; establecer como requisito previo para la creación de nuevas EDS un estudio técnico que demuestre su viabilidad y autosuficiencia financiera; ordenar a las ET realizar foros públicos anuales de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas de sus EDS; incluir en los MFMP regionales y locales los efectos de la situación financiera de sus EDS sobre su pasivo contingente; incluir en las metas de los programas de ajuste fiscal de las ET una evaluación anual sobre las EDS y metas de saneamiento fiscal y fortalecimiento fiscal para éstas en caso de identificarse allí riesgos de insolvencia financiera; e) reglamentar el artículo 6° de la ley 358/97 con el fin de incluir un porcentaje de los pasivos contingentes originados en avales y garantías crediticias otorgados por las ET a sus EDS; fortalecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento del artículo 17 de la ley 819/03, en relación con el manejo de los excedentes de liquidez ⁽⁵⁵⁾.

Otro reto es evitar los rescates financieros nacionales de EDS. La experiencia internacional enseña que este tipo de decisiones entraña un alto riesgo moral, capaz de fomentar una indisciplina fiscal de carácter sistémico, lo cual atentaría contra la sostenibilidad fiscal territorial.

No se trata tampoco de permitir el colapso financiero y la parálisis operativa de EDS cruciales para la prestación de servicios esenciales en sectores como la salud y el transporte, sino de adoptar medidas eficaces de apoyo en materia de saneamiento fiscal y reestructuración de pasivos corrientes basadas en una filosofía similar a la adoptada para superar la crisis fiscal de las administraciones centrales territoriales a finales del milenio pasado.

Concretamente en el sector de la salud un reto específico es armonizar la reforma al sistema definido por la ley 100/93 con las normas de responsabilidad fiscal, de tal modo que las IPS públicas consoliden una estructura financiera sólida, con base en la cual les sea posible mejorar continuamente la cobertura y calidad de los servicios de salud prestados. En suma, debido en gran parte a la ausencia de monitoreo



y seguimiento específico, actualmente el país carece de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las medidas de disciplina fiscal vigentes para EDS.

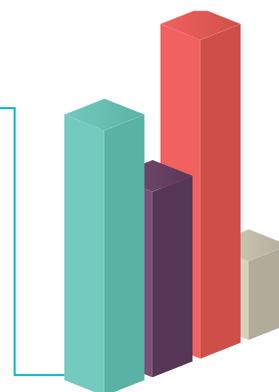
Por tanto, es un reto para la sostenibilidad fiscal territorial conducir las EDS por la senda de disciplina fiscal por la cual transitan hoy la mayoría de las administraciones centrales territoriales, labor que, sin duda, debe estar incorporada en la rendición pública de cuentas ⁽⁵⁶⁾

4.5 Mejorar la Calidad del Gasto Público Territorial

Un gran reto que afronta la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial es mejorar la calidad del gasto público en sus correspondientes jurisdicciones. La responsabilidad fiscal implica, sin duda, destinar los ingresos públicos para financiar gastos que generen alto impacto en el fortalecimiento de la estructura productiva y el aumento de la equidad social de las economías regionales.

Es cierto que las finanzas territoriales están generando superávit fiscal, pero no es menos cierta la existencia de una creciente demanda ciudadana por bienes y servicios públicos pendiente de cubrir. Una adecuada respuesta estatal a esta problemática requiere fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno, e incluso entre poderes públicos; sin ello, sería muy complicado superar los cuellos de botella que retrasan la eficiente ejecución de los recursos públicos en los niveles regional y local.

En este campo un reto específico es lograr que la mayoría de las ET le dé prioridad a mejorar su capacidad de ejecución presupuestal. En este contexto, es urgente que las ET fortalezcan su capacidad gerencial, pues la sola disponibilidad de nuevos recursos para financiar proyectos de inversión, contenidos en los programas de gobierno, no es garantía de éxito en la gestión.



56. Por ejemplo en Brasil, país organizado como Estado Federal, la rendición de cuentas sobre la situación fiscal de Estados y municipios forma parte del cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. La norma fija límites para los gastos de personal y la contratación de deuda estatal y municipal para el consolidado territorial de cada jurisdicción. En otras palabras, las ET brasileñas tienen incentivos para vigilar y controlar en forma permanente el desempeño fiscal de sus EDS. Trasladar sus gastos de personal y aumentar la contratación de su deuda pública a través de sus EDS impactaría sus límites de gasto y deuda, pues la ley de responsabilidad fiscal de 2000 fija estos toques para el consolidado territorial, y no exclusivamente para las administraciones centrales.

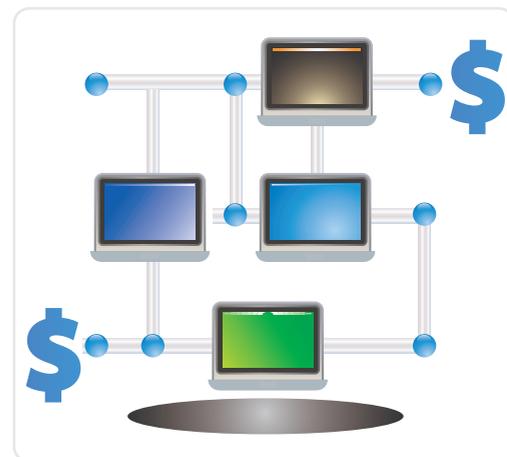
Los datos disponibles indican que la falta de recursos financieros no es la principal restricción para mejorar la asignación del gasto público. La mayoría de las ET tienen en las instituciones financieras importantes sumas de dinero pendientes para ser destinadas al cumplimiento de sus competencias. El punto es que hay mucho por hacer para mejorar el uso de estos dineros.

Desde esta óptica, elevar la calidad del gasto no significa apartarse de la responsabilidad fiscal territorial; por tanto es un reto ampliar la capacidad de las autoridades territoriales para mejorar la planeación, programación y ejecución presupuestal, de tal modo que el gasto público sea una herramienta fiscal contra cíclica.

El SGR está diseñado como herramienta de política fiscal contracíclica, puesto que una parte de las regalías es ahorrada en épocas de auge del ciclo económico con el fin de ser gastada en periodos de declive de la actividad productiva. Por ello es muy importante lograr que los nuevos criterios de distribución y uso de las regalías fomenten la provisión eficiente de los bienes y servicios públicos, necesaria para modernizar la estructura económica de las regionales y aumentar la equidad social.

Así mismo, hasta el año 2016 el SGP tendrá efectos contracíclicos significativos, puesto que a partir de 2017 deberá crecer no en términos reales sino en función de los ICN de los cuatro años anteriores ⁽⁵⁷⁾; por tanto es un reto de mediano plazo reformar los criterios de crecimiento, distribución y uso del SGP; de tal modo que con ello se promueva un uso más eficiente de las transferencias intergubernamentales. En este sentido, lo ideal sería lograr una reforma que propicie una asignación, monitoreo, seguimiento y control del SGP integrada de forma armónica con el SGR hacia la consolidación de un modelo de desarrollo regional con equidad.

De cualquier modo, mejorar la calidad del gasto territorial implica también fortalecer la capacidad de las ET para formular, evaluar, ejecutar y hacer la interventoría de proyectos de inversión. Los primeros años de experiencia



57. El crecimiento anual del SGP está definido por el Acto Legislativo 04 de 2007, que en el párrafo transitorio de su artículo 4° señala: "Entre el año 20011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%".

del SGR revelan un atraso importante en las gobernaciones y alcaldías para diseñar proyectos de desarrollo territorial estratégicos y viables.

Afrontar este reto no es tarea exclusiva de las ET. Si bien se ha avanzado en un marco normativo que posibilita a las ET acceder a mayores recursos y que genera incentivos para que se estructuren y ejecuten proyectos de inversión idóneos, es crucial la labor de apoyo a la gestión que de forma coordinada suministre el gobierno nacional. Apoyo que también debe fomentar la asociación entre ET para ejecutar proyectos de inversión de tal modo que sea posible aprovechar las economías de escala inherentes a la puesta en marcha de este tipo de proyectos.

La coordinación estatal entre niveles de gobierno también será determinante para fortalecer los sistemas de monitoreo seguimiento y control sobre el usos de los recursos del SGP en el marco del decreto ley 028/08; convertir a los OCADS en herramientas institucionales de gestión entre niveles de gobierno para poner en marcha mejores políticas públicas y disminuir el rezago presupuestal de las ET y sus EDS.

La problemática del rezago presupuestal no está vinculada exclusivamente a mejoras en la programación presupuestal de las ET: implica también trabajar en los siguientes aspectos: articular los procesos de asignación estatal del gasto público territorial, en especial el financiado con SGP, SGR y cofinanciación nacional; armonizar las normas que ordenan minimizar el uso de las reservas presupuestales con aquellas que ordenan racionalizar el uso de las vigencias futuras; armonizar la ejecución presupuestal del SGR con la de los demás recursos de las ET, puesto que estos recursos se rigen por sistemas de ejecución presupuestal diferentes (ley 1530/12 y decreto ley 111/96, respectivamente); racionalizar el uso de las rentas de destinación específica, y fortalecer la capacidad de gestión del Estado inherente a los procesos y procedimientos administrativos de contratación pública ⁽⁵⁸⁾.



58. El uso desmedido de las rentas de destinación específica puede originar desfases crecientes entre los flujos de ingresos y los flujos de compromisos de gasto al finalizar una vigencia fiscal.

Vinculado a lo anterior está el reto de que las ET racionalicen sus excedentes de liquidez y apliquen metodologías financieras dirigidas a minimizar los riesgos propios de la administración de este tipo de recursos; de tal modo que la liquidez de tesorería respalde cabalmente los compromisos de gasto, con base en una adecuada programación anual de caja.

En suma, mejorar la calidad del gasto público es indispensable para generar círculos virtuosos entre dinamismo económico y una política fiscal contracíclica. No basta con asegurar la estabilidad fiscal y disponer de altos niveles de liquidez; es preciso, además, promover el uso productivo de los recursos públicos destinados a financiar un modelo de desarrollo regional con equidad.

4.6 Racionalizar Pasivos Pensionales y Contingentes

La proliferación de embargos judiciales, algunos de ellos sin soportes jurídicos apropiados, continúa siendo un riesgo para la consolidación del saneamiento fiscal territorial.

Al respecto, es preciso resaltar que los resultados fiscales presentados en este informe no consideran la totalidad de los gastos de las ET correspondientes al pago de los servicios de salud, especialmente los del orden departamental. Ello porque una parte de estas erogaciones no se incluye en los presupuestos de las ET por estar en proceso de verificación.

Así las cosas, sería equivocado equiparar la estabilidad fiscal alcanzada con una situación de solvencia fiscal territorial imperturbable. Si bien es menor el riesgo de acumulación de déficit fiscal y deuda pública, podrían ser significativos los riesgos que afrontan los fiscos territoriales por efecto de los pasivos implícitos y contingentes.

En general, la principal causa de acogimiento de las ET a la ley de insolvencia fue la acumulación de embargos judiciales en contra. Una parte significativa de estos embargos corresponde al cobro de cuotas partes de mesadas y bonos pensionales entre entidades públicas nacionales y territoriales. Por tanto, es crucial agilizar la compensación y cruce de cuentas entre entidades públicas con recursos ahorrados por las ET en el FONPET.



Si bien se ha avanzado en la identificación y provisión del pasivo pensional, sigue siendo un reto para la sostenibilidad fiscal territorial continuar aumentando la provisión de este pasivo; siempre con miras a lograr que la mayoría de las ET financie el pago de sus obligaciones pensionales corrientes con los rendimientos de sus ahorros en el FONPET y/o en sus fondos propios de ahorro pensional.

Por otra parte, es preciso seguir fortaleciendo la capacidad institucional de las ET para identificar y estimar sus pasivos contingentes; en especial aquellos relacionados con las demandas judiciales en contra, el otorgamiento de garantías crediticias y la suscripción de contratos de concesión y contratos de Asociación Público Privada (APP).

La leyes 448/98 y 819/03 iniciaron el camino. En virtud de estas normas se ha avanzado en el desarrollo de metodologías de valoración de pasivos contingentes para entidades públicas ⁽⁵⁹⁾. Sin embargo, es un reto lograr que la mayoría de las ET del país aplique estas metodologías, de tal modo que sea mínima la incidencia de este tipo de pasivos en sus finanzas y dispongan de recursos líquidos para provisionarlos.

El riesgo de un aumento desproporcionado de los pasivos laborales y pensionales no está totalmente controlado. La ley 617 de 2000 ha propiciado que las plantas de personal se adecuen a las posibilidades reales de financiación de las administraciones centrales; pero este tipo de límites no aplican para las EDS, de tal suerte que algunas ET corren el riesgo de tener que asumir pasivos laborales y pensionales de EDS declaradas insolventes.

En este campo, sería conveniente incluir en los programas de apoyo al fortalecimiento institucional territorial un componente relacionado con la identificación, estimación y provisión de pasivos contingentes que considere la heterogeneidad existente en la capacidad de gestión de las ET.

Otro reto muy puntual en materia de obligaciones contingentes es lograr que las ET vinculen capital privado a la ejecución de sus proyectos de inversión, conforme a lo



59. Estas metodologías se pueden consultar en el siguiente sitio web www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/creditoydeudapublicos/Riesgo/PasivosContingentes/

dispuesto en la ley 1508/08, sin que ello signifique asumir contingencias en montos que desborden su capacidad real de pago.

Igualmente, es importante que las autoridades regionales y locales continúen fortaleciendo su defensa jurídica e identificando con claridad sus pasivos por demandas judiciales en contra, los soportes jurídicos y administrativos de los mismos y los pagos correspondientes a ese rubro.

4.7 Mejorar la Calidad y Oportunidad de la Información Fiscal y Financiera

La ausencia de información confiable, consistente y oportuna es un riesgo para la consolidación de la sostenibilidad fiscal territorial. Gracias a los avances del FUT y del CHIP se ha reducido de forma significativa este riesgo. El FUT se ha racionalizado la captura de información sobre ejecución presupuestal por parte de diversas entidades del gobierno nacional y del Banco de la República a las ET; igualmente, des de su entrada en operación, logró ampliar la cobertura y mejorar la calidad y oportunidad de los reportes ⁽⁶⁰⁾.

Como resultado, fue posible disminuir la carga administrativa de las ET en materia de reportes a entidades del gobierno nacional y fomentar una cultura de uso de los datos FUT al interior del gobierno nacional.



60. Prueba de ello es que actualmente es posible consultar a través de la página www.chip.gov.co la siguiente información trimestral que las ET, incluidos los resguardos indígenas, reportan al FUT: ejecuciones presupuestales (ingresos y gastos); las asignaciones directas por regalías; la situación de tesorería; la composición de los ingresos y gastos de los Fondos de Salud; el detalle de los recursos contratados para agua potable y saneamiento básico, la inversión en favor de la población desplazada por la violencia, y los saldos y condiciones de la deuda pública (anual).

Sin embargo, de cara al ingreso del país a la OCDE, lo cual implica adoptar la metodología de causación del FMI 2001 en la estimación de los resultados fiscales del sector público colombiano⁽⁶¹⁾, surge el reto de continuar mejorando la calidad y oportunidad de la información fiscal territorial en los siguientes aspectos:

- a. Adoptar un plan único de cuentas con clasificadores y códigos únicos de los ingresos y gastos empleados para hacer los registros presupuestales⁽⁶²⁾. En este aspecto lo ideal sería unificar este plan de cuentas del FUT con el del CGR presupuestal⁽⁶³⁾.
- b. Adoptar una clasificación económica y funcional del gasto; diseñada, de acuerdo con el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI 2001 (MEFP), para evaluar los impactos de las políticas públicas sobre los activos y pasivos públicos⁽⁶⁴⁾.
- c. Integrar los nuevos clasificadores de gasto al plan único de cuentas con el fin de avanzar hacia la programación y evaluación de presupuestos por programas; lo cual, a su vez, permitiría mejorar la evaluación del impacto de las políticas públicas sectoriales a nivel regional y local.



61. En la actualidad Colombia emplea la Metodología FMI 1986 para calcular los resultados fiscales del sector público consolidado. Las principales ventajas de adoptar la metodología FMI 2001 serían: armonizar el sistema de cuentas nacionales y las normas internacionales de contabilidad presupuestal del sector público; integrar el sistema de estadísticas fiscales con las estadísticas monetarias y financieras; identificar el impacto de la totalidad de los compromisos de gasto, incluyendo aquellos pendientes de completar su ciclo presupuestal, sobre la situación fiscal, pues la MEFP 2001 registra además de los movimientos de efectivo (base caja) los movimientos económicos en el momento de su causación (base devengado); verificar la consistencia de los movimientos presupuestales y los registros contables de activos y pasivos; evaluar los resultados fiscales considerando de forma integral la capacidad de los gobiernos para cubrir la totalidad de sus pasivos con sus activos disponibles, pues se fundamenta en un análisis del patrimonio neto, similar al empleado para valorar la situación financiera de las empresas del sector privado, es decir examina la relación entre activos y pasivos; estimar de forma consistente los resultados fiscales por encima de la línea (ingresos y gastos) y por debajo de la línea (financiamiento), al asegurar la integración de los registros presupuestales y movimientos financieros y contables, al armonizar los clasificadores presupuestales con el plan de cuentas de la contabilidad; unificar el inventario de unidades gubernamentales empleado para hacer los cálculos los resultados fiscales del sector público consolidado.

62. En la actualidad no existe un plan único de cuentas a nivel territorial. La Contraloría General de la República tiene su propio catálogo de cuentas, diseñado para fines de control fiscal, el FUT dispone de un catálogo de cuentas diferente al de la Contraloría; y las ET, en ejercicio de su autonomía constitucional y legal, tienen catálogos de cuantas presupuestales independientes.

63. En ausencia de dicho plan de cuentas sería mínima la probabilidad de integrar de forma consistente los movimientos presupuestales con la contabilidad de activos y pasivos; tal como lo demandan los procesos tanto de agregación como de consolidación de resultados de la Metodología FMI 2001. En otras palabras, al aplicar la metodología FMI 2001 sin un plan único de cuentas sería alto el riesgo de encontrar resultados inconsistentes en el momento tanto de la agregación como de la consolidación de unidades territoriales de gobierno, en especial entre los datos presupuestales (resultado operativo neto) y los resultados contables (patrimonio neto).

64. De acuerdo con esta metodología, no tendría sentido diferenciar entre gastos de funcionamiento e inversión de forma taxativa, pues el gasto destinado por ejemplo a construir una escuela (clasificado como formación de capital fijo), requiere de gastos operativos permanentes como por ejemplo el pago del personal docente para que dicho esfuerzo fiscal genere efectivamente un activo público.

d. Homologar las categorías de ingresos y gastos empleadas para estimar los indicadores de las leyes 617/00 y 358/97 con los clasificadores del MEFP 2001 y de esta forma continuar calculando los límites legales de gasto y deuda en armonía con las leyes de responsabilidad fiscal vigentes ⁽⁶⁵⁾.

e. Unificar los sistemas de captura de la información presupuestal y contable de las EDS así como el correspondiente a las transferencias fiscales recíprocas entre ET y EDS⁽⁶⁶⁾.

f. Integrar el sistema de registro de la deuda pública territorial con la contabilidad pública; lo cual, a su vez, implica vincular los sistemas de captura de información sobre los saldos trimestrales de la deuda pública territorial con la información correspondiente a los movimientos trimestrales.

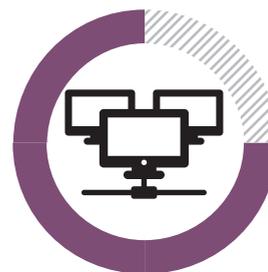
En línea con todo lo antes mencionado, persiste el reto de seguir avanzando en el fortalecimiento del FUT, en relación con el mejoramiento de las herramientas de captura y control de calidad de la información allí contenida.

Sobre el particular retos puntuales son:

a. Fortalecer los mecanismos de sanción a las ET por incumplimiento y/o deficiencias en el reporte, con fundamento a lo dispuesto en las leyes 617/00, 715/01, el decreto ley 028 de 2008 y el artículo 19 de la ley 1450 de 2011.

b. Incluir un reporte específico sobre la información presupuestal de los establecimientos públicos de cada ET;

c. Racionalizar las categorías de información, de tal modo que el FUT se especialice, tal como lo establece el



65. La clasificación funcional del gasto no permite evaluar el cumplimiento de los límites de gasto fijados en la ley 617/00 ni tampoco los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la ley 358/97: no se basa en la actual distinción entre gastos de funcionamiento e inversión, definidas en dichas normas, pues emplea sistemas de clasificación presupuestal distintos (económicos, funcionales y sectoriales).

66. La consolidación de resultados fiscales del MEFP 2001 incluye administraciones centrales (ET) y EDS; y el FUT está diseñado únicamente para capturar datos de ET. Así las cosas, las alternativas futuras para capturar la información que demanda el cálculo de los resultados fiscales del sector público consolidado empleando la metodología FMI 2001 serían: rediseñar el FUT para capturar información presupuestal de las EDS; obtener la información presupuestal de EDS de la Contraloría General de la República; crear un nuevo sistema especial de captura de información fiscal para EDS.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las normas de disciplina fiscal han sido claves para la superación de la crisis fiscal de los territorios y para garantizar la sostenibilidad desde entonces; las mismas que se han venido renovando y posiblemente todavía admiten mejoras. Ellas son, además, la garantía para las comunidades, que esperan de los funcionarios públicos el manejo transparente de los recursos previstos para atender sus necesidades.

Esas normas son hoy un activo valioso del país en la medida en que han contribuido a marcar la diferencia de Colombia con el contexto internacional y, por tanto, deben conservarse y defenderse sin perjuicio de que deban remozarse con el paso del tiempo y los cambios de los tiempos y la tecnología, especialmente para desalentar a quienes se resisten a acatarlas.

Es indispensable avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de gestión territorial por dos vías: la integración de equipos de funcionarios idóneos y responsables, expertos en el manejo de las finanzas de la entidad territorial y comprometidos con la misión y la visión de la institución, y el impulso decidido a la consolidación del Sistema integrado de información y administración financiera y el plan único de cuentas.

Una buena fiscalidad es apenas uno de los componentes requeridos para lograr el objetivo del desarrollo regional, y por eso el fortalecimiento institucional no solo del nivel subnacional sino también del nacional resulta fundamental. Desde luego que el Programa de Fortalecimiento Institucional debe evitar cometer los errores del pasado y convocar a todas las instancias relacionadas con el proceso de descentralización, para asegurar que todos en la entidad están mirando y caminando hacia el mismo norte.

La insolvencia fiscal territorial de finales de los años noventa atentó contra la estabilidad macroeconómica del país y el avance de la descentralización. De ahí que erigir la disciplina fiscal en un propósito nacional debe formar parte de la agenda prioritaria en el seno de la administración pública como un todo.



La ausencia de disciplina y responsabilidad fiscal llevó a la formación de una estructura de gasto corriente sobredimensionada y financiada con crédito. Este esquema financiero terminó por generar una crisis de insolvencia sistémica cuando aumentaron las tasas de interés y se desaceleró la economía, en un entorno de crisis financiera internacional de los mercados emergentes.

La puesta en marcha de una política estatal de responsabilidad fiscal inició el camino de la estabilidad fiscal territorial en el primer decenio del siglo XXI. La crisis se transformó en una oportunidad para adoptar reglas fiscales que sustentaron la puesta en marcha de un modelo de descentralización con responsabilidad fiscal.

Esa política de responsabilidad fiscal, que debe mantenerse y en lo posible perfeccionarse- teniendo en cuenta la dinámica de las finanzas públicas en los territorios, evitó un masivo rescate del gobierno nacional de los fiscos departamentales y municipales que hubiese llevado al colapso de la descentralización y a un grave deterioro de la confianza pública en la capacidad del Estado para preservar su solvencia financiera.

La continuidad de esa política favoreció la solvencia fiscal territorial. Los ingresos de recaudo propio aumentaron en términos reales, los gastos de funcionamiento crecieron acorde con la disponibilidad real de ingresos recurrentes para financiarlos, el balance fiscal se mantuvo equilibrado, se expandió la inversión pública de forma sostenible y se estabilizó el saldo de la deuda pública, incluso a pesar de la incertidumbre suscitada en la economía mundial por la crisis financiera de 2008.

Son muchos los logros positivos y ello justifica su defensa con un espíritu crítico y renovador, en beneficio de los municipios, distritos y departamentos, pero especialmente de las comunidades residentes en esos territorios.

Los acuerdos de reestructuración de pasivos han generado con éxito efectos positivos sobre la estructura financiera de las ET que lo han ejecutado, materializados en el saneamiento total de las acreencias vencidas, así como la normalización de la operación de la entidad. Lo anterior a



través de la superación de las restricciones presupuestales que antes de la suscripción del acuerdo impedían el pago de oportuno del pasivo corriente y, por ende, creaban condiciones de insolvencia financiera dada la presión de los acreedores que, en muchos de los casos, alcanzaban por vía judicial el embargo de los recursos de la ET.

Gracias a su buen desempeño fiscal, las ET acumularon importantes activos financieros líquidos en el sistema financiero nacional; hoy la mayoría de las ET pueden expandir la inversión preservando su sostenibilidad fiscal a lo largo del ciclo económico y consolidar su papel como impulsoras del desarrollo regional.

A propósito de desempeño fiscal, un desafío muy importante es el de la reducción, y en lo posible la eliminación del rezago presupuestal, tarea que implica trabajar en los siguientes aspectos: fortalecer la capacidad de gestión de las ET en programación y ejecución presupuestal; conciliar la aplicación de las normas que ordenan minimizar el uso de las reservas presupuestales con aquellas que ordenan hacer un uso racional de las vigencias futuras; conciliar la ejecución presupuestal del SGR con la de los demás recursos de las ET, puesto estos recursos se rigen por sistemas de ejecución presupuestal diferentes; racionalizar las rentas de destinación específica, y fortalecer la capacidad de gestión del Estado respecto a los procesos y procedimientos administrativos de contratación pública.

Vale la pena tener en cuenta que la estabilidad fiscal territorial puede verse opacada por la realidad de un país que afronta grandes retos para superar la pobreza y la desigualdad, para cerrar las brechas de desarrollo entre regiones, y para mejorar la prestación de bienes y servicios públicos. A propósito, debe hacerse claridad sobre la posibilidad que la aplicación de esa política tiene precisamente para abordar con éxito tales retos.

La mayor fortaleza de los fiscos territoriales está directamente relacionada con la competitividad y diversidad de la estructura económica de las regiones. Por eso, el desarrollo regional y la sostenibilidad fiscal son objetivos unidos por un eje común: el uso productivo de los recursos públicos.



Es muy importante recordar que la disponibilidad de estructuras productivas competitivas, diversificadas con altos estándares de equidad, bienestar social y preservación medioambiental son elementos que generan las bases económicas e institucionales requeridas para salvaguardar las finanzas territoriales de los vaivenes que pueda tener la economía global.

Desde esta óptica, la responsabilidad fiscal territorial es una condición necesaria pero no suficiente para consolidar la sostenibilidad fiscal territorial: la clave es el desarrollo regional y este es un propósito que debe inculcarse entre alcaldes y gobernadores, pues antes que nada cada municipio y cada gobernación debe alcanzar y mantener la sostenibilidad, lo cual se replicará en el nivel nacional.

Se requiere de una apropiada coordinación institucional como elemento crucial para afrontar retos como el fortalecimiento de los ingresos de recaudo propio, la conciliación de la aplicación de los límites de gasto de funcionamiento con la expansión de la inversión, la integración del monitoreo seguimiento y control del SGP con el del SGR con miras a mejorar la calidad de la ejecución del gasto público, y el fomento de la asociación entre ET para ejecutar proyectos de inversión de alto impacto en el desarrollo regional, entre otros.

Debe mantenerse la mira puesta en las entidades descentralizadas (EDS) de alcaldías y gobernaciones, pues ellas pueden convertirse en un palo que atasque la rueda de la locomotora del desarrollo.

La salud financiera de las EDS es vital para garantizar la provisión de servicios esenciales para el bienestar social y el funcionamiento de las economías regionales en materia de salud, servicios públicos domiciliarios, transporte masivo e infraestructura urbana.

En este sentido es preciso lograr que los criterios de distribución y uso tanto de las regalías, el SGP y el recaudo propio fomenten una provisión eficiente de los bienes y servicios públicos.



Bibliografía



Ahmad, E., Vehorn, C., Brosio, G., & Spahn, B. (1995). Colombia: Reforma a la tributación territorial y del sistema de transferencias. Bogotá: Fondo Monetario Internacional.

Azul del Villar, Lili Liu, Edgardo Mosqueira, Juan Pedro Schmid, and Steven B. Webb, (2013) Colombia: Subnational Insolvency Framework, World Bank, Washington, DC.

Banco de la República. (2003 - 2007). Boletín Semestral de Finanzas Públicas Territoriales.

Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Recaudar No basta: Los impuestos como instrumento de Desarrollo

Banco Mundial. (1996). Colombia reforming the Decentralization Law: Incentives for an effective Delivery of Services. Washington.

Braun, M., & Gadano, N. (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina. Revista de la CEPAL.

Braun, M., & Llach, L. (2010). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional - una propuesta metodológica para establecer y evaluar resultados. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cáceres, C., Corbacho, A., & Medina, L. (November de 2010). Structural breaks in fiscal performance: Did Fiscal Responsibility Laws have anything to do with them? International Monetary Fund Working Paper.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1993). Descentralización Fiscal: Marco Conceptual. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). Cambio Estructural para la Igualdad. Una Visión Integrada del Desarrollo Santiago de Chile.

Congreso de la República. (13 de Septiembre de 2006). Gaceta del Congreso No. 366 de 2006.

Exposición de Motivos Proyecto de Acto Legislativo No 11 de 2006 Senado. Bogotá.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras. (2008).

Política de saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales. Bogotá: Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República. (2002-2007). Situación de las finanzas del Estado. Bogotá.

Contraloría General de la República. (2009). Sistema General de Participaciones. Análisis y resultados de los hallazgos del proceso auditor. Plan General de Auditoría 2009. Bogotá.

DAF: Guía para la Ejecución, Monitoreo, Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones. Bogotá, octubre de 2013.

DAF "Efectos de la Ley de Quiebras (Ley 550 de 1999) en las Entidades Territoriales". Bogotá, 2014.

Iregui, A. M. (2004). El Impuesto Predial en Colombia: Factores explicativos del Recaudo. Banco de la República.
Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia (Versión preliminar para comentarios). Bogotá: Banco de la República.

Liu, Lili, and Michael Waibel (2009) Subnational Insolvency and Governance: Cross-Country Experiences and Lessons. In *Does Decentralization Enhance Service Delivery and Poverty Reduction?* ed. Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio, 333–76. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Lane, T. (1993). Market Discipline. IMF Staff Papers, vol. 40-41.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1997). Ley 358 de 1997.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999 - 2011). Memorias de Hacienda al Congreso. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1999). Fondo Nacional de Pensiones de las ET - FONPET - Ley 549 de 1999. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2001). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Por medio del cual se crea el Estatuto de Ingresos Territoriales". Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2008). Cartilla Ley 617 de 2000.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). Exposición de Motivos al Proyecto de Ley "Por el cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). Guía Metodológica para la Elaboración del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Fortalecimiento Institucional de las Empresas Sociales del Estado. Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). Presentación Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero - Empresas Sociales del Estado. Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal. (2013). Informe primer proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas de saneamiento fiscal y financiero que debieron adoptar las ESE categorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en Riesgo Medio o Alto, Bogotá .

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. . (2005). Sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales. Bogotá: Boletín de Coyuntura Fiscal No. 3.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2002-2012). Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos. Bogotá.

Ministerio de hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2008). Análisis del Impacto Fiscal de las Entidades Descentralizadas Subnacionales en Colombia a Diciembre de 2006. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2008). Análisis del Marco Institucional de Responsabilidad Fiscal Aplicable a las Entidades Descentralizadas Subnacionales en Colombia. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2008). Fondo Nacional de Pensiones de las ET - FONPET - Ley 549 de 1999. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2008). La Ley 550 en las ET y Descentralizadas del Nivel Territorial. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2008). Ley 819 de 2003. Cartilla de Aplicación para ET.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2008). Ley 819 de 2003. Cartilla de Aplicación para ET.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2009). 10 años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2009). Guía Metodológica para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2011). Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los Recursos del Sistema General de Participaciones Vigencia 2011. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2011). Propuesta Metodológica para identificar riesgos fiscales de las entidades descentralizadas subnacionales. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal. (2013). Estimación Resultados Fiscales de Gobernaciones y Alcaldías Capitales Enero a Diciembre de 2012. Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. (2011). Obligaciones Contingentes. La Experiencia Colombiana. Bogotá.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Notas Fiscales No. 2. (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Notas Fiscales No. 2. (2011). Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías. Exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional que busca crear el Sistema General de Regalías. Bogotá D.C.

Polackova, H. (1999). Pasivos contingentes del Estado: Un riesgo fiscal oculto. Finanzas y Desarrollo, Vol. 36, No.1. Restrepo (editor), D. I. (2006). Historias de la descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA. Bogotá: Universidad Nacional de Coombia.

Restrepo, J. C. (2000). Nuevos rumbos para la descentralización. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Restrepo, J. C. (2006). El rescate de las fiananzas territoriales. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, Corporación Pensamiento Siglo XXI.

Sánchez Torres, Fabio. "La Descentralización en Colombia: El desempeño Fiscal de las Entidades Subnacionales". Banco Interamericano de Desarrollo. Bogotá, 2008.

Urrea, N. (1999). El Departamento en Colombia. Tesis de grado. Universidad Nacional de Colombia.

Villa, A. L., Urrea, N., & Guío, E. (2001). Características del endeudamiento territorial en Colombia 1990-2000. Bogotá.

Villa, A. L., Urrea, N., & Guío, E. (2004). Principales efectos de la política de ajuste fiscal territorial en Colombia. Bogotá.

Wiesner, E. (1994). Fiscal Decentralization an Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity. Working Papers.

Wiesner, E. (1997). La Economía Neoinstitucional, la Descentralización y la Gobernabilidad Local. Descentralización Fiscal en América Latina. CEPAL/GTZ.

World Bank. (1996). Reforming the Decentralization Law: Incentives for an Effective Delivery of Services.

Findeter es el Banco de Desarrollo Regional creado por el Gobierno Nacional desde hace 25 años para impulsar y financiar la sostenibilidad de la infraestructura en Colombia. Desde el año 2011, la Financiera del Desarrollo transformó su naturaleza jurídica, lo cual le permitió complementar su misión como Entidad de redescuento y prestar asistencia técnica y asesoría en la planeación y la formulación estratégica de proyectos, con el fin de “apoyar el desarrollo sostenible del país, generando bienestar en las regiones”.

Findeter actúa como articulador de la política pública de diferentes Ministerios y agencias de

cooperación, a través de las diferentes fuentes de financiamiento, participando en el ciclo completo de la ejecución de proyectos, apoyando los procesos de planeación en las ciudades, identificando y priorizando intervenciones estratégicas, brindando asistencia técnica en su estructuración, y financiando el desarrollo de las mismas.

Para esto, la Financiera trabaja en la materialización de programas que tienen como objetivo impulsar el desarrollo sostenible de las regiones y brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: “Ciudades Sostenibles y Competitivas”, “Ciudades Emblemáticas” y “Diamante Caribe y Santanderes de Colombia”.



Universidad Tecnológica de Santander

**NUESTRO
PROYECTO
DE VIDA ES
COLOMBIA**

Corrección de Estilo y Diagramación financiada
por la Cooperación del Gobierno Suizo-SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C., Colombia