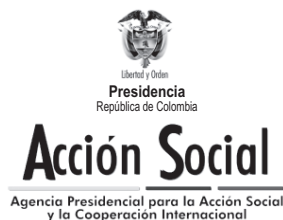


Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las ENTIDADES TERRITORIALES





www.dnp.gov.co

Dirección
Carolina Rentería

Subdirección
Andrés Escobar Arango

Secretaría General
Elizabeth Gómez

Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible
Oswaldo Abarón Porras Vallejo

Grupo Análisis al Financiamiento
del Desarrollo Territorial
William Augusto Jiménez Santana
José Lenin Galindo Urquijo
Angélica Nieto Rocha
José Alirio Salinas Bustos
Juan David Casas Maldonado
Luz Patricia Cano Muñoz

Técnicas para el análisis de la gestión financiera
de las entidades territoriales
ISBN 978-958-8340-40-1

Bogotá, D.C., diciembre de 2008

Grupo de Comunicaciones
y Relaciones Públicas
Luz Dary Madroñero Pachón
Luz Ángela Andrade Arévalo
Carmen Elisa Villamizar Camargo

Diagramación e Impresión
Imprenta Nacional de Colombia
Carrera 66 No. 24-09

© Departamento Nacional de Planeación, 2008
Calle 26 No. 13-19
Teléfono: 381-5000
Bogotá, D.C., Colombia

Impreso y hecho en Colombia
Printed in Colombia

Contenido

Presentación	7
Introducción	8
Capitulo I. El diagnóstico	9
I. Recopilación de datos y variables necesarias	11
A. Fuentes de información	11
1. Orden departamental	12
2. Orden municipal	13
B. Construcción de indicadores	14
1. Indicadores socioeconómicos	17
2. Indicadores institucionales	17
3. Indicadores financieros	18
C. Análisis de resultados	18
II. Elaboración del diagnóstico	19
Capitulo II. Guía metodológica para el análisis coyuntural de las finanzas territoriales	21
I. Situación presupuestal: instructivo	23
A. Ingresos corrientes	24
B. Recursos de capital	24
C. Pagos	25
D. Cuentas por pagar	25
E. Balance	25
II. Situación de tesorería: instructivo	25
A. Disponibilidades	26

B. Exigibilidades.....	26
C. Situación de tesorería.....	27
III. Movimiento mensual de tesorería	27
A. Disponible a principio de mes	32
B. Recaudos del mes.....	32
C. Pagos durante el mes	32
D. Crédito de tesorería.....	33
E. Exigibilidades a fin de mes	33
IV. Contabilidad pública.....	33
Capítulo III. Metodología para el análisis financiero.....	35
I. Sistema de Operaciones Efectivas de Caja.....	37
A. Clasificación de las cuentas.....	37
II. Bases del análisis estructural.....	42
A. Análisis cuantitativo.....	42
B. Análisis cualitativo: modelo de flujograma	62
III. Análisis de la estructura de gestión financiera en las entidades territoriales.....	64
A. Estructura orgánica.....	64
B. Métodos.....	65
C. Procedimientos.....	67
IV. Metodología propuesta para la proyección financiera en las entidades territoriales.....	67
A. Primer escenario.....	67
B. Segundo escenario.....	70

Capítulo IV. Metodología para determinar la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales - ley 358 de 1997	73
I. Alternativas de análisis de capacidad de endeudamiento y la inversión posible con apalancamiento para las anteriores proyecciones	81
A. Alternativa 1.....	81
B. Alternativa 2.....	85
II. Ejemplo de aplicación general	91
A. Ingresos propios	91
B. Recursos del Sistema General de Participaciones - SGP	92
C. Recursos del crédito y servicio de la deuda.....	93
D. Gastos corrientes y gastos de funcionamiento.....	94
E. Inversión social.....	95
F. Ahorro/desahorro Corriente.....	96
G. Déficit o superávit total.....	96
H. Conclusiones y recomendaciones.....	96
Capítulo V. Metodología para determinar la viabilidad fiscal de las entidades territoriales - ley 617 de 2000	99
I. Programación presupuestal del gasto de funcionamiento	101
II. Viabilidad fiscal	103
A. ¿Qué es un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?	104
B. Límites de gasto: valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios	105
C. Límites para los gastos de los concejos municipales y distritales	105
D. Límites para los gastos de las contralorías	106
E. Límites para los gastos de las personerías distritales y municipales	107

F. ¿Cuáles son los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios y distritos?	108
G. ¿Qué se debe descontar de los gastos de funcionamiento?.....	110
III. Herramientas para analizar la viabilidad fiscal de una entidad territorial y para la elaboración de los programas de saneamiento fiscal y financiero	111
A. El diagnóstico financiero e institucional	111
B. Herramientas para la realización del diagnóstico financiero	111
C. Plan de metas, medidas y acciones	115
D. Cronograma de Ejecución.....	118
E. Costo del programa de saneamiento fiscal y fuente de financiación	119
F. Proyecciones de los escenarios de evolución de las finanzas públicas	119
Capítulo VI. Metodología para la formulación del marco fiscal de mediano plazo - ley 819 de 2003.....	121
I. Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–	123
Anexos	129
Anexo 1. Indicadores financieros.....	129
Anexo 2. Indicadores sectoriales.....	139
Anexo 3. Planes de desempeño.....	147
Anexo 4. Pronósticos.....	151

Presentación

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) ha elaborado las **Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales**, documento dirigido principalmente a los mandatarios territoriales y a sus equipos de gobierno, con el propósito de contribuir con herramientas para el proceso adecuado de planificación financiera de las entidades territoriales.

La presente publicación busca brindar apoyo a los departamentos y municipios, con orientaciones sobre las diferentes técnicas relacionadas con el análisis y la gestión de sus entidades desde los aspectos financieros, con la intención de ir más allá de cumplir con las normas de ajuste fiscal y racionalización del gasto o los incentivos a la gestión fiscal; en síntesis, para que se planifique el fortalecimiento fiscal de sus entidades en aras de consolidar el proceso de descentralización fiscal con entes locales viables y sostenibles en el largo plazo.

Se busca que en las entidades territoriales, además de dedicarse a elaborar instrumentos de planificación financiera, informes y reportes para cumplir con una obligación legal y evitar incurrir en una presunta irregularidad por incumplimiento de disposiciones normativas, los involucrados en el proceso presupuestal y financiero de los municipios y departamentos se apropien de esas técnicas y las adopten en sus labores cotidianas.

Esta metodología no pretende limitar el análisis a los indicadores propuestos, sino proporcionar un punto de partida. Cada entidad territorial tiene particularidades que el analista debe explorar y que posiblemente no estén consideradas porque aquí se recogen los aspectos más generales; aún así, se enfatiza en la gestión financiera territorial. Para los demás indicadores, se realiza una breve referencia y se presenta un inventario detallado como guía para las entidades territoriales.

El documento se divide en siete partes: en el capítulo 1 se suministran elementos para la elaboración de un diagnóstico de la entidad territorial en los campos socioeconómico, financiero e institucional; para esto se presenta una pauta para la recopilación de información útil para la construcción de indicadores.

El capítulo 2 es una propuesta metodológica para el análisis coyuntural de las finanzas territoriales y para evaluar la gestión a través de indicadores básicos sociales, económicos, financieros e institucionales, que brinda elementos para el análisis de la situación presupuestal, de tesorería y del movimiento mensual del tesoro.

El capítulo 3 es una guía para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales; se divide en cuatro partes: la primera, refiere la metodología de análisis de la estructura financiera de las entidades territoriales según el sistema de Operaciones Efectivas; la segunda, presenta las bases para el análisis estructural; la tercera constituye una guía para el análisis de la estructura de la gestión financiera; y la cuarta parte, contiene una breve síntesis de la metodología propuesta para elaboración de la proyección financiera.

El capítulo 4, es una guía metodológica para el análisis de la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales. Por otro lado, el capítulo 5, propone una metodología para determinar la viabilidad fiscal de las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en la Ley 617 de 2000.

El capítulo 6, desarrolla una metodología para la formulación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, trazado por la Ley 819 de 2003. El último capítulo corresponde a los anexo gestión financiera de las entidades territoriales.


CAROLINA RENTERÍA
Directora General del DNP

Introducción

En el marco de la Visión Colombia II Centenario planteada para 2019, uno de los objetivos centrales es el de construir un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos en todos sus niveles. Particularmente en el marco de este objetivo, es responsabilidad de los mandatarios locales y sus equipos de trabajo la consolidación de la estrategia de fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial, a través de dos principios rectores: Una Descentralización eficaz y un Ordenamiento territorial flexible.

La sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales implica que para el año 2019 el país deberá contar con un sistema de financiamiento territorial sostenible, que les permita a los entes territoriales proveer la atención adecuada a las competencias asignadas, con base en parámetros de equidad, eficiencia y equilibrio en el desarrollo regional.

Uno de los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las metas de tener una descentralización eficaz y un ordenamiento territorial flexible, es consolidar departamentos y municipios viables y sostenibles desde el punto de vista fiscal, expresado en ingresos tributarios crecientes, endeudamiento controlado con capacidad de pago, pasivos pensionales provisionados, gasto de funcionamiento controlado, mayores ahorros de recursos para inversión como complemento de las transferencias nacionales en las competencias asignadas y desarrollo económico local convergente en el largo plazo.

Para la construcción de entidades territoriales viables y sostenibles desde el punto de vista fiscal, el punto de partida, además de las normas de ajuste y responsabilidad fiscal, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, partiendo de determinar y tener claridad sobre sus necesidades y problemas, así como sus causas y consecuencias, de tal manera que en adelante se tomen decisiones financieras futuras acertadas y con responsabilidad fiscal. Con este fin, es indispensable contar con un sistema de información territorial integrado, que posibilite la construcción de indicadores claros, apropiados y que puedan ser utilizados en la elaboración de un diagnóstico social, económico y financiero, que haga posible el análisis detallado de la región y la formulación de políticas, planes, programas y presupuestos acertados y adecuados según las características de cada entidad territorial.

En este sentido, esta guía metodológica tiene el propósito de brindar herramientas en los aspectos socioeconómico, financiero e institucional que permitan:

- Tener conocimiento detallado de la entidad territorial.
- Identificar sus problemas más relevantes.
- Realizar análisis de la gestión financiera.
- Atender la problemática identificada.
- Evaluar el cumplimiento de las normas de ajuste vigentes.

Capítulo I.

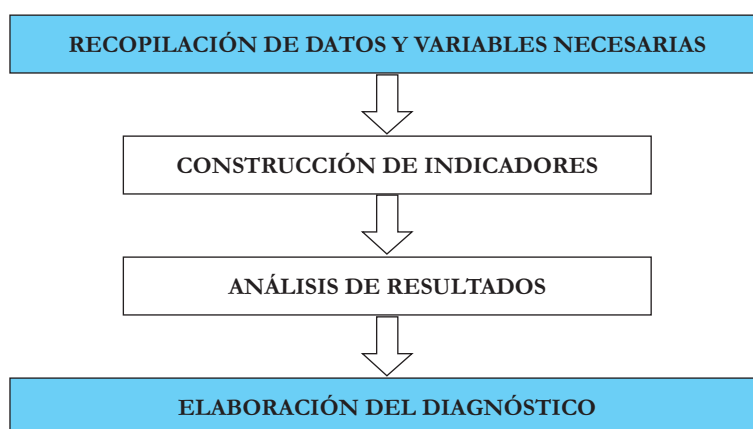
El diagnóstico

La elaboración del diagnóstico territorial tiene básicamente dos finalidades: en primer lugar, tener un conocimiento detallado de todos los problemas y necesidades que aquejan a la comunidad y, en segundo lugar, servir de referencia para precisar los recursos, capacidades y potencialidades con que cuenta la entidad territorial que permitan enfrentar los problemas y necesidades identificadas.

Un diagnóstico debe tener por lo menos los siguientes elementos:

Gráfico 1

Estructura para la elaboración del diagnóstico



I. | Recopilación de datos y variables necesarias

La descripción del territorio, de la situación actual de la entidad territorial (tanto a escala sectorial como financiera e institucional y, si es posible, la recopilación de variables que permitan realizar un recuento histórico del territorio) y de la definición de los problemas más importantes de la comunidad es elemento básico que se debe tener en cuenta para la recolección de datos y variables que permitan realizar el diagnóstico.

En el anexo 2 se señalan algunas de las variables sectoriales indispensables para el conocimiento del territorio; algunas deben ser obtenidas para un período considerable de tal manera que permita el análisis actual e histórico de la entidad territorial.

A. Fuentes de información

El análisis socioeconómico, financiero, institucional y de gestión territorial implica un estudio de orden departamental y municipal, de conformidad con la unidad estadística seleccionada. Por ejemplo, se

puede analizar solamente el gobierno central municipal o únicamente las entidades descentralizadas del departamento, o municipio, etc.

Para la recolección de los datos, se pueden estudiar las siguientes posibilidades:

- Censo o enumeración completa.
- Enumeración por muestreo.
- En forma combinada de censo y muestreo.
- Elaboración de resúmenes estadísticos con base en datos administrativos.
- Obtención de estadísticas derivadas de otros ejercicios estadísticos (fuentes de datos de instituciones públicas).
- Recopilación de resultados estadísticos propios o ajenos.
- Consulta a la comunidad (la comunidad, organizadamente, puede proporcionar elementos clave para la posterior elaboración del diagnóstico).
- Autoenumeración, sea por correo o de cualquier otra forma.
- Entrevista personal directa, por medios de telecomunicaciones (teléfono, internet, etc.).
- Observación directa de los hechos o fenómenos.
- Formas mixtas.
- Otras formas de recopilación de datos.

Dependiendo del objetivo del estudio, es posible realizar los análisis según los siguientes niveles de desagregación:

1. Orden departamental

Cuando se realiza el análisis del orden departamental, se debe tener en cuenta tanto el departamento como administración central como su desagregación por municipios.

a. Gobiernos centrales

Conformado por las asambleas, los despachos de las gobernaciones, las secretarías, los departamentos administrativos y las oficinas y dependencias cuyo financiamiento dependa directamente de las gobernaciones.

En cuanto a la parte financiera, los programas de gasto de las dependencias mencionadas en el primer párrafo hacen parte del Presupuesto General de cada división administrativa seccional y se financian con los ingresos recibidos por la Tesorería Departamental.

Si el objetivo es analizar únicamente el gobierno central del orden departamental, las fuentes de información para la parte financiera son: las contralorías, las secretarías de hacienda y las tesorerías de los departamentos. Por otro lado para obtener información socioeconómica se puede acudir a las secretarías de salud, educación, planeación, tránsito y transporte, entre otras; sin embargo el sector privado, a través por ejemplo de las cámaras de comercio, las universidades, los centros de investigación, también posee información de las entidades territoriales.

Otra fuente importante para obtener información socioeconómica del orden departamental son los municipios, por ser base fundamental del departamento, a través de las dependencias del gobierno central municipal; asimismo, el gobierno nacional cuenta con entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, entre otras, las cuales tienen entre sus funciones garantizar información estadística y sectorial del país.

b. Entidades descentralizadas

En este nivel se ubican las entidades cuya gestión administrativa – aunque subordinada al gobierno central – se realiza con relativa independencia y que aunque cuentan con presupuestos propios, cumplen funciones de administración pública. También son descentralizadas las entidades departamentales de seguridad social, las empresas de servicios públicos, los establecimientos públicos y las empresas públicas, entre otras, de las categorías administrativas definidas genéricamente en la Ley 489 de 1998 como sector descentralizado por servicios.

Las fuentes de información son las gerencias, las direcciones administrativas, las oficinas financieras y las tesorerías de las respectivas entidades.

c. Empresas públicas no financieras

A esta categoría corresponden las empresas públicas que elaboran y venden productos y/o bienes y servicios al público en gran escala, tales como las industrias licoreras, las loterías, las empresas departamentales de energía eléctrica, las centrales de teléfonos, entre otras.

La información financiera de este nivel se ubica en las gerencias, las subgerencias financieras, las divisiones financieras y contables y las tesorerías.

2. Orden municipal

a. Gobiernos centrales

Están conformados por las alcaldías, los concejos municipales, las secretarías, las personerías, las contralorías, los departamentos administrativos y demás oficinas y dependencias que hagan parte integral del presupuesto municipal.

La información socioeconómica se obtiene de los estudios que las dependencias del gobierno central municipal han realizado, así como del nivel medio o de estudios de entidades del nivel central. Por su parte, la información financiera se obtiene de las contralorías departamentales y municipales, las tesorerías y oficinas presupuestales y de contabilidad.

b. Entidades descentralizadas de los municipios

En general, este tipo de entidades se encuentra en las ciudades capitales y en algunas “intermedias”. Se refieren a fondos e instituciones de valorización, vivienda, deportes, entidades encargadas de la recreación y la cultura, las entidades que prestan servicios de salud, servicios públicos, etc.

Para el análisis financiero de estas entidades se puede consultar las contralorías, direcciones, gerencias, divisiones financieras y contables y tesorerías de las respectivas entidades.

c. Empresas públicas no financieras de los municipios

Corresponden fundamentalmente a las empresas de servicios públicos municipales. Las fuentes de información son las contralorías, gerencias, subgerencias financieras y tesorerías de las respectivas entidades.

d. Cámaras de Comercio

Las cámaras de comercio son entidades privadas sin ánimo de lucro que ofrecen servicios empresariales, servicios delegados por el Estado y programas cívicos y sociales. En ocasiones, las cámaras de comercio realizan estudios, análisis, prestación de servicios a los empresarios y la comunidad, razón por la cual sirven como herramienta de información socioeconómica.

B. Construcción de indicadores

Luego de efectuar la recolección de datos, se procede a darle valor a la información, es decir, a la construcción de indicadores, lo cual no es otra cosa que el análisis o medición de las variables recopiladas.

Un indicador es una herramienta que permite observar la evolución de una variable, medir y evaluar la gestión de una organización y realizar el seguimiento y la evaluación periódica de aquellas características de algún servicio ofrecido a los ciudadanos que se consideren más relevantes. Los indicadores por sí solos no evalúan, sino que suministran información para profundizar en áreas específicas que permitan el mejoramiento continuo de la entidad.

Los indicadores permiten obtener información sobre los atributos e impactos de un producto, como también de las características de los procesos. De esta forma, la evaluación consiste en efectuar

comparaciones a un proceso en intervalos regulares y mostrar los distintos estados en el tiempo de las variables.

Un indicador puede ser una relación matemática entre medidas, el suministro de información acerca del estado de un producto, proceso o sistema, o puede ser la proximidad asociada a metas previamente establecidas. Su análisis e interpretación deben ser claros, razonables y objetivos, para ello es necesario identificar los factores internos y externos que influyeron en los resultados alcanzados para así contextualizarlos, de tal forma que su análisis no desconozca que las entidades del Estado son ejecutoras de políticas económicas y sociales, permeadas por un sinnúmero de factores externos.

Existen varias técnicas para construir indicadores de evaluación y todas ellas convergen en que estos deben gozar de ciertas propiedades deseables, a saber:

- **Validez.** ¿Mide lo que se supone debe medir? El indicador es la medida de un concepto y como tal debe reflejar bien lo que se pretende medir. Si, por ejemplo, se busca medir la capacidad de pago de la deuda como concepto financiero y se define como indicador la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes del municipio la pregunta que surge es si esta es una buena medida del concepto capacidad de pago. Si este concepto implica determinar los recursos disponibles para pagar efectivamente la deuda, los ingresos corrientes no parecen ser una variable adecuada porque estos pueden estar comprometidos en su totalidad con el gasto corriente. De esta manera, el indicador definido de esta manera no es válido para el concepto que se quiere medir.
- **Precisión.** ¿Está el indicador definido de manera clara y sin ambigüedades? Siguiendo con el ejemplo de capacidad de pago, la variable que mejor mide este concepto es el ahorro operacional de manera que se debería utilizar en vez de los ingresos corrientes. Pero, además de ello, este ahorro debe estimarse como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes este último sin considerar los intereses de la deuda porque de lo contrario se estaría sesgando el resultado ya que se tomarían los intereses tanto en el numerador como en el denominador.
- **Confiabilidad.** ¿Producirán el mismo resultado dos mediciones del indicador para la misma política? Este aspecto es particularmente problemático cuando el indicador se basa en evaluaciones subjetivas o cuando se producen grandes problemas de muestreo, como en el caso de las encuestas de hogares.
- **Oportunidad.** ¿Está el indicador disponible para el período en que se requiere utilizar –mensual, semestral, anual–? Este problema se presenta con indicadores que requieren encuestas de hogares o dependen de estadísticas estatales, las que se publican con un retraso de varios años.
- **Posibilidad de comparación.** ¿Se puede usar el indicador para comparar válidamente los resultados de varios municipios? El ejemplo típico en este caso es el indicador de tributación per cápita. Para que sea válida la comparación entre municipios se requiere utilizar un ponderador que nivele las diferencias en la capacidad de las bases económicas o en los niveles de pobreza. En este caso se podría utilizar el NBI como ponderador.
- **Posibilidad de agregación.** ¿Es posible aplicar el indicador sin dificultad y válidamente a subregiones y subgrupos de la población (por ej., género, ingreso)?
- **Interpretabilidad.** ¿Un valor más alto (o más bajo) del indicador implica constantemente que el desempeño es mejor? En este sentido, es fundamental direccionar el indicador para que su interpretación

no dé lugar a ambigüedades, es decir, a un mayor valor del indicador mejor desempeño y un menor valor lo contrario.

- **Costo.** ¿Es manejable el costo? A menudo existe una solución de compromiso inevitable entre el costo, por una parte, y la validez, confiabilidad y oportunidad, por la otra.

Además de las consideraciones anteriores, es deseable que todos los indicadores sean expresados más bien en términos relativos y no absolutos (es decir, porcentajes o razones en lugar de números brutos) para facilitar la posibilidad de comparación. Además, el número final de indicadores debe ser lo más reducido posible para facilitar el análisis de las diversas dimensiones de desempeño.

Una Entidad Territorial interesada en lograr mayor desarrollo socioeconómico del territorio debe implementar un sistema de indicadores que permitan retroalimentar y evaluar la efectividad de las políticas que está llevando a cabo y que además permita la actualización por lo menos anual de los principales indicadores y variables; este tipo de metodologías sobre indicadores debe originar una transformación –si es el caso– de las políticas multisectoriales en pro del desarrollo territorial, especialmente en aquellos grupos vulnerables que, por sus propias características, tienden a presentar mayor inequidad social o de género.

Es importante definir para cada indicador una ficha técnica, de acuerdo con las siguientes características:

Tabla 1.

Hoja de vida de un indicador

Indicador	En esta casilla se escribe el nombre del indicador
Fundamento	En esta casilla se describe el indicador y se señala qué objetivo mide.
Aspectos cubiertos	Se indican los ámbitos del desempeño cubiertos por el indicador.
Forma de cálculo	Se señala cómo se construye el indicador para su cálculo en el caso de los indicadores progresivos y para los puntuales solo se señala la determinación del cumplimiento de la meta.
Fuente	Se señala la fuente auditable de la que se extraen los datos utilizados en la construcción del indicador.
Datos históricos	Se presenta una serie que dé cuenta de los valores alcanzados por el indicador en diferentes periodos.
Metas	Se señala el valor esperado para el indicador en el periodo analizado.
Frecuencia de medición	Se indican los periodos en que se medirá el indicador (mensualmente, bimestral, trimestral, etc.).
Frecuencia de evaluación	Se señala los periodos en que se evaluará el indicador, si será anual, semestral, trimestral u otra.

A continuación se presenta una guía de indicadores que servirán como instrumento fundamental para la coordinación y planificación estadística y como punto de partida para la formulación de planes, programas y proyectos¹.

¹ En el Anexo 2 se presenta una serie de indicadores socioeconómicos, institucionales y financieros que sirven como guía para las entidades territoriales.

1. Indicadores socioeconómicos

Este tipo de indicadores tiene por objetivo ofrecer una aproximación a la realidad social territorial que facilite la comparación en el tiempo, entre grupos sociales y entre territorios, con miras a la formulación de políticas públicas y con el objetivo de mejorar el nivel de desarrollo y la calidad de vida de la comunidad.

La identificación de las características sociodemográficas de la entidad territorial permite examinar las políticas públicas sectoriales que se están desarrollando en el nivel territorial y que incorporan las áreas de la salud, educación, empleo, agua potable y saneamiento básico, y vivienda, etc.

Los indicadores socioeconómicos tienen que ver con los sectores de la salud, la educación, agua potable y saneamiento básico e infraestructura vial, entre otros de importancia como población, trabajo, renta, distribución y consumo, protección social, entorno físico, cultura y ocio, participación social, la población económicamente activa e inactiva, las tasas de actividad, desempleo, empleo y el ingreso per cápita, entre otras relacionadas directamente con la actividad económica del territorio como el producto interno bruto del territorio, área sembrada por producto, producción, etc.

Esta información se puede obtener en el mismo territorio, o a través de estudios del sector privado, o entidades del nivel medio o nacional.

2. Indicadores institucionales

Este tipo de indicadores sirve como estrategia para promover el desarrollo institucional tanto del gobierno central territorial como de sus entidades descentralizadas. Su finalidad es ampliar la capacidad institucional de la entidad territorial de modo que la gestión administrativa se constituya en un apoyo importante de las funciones propias del gobierno territorial.

Se trata de determinar si la entidad territorial cuenta o no con un organigrama y funciones específicas por dependencia, en especial las relacionadas con los aspectos financieros, y los sistemas y mecanismos de coordinación entre dependencias.

Hay que establecer a través de cuáles dependencias territoriales se realiza la coordinación financiera, control y seguimiento (si lo hay) del sector descentralizado territorial, así como la coordinación financiera con el nivel nacional de gobierno con otras entidades territoriales y con organizaciones no gubernamentales.

La identificación de indicadores institucionales es una estrategia clave para fortalecer el proceso de descentralización tanto a escala administrativa como fiscal a través de políticas que apunten a mejorar aquellos aspectos débiles de la Institución.

En el Anexo 2 se encuentra un conjunto de indicadores que tienen como objetivo final conocer la administración central territorial, de tal manera que sirva como elemento para reforzar sus puntos débiles para una mejor gestión institucional. Dependiendo de los resultados que arrojen los indicadores, se puede inferir en el refuerzo de ciertas políticas que mejoren la capacidad institucional.

3. Indicadores financieros

Los indicadores financieros son un instrumento clave para llevar a cabo programas y proyectos de inversión y gasto en la entidad territorial; el conocimiento detallado de los recursos que van a ingresar a la entidad territorial, así como los gastos “fijos” tanto de funcionamiento como de inversión de una entidad territorial son elementos clave para una buena gestión presupuestal territorial².

C. Análisis de resultados

Una vez diseñado y calculado el indicador, se requieren su interpretación e interrelación con los resultados que los indicadores arrojaron y las variables que ya se conocen³, de tal manera que el indicador permita comparar los valores alcanzados por las variables que los conforman en un período determinado con el fin de medir su evolución⁴ (para el caso de las entidades territoriales una secuencia histórica prudente sería seis años, de tal manera que por lo menos cubra dos períodos de gobierno territorial diferentes y que incluya la vigencia en la que se están construyendo los indicadores).

Asimismo, es necesario identificar las posibles soluciones a la problemática identificada, seleccionar los problemas que merecen atención inmediata y aquellos que se pueden enfrentar de acuerdo a la disponibilidad de recursos y a la capacidad institucional.

² En el Anexo 1 se presenta un listado amplio de indicadores financieros.

³ Por ejemplo, se sabe que el municipio “El Solecito” tiene 6.000 viviendas que cuentan con el servicio de acueducto; sin embargo, el conocimiento de este dato, per se, no ayuda mucho si no se conocen otros datos de variables como el número total de viviendas con que cuenta el municipio. Si se conoce este último dato, por ejemplo, 10.000 viviendas, se puede entonces conocer la cobertura del servicio por viviendas, el cual sería del 60%:

Indicador de cobertura =

$$\frac{\text{No. viviendas con servicio de acueducto (var 1)}}{\text{No. total de viviendas del municipio (var 2)}} * 100 = \frac{6.000}{10.000} * 100\% = 60\%$$

⁴ Las cifras del Cuadro muestran la evolución de la cobertura del servicio de acueducto para el municipio “El Solecito”; estas cifras permiten medir también los resultados en cuanto a las políticas aplicadas a la prestación del servicio, por parte tanto del municipio como de otros niveles de gobierno. En el ejemplo podría argüirse que desde 2002 hasta 2007 no se aplicaron políticas eficaces que permitieran aumentar considerablemente la cobertura del servicio, el cual se mantuvo entre el 42% y el 46%; indudablemente el año de mayor esfuerzo fue 2008 cuando la gestión se ve reflejada en un aumento de la cobertura de 46% en el año 2006 a 60% en el año 2008.

Cobertura de acueducto en el Municipio “El Solecito” (2002-2008)

Año	No. de viviendas	No. viviendas con acueducto	Índice de cobertura
2008	10.000	6.000	60%
2007	9.700	4.500	46%
2006	9.600	4.450	46%
2005	9.550	4.300	45%
2004	9.400	4.220	45%
2003	9.300	4.100	44%
2002	9.200	3.900	42%

Los indicadores son la base para la elaboración del diagnóstico, el cual está como el análisis integral de indicadores y variables que permiten la identificación de problemas, hechos y deficiencias, así como ventajas, fortalezas, debilidades y necesidades de una entidad territorial. Se pueden utilizar representaciones gráficas que expresen con claridad la realidad territorial.

Para acercarse a lo que comúnmente se considera como bienestar social deseado, es indispensable el conocimiento de las condiciones de vida de una población ubicada geográficamente en una jurisdicción específica cuyo entorno es similar o susceptible de dividirse en grupos homogéneos para lograr un análisis más acorde a la realidad. Este conocimiento permite medir la distancia existente entre la realidad territorial y el estado ideal o deseado del territorio, para lo cual la identificación de indicadores eficientes y confiables es indispensable.

II. | Elaboración del diagnóstico

Una vez se hayan recopilado los datos y las variables necesarias, construido los indicadores y se haya realizado el análisis respectivo, se procede a la elaboración del diagnóstico lo cual no es otra cosa que “la descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, política y social de la entidad territorial, en este caso. Ello implica un conocimiento cuantitativo y cualitativo de la realidad existente y una apreciación de las posibles tendencias de los fenómenos, lo cual significa realizar proyecciones de las posibles restricciones técnicas y políticas sobre las que se desarrolla la economía, a fin de solucionarlas en el corto, mediano y largo plazo”.

El perfil socioeconómico de la entidad territorial debe considerar por lo menos la siguiente información:

Tabla 2.

Variables para el perfil socioeconómico de la entidad territorial

ENTIDAD TERRITORIAL
La posición socioeconómica relativa con respecto a los municipios colindantes y el departamento al que pertenece (o respecto a los departamentos colindantes y el país en general, si es departamento o región).
La especialización económica.
La productividad del trabajo de sus actividades.
Los factores que inciden en las variaciones de su empleo.
El perfil funcional de sus localidades.
La distribución territorial de las actividades económicas.
Información del mercado laboral (empleo, desempleo, salarios).
Información económica (sectores, distribución y participación industrial, PIB, importaciones, exportaciones).
Principales problemas sociales, económicos, institucionales, etc.
Información demográfica (población, salarios, vivienda).
Información de servicios (salud, educación, agua potable, electricidad, infraestructura, vías de comunicación, etc.).
Información de seguridad (personal militar, infraestructura, zonas de orden público).
Valor de la producción, consumo privado, etc.

La necesidad de un diagnóstico implica generalmente la presencia de una problemática que se desea conocer, y de esta forma poder abordarla, actuar sobre ella y transformar una situación problema en una realidad deseada; por lo tanto, otro punto indispensable dentro del diagnóstico es la formulación de estrategias que permitan cambiar los incentivos que causan las conductas inapropiadas que se desean modificar y que hacen que las metas propuestas a través de programas y proyectos no se logren.

Capítulo II.

Guía metodológica para el análisis coyuntural de las finanzas territoriales

El análisis de la situación de las finanzas territoriales parte de la elaboración tanto de la situación presupuestal y fiscal como de tesorería a 31 de diciembre de la vigencia que terminó, con el fin de determinar la existencia de superávit o déficit y de profundizar en las causas y consecuencias que esto tiene para la vigencia en curso.

I. | Situación presupuestal: instructivo

El objetivo de determinar la situación presupuestal de la entidad territorial es contar con una herramienta que permita establecer los determinantes del déficit o superávit de la vigencia fiscal (Tabla 3).

Tabla 3.

Situación presupuestal (miles de pesos corrientes)

Departamento: _____

Municipio: _____

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
1. Ingresos *				
1.1. Ingresos corrientes				
- Tributarios				
- No tributarios				
- Transferencias del SGP de libre destinación				
- Otras transferencias corrientes de libre destinación				
1.2. Recursos de capital y otras de destinación específica				
- Crédito				
Interno				
Externo				
- Balance del tesoro				
- Otros (se incluyen los recursos del SGP con destinación específica, regalías, Fosyga, etc.)				
2. Pagos y cuentas por pagar **				
2.1. Pagos				
- Funcionamiento				
- Servicio de la deuda				
- Transferencias				
- Inversión				
2.2. Cuentas por pagar				
- Funcionamiento				
- Servicio de la deuda				
- Inversión				
3. Situación presupuestal (1-2)				
* Reconocimiento de ingresos: ingresos efectivos menos devoluciones.				
** Giros efectivos más cuentas por pagar autorizadas.				

Con el propósito de unificar criterios para la determinación de la situación presupuestal, se presentan a continuación los conceptos y reglas básicas que deben aplicarse:

A. Ingresos corrientes

Corresponden a las estadísticas registradas y reconocidas por las respectivas contralorías departamentales o municipales como recaudos efectivos netos, es decir, los ingresos a tesorería o bancos deducidas las devoluciones de los ingresos tributarios y no tributarios según la clasificación del presupuesto de la vigencia. También incluye los recursos por transferencias del Sistema General de Participaciones de libre destinación y otras transferencias corrientes de fuentes diferentes de uso libre, debidamente registradas, reconocidas y efectivas, presupuestadas durante la vigencia.

B. Recursos de capital

Los recursos de capital corresponden a los desembolsos de créditos, tanto internos como externos, recibidos por la entidad territorial, venta de activos fijos y otros conceptos asimilables a recursos de capital, como por ejemplo los préstamos recibidos de otras entidades.

1. Crédito

Desembolsos de créditos de largo plazo, presupuestados para la vigencia realmente efectuados (con vencimiento mayor a un año) y los desembolsos programados para el año siguiente de créditos ya contratados. Se consideran estos últimos, por cuanto su ingreso está garantizado.

2. Balance del tesoro

Superávit del año anterior a la vigencia que se analiza, incorporado como recursos del balance al presupuesto del respectivo año.

3. Otros

Corresponde a ingresos reconocidos y efectivos presupuestados para la vigencia, correspondientes a transferencias de capital, regalías o recursos de cofinanciación.

C. Pagos

Son los gastos efectuados con cargo al presupuesto de la vigencia registrados y verificados por la contraloría departamental o municipal; se incluyen los pagos de funcionamiento, servicio de la deuda, las transferencias pagadas y los pagos de inversión.

D. Cuentas por pagar

Son obligaciones, constituidas a 31 de diciembre de la vigencia fiscal, que amparan los compromisos derivados de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios y de anticipos pactados en los contratos. Se pagarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna.

E. Balance

Se obtiene restando del total de ingresos los pagos y cuentas por pagar. El análisis consiste en determinar los factores que generan el resultado.

Si existe superávit, los ingresos son mayores que los pagos y las cuentas por pagar. En este caso, habría que establecer si esos mayores ingresos son respecto a lo presupuestado y qué porción corresponde a solo reconocimientos, y si su ingreso a caja no es aún efectivo. Si existe déficit, los pagos y cuentas por pagar son mayores que los ingresos reconocidos; habría que establecer por qué se ordenan mayores gastos frente a las expectativas de ingresos, qué causó los menores ingresos, cuál es el rubro del gasto que más presiona el déficit, cuál es el concepto de ingresos que presenta menor ejecución respecto a lo presupuestado, características de las cuentas por pagar y otros aspectos que expliquen el resultado obtenido.

El análisis debe complementarse con los resultados de las otras situaciones propuestas, en especial la de tesorería.

II. | Situación de tesorería: instructivo

El objeto es establecer la situación que la tesorería de una entidad territorial presenta a 31 de diciembre de la vigencia anterior y examinar los determinantes del déficit o superávit real permite establecer los requerimientos inmediatos de recursos con base en las exigibilidades que deberán ser cubiertas en la vigencia que se inicia. Este análisis de tesorería también se puede hacer para la vigencia en curso, en el momento que se desee (Tabla 4).

Con el propósito de unificar criterios, se presentan a continuación los conceptos y reglas básicas que deben aplicarse:

Tabla 4.

Situación de tesorería – (miles de pesos corrientes)

Departamento: _____

Municipio: _____

Concepto
1. Disponibilidades *
1.1. Caja
1.2. Bancos
1.3. Inversiones temporales
1.4. Documentos por cobrar
2. Exigibilidades *
2.1. Cuentas por pagar
3. Situación de tesorería (1-2)

* Saldos a fin de período

A. Disponibilidades

Corresponde a los saldos a fin de año registrados en caja, bancos, inversiones temporales y documentos por cobrar, es decir, los fondos disponibles o convertibles fácilmente en dinero.

- **Caja:** Incluye los saldos en efectivo registrados en la caja de la tesorería y las cajas subalternas o delegadas que operen en la entidad territorial.
- **Bancos:** Corresponde a los saldos en las distintas cuentas (corrientes y de ahorros) que tenga la entidad territorial a través de su tesorería o sus oficinas subalternas en el sistema financiero.
- **Inversiones temporales:** Inversiones en papeles, acciones, bonos y CDT, entre otros, que pueden ser convertidos fácilmente en efectivo en forma inmediata o en el corto plazo (menos de un año).
- **Documentos por cobrar:** Dinero representado en pagarés, letras y otros documentos similares con vencimiento menor a un año.

B. Exigibilidades

Obligaciones de pago de la entidad territorial con vencimiento menor a un año conformadas por la reserva de caja.

- **Cuentas por pagar:** Comprende las cuentas por pagar con vencimiento menor a un año, correspondientes a servicios prestados y bienes recibidos. Se caracterizan porque tienen respaldo legal a 31 de diciembre de la vigencia anterior y, además, se encontraban en trámite ante la tesorería.

C. Situación de tesorería

Diferencia entre las disponibilidades y las exigibilidades. En caso de superávit, las primeras son mayores que las segundas, y habría que establecer cuál es el concepto que presenta el mayor saldo y si la existencia de tales disponibilidades está o no generando beneficios a la entidad territorial. En caso de déficit, las exigibilidades son mayores y habría que determinar su composición por rubros del gasto y por vigencias, la conveniencia de mantener dichas cuentas por pagar y otros aspectos que expliquen el resultado obtenido.

En caso de que la situación de tesorería sea deficitaria y la situación presupuestal superavitaria, se debe analizar qué factores determinan la diferencia: si los ingresos reconocidos no son efectivos, es decir, no han ingresado a caja o se presentan situaciones dudosas, o si las reservas de caja corresponden a cuentas por pagar de otras vigencias que no tienen respaldo presupuestal.

Una vez elaborados los dos ejercicios anteriores, es necesario realizar el análisis de la vigencia en curso, para determinar las situaciones de tesorería y en especial la situación presupuestal que probablemente se presentará al final de la vigencia. Para ello, se debe analizar el comportamiento de la ejecución en los meses transcurridos de la vigencia y se proyectará el resultado para totalidad con base en comparaciones de las vigencias anteriores. También se debe precisar cómo y en qué cantidad se han atendido (financiado) las obligaciones que quedaron pendientes al final de la vigencia anterior y cuál será el efecto sobre la situación presupuestal al final de la vigencia que cursa.

III. | Movimiento mensual de tesorería

El objetivo de establecer el movimiento mensual de la tesorería es determinar aspectos como la estacionalidad en el recaudo de los ingresos, su relación con la ejecución de los gastos y el uso de los créditos de corto plazo (tesorería) para cubrir periodos de iliquidez. En la tabla 5 se muestra el modelo para un departamento y en la tabla 6 el de un municipio. Es conveniente diligenciarlo en la respectiva entidad territorial para los meses que hayan transcurrido de la vigencia en curso.

Tabla 5.

Departamentos. Movimiento mensual de tesorería (miles de pesos corrientes)

Departamento:

Concepto		Enc.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
1.	Disponible al principio del mes												
2.	Recaudos del mes												
2.1.	Ingresos tributarios												
	- Licores												
	- Cerveza												
	- Tabaco												
	- Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM												
	- Impuesto sobre vehículos automotores												
	- Registro y anotación												
	- Consumo de gasolina												
	- Otros												
2.2.	Ingresos no tributarios												
	- De la propiedad												
	- Explotación												
	- Arrendamientos												
	- Aprovechamiento												
	- Otros												
2.3.	Transferencias corrientes												
	- Nacionales												
	- Recursos del SGP educación												
	- Recursos del SGP salud												
	- Recursos del SGP agua potable												
	- Departamentales												
	- Municipales												
	- Otras transferencias												
2.4.	Otros ingresos												
2.5.	Ingresos de capital												
	- Transferencias de capital												
	- Regalías												
	- Venta de activos fijos												

Concepto		Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
	- Crédito interno												
	- Crédito externo												
	- Otros ingresos de capital												
3.	Total disponible en el mes (1+2)												
4.	Pagos durante el mes												
4.1.	Funcionamiento												
	- Remuneración al trabajo												
	- Compra bienes y servicios												
	- Otros gastos de funcionamiento												
4.2.	Servicio de la deuda pública												
	- Interna												
	- Intereses												
	- Amortizaciones												
	- Externa												
	- Intereses												
	- Amortizaciones												
	- Crédito de tesorería												
	- Intereses												
	- Amortizaciones												
4.3.	Transferencias												
	- Nacionales												
	- Departamentales												
	- Municipales												
	- De nómina												
	- Otras												
4.4.	Gastos de capital												
	- Formación bruta capital fijo												
	- Transferencias de capital												
	- Compra de activos fijos												
	- Otros												
4.5.	Otros gastos												
5.	Balance (3-4)												
6.	Crédito de tesorería												
7.	Exigibilidades a fin de mes												

Tabla 6.

Municipios. Movimiento mensual de tesorería – (miles de pesos corrientes)

Municipio de:

Concepto		Enc.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
1.	Disponible al principio del mes												
2.	Recaudos del mes												
2.1.	Ingresos tributarios												
	- Predial												
	- Industria y comercio												
	- Sobretasa a la gasolina												
	- Otros												
2.2.	Ingresos no tributarios												
	- De la propiedad												
	- Venta de servicios												
	- Arrendamientos												
	- Aprovechamiento												
	- Otros												
2.3.	Transferencias corrientes												
	- Nacionales												
	- Departamentales												
	- Municipales												
	- Otras transferencias												
2.4.	Otros ingresos												
2.5.	Ingresos de capital												
	- Transferencias de capital												
	- Venta de activos fijos												
	- Crédito interno												
	- Crédito externo												
	- Otros ingresos de capital												
3.	Total disponible en el mes (1+2)												

Concepto		Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
4.	Pagos durante el mes												
4.1.	Funcionamiento												
	- Remuneración al trabajo												
	- Compra bienes y servicios												
	- Otros gastos de funcionamiento												
4.2.	Servicio de la deuda pública												
	- Interna												
	- Intereses												
	- Amortizaciones												
	- Externa												
	- Intereses												
	- Amortizaciones												
	- Crédito de tesorería												
	- Intereses												
	- Amortizaciones												
4.3.	Transferencias												
	- Nacionales												
	- Departamentales												
	- Municipales												
	- De nómina												
	- Otras												
4.4.	Gastos de capital												
	- Formación bruta capital fijo												
	- Transferencias de capital												
	- Compra de activos fijos												
	- Otros												
4.5.	Otros gastos												
5.	Balance (3-4)												
6.	Crédito de tesorería												
7.	Exigibilidades a fin de mes												

Los conceptos y reglas básicas que deben aplicarse son:

A. Disponible a principio de mes

Se refiere a los saldos en caja, bancos, inversiones temporales y documentos por cobrar registrados al último día del mes anterior, con los cuales la administración territorial puede contar para las operaciones del mes respectivo. Debe incluir tanto los saldos registrados por la tesorería departamental o municipal como los de las cajas subalternas o delegadas que operen en la zona de su jurisdicción.

B. Recaudos del mes

Incluye todos los recaudos del mes provenientes de los diferentes conceptos rentísticos con que cuenta la entidad territorial, como son los ingresos tributarios y no tributarios, las transferencias y los recursos de capital.

En el departamento, los ingresos tributarios están constituidos por los impuestos al consumo de licores, cerveza y tabaco, impuesto sobre vehículos automotores, consumo de gasolina, degüello de ganado y otros. Los no tributarios corresponden a venta de servicios, multas, rentas contractuales y rendimientos financieros, entre otros.

Las transferencias son las partidas otorgadas por otros niveles administrativos, por el sector descentralizado departamental y por entidades no gubernamentales. Los recursos de capital corresponden a los desembolsos de créditos, tanto internos como externos, recibidos por el departamento, venta de activos fijos y otros conceptos asimilables a recursos de capital, como por ejemplo los préstamos recibidos de otras entidades.

En el municipio los ingresos tributarios están constituidos por el impuesto predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, vehículos automotores, degüello de ganado y otros. Los ingresos no tributarios son producto de la venta de bienes y servicios, rentas contractuales, tasas y multas, entre otros. Las transferencias son las partidas otorgadas por otros niveles administrativos, por el sector descentralizado municipal y por entidades no gubernamentales. Los recursos de capital corresponden a los desembolsos de créditos, tanto internos como externos, recibidos por el municipio, venta de activos fijos y otros conceptos asimilables a recursos de capital, como por ejemplo los préstamos recibidos de otras entidades.

C. Pagos durante el mes

Son todos los giros efectuados por la tesorería de la entidad territorial en el transcurso del mes para pagar los compromisos adquiridos por la administración. Debe incluir los pagos por concepto de funcionamiento, pago de salarios a los empleados (servicios personales), los costos de la compra de bienes y servicios (gastos

generales) y las transferencias relacionadas con la nómina (ICBF, Sena y Caja Prestacional, entre otros), transferencias a otros niveles administrativos no condicionadas a ser destinadas a inversión, servicio de la deuda por los créditos adquiridos (desagregado en intereses y amortizaciones) e inversión (construcción de vías, escuelas, puestos de salud, entre otros, bien sea directamente o a través de terceros mediante el giro de aportes con destinación exclusiva a inversión, conforme a las normas existentes).

D. Crédito de tesorería

Se debe indicar el monto de créditos de corto plazo (menores de un año) desembolsado en el mes para solucionar problemas de iliquidez. Estos créditos no se pueden incorporar al presupuesto. Solo se utilizan como un instrumento extra presupuestal para solventar problemas de iliquidez momentáneos para cubrir gastos presupuestados.

E. Exigibilidades a fin de mes

Indica el acumulado a fin de mes de los compromisos adquiridos por la administración territorial que cuentan con su respectivo soporte legal, pero cuyo pago real no se ha efectuado.

IV. | Contabilidad pública

La contabilidad pública tiene objetivos de gestión, que a escala institucional permite a los diferentes responsables tomar decisiones tendientes a optimizar el manejo de los recursos y lograr un impacto social positivo y en el aspecto consolidado, permite la adopción de políticas para el manejo eficiente del gasto público, orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado; objetivos de control que en el ámbito institucional facilitan el control interno y externo de la gestión pública, para que los recursos se utilicen en forma transparente, eficiente y eficaz; a nivel consolidado, facilita el seguimiento de comportamientos agregado, como entrada principal de otros sistemas estadísticos, con el fin de evaluar el resultado de las políticas macroeconómicas; objetivos de cultura ciudadana que permite conocer, por parte de la sociedad, los resultados de la gestión pública, con el fin de generar conciencia ciudadana y sentido de pertenencia en el manejo de los recursos públicos; y objetivos de análisis y divulgación que posibilitan el desarrollo de estudios e investigaciones conforme a los requerimientos de los usuarios.

Los antecedentes, objetivos, características, ámbito de aplicación, marco conceptual, proceso contable y modelo instrumental puede apreciarse en el Plan General de Contabilidad Pública versión 2007, en donde se puede consultar los documentos que constituyen el marco conceptual y el referente teórico que define y delimita el ámbito del Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), así como su estructura y elementos intangibles, los contenidos del Plan General de Contabilidad Pública; y la definición de la entidad contable pública, los usuarios de la información, los propósitos del SNCP, los objetivos de la

información, las características cualitativas de la información, los principios y las normas técnicas de contabilidad pública.

La documentación y formatos presentados por la Contaduría General de la República tienen como objetivo fundamental lograr la uniformidad, centralización y consolidación de la contabilidad pública, para atender las necesidades de información en los procesos de gestión y de control, en procura de la eficacia de la administración pública.

En desarrollo del mandato constitucional, el Plan General de Contabilidad Pública Versión 2007 (PGCP)² define las normas técnicas de contabilidad pública y comprende el conjunto de parámetros y criterios que precisan y delimitan el proceso contable, para instrumentalizar la estrategia teórica con el Manual de procedimientos a través del Catálogo General de Cuentas–CGC, los procedimientos y los instructivos contables. Este proceso incluye las etapas de reconocimiento y revelación, que atendiendo a normas técnicas, producen información sobre la situación, la actividad y el potencial de servicio o la capacidad para generar flujos de recursos de la entidad contable pública.

Las características cualitativas de la información contable pública en su conjunto buscan que ella sea representación razonable de la realidad económica de las entidades contables públicas. En la medida que incluye todas las transacciones, hechos y operaciones medidas en términos cualitativos o cuantitativos, atendiendo a los principios, normas técnicas y procedimientos, se asume con la certeza que revela la situación, actividad y capacidad para prestar servicios de una entidad contable pública en una fecha o durante un período determinado.

² Los antecedentes, objetivos, características, ámbito de aplicación, marco conceptual, proceso contable y modelo instrumental pueden apreciarse en el Plan General de Contabilidad Pública versión 2007.
[http://www.contaduria.gov.co/Regimen Contabilidad.htm](http://www.contaduria.gov.co/Regimen%20Contabilidad.htm).

Capítulo III.

Metodología para el análisis financiero

Este capítulo contiene tres partes: la primera trata algunos aspectos para el análisis de la estructura financiera de las entidades territoriales; la segunda expone la metodología propuesta para el análisis de la estructura de gestión financiera territorial; la última es una propuesta para la elaboración de la proyección financiera en las entidades territoriales.

I. | Sistema de Operaciones Efectivas de Caja

La metodología para el análisis de las finanzas del sector público (nacional y territorial) se denomina Sistema de Operaciones Efectivas, desarrollada expresamente con esa finalidad por el Fondo Monetario Internacional³.

A partir de la clasificación, se ajusta la información de acuerdo al tipo económico y objeto del gasto, para luego consolidar un formato de ingresos y gastos similar al definido para las operaciones efectivas de caja, el cual es útil para medir adecuadamente tanto el déficit corriente como el déficit total. En este sentido, el criterio de clasificación de las cuentas no es el de recurrencia en que suceden los ingresos y gastos sino el de su destino y objeto.

Esta metodología contempla las estadísticas fiscales, en el caso de los ingresos, como aquellos efectivamente recibidos por el fisco y los pagos que se realizaron durante la vigencia fiscal, con lo cual se obtiene una visión más precisa sobre la situación financiera de la entidad territorial y el impacto real de los diferentes componentes de ingresos y gastos en el ahorro y el déficit fiscal.

A pesar de que las ejecuciones presupuestales y la contabilidad de algunas empresas incluye reconocimientos, se recomienda incluir solamente los ingresos efectivamente recaudados (incluyendo los de vigencias expiradas, cuando ellos tengan lugar), es decir, aquellos efectivamente recibidos por la tesorería, eliminando el debido cobrar y los préstamos por recibir en la vigencia, por ejemplo los reconocimientos.

En cuanto a los pagos, las ejecuciones presupuestales tradicionales relacionan los giros contra la tesorería, las cuentas por pagar y reservas. Aquí se recomienda tomar como pagos efectivos los pagos causados y pagados en la vigencia.

A. Clasificación de las cuentas

Este componente de la metodología reclasifica las cuentas presentadas en las ejecuciones presupuestales pasándolas de un simple listado a una estructura más coherente para el análisis económico y financiero. El

³ Fondo Monetario Internacional. Manual on Government Finance Statistics, julio de 2001.

criterio adoptado para la reclasificación es el económico, que agrupa los ingresos de acuerdo con su origen y los gastos de acuerdo con su destinación económica. Los principales componentes de esta clasificación son:

1. *El ingreso*

El ingreso es un aumento del patrimonio neto como resultado de una transacción. Para las unidades del gobierno general, las cuatro fuentes principales de ingreso son: los impuestos y otras transferencias obligatorias impuestas por unidades del gobierno, las rentas derivadas de la propiedad de activos, las ventas de bienes y servicios, y las transferencias voluntarias recibidas de otras unidades.

2. *Ingresos corrientes*

Los Ingresos Corrientes son aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente un ente territorial con el propósito de atender los gastos que la ejecución de sus cometidos demande. Para efectos presupuestales el Estatuto Orgánico del Presupuesto los clasifica en Ingresos Tributarios y No Tributarios.

3. *Ingresos tributarios*

Son los valores que el contribuyente, como sujeto pasivo, debe pagar en forma obligatoria al ente territorial como sujeto activo, sin que por ello exista ningún derecho a percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado o inmediato, ya que el Estado –ente territorial– haciendo uso de su facultad impositiva, los recauda para garantizar el funcionamiento de sus actividades normales. Estas obligaciones solo son posibles si tienen fundamento legal en un acuerdo anterior a su recaudo. En este grupo se especifican los impuestos de las administraciones territoriales, los cuales para el caso de los departamentos están constituidos por los impuestos al consumo de licores, cerveza y tabaco, impuesto sobre vehículos automotores, consumo de gasolina, degüello de ganado, entre otros, y para el caso de los municipios, por los impuestos predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina y el ACPM, impuesto sobre vehículos automotores, degüello de ganado y otros.

4. *Ingresos no tributarios*

Esta categoría comprende una amplia gama de importantes fuentes de recursos tales como la venta de bienes y servicios, rentas contractuales, ingresos para seguridad social, multas y sanciones que no correspondan al cumplimiento de obligaciones tributarias, y otro tipo de ingresos corrientes no definidos dentro de las categorías de gravámenes o de transferencias.

Los ingresos no tributarios incluyen otra serie de fuentes de recursos territoriales, tales como venta de bienes y servicios, rentas contractuales, tasas, multas y los otros ingresos diversos, etc. Se divide en tres grupos básicos:

- Ingresos de la propiedad. Aquí se incluyen todos los ingresos provenientes de las rentas de las propiedades, empresas, activos financieros y activos intangibles. Con respecto a los gobiernos territorial y local, las partidas más importantes se refieren a los arrendamientos, ejidos, productos inmobiliarios de las plazas de ferias y de mercado, mataderos, entre otros. Igualmente los intereses por depósitos a término y por la colocación de dinero en papeles que dan rentabilidad.
- Ingresos por Servicios y Operaciones. Este rubro hace referencia a las ventas de bienes y servicios, propios de las empresas públicas, y otras ventas de las administraciones públicas; se incluyen la venta de bienes sin transformación.
- Otros ingresos no tributarios. Comprende los ingresos no tributarios que no puedan ser clasificados como ingresos de la propiedad: las rentas ocasionales, tasas y multas recibidas por las entidades territoriales y los rendimientos financieros y otros ingresos diversos.

5. *Ingresos por transferencias corrientes*

Las transferencias corrientes son partidas provenientes de otros niveles de gobierno sin contraprestación alguna por parte de la entidad territorial (de entidades descentralizadas y empresas departamentales o municipales, entidades no gubernamentales y/o nación) y que pueden utilizarse a voluntad por la entidad territorial ya sea en gastos corrientes o en inversión. Se identifican aportes y donaciones (son las partidas otorgadas por otros niveles administrativos, por el sector descentralizado de la entidad territorial y por entidades no gubernamentales). Agrupa en esta forma lo recibido de todos los organismos del sector público, con su respectiva discriminación, según su naturaleza: departamental y municipal.

6. *Transferencias nacionales (Sistema General de Participaciones de Libre Destinación)*

Hace referencia a los recursos que no son de forzosa destinación y que hacen parte del rubro de Propósito General del SGP, recursos que la Nación transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007). Solo los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

7. *Pagos de funcionamiento*

Pagos en que incurrió la administración territorial para garantizar su normal funcionamiento y comprende las remuneraciones del trabajo y la compra de bienes y servicios de consumo. Se divide en servicios

personales (factores que configuran salario como sueldos, primas, indemnizaciones, bonificaciones y subsidios, entre otros); transferencias de nómina donde se debe diferenciar el aporte patronal de los pagos o cuotas con que contribuyen los empleados de la entidad territorial (contribuciones del empleador a los planes de seguridad social, a planes de pensiones o de bienestar social tanto en efectivo como imputados abarcando los conceptos de seguridad social, ESAP, Sena, ICBF, cajas de compensación Familiar). Además incluye los pagos efectuados por la administración territorial a otros niveles de gobierno y a particulares para financiar parte de sus gastos de funcionamiento; y gastos generales que corresponden a los bienes y servicios comprados en el mercado por la entidad (compra de materiales y suministros, viáticos, gastos de viaje, servicios públicos, mantenimiento, seguros y combustibles, entre otros) para garantizar el funcionamiento de sus dependencias.

8. Intereses de la deuda

Comprende los intereses, las comisiones y otros gastos por conceptos de servicios financieros. Incluye el valor pagado durante la vigencia fiscal por concepto de intereses, comisiones y otros gastos financieros de los créditos contratados por la entidad territorial. No se contemplan aquí las amortizaciones a capital, las cuales son una partida del financiamiento.

Los intereses de la deuda se calculan:

Los pagados durante la vigencia + los causados que van a ser pagados en el resto de la vigencia + los de los créditos de corto plazo + los de sobregiros + los de mora + los del nuevo crédito que deban ser pagados en la vigencia.

9. Déficit o ahorro corriente

Esta partida corresponde a la diferencia entre los ingresos corrientes menos gastos corrientes. Es el resultado que arroja un balance efectuado al término de un ejercicio, que se caracteriza porque existe un saldo correspondiente a pagos corrientes que no alcanzaron a ser cubiertos por los ingresos corrientes de dicho ejercicio (déficit corriente); y el resultado inverso, si el balance arroja un sobrante de ingresos corrientes luego de cubiertos los pagos corrientes del ejercicio, se denomina ahorro corriente.

Ahorro corriente (+)/déficit corriente (-) = ingresos corrientes – pagos corrientes

10. Ingresos de capital

Incluye las transferencias recibidas de otros niveles gubernamentales con destinación específica y fines de inversión, recibidos por las entidades descentralizadas de todos los órdenes y los gobiernos nacional, municipal y departamental. Este rubro está compuesto por las regalías, otras transferencias o aportes que deben utilizarse exclusivamente en inversión, la venta de activos fijos (edificios, ejidos y terrenos), los recursos del SGP que son de forzosa inversión, los recursos de cofinanciación y otros.

11. Pagos de capital

Su principal partida es la inversión en formación bruta de capital fijo, que corresponde a los recursos utilizados en la creación de nuevos activos productivos en la economía (instalaciones, vías, acueductos); también abarca la compra de activos ya existentes, tales como edificios y terrenos. Los «otros gastos de capital» incluyen las transferencias de capital a otros niveles para que realicen obras de inversión y otros gastos no especificados, en este último concepto se incluyen los pagos hechos al personal docente y al personal técnico y profesional de salud, inspecciones policía, comisarías, que dependen de la administración territorial y que se identifica genéricamente como inversión social.

12. Préstamo neto

El préstamo neto/endeudamiento neto, que se define como la adquisición neta de activos financieros menos el incurrimento neto de pasivos, o alternatively como el resultado operativo neto menos la adquisición neta de activos no financieros. Se refiere a erogaciones que dan lugar a títulos de crédito financiero contra terceros y a participación de capital en empresas del Estado, incluye los préstamos concedidos entre entidades del Sector Público no Financiero, compras de acciones emitidas por estas y/o participaciones, menos los ingresos por recuperaciones de préstamos, venta de acciones y/o participaciones o devolución del capital. Las operaciones de préstamo y asimiladas que tienen lugar entre entidades del sector público “influyen” en la determinación del balance fiscal “por encima de la línea” y no hacen parte de su financiamiento.

13. Déficit o superávit total

El déficit total se calcula de acuerdo con la siguiente expresión y permite analizar el resultado de la política fiscal y económica territorial.

$$\text{Superávit (+) o déficit total (-)} = \text{ahorro corriente} + \text{ingresos de capital} - \text{gastos de capital} + \text{préstamo neto}$$

14. Financiamiento

Constituye la necesidad de financiamiento del sector público y muestra las fuentes de financiamiento a las cuales recurre la administración para cubrir su déficit total⁴, por lo cual es la contrapartida de la anterior definición de déficit total. Ella expresa el cambio neto en la posición deudora de la entidad territorial (a pesos corrientes).

⁴ Las principales fuentes de información sobre financiamiento son los libros de Caja y Bancos, complementados con la información de las instituciones financieras.

Los principales componentes del financiamiento a nivel territorial son:

- **Crédito externo neto.** Diferencia entre desembolsos y amortizaciones de préstamos efectuados por agentes crediticios internacionales en la vigencia fiscal que se analiza.
- **Crédito interno neto.** Diferencia entre desembolsos y amortizaciones de préstamos efectuados por agentes crediticios nacionales en la vigencia fiscal que se analiza. Incluye la colocación de bonos y papeles de obligatoria suscripción.
- **Variación de depósitos.** Corresponde a la diferencia entre el saldo al comienzo del período fiscal y el saldo al final, en la tenencia de efectivo, depósitos y papeles valores. Una disminución del nivel de los depósitos aparece como partida positiva, ya que constituye una fuente de recursos para la financiación de gastos. Asimismo, un aumento de los depósitos se interpreta como un financiamiento negativo, ya que corresponde a un uso de fondos.
- **Otros.** Se incluye bajo esta denominación el financiamiento interno y externo que no corresponde a ninguno de los rubros antes definidos y que no pueden determinarse a una categoría determinada por falta de datos. También, incluye los errores u omisiones causados por discrepancias estadísticas y los recursos del balance.

El esquema de Clasificación de la Metodología de Operaciones Efectivas para el departamento y el municipio se muestra en los Anexos 5 y 6, respectivamente.

II. | Bases del análisis estructural

El análisis estructural e histórico de las finanzas se realiza sobre la base de indicadores cuantitativos, cualitativos y de preguntas orientadoras que permiten identificar problemas, causas y efectos sobre las finanzas de las entidades territoriales.

A. Análisis cuantitativo

Antes de iniciar el análisis cuantitativo se debe transformar las cifras de cada rubro contenido en las operaciones efectivas a pesos constantes de un año base, con el objetivo de examinar su evolución en términos reales, es decir, descontando el efecto inflacionario.

La comparación a través del tiempo de los valores que toma una variable se facilita con el uso de los deflatores, los cuales son índices que miden los cambios en los precios. Para el análisis de las cifras fiscales territoriales es común utilizar el “Deflator Implícito del Producto Interno Bruto”, elaborado por el DANE.

El proceso para llevar los valores corrientes a valores reales se denomina deflactación y consiste en tomar el valor anual obtenido en cada rubro del esquema y dividirlo por el deflator calculado para el

año correspondiente. Una vez obtenidas las cifras en pesos constantes del año base (en este caso, según el Cuadro 6 el año base es 2000) se analiza la evolución de cada uno de los ingresos y de los gastos con el fin de determinar sus tendencias de comportamiento anual y establecer el modelo financiero vigente en la entidad territorial.

Como ejemplo ilustrativo, se presenta a continuación el deflactor implícito del PIB, calculado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible –DDTS– del Departamento Nacional de Planeación –DNP– con base en información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–:

Tabla 7.

Deflactor implícito del Producto Interno Bruto

Año	Deflactor PIB (Base 2000 = 1,00)	Año	Deflactor PIB (Base 2007 = 1,00)
2000	1,000000	2000	0,654588
2001	1,062483	2001	0,696754
2002	1,124653	2002	0,741643
2003	1,216288	2003	0,803156
2004	1,308196	2004	0,869665
2005	1,382817	2005	0,922946
2006	1,456867	2006	0,971996
2007	1,506610	2007	1,000000
2008	1,564795	2008	1,061682
2009	1,626002	2009	1,111775
2010	1,677333	2010	1,105203
2011	1,718652	2011	1,132785
2012	1,771543	2012	1,156995
2013	1,821853	2013	1,193322
2014	1,871974	2014	1,229585

Fuente: Cálculos DNP-DDTS.

A continuación se exponen algunos indicadores que pueden utilizarse en el análisis de la información financiera disponible.

1. Ingresos tributarios

a. Variación marginal del recaudo real

Objetivo: examinar año a año el crecimiento real del recaudo con el fin de determinar los momentos en los cuales este ha sido superior y estudiar las causas que han conducido a esas situaciones (si fue alguna circunstancia coyuntural o si es permanente, o si la gestión fue eficiente, etc.).

Lectura del indicador: a mayor valor del indicador más crecimiento real presentó el impuesto en el período analizado.

Rango: Mayor a 0 (%)

Relación del indicador: se debe calcular tanto para cada tipo de impuesto que la administración recauda, como para el consolidado y para cada par de años consecutivos del período en consideración.

$$\Delta y_t = \left[\left(\frac{y_t}{y_{t-1}} \right) - 1 \right] * 100$$

Donde “ y_t ” es el monto del recaudo en el año t , y “ y_{t-1} ” es el monto del recaudo en el año inmediatamente anterior a t .

Entidad responsable del indicador: entidad territorial.

b. Tasa de crecimiento real promedio del recaudo

Objetivo: este indicador tiene como objetivo determinar si cada uno de los impuestos territoriales presenta un crecimiento superior a la capacidad adquisitiva (por encima de la inflación) o si, por el contrario, el recaudo presenta una situación de estancamiento y por consiguiente ocasiona a la entidad una pérdida de capacidad de compra de bienes y servicios.

También es posible calcular tasas de crecimiento real para subperíodos iguales y luego compararlas con la tasa promedio.

Lectura del indicador: estos indicadores dan una idea de los subperíodos en los cuales se fortalecieron los ingresos, de acuerdo con una gestión eficiente o alguna situación coyuntural particular.

Rango: negativo o positivo (%) o cero.

Relación del indicador: al igual que el indicador anterior, se debe calcular tanto para cada tipo de impuesto que la administración recauda, como para el consolidado.

$$Tasa\ de\ crecimiento = tg = \left[\left(\sqrt[T-1]{\frac{y_T}{y_1}} \right) - 1 \right] * 100\% = \left[\left(\frac{y_T}{y_1} \right)^{\frac{1}{T-1}} - 1 \right] * 100$$

Donde “ y_T ” es el monto del recaudo en el último año del período, “ y_1 ” es el monto del recaudo en el primer año del período y “ $T-1$ ” es el número total de años durante el período menos 1.

Entidad responsable: entidad territorial.

c. Elasticidades del recaudo de los impuestos frente a la evolución del PIB departamental⁵

Objetivo: esta elasticidad mide la respuesta del recaudo de los impuestos frente a los cambios ocurridos en la actividad económica de la entidad territorial. Es decir, permite establecer si la entidad se beneficia, vía mayores recaudos, de los incrementos en el producto regional.

Lectura: niveles inferiores a 1 en el valor de este indicador pueden significar la incapacidad de la entidad para mantener la carga tributaria, bien sea por la falta de un papel más activo de sus oficinas recaudadoras, por deficiencias administrativas o por la debilidad de los mecanismos de control a la evasión, entre otros.

Rango: negativo, o positivo, o cero (%).

Relación del indicador: este indicador se calcula a partir de las cifras de operaciones efectivas a precios corrientes de cada año.

$$\text{Elasticidad del recaudo} = \frac{\text{Tasa de crecimiento nominal de cada impuesto}}{\text{Tasa de crecimiento nominal del PIB departamental}}$$

Donde PIB es el Producto Interno Bruto calculado por el DANE para cada departamento.

Entidad responsable: entidad territorial.

d. Participación porcentual de cada impuesto en los ingresos tributarios territoriales y en los ingresos corrientes

Objetivo: medir el porcentaje que cada impuesto representa dentro del total de ingresos tributarios y los ingresos corrientes.

Lectura: a mayor valor del indicador más representativo es el recaudo del impuesto dentro del total de ingresos tributarios y corrientes. El cálculo de este indicador se debe hacer en diferentes años de tal forma que permita analizar la evolución y la importancia relativa de los impuestos dentro de los recaudos de la entidad territorial y, a partir de allí, identificar las posibles causas de dichos cambios.

Rango: 0 o más (%).

Relación del indicador: este indicador relaciona el recaudo de cada impuesto frente al total de ingresos tributarios y frente al total de ingresos corrientes.

⁵ Este indicador es aplicado a los municipios en la medida que se desagregue el PIB a este nivel. Algunos analistas aproximan el desarrollo municipal con el producto departamental; sin embargo, otros indicadores de desarrollo son útiles, como el consumo de energía eléctrica, el nivel de ventas de bienes y servicios y el crecimiento de la industria, etc.

$$\text{Participación porcentual} = \frac{\text{Recaudo de cada impuesto}}{\text{Total ingresos tributarios}} * 100\% \quad \text{o} \quad \frac{\text{Recaudo de cada impuesto}}{\text{Total de ingresos corrientes}} * 100$$

Entidad responsable: entidad territorial.

e. Rendimiento de los recaudos

Objetivo: Identificar las causas de este problema y las acciones por emprender para solucionarlos, las cuales permiten a su vez tomar decisiones como la eliminación del impuesto, en algunos casos.

Lectura: un valor superior a 1 para este indicador significa que el impuesto no es rentable para la entidad porque el costo es mayor que lo efectivamente recaudado.

Rango: 0 o más.

Relación del indicador: este indicador relaciona el costo de recaudación de cada impuesto frente a los recaudos de los ingresos tributarios.

$$\text{Rendimiento de los recaudos} = \frac{\text{Costo de recaudación de cada impuesto}}{\text{Recaudo de los ingresos tributarios}}$$

Entidad responsable. Entidad territorial.

El costo de recaudación involucra todas las erogaciones en personal, bienes y servicios, entre otros atribuibles a las unidades administrativas responsables de la liquidación, recaudo y control de los ingresos tributarios territoriales. Esta información se puede obtener de los pagos de funcionamiento de las dependencias responsables de esta actividad en la entidad.

f. Esfuerzo fiscal real

Objetivo: Conocer si la entidad territorial está realizando esfuerzos dentro de su administración para aumentar el recaudo por impuestos.

Relación del indicador: existen varias acepciones del concepto de esfuerzo fiscal, entre las cuales se citan las siguientes:

- **Variación positiva.** Una de ellas lo define como la variación positiva (D) del recaudo real entre un año y otro, de tal manera que si al calcular la relación así:

$$\Delta y_t = \left[\left(\frac{y_t}{y_{t-1}} \right) - 1 \right] * 100$$

Si el resultado es positivo, se dice que la administración territorial realizó un esfuerzo fiscal por incrementar el recaudo real entre dos años consecutivos. En cada caso, se deben examinar las razones por las cuales el recaudo creció o decreció de un año a otro.

- **Respuesta positiva.** Otra manera de definir el esfuerzo fiscal es la respuesta positiva que experimentan los ingresos propios (Tributarios + No tributarios⁶) de la administración territorial, frente a un incremento de los ingresos por transferencias. Si la respuesta es negativa, es posible pensar en un deterioro del esfuerzo por obtener recursos propios.

La elasticidad de los ingresos propios frente a lo recibido por transferencias es un indicador de tal esfuerzo y se calcula según la siguiente expresión:

$$Esfuerzo\ fiscal = \eta_{yp,tr} = \frac{\Delta yp}{\Delta tr} * \frac{\overline{tr}}{\overline{yp}}$$

Donde “ $\eta_{yp,tr}$ ” es la elasticidad de los ingresos propios respecto de las transferencias, “ \overline{tr} ” es el valor promedio de las transferencias recibidas durante todo el período en cuestión, y “ \overline{yp} ” es el valor promedio de los ingresos propios durante todo el período en cuestión.

La relación $\frac{\Delta yp}{\Delta tr}$ puede calcularse de otra manera, según que el analista defina alguna relación de causalidad entre los ingresos propios y las transferencias recibidas, es decir, si el analista puede sustentar una relación del tipo $yp = f(tr)$, donde la causalidad se da de tr hacia yp . En consecuencia, la relación $\frac{yp}{tr}$ puede aproximarse infinitesimalmente de la siguiente manera:

$$\frac{yp}{tr} \approx \frac{\partial(yp)}{\partial(tr)} \approx \frac{\partial(f(tr))}{\partial(tr)} \quad \text{donde el símbolo } \partial \text{ significa la primera derivada parcial.}$$

Por ejemplo, si la relación de causalidad es una ecuación de regresión, entonces el parámetro asociado a la variable tr será la aproximación de $\frac{yp}{tr}$.

Una elasticidad positiva indica un posible esfuerzo fiscal, mientras que si es negativa, implica lo contrario. Entre más cerca de 0 se encuentre, el efecto de las transferencias en la generación de recursos propios es cada vez más pequeño. Una elasticidad positiva más “grande” implica una respuesta cada vez más satisfactoria por parte de la administración territorial, es decir, implica que las transferencias causan un efecto positivo en el recaudo. Lo contrario ocurre con una elasticidad negativa cada vez más “grande”.

Entidad responsable: entidad territorial.

⁶ Aquí no se incluye ninguna clase de transferencias, ni regalías, ni recursos del SGP, ni de cofinanciación, ni cualquier otro recurso que vaya destinado forzosamente a financiar la inversión. Es necesario precisar que con las reformas introducidas por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, las participaciones de cada entidad no dependen del comportamiento de la economía; por lo tanto, en este indicador debe tenerse en cuenta más el comportamiento de los ingresos propios.

g. Capacidad fiscal real

Objetivo: la capacidad fiscal real se refiere a la dimensión en la que una entidad territorial puede generar ingresos propios, dado su contexto institucional, legal y económico. En otros términos, es la habilidad de una entidad territorial para alcanzar sus niveles potenciales de ingresos propios. Dado que los ingresos no tributarios suelen ser de carácter exógeno, en esta parte se hace referencia fundamentalmente a los ingresos tributarios, que responden de manera endógena a los factores institucionales, legales y económicos de la entidad territorial y del nivel nacional y que son más controlables.

Antes de presentar algunas medidas de este concepto, conviene precisar un poco más su significado. La capacidad fiscal de una región puede ser definida como la habilidad potencial de los gobiernos en la región para incrementar sus rentas propias que permitan financiar una canasta básica de bienes y servicios públicos. En este sentido, es importante relacionar esta habilidad potencial con los recursos de transferencias intergubernamentales que permita compensar las diferencias regionales.

En el campo de la medición de la capacidad fiscal hay algunos elementos que generan una brecha entre la renta observada en una región y su potencial. En efecto, dos regiones con la misma capacidad fiscal pueden recaudar diferentes niveles de renta debido a diferencias en las tasas impositivas; o a diferencias en el esfuerzo fiscal; o a diferencias en la cultura de pago de los contribuyentes. Adicionalmente, la capacidad fiscal está afectada por la estructura económica de la región, lo que determina la magnitud de la base gravable y la capacidad para incrementar los recursos.

De estos conceptos se desprende la necesidad de refinar las medidas de esfuerzo fiscal, entendido este como el grado en el cual la entidad territorial utiliza su potencial de ingresos propios. Estas medidas deben ir en concordancia con la relación entre “ingresos efectivamente recaudados / la capacidad fiscal de la región”⁷.

Lectura del indicador: entre más se aproxime a 1, significa que la entidad territorial está reduciendo cada vez más la brecha entre lo recaudado y lo que podría recaudar potencialmente.

Relación del indicador: sean las siguientes variables:

j = Subíndice para diferenciar cada impuesto;

yt_j = Recaudo efectivo del impuesto j en un año específico;

b_j = Base gravable observada en un año específico, correspondiente al impuesto j ;

b_j^* = Base gravable potencial (actualizada) en un año específico, correspondiente al impuesto j ;

⁷ Existe amplia literatura al respecto, por ejemplo: United States Advisor y Commission on Intergovernmental Relations (1986), *Measuring State Fiscal Capacity, Alternative Methods and their Uses*, Information Report M-150, Washington D.C.: ACIR, y United States Advisor; y Commission on Intergovernmental Relations (1988), *State Fiscal Capacity and Effort* Information Report M-170, Washington D.C.: ACIR.; YILMAZ, Serdar (2002). Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity. Working paper, World Bank Institute, junio de 2002; MARTÍNEZ V. J. y JAMESON B. L. F. (1997). Fiscal Capacity: an Overview of Concept and Measurement Issues and their applicability in the Russian Federation. International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Goerge State University, Working Paper 97-3, junio de 1997.

yt_j^* = Recaudo potencial del impuesto j en un año específico, es decir, aquel que se lograría al aplicar la tarifa establecida al total de la base gravable actualizada o potencial. Según estas variables, se define el recaudo potencial de cada impuesto como: $yt_j^* = \frac{yt_j}{b_j} * b_j^*$ y la capacidad fiscal en cada impuesto como: $cf_j = \frac{yt_j}{yt_j^*}$.

Entre más se aproxime a 1, significa que la entidad territorial está reduciendo cada vez más la brecha entre lo recaudado y lo que podría recaudar potencialmente.

También es posible calcular la contribución de cada impuesto en el recaudo potencial, que no es otra cosa que la capacidad fiscal ponderada por cada tipo de impuesto en una misma entidad territorial, calculada de la siguiente manera:

$$c_j = \frac{yt_j}{j yt_j^*}$$

La capacidad fiscal global de la entidad territorial es definida, de acuerdo con los anteriores indicadores, como:

$$c_j = \frac{j yt_j}{j yt_j^*}$$

Este indicador permite establecer el volumen de recursos que la entidad está dejando de obtener de sus impuestos y a partir de allí identificar las acciones para reducir la brecha existente.

Debido a que existen diferencias notables entre las entidades territoriales del país, que conllevan a determinar la capacidad fiscal de manera particular en cada una de ellas, no es posible efectuar comparaciones en su capacidad fiscal, ponderando el recaudo potencial por el recaudo de cada entidad territorial en el país.

NOTA: como se dijo antes, en muchos casos se presenta dificultad para establecer el valor de la base tributaria. En consecuencia, el analista debe hacer aproximaciones que le permitan utilizar los indicadores anteriores. Una manera, aunque frágil, es considerar como recaudo potencial de ingresos tributarios el mayor recaudo logrado en términos reales en los últimos 10 años, traído a valores nominales del año que se está analizando. Otra manera, más robusta, es calcular el recaudo potencial utilizando el método de “picos” o el de población activa⁸.

Entidad responsable: entidad territorial. Sin embargo, es de aclarar que la cuantificación de la capacidad fiscal es posible si la entidad territorial cuenta con los totales de las bases gravables actualizadas para cada impuesto.

⁸ Esta metodología se puede consultar en: Okun, A. “The Potencial GNP: Its Significance and Measurence”, en Essays in Economic Policymaking. Washington, Brokings, 1983. Fedesarrollo, La coyuntura inflacionaria en perspectiva, Bogotá, 1983.

h. Sostenibilidad fiscal

Objetivo: es usado como base para determinar la sostenibilidad fiscal y la capacidad de generación de ahorro para pagar el servicio de la deuda.

Lectura: a mayor valor del indicador, más recursos para apalancamiento de inversión tiene la entidad territorial.

Rango: mayor o menor que 0 (\$).

Relación del indicador: resultado de restar de los ingresos totales, los gastos totales, excluyendo en los últimos el pago del servicio de la deuda (intereses + amortizaciones) y en los primeros los ingresos por créditos, capitalizaciones y venta de activos⁹.

$$\text{Balance primario} = (\text{ingresos totales} - (\text{créditos} + \text{capitalizaciones} + \text{venta de activo})) - (\text{Gastos totales} - (\text{intereses} + \text{amortizaciones}))$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

i. Carga tributaria per cápita

Objetivo: permite determinar el valor promedio que cada habitante le aporta, en forma de impuestos, a la administración territorial. Este valor se debe comparar con entidades territoriales con base económica similar entre ellas, con el fin de establecer posibles ineficiencias relativas en los recaudos.

Lectura: a mayor valor del indicador, más recursos por persona recauda la entidad territorial anualmente.

Rango: 0 o más (\$).

Relación del indicador: resultado de dividir el “Recaudo total por concepto de ingresos tributarios” entre la “Población total del ente territorial”. Este indicador se calcula a pesos constantes y con la población ajustada para cada año.

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

2. Ingresos no tributarios

Para los ingresos no tributarios se harán los cálculos de crecimiento real y participación a pesos constantes.

⁹ Este indicador está incluido en el proyecto de ley de responsabilidad fiscal.

3. Recursos del Sistema General de Participaciones

a. Grado de dependencia de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP

Objetivo: Determinar el grado de dependencia que presenta la administración territorial de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, así como el análisis de su evolución en un período determinado. Permite identificar situaciones que, en algunos casos, pueden explicar el fortalecimiento (o debilitamiento) de la capacidad de la entidad para generar mayores recursos propios (tributarios por ejemplo), estimuladas por la reducción de tales recursos.

La dependencia de las transferencias no es mala per se, especialmente porque existen entidades territoriales con baja capacidad fiscal. En consecuencia, es importante tener prudencia a la hora de calificar la dependencia de las transferencias versus el esfuerzo fiscal.

Lectura: a mayor valor del indicador, mayor es el grado de dependencia de los recursos del sistema general de participaciones.

Rango: 0 o más (%).

Relación del indicador:

$$\text{Dependencia del SGP} = \frac{\text{Monto de los recursos del SGP}}{\text{Total de ingresos}}$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

b. Grado de dependencia corriente

Objetivo: Determinar el grado de dependencia que presenta la administración territorial de los aportes financieros provenientes de otros niveles de gobierno (incluidos los recursos del SGP que no son de forzosa inversión), así como el análisis de su evolución en un período determinado. Permite identificar situaciones que, en algunos casos, pueden explicar el fortalecimiento (debilitamiento) de la capacidad de la entidad para generar mayores recursos propios (tributarios por ejemplo), estimuladas por la reducción de dichas transferencias.

Lectura: a mayor valor del indicador, mayor es el grado de dependencia de las transferencias recibidas

Rango: 0 o más (%)

Relación del indicador:

$$\text{Dependencia corriente} = \frac{\text{Monto de transferencias corrientes} \\ (\text{se incluyen los recursos del SGP que no son de forzosa inversión})}{\text{Total de ingresos corrientes}}$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

4. Pagos de funcionamiento

Se deberá observar su crecimiento real y su participación en los pagos corrientes. Es conveniente hacer estos análisis tanto para el consolidado de los pagos de funcionamiento como para cada uno de sus componentes (servicios personales, pagos generales, transferencias de nómina), para establecer la participación de cada uno de ellos en los pagos de funcionamiento, en los pagos totales y en los ingresos totales, etc. Además, es importante comparar la tasa de crecimiento del funcionamiento con la de los ingresos corrientes para detectar posibles problemas de desfinanciamiento, en la medida en que los primeros crezcan más aceleradamente que los segundos.

a. Participación de los pagos de funcionamiento en los ingresos corrientes de libre destinación

Objetivo: analizar el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación¹⁰, que la entidad territorial utiliza para cubrir los pagos de funcionamiento (Tabla 8). El análisis debe fundamentarse en la evolución anual que registre el indicador y su comparación con los resultados de otras entidades territoriales de características similares.

¹⁰ El parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 617 de 2000 define los ingresos corrientes de libre destinación como aquellos ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley, ordenanzas, acuerdos o cualquier acto administrativo a un fin determinado de carácter municipal o departamental; especifica también que los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto y que no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos del SGP de forzosa inversión; aquellos ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar (por ejemplo, la sobretasa ambiental en el caso de los municipios y el 20% del impuesto de vehículos en el caso departamental); los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica; los recursos de cofinanciación; los recursos de regalías y compensaciones; los recursos de operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia; los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización; la sobretasa al ACPM; el producto de la venta de activos fijos; otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio; los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica y las rentas reorientadas, cuando las entidades territoriales estén adelantando programas de saneamiento fiscal.

Tabla 8.

Límites al gasto de funcionamiento como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación

NIVEL	BOGOTÁ	ESPECIAL	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA
DEPARTAMENTOS		50%	55%	60%	70%			
CONTRALORÍAS DEPART.		2,2%	2,7%	3,2%	3,7%			
ASAMBLEAS		30 SMLMV * 7 * No. Diputados + 80%	26 SMLMV * 7 * No. Diputados + 60%	25 SMLMV * 7 * No. Diputados + 60%	18 SMLMV * 7 * No. Diputados + 25%			
MUNICIPIOS	50%	50%	65%	70%		80%		
CONCEJOS MUNICIPALES	3.640 SMML + 2%	Remuneración Sesiones +1,5% (1)						
PERSONERÍAS		1,6%	1,7%	2,2%	350 SMLMV	280 SMLMV	190 SMLMV	150 SMLMV
CONTRALORÍAS MUNICIP.	3.640 SMML + 3,0%	2,8%	2,5%	2,8% (+ de 100 mil hab.)				

Fuente: Ley 617 de 2000

1/. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ICLD no superen los mil millones de pesos anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Nota: referente a las contralorías departamentales, ver artículo 17 de la Ley 716 de 2001.

Lectura: a mayor valor del indicador, más recursos de los ingresos corrientes destina la entidad territorial para financiar pagos de funcionamiento, también se puede ver como la capacidad de los pagos de la administración con recursos de los ingresos corrientes de libre destinación.

Rango: los rangos de este indicador deben obedecer a lo establecido en los artículos 4° a 7° de la ley 617 de 2000; de todas maneras, a partir de 2004 los gastos de funcionamiento no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación los límites que se muestran en el Cuadro 7.

Relación del indicador: los ingresos corrientes de libre destinación, como ya se anotó, no deben contener las transferencias y los recursos del SGP que se destinan para inversión.

El indicador se define como el porcentaje de cada peso de los ingresos corrientes de libre destinación que se destina para gastos de funcionamiento:

$$\text{Pagos de funcionamiento en los ICLD} = \frac{\text{Pagos de funcionamiento}}{\text{Ingresos corrientes de libre destinación}} * 100$$

También se puede obtener el indicador de la capacidad de financiamiento de los pagos de administración con recursos corrientes:

$$\text{Capacidad de financiamiento corriente} = \frac{\text{Pagos de funcionamiento}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

Estos ingresos corrientes no deben contener las transferencias para inversión. El indicador define cuánto cubre cada peso corriente que se recibe en cubrir gastos de funcionamiento.

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

b. Pagos de funcionamiento per cápita

Objetivo: permite establecer el monto promedio por habitante que el ente territorial paga en su funcionamiento. Es importante comparar este indicador con entidades similares.

Lectura: a mayor valor del indicador más pagos por habitante realiza la entidad territorial.

Rango: 0 o más (\$ reales).

Relación del indicador: este indicador debe calcularse a pesos constantes y con la población actual que tenga la entidad territorial.

$$\text{Funcionamiento per cápita} = \frac{\text{Total pagos de funcionamiento}}{\text{Población total de la entidad territorial}}$$

También se puede calcular la participación de cada pago dentro de los pagos totales, es decir,

$$f_j = \frac{\text{Cada pago}}{\text{Pagos totales}} * 100$$

Donde j es el subíndice para cada tipo de gasto.

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

c. Participación en pagos totales

Objetivo: establece la proporción del pago total que se destina al funcionamiento de la administración territorial, permite determinar posibles ineficiencias de la administración o la incapacidad de destinar recursos importantes a otros pagos, especialmente de inversión.

Lectura del indicador: a mayor valor del indicador significa que se están destinando más recursos solo a pagos de funcionamiento.

Rango: 0 o más (%).

Relación del indicador:

$$\text{Participación en pagos totales} = \frac{\text{Pagos de funcionamiento}}{\text{Pago total (corriente + inversión)}} * 100$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

5. Servicio de la deuda

Se calculará su crecimiento real, tanto de los intereses pagados como de las amortizaciones.

6. Transferencias pagadas

Para las transferencias pagadas, se calculará su crecimiento real y su participación en los pagos corrientes y con los ingresos corrientes.

7. Déficit o ahorro corriente

Un valor positivo en esta diferencia indica un ahorro corriente, es decir, un excedente de recursos con los cuales se financian pagos de inversión y/o se apalancan recursos del crédito.

Un valor negativo de esta variable indica la presencia de un déficit corriente. Esta situación se puede originar por diferentes causas, dentro de las que se encuentran un bajo esfuerzo fiscal, excesivos pagos generales, burocratización, altos niveles de endeudamiento, entre otras que, es necesario corregir para evitar el deterioro paulatino de la capacidad de inversión de la entidad.

En síntesis, la generación de volúmenes importantes de ahorro corriente en forma permanente es condición básica para que la entidad territorial pueda cumplir su función social de provisión de servicios a la comunidad (inversión social) y no de simple circunscripción administrativa y política y para garantizar su viabilidad de largo plazo.

8. Pasivos Pensionales

Objetivo: determinar la capacidad de pagar el pasivo pensional de la entidad territorial.

Lectura: A mayor valor del indicador mayor provisión realizada por la entidad territorial para atender este pasivo. Establece el pago de los aportes al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - Fonpet en cumplimiento de la ley 549 de 1999 con el pago del 20% de los ingresos por el impuesto de registro, el 5% de los ICLD y el 15% de las ventas de activos en los departamentos y Nacional participación especial del SGP y el 10% de la participación de propósito general de los municipios.

Rango: 0 o más.

Relación del indicador:

$$\text{Capacidad de pago del pasivo pensional} = \frac{\text{Reservas}}{\text{Pasivo pensional}}$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

9. Pago de mesadas

Objetivo: Establece la proporción del gasto de funcionamiento que se destina al pago por mesadas de la administración territorial. Como complemento del indicador se puede utilizar la proporción del pago de mesadas sobre el personal activo.

Lectura del indicador: a mayor valor del indicador significa que se están destinando más recursos al pago de mesadas.

Rango: Mayor o menor que 0 (%).

Relación del indicador:

$$\text{Pago de mesadas} = \frac{\text{Pago de mesadas}}{\text{Gastos de funcionamiento}} * 100$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

10. Capacidad de generar ahorro

Objetivo: Medir la capacidad de generación de ahorro corriente en términos de los ingresos corrientes de la entidad.

Lectura: entre más alto sea el nivel de ahorro se tendrán mayores posibilidades de realizar programas de inversión. Se mide como, de cada pago de ingresos corrientes cuánto se puede ahorrar.

Rango: fracción mayor o menor que 0.

Relación del indicador:

$$\text{Capacidad de ahorro} = \frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial

11. Inversión

Con relación a los pagos de inversión, deber establecerse su crecimiento real.

a. Autofinanciamiento de la inversión

Objetivo. Mostrar la proporción del ahorro que se utiliza en pagos de inversión. Es decir, el grado de autofinanciamiento (apalancamiento) que la entidad territorial tiene para cubrir pagos de inversión.

Lectura. A mayor valor del indicador mayor será el grado de apalancamiento de la inversión que la entidad territorial tiene.

Rango: fracción mayor o menor que 0.

Relación del indicador:

$$\text{Autofinanciamiento de la inversión} = \frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Pagos de inversión}}$$

Entidad responsable: entidad territorial

b. Importancia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en la inversión

Objetivo: Saber si la inversión está siendo financiada principalmente con recursos para este fin o si estos son solamente complementarios.

Relación del indicador:

$$\text{Importancia del SGP en la inversión} = \frac{\text{Recursos del SGP de forzosa inversión}}{\text{Inversión total}}$$

Lectura del indicador: porcentaje de los recursos del SGP de forzosa inversión que financia la inversión total de la entidad territorial.

Rango: mayor o menor que 0 (%).

Responsable del indicador: entidad territorial

c. Importancia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en la inversión sectorial

Objetivo: Medir la destinación de los recursos del SGP con respecto a la inversión total y verificar los porcentajes de asignación, de acuerdo con los parámetros legales.

Relación del indicador:

$$\text{Importancia del SGP en la inversión sectorial} = \frac{\text{Recursos del SGP de forzosa inversión en cada sector}}{\text{Inversión total}}$$

Lectura del indicador: porcentaje por sectores de los recursos del SGP de forzosa inversión que financia la inversión total de la entidad territorial.

Rango: 0 o más (%).

Responsable del indicador: entidad territorial.

d. Importancia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) por sector en la inversión sectorial

Objetivo: permite medir qué porcentaje de cada sector de inversión se financia con recursos del SGP.

Relación del indicador:

$$\frac{\text{Recursos del SGP de forzosa inversión en el sector X}}{\text{Inversión total en el sector X}}$$

Lectura del indicador: porcentaje por sectores de los recursos del SGP de forzosa inversión que financia la inversión sectorial de la entidad territorial.

Rango: 0 o más (%).

Responsable del indicador: entidad territorial

e. Efecto de los recursos del Sistema General de Participaciones en la inversión

Objetivo: Mide cuál es el efecto neto del crecimiento de la inversión ante el crecimiento de las transferencias de forzosa inversión.

Lectura: Se espera que un incremento de las transferencias de forzosa inversión genere un efecto multiplicador que elevará la inversión pública, en cuyo caso el indicador sería positivo. Cuando el indicador es menor que cero puede significar que el efecto multiplicador de las transferencias para inversión no se está dando. En este caso, hay que establecer las características específicas de los proyectos de inversión y las posibles causas por las cuales la inversión no se multiplique como se espera.

Rango: 0 o más (%).

Relación del indicador:

$$\text{Efecto del SGP sobre la inversión} = \frac{\text{Inversión con SGP forzosa inversión}}{\text{Inversión total}}$$

Entidad responsable del indicador: entidad territorial.

f. Inversión per cápita

Objetivo: Establecer la inversión realizada por habitante y su evolución en el tiempo. Es importante su comparación con entidades territoriales similares.

Lectura del indicador: los valores de este indicador se calculan a pesos constantes y con la población ajustada para cada año. Permite conocer la inversión que se realiza en la entidad territorial por cada habitante de esta.

Rango: 0 o más (\$).

Relación del indicador:

$$\text{Inversión per cápita} = \frac{\text{Pagos de inversión ejecutados}}{\text{Población total}} * 100$$

Entidad responsable: entidad territorial.

g. Monto promedio por proyecto

Objetivo: este indicador permite medir el grado de atomización de la inversión realizada por la entidad territorial. Se puede calcular a precios corrientes o constantes.

Lectura del indicador: cuando los resultados de este conjunto de indicadores son bajos es posible que la entidad territorial no esté cumpliendo a satisfacción con su función básica de garantizar el bienestar de la comunidad.

Rango: 0 o más (\$).

Relación del indicador:

$$\text{Inversión por proyecto} = \frac{\text{Valor total de la inversión ejecutada}}{\text{Cantidad de proyectos ejecutados durante la vigencia}}$$

12. Superávit o déficit

La presencia de un superávit indica que la entidad territorial puede financiar efectivamente los niveles de inversión que decidió realizar. Si el superávit es alto, puede, en algunos casos, indicar baja capacidad de ejecución y gestión en la vigencia que se está analizando o que se presentó la entrada de considerables ingresos no previstos (por ejemplo, altos ingresos por concepto de mayor producción de petróleo, cambios favorables en el turismo, etc.).

Un déficit significa que la entidad territorial no alcanza a cubrir con sus recursos los pagos de inversión (o funcionamiento si se presenta un déficit corriente), por lo que tiene que recurrir a recursos del crédito para poder cumplir con los compromisos adquiridos. Un déficit alto puede llevar a un endeudamiento excesivo en perjuicio de la estabilidad y solidez financiera de la entidad territorial, tal y como se verá más adelante.

13. Financiamiento

a. Capacidad de pago de la deuda

Objetivo: es de gran importancia medir el nivel de solvencia y sostenibilidad para atender el pago de la deuda, ya que permite analizar si con el ahorro generado la entidad se encuentra en posibilidad de asumir el pago de su servicio de deuda (intereses + amortizaciones) y queda algún excedente para inversión.

Existen varios criterios para medir la capacidad de pago de la deuda, dependiendo del propósito del analista.

Algunos son los siguientes:

$$\text{Capacidad pago de deuda} = \frac{\text{Intereses pagados y causados en la vigencia (incluidos los del nuevo empréstito)} + \text{Amortizaciones}}{\text{Ahorro operacional}}$$

$$\text{Ahorro operacional} = (yp + \text{trnrec} + \text{reg} + \text{cmon} + \text{recbal}) - (\text{gfun} + \text{gfuni}) - \text{trpag}$$

Donde:

- Yp = Ingresos propios = tributarios + no tributarios (no incluye transferencias e incluye rendimientos financieros).
- trnrec = Transferencias nacionales (incluye los recursos del sistema general de participaciones)
- reg = Regalías recibidas.
- cmon = Compensaciones monetarias efectivamente recibidas.
- recbal = Recursos del balance.
- gfun = Gastos de funcionamiento.
- gfuni = Salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social que se consideran en las ejecuciones presupuestales como inversión.
- trpag = Transferencias pagadas por la entidad territorial.

Los ingresos corresponden a los efectivamente recaudados en la vigencia. Ello incluye reconocimientos recaudados de la vigencia anterior más los recaudos de la vigencia que se está analizando. El gasto corresponde al gasto causado e incluye pagos de la vigencia + cuentas por pagar de la vigencia + reservas de la vigencia. Asimismo, es necesario incluir en el análisis variables como las cuentas por pagar tanto en inversión como en funcionamiento, las cuales tienen influencia directa sobre los montos de ahorro disponible. El no considerarlas sobreestimaría el indicador de capacidad de pago de las entidades territoriales.

El indicador mide la capacidad de la entidad territorial de dar respuesta cumplidamente, en un momento del tiempo, al servicio de su deuda. Con el volumen de ahorro generado, la entidad territorial tiene la opción de decidir entre su utilización para el pago del servicio de la deuda o el financiamiento de la inversión.

Se espera que el indicador sea “bajo” para que la entidad territorial tenga una adecuada capacidad de endeudamiento. Valores por encima de 30 o 40% significan que la entidad enfrenta una situación de sobreendeudamiento, que si se mantiene puede generar problemas de inestabilidad y de insolidéz financiera.

Sin embargo, es necesario definir otro indicador que permita observar simultáneamente la exposición de la entidad territorial a eventos en los cuales ocurre una gran concentración de amortizaciones en un tiempo específico, es decir, un indicador de sostenibilidad de la deuda, que se define como:

$$\text{Sostenibilidad de la deuda} = \frac{\text{Saldo de la deuda}}{yp + \text{trnrec} + \text{cmon} + \text{recbal}} * 100\%$$

Valores más elevados de este indicador (por ejemplo que supere el 60%) obligan a revisar los extremos de endeudamiento que generan ampliación en la brecha de sostenibilidad y solvencia de la entidad territorial. Es decir, el indicador permite decidir si se debe o no modificar el perfil de endeudamiento, actuando sobre la duración del portafolio y disminuyendo los riesgos de solvencia asociados con excesivas concentraciones de las amortizaciones en un período de tiempo y con altas tasas de interés.

$$\frac{\text{Servicio de la deuda}}{\text{Ahorro corriente (sin incluir los pagos por intereses de deuda)}}$$

El nivel máximo de este indicador debería ser uno. Si está por encima de este valor o muy cercano a él, significa que la entidad enfrenta una situación de sobreendeudamiento que puede afectar sensiblemente su solidez y estabilidad financiera.

b) Nivel de endeudamiento

Objetivo: establecer del total recaudado por concepto de rentas cuánto fue el valor efectivamente pignorado, con el fin de determinar el nivel real de maniobrabilidad que tiene la administración sobre sus ingresos.

Relación del indicador:

$$\text{Nivel de endeudamiento} = \frac{\text{Valor total de rentas pignoradas}}{\text{Valor total de rentas recaudadas}}$$

Lectura del indicador: en términos generales, resultados altos en este grupo de indicadores permiten afirmar que la entidad territorial no ha desarrollado una política eficiente de acceso a recursos del crédito, que la ha conducido a endeudarse de manera exagerada, asumir costos excesivos de servicio de la deuda y sacrificar parte de sus rentas al pignorarlas como garantía de pago¹¹.

B. Análisis cualitativo: modelo de flujograma

La elaboración de flujogramas para programar los procesos de recaudo y control tiene como objetivo identificar los pasos, responsabilidades y posibles áreas críticas, y proponer alternativas que permitan mejorar la gestión de las entidades territoriales en los componentes de ingresos y gastos de la entidad, así:

- Respecto a los tributos de las entidades territoriales se debe obtener información sobre: tarifas vigentes, base tributaria, censo de contribuyentes, estimación del nivel de consumo para calcular el recaudo

¹¹ En este tema es necesario tener en cuenta la normativa expedida en los últimos años, por ejemplo con el nuevo Sistema General de Participaciones no es posible pignorar las participaciones de educación y salud.

potencial (cuando sea pertinente), relación de rentas pignoradas y sus condiciones de pignoración, exenciones, destinación de los impuestos y sistemas de recaudo, y mecanismos de control (con base en flujogramas de procesos y responsabilidad, según modelo adjunto).

- Para los ingresos no tributarios debe conseguirse información sobre: tipo de servicios prestados directamente por la entidad territorial, sistema de tarifas o tasas establecidas para su cobro, tipo de multas vigentes, sistemas de cobro; relación de los bienes dados en arrendamiento, valor de los bienes y valor de los arrendamientos mensuales, relación de las inversiones financieras y sus respectivos rendimientos; y en general los sistemas de control que tiene implementados.
- En la parte de transferencias recibidas y del Sistema General de Participaciones, es necesario analizar su origen institucional y legal, así como su destinación funcional.
- En los pagos de funcionamiento se debe analizar, para un período predeterminado, el número de funcionarios por secretaría, la escala salarial, las prestaciones sociales establecidas (tipo, características y monto), provisión de cesantías que realizan, personal por contrato y supernumerario, criterios para programar y realizar las compras.
- En relación con los intereses establecer su origen (deuda de corto o largo plazo, créditos de tesorería), sus condiciones financieras (tasa de interés, plazo, forma de amortización y períodos de gracia, entre otros), destino de los créditos y clase de intereses pagados (corrientes y/o de mora).
- Para las transferencias pagadas se debe establecer claramente su destino institucional y funcional y sus características en cuanto a continuidad y obligatoriedad.
- En los pagos de capital (inversión) se debe analizar, para el período, el comportamiento sectorial, características de la sectorización, la continuidad en la ejecución de proyectos y los sistemas de seguimiento y control aplicados.
- En el financiamiento establecer el tipo de garantías otorgadas para la obtención de créditos, el saldo de la deuda y el servicio que generará en el futuro, el tipo de entidades financieras a las que se ha recurrido, la oportunidad de los pagos, cálculo del índice de fragilidad financiera (servicio de la deuda/ahorro) y utilización del mecanismo de renegociación de la deuda.

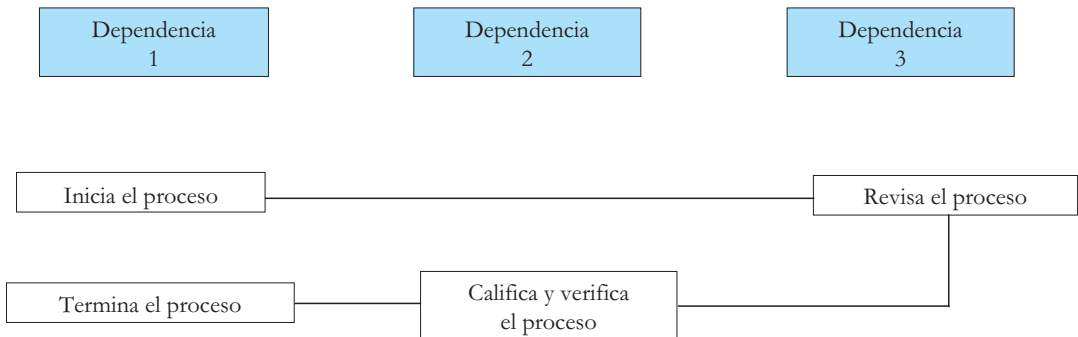
La metodología se puede resumir como sigue:

- Identificar las dependencias que participan en el proceso, con el mayor detalle: sección, división, dirección, oficina, fondo, entidad descentralizada territorial o nacional, empresa industrial o comercial del Estado, particular, etc.
- Determinar las responsabilidades y/o procesos en que interviene cada dependencia.
- Diagramar los procesos, siguiendo el orden en que se aplican. Las dependencias deben ordenarse colocando en primer lugar aquella que inicia el proceso y organizándolas en adelante según la jerarquía dentro de la administración territorial. Si en el proceso intervienen entidades externas a la entidad territorial, deben incluirse como una dependencia.

En el siguiente ejemplo se muestra la secuencia del proceso entre diferentes dependencias:

Gráfico 2

Modelo de flujograma



III. | Análisis de la estructura de gestión financiera en las entidades territoriales

El análisis de la estructura de gestión financiera en las entidades territoriales se fundamenta en el estudio de su estructura orgánica, los métodos financieros y los procesos administrativos establecidos.

A. Estructura orgánica

Se debe determinar si la entidad territorial cuenta o no con organigrama y funciones por dependencia, en especial las relacionadas con los aspectos financieros; también se debe determinar si existen sistemas y mecanismos de coordinación entre las dependencias.

Hay que establecer a través de cuáles dependencias territoriales se realiza la coordinación financiera, control y seguimiento (si lo hay) del sector descentralizado territorial, así como la coordinación financiera con el nivel nacional de gobierno, con otras entidades territoriales y con organizaciones no gubernamentales.

Específicamente, debe establecerse el organigrama de la tesorería, señalando si existen oficinas delegadas o paralelas para el cobro de rentas. Si las tiene, se debe anotar su localización y sistemas de coordinación y

control con la tesorería central; asimismo, es necesario presentar el esquema de cuentas corrientes y el objeto de cada cuenta.

B. Métodos

Establecer los métodos y/o prácticas aplicadas por la administración territorial en el área financiera. Para ello, se debe analizar los siguientes aspectos:

1. Sistema presupuestal

- ¿Elabora la entidad marco fiscal de mediano plazo?
- ¿Cómo y bajo qué criterios lo elabora?
- ¿Elabora la entidad plan financiero?
- ¿Cómo y bajo qué criterios lo elabora?
- ¿Con qué criterios se elabora el presupuesto?
- ¿Cómo se estiman los ingresos y los gastos?
- ¿Cómo es el sistema de adiciones presupuestales?
- ¿Cómo es el sistema de traslados, créditos y contracréditos?
- ¿Generalmente cuál es la relación presupuesto definitivo a presupuesto inicial?
- ¿Con qué criterios se ejecuta el presupuesto de gastos?
- ¿Cómo se hace la ordenación del gasto?
- ¿Qué tratamiento se les da a los déficit o superávit?
- ¿Elabora la entidad territorial el Programa Anual de Caja?
- ¿Con qué criterios elabora la entidad territorial el Plan Plurianual y Anual de Inversiones?
- ¿Tiene la entidad sistematizado el proceso presupuestal?

2. Tesorería

- ¿Con base en qué criterios se toman las decisiones de pago (qué cuentas pagar)?
- ¿Qué tipo de informes elabora la tesorería y con qué periodicidad?

- ¿Cómo se registran los ingresos?
- ¿Tiene recibos y libro de caja?
- ¿Tiene libros de bancos?
- ¿Cómo se registran y manejan las inversiones financieras?
- ¿Tiene la entidad sistematizados los procesos de tesorería y recaudo?
- ¿Tiene la entidad sistematizado el proceso presupuestal?

3. Contabilidad

- ¿Se tiene contabilidad presupuestal, financiera, de tesorería y patrimonial?
- ¿Son contabilidades independientes o unificadas?
- ¿El sistema es de causación o de caja?
- ¿Qué tipo de informes se genera en la contabilidad?
- ¿A quién se dirigen estos informes? ¿Cuál es su periodicidad?
- ¿Qué atraso tienen los estados contables?
- ¿Qué dependencia es responsable de la contabilidad?
- ¿La contabilidad es manual o computarizada?
- ¿Qué controles se tienen en la contabilidad?
- ¿Se implementó y funciona el sistema de control interno contable?

4. Crédito

- ¿Con qué criterios se toman las decisiones de endeudamiento?
- ¿Se autorizan las decisiones de endeudamiento del sector central y descentralizado?
- ¿Qué criterios se siguen para esto?
- ¿Se lleva contabilidad de los créditos y del servicio de la deuda?
- ¿A qué tipo de entidad financiera se recurre con mayor frecuencia para la obtención de créditos y por qué?

Se debe tener en cuenta otras inquietudes y preguntas que surjan de los análisis coyuntural e histórico.

C. Procedimientos

Utilizando la misma metodología propuesta para los flujogramas de los sistemas de recaudo y control se deberán esquematizar los procesos de:

- Marco fiscal de mediano plazo
- Elaboración del plan financiero
- Preparación del plan plurianual y anual de inversiones
- Elaboración del presupuesto
- Ejecución del gasto
- Ingresos y egresos a tesorería
- Administración de la deuda
- Constitución de las cuentas por pagar
- Registros contables

Y otros que se considere necesarios al efectuar los análisis coyuntural e histórico.

IV. | Metodología propuesta para la proyección financiera en las entidades territoriales

Una vez se ha realizado el análisis coyuntural, estructural y de gestión, es necesario tener una apreciación sobre lo que le espera a la entidad territorial en un futuro. Proyectar el comportamiento futuro (próximos diez años, como lo ordena la Ley 819 de 2003) facilita al administrador y su equipo técnico tomar decisiones que permitan prevenir inconvenientes futuros. Además, este análisis, combinado con los anteriores, le proporciona elementos para la elaboración de un Marco Fiscal de Mediano Plazo y su correspondiente Plan Financiero ajustado a las verdaderas posibilidades de la entidad, con lo cual aumenta la utilidad de este instrumento para la planeación financiera en el mediano plazo.

Para analizar el futuro financiero de la entidad es necesario realizar dos tipos de escenarios: uno con la tendencia actual y otro con las alternativas administrativas que se diseñen para solucionar los problemas.

Las variables principales que fundamentan este análisis son la capacidad de endeudamiento y la capacidad de inversión que la entidad podrá generar, dependiendo de las medidas de política que se adopten.

A. Primer escenario

Se proyectará la situación financiera de la entidad, en el esquema de operaciones efectivas, para los próximos diez años, con base en el comportamiento del (de los) último(s) año(s). Es decir, suponiendo que las

autoridades no emprenderán medidas especiales que puedan mejorar la situación financiera de la entidad, como, por ejemplo, reestructuración de las plantas de personal e incrementos de los recaudos de impuestos, entre otros. En este caso los intereses de la deuda no se proyectarán, pues la capacidad de endeudamiento es una de las variables por determinar con base en los resultados de las otras proyecciones (la otra es la capacidad de inversión). Por ello, solo se incluirán aquí los intereses que, en los años siguientes, generará el saldo actual de la deuda.

El procedimiento de proyección será el que tradicionalmente ha utilizado la entidad territorial en la programación presupuestal (tasas de crecimiento histórico, inflación, regresión, entre otros).

En caso de utilizar tasas de crecimiento histórico, el ejercicio de proyección consiste en hallar la tasa promedio nominal anual de crecimiento de los últimos tres años y multiplicarla por el resultado obtenido en el último año. Por ejemplo:

- $(\text{Recaudado } 2006) (1 + \text{tasa de crecimiento } 2006/2005) = \text{proyectado } 2007$
- $(\text{Recaudado } 2007) (1 + \text{tasa de crecimiento } 2007/2006) = \text{proyectado } 2008$

Una vez realizada la anterior proyección se adicionarán las siguientes cuentas, a partir del ahorro corriente (ver anexos 7 y 8).

1. Ingresos de capital

Corresponde a los ingresos por concepto de regalías, otras transferencias o aportes proyectados que van a ser utilizados exclusivamente en inversión. También incluye los recursos del Sistema General de Participaciones que son de destinación específica para inversión.

2. Amortización de la deuda vigente

Corresponde a las amortizaciones que el saldo de la deuda vigente (es decir, en la fecha en que se está haciendo el análisis) generará en cada uno de los años siguientes. Esta información puede ser suministrada por la Secretaría de Hacienda de la administración o por los bancos prestatarios.

3. Pasivo de vigencias anteriores

El problema principal de muchas entidades está en el pasivo que vienen arrastrando de años atrás, el cual no ha sido financiado, es decir, constituyen cuentas pendientes de pago que se van defiriendo en el tiempo: pasivos laborales, cuentas a proveedores, transferencias de ley, entre otras. Es necesario tener en cuenta estos

pasivos porque dificultan la maniobrabilidad financiera, generan grandes problemas de tipo económico (sobrecostos) y jurídicos (embargos) y restan credibilidad ante los acreedores y proveedores.

Por ello, es necesario que las entidades se fijen la meta de atender este tipo de obligaciones en un período corto dependiendo de su monto. Una manera de hacerlo consiste en programar en el presupuesto de la vigencia siguiente al menos una cuarta parte de las cuentas pendientes de pago acumuladas en los años anteriores, de modo que se logre su saneamiento en un período no superior a 4 años. De esta forma, el ente territorial podrá programar mejor sus nuevos gastos de acuerdo a los ingresos esperados y a los pasivos de vigencias anteriores por atender.

4. Ahorro disponible

Corresponde al resultado de sumar los ingresos de capital al ahorro corriente y restar las amortizaciones de la deuda vigente en cada año y el déficit por financiar de vigencias anteriores. Indica el ahorro disponible que le queda a la entidad para apalancar nuevos créditos y/o para autofinanciar la inversión. Esta variable refleja la capacidad de pago no comprometida por la administración en pagos corrientes. Como se verá más adelante este ahorro debe recalcularse cada año, una vez que se va reincorporando el servicio de la deuda de los nuevos créditos que se vayan contratando.

5. Capacidad de endeudamiento

De acuerdo con la legislación vigente (Ley 358 de 1997), la capacidad legal de endeudamiento se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones; el artículo 6o. del Decreto 696 (reglamentario de la ley 358 de 1997). Ver metodología de análisis.

6. Servicio de la deuda nueva

Corresponde a la suma de los intereses y amortizaciones que generarán en cada año los nuevos créditos que puede contratar la entidad.

7. Ahorro final

Corresponde a la diferencia entre el ahorro disponible del año respectivo y el servicio de deuda que debe pagarse en dicho año por los créditos resultantes de la capacidad de endeudamiento en los años de la proyección, incluidos los del año que se analiza.

8. Inversión posible con apalancamiento

Indica el monto de inversión que la entidad territorial podría realizar en los años de la proyección, si aprovechara el potencial de endeudamiento, sin incurrir en situaciones problemáticas para su estabilidad financiera futura. Adicionalmente, estos recursos de inversión pueden potenciarse aun más mediante la cofinanciación de proyectos con entidades de diferentes niveles de gobierno.

B. Segundo escenario

Consiste en proyectar la situación de la entidad introduciendo los cambios esperados en las variables identificadas como problemáticas, de conformidad con las alternativas que se propongan. Por ejemplo, si la tasa de crecimiento de un impuesto es baja y se espera que con las medidas administrativas que se adopten aumente 5 puntos por encima del histórico, al realizar la proyección se incorporan los ajustes propuestos para examinar su comportamiento futuro.

Igualmente, se deben incluir las medidas especiales que estén adoptando o que vayan a adoptar los gobiernos territoriales para mejorar sus finanzas, como la aplicación de algunas leyes especiales tendientes a su mejora.

Nuevamente aquí se repiten los pasos referentes al cálculo de las variables: ahorro disponible, capacidad de endeudamiento, servicio de la deuda nueva, ahorro final e inversión posible con apalancamiento.

El número de escenarios para realizar depende de las alternativas de solución que se propongan para mejorar las finanzas territoriales. En la actualidad, la Nación utiliza la metodología de manejo de riesgo según sus pasivos. De igual forma, se está implementando estas directrices a las entidades territoriales. En el anexo 10 se presenta una descripción de la metodología para la administración de activos y pasivos según el manejo de riesgo de liquidez y de tasa de interés¹².

1. Fuentes y usos

Con el fin de lograr un mayor equilibrio financiero presupuestal y lograr establecer con mayor claridad el problema de las inversiones y del financiamiento de la entidad territorial, es indispensable establecer las fuentes y usos de los recursos. En este sentido, la elaboración de una matriz de estas características sirve como soporte técnico para analizar cómo los requerimientos presupuestales se equilibran con las fuentes financieras, para lo cual se debe identificar e incorporar criterios de equilibrio financiero en todo el proceso de programación presupuestal.

En lo referente, se debe tener información histórica explícita del mecanismo tradicional de las fuentes de financiamiento y su modalidad de gestión, así como los gastos o inversiones que se generan con dichas fuentes. Los anexos 11 y 12 son un ejemplo de cómo se puede realizar una matriz de este tipo y de cómo

¹² Para mayor información contacte la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

se podrían elaborar las matrices sectoriales específicas de tal manera que la entidad territorial tenga claridad sobre cuáles son las fuentes de financiación de sus gastos, entre otras cosas.

En cuanto a la identificación de las fuentes de financiación de la entidad territorial se recomienda que, dependiendo del análisis que requiera la entidad territorial, en lo posible se debe tener esta información lo más detallada. Sin embargo, a manera de ilustración se debe tener en cuenta como mínimo las siguientes instrucciones:

- **Identificación de la entidad territorial.** Nombre de la entidad territorial, si es departamento, municipio o distrito.
- **Ejecuciones vigencias anteriores.** Las ejecuciones de ingresos deben reflejar lo efectivamente recaudado para las vigencias solicitadas.
- **Presupuesto vigencia actual.** Se debe relacionar el presupuesto definitivo a la fecha de corte para el análisis de la información, es decir, el presupuesto aprobado incluyendo las modificaciones realizadas (adiciones y reducciones).
- **Impuestos.** Se deben indicar los valores recaudados por concepto de cada uno de los impuestos que la entidad territorial cobra.
- **Otros ingresos:** Se debe relacionar todos los ingresos que tiene la entidad territorial, bien sea por conceptos de otros tributarios, ingresos no tributarios, otras transferencias, los recursos del SGP y otros recursos de capital.
- **Fondo Nacional de Regalías:** Corresponden a los recursos de cofinanciación obtenidos de este Fondo de conformidad con las reglas y procedimientos establecidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002.

Capítulo IV.

Metodología para determinar la capacidad
de endeudamiento de las entidades territoriales
- Ley 358 de 1997

La capacidad de endeudamiento de la entidad territorial está relacionada directamente con el crecimiento del ahorro y con la capacidad de pago del servicio de la deuda; una política sana de endeudamiento debe mantener una relación estable entre los niveles de endeudamiento y la capacidad de pago de la estructura fiscal, de esta forma esta evaluación permite identificar a las entidades territoriales que cumplan con los límites establecidos en la ley.

Para el análisis de la capacidad de pago de las entidades territoriales es importante hacer algunas precisiones conceptuales propias de dichos análisis, así:

- i. **Intereses de la deuda:** Los pagados durante la vigencia + los causados que van a ser pagados en el resto de la vigencia + los de los créditos de corto plazo + los de sobregiros + los de mora + los del nuevo crédito que deban ser pagados en la vigencia.
- ii. **Saldo de deuda de la vigencia anterior:** Saldo de capital sobre los créditos vigentes a 31 de diciembre del año anterior.
- iii. **Saldo de la deuda:** Saldo de capital a 31 de diciembre de la vigencia anterior + desembolsos efectivamente realizados a la fecha de cálculo + desembolsos por realizar en el resto de la vigencia, incluidos los del nuevo crédito amortizaciones efectivamente realizadas a la fecha de cálculo amortizaciones por realizar en el resto de la vigencia, incluidas las del nuevo crédito.
- iv. **Ahorro operacional:** Es el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Sobre estos conceptos es necesario hacer algunas precisiones:
 - **Ingresos corrientes:** La información sobre ingresos corrientes corresponde a los ingresos presupuestados y efectivamente recibidos por la entidad territorial en la vigencia fiscal inmediatamente anterior, incluidos los ingresos por recuperación de cartera tributarios y no tributarios. Para estos efectos, la Ley 358 de 1997 considera ingresos corrientes:
 - Los tributarios
 - Los no tributarios
 - Las regalías
 - Las compensaciones monetarias efectivamente recibidas
 - Las transferencias nacionales
 - Las participaciones en rentas de la Nación
 - Los rendimientos financieros
 - Los recursos del balance

Asimismo, para efectos del cálculo del ahorro operacional, no deben ser considerados como ingresos corrientes los siguientes:

- Los recursos de cofinanciación;
- El producto de las cuotas de fiscalización percibido por los órganos de control fiscal;
- Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- Los activos, inversiones y rentas titularizadas;
- El producto de los procesos de titularización;
- Los recursos del SGP cuando los departamentos, distritos o municipios no hayan sido certificados para administrarlos autónomamente;
- Los recursos del SGP de educación y salud;
- El producto de la venta de activos fijos, y
- Los excedentes financieros de las entidades descentralizadas que se transfieran a la administración central;

- v. **Gastos de funcionamiento y transferencias pagadas:** Comprenden los gastos de personal (salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social), los gastos generales y las transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial, incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión, esto es, los que se conocen como inversión social: pagos de personal docente, de personal de la salud y subsidios a la seguridad social y a servicios públicos.

De acuerdo con la legislación vigente (Ley 358 de 1997), la capacidad legal de endeudamiento se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones; el artículo 6o. del Decreto 696 (reglamentario de la ley 358 de 1997) establece que para celebrar cada operación de crédito se deben calcular los dos indicadores:

a.
$$\frac{\text{Intereses pagados y causados en la vigencia (incluidos los del nuevo empréstito)}}{\text{Ahorro operacional}}$$

$$\text{Ahorro operacional} = (yp + trnrec + reg + cmon + recbal) - ((gfun + gfuni) - trpag)$$

b.
$$\frac{\text{Saldo de la deuda}}{yp + trnec + reg + cmon + recbal} * 100\%$$

Donde:

El saldo de la deuda se calcula como el saldo de capital a 31 de diciembre de la vigencia anterior¹³ + desembolsos efectivamente realizados a la fecha de cálculo + desembolsos por realizar en el resto de la

¹³ Saldo de capital sobre los créditos vigentes a 31 de diciembre del año anterior.

vigencia, incluidos los del nuevo crédito - amortizaciones efectivamente realizadas a la fecha de cálculo - amortizaciones por realizar en el resto de la vigencia, incluidas las del nuevo crédito¹⁴.

yp	=	Ingresos propios = tributarios + no tributarios (no incluye transferencias ni recursos de cofinanciación e incluye rendimientos financieros).
trnrec	=	Transferencias nacionales (incluye los recursos del SGP).
reg	=	Regalías recibidas.
Cmon	=	Compensaciones monetarias efectivamente recibidas.
Recbal	=	Recursos del balance.
Gfun	=	Gastos de funcionamiento.
Gfuni	=	Salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social que se consideran en las ejecuciones presupuestales como inversión.
trpag	=	Transferencias pagadas por la entidad territorial.

Se excluyen de los ingresos corrientes aquellos activos, inversiones y rentas que respalden procesos de titularización vigentes. Asimismo, el saldo de la deuda excluye la correspondiente a los pasivos pensionales contenidos en la Ley 100 de 1993.

Se entiende que las operaciones de crédito deben destinarse exclusivamente para inversión (concepto definido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto), con excepción de los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnización de personal en procesos de reducción de planta.

La evaluación de estos lleva a la entidad territorial a ubicarse en una de las tres instancias de endeudamiento que determina la ley: autónoma, intermedia y de endeudamiento crítico.

- *Instancia de Endeudamiento Autónomo (semáforo verde)*

Una entidad territorial tendrá capacidad de pago (semáforo verde) cuando los indicadores dispuestos por la ley –incluido el nuevo crédito– presenten los siguientes niveles (ver en los Anexos el flujograma No. 1):

Intereses deuda / ahorro operacional $\leq 40\%$, y

Saldo deuda / ingresos corrientes $< 80\%$

En este evento, la entidad territorial podrá contratar el nuevo crédito autónomamente, es decir, no requerirá autorizaciones distintas de las dispuestas en las leyes vigentes.

La Instancia intermedia (semáforo amarillo) fue derogada por el artículo 114 de la Ley 795 de 2002 (reforma financiera).

¹⁴ Para efectos del artículo 15 de la Ley 358 de 1997, se entiende como deuda neta como la suma del saldo de la deuda de la vigencia anterior + desembolsos realizados a la fecha de cálculo – amortizaciones realizadas a la fecha de cálculo.

- *Instancia de endeudamiento crítico (semáforo rojo).*

La entidad territorial presenta un nivel de endeudamiento crítico (semáforo rojo) cuando los indicadores rebasan los siguientes niveles: (ver en los Anexos los flujogramas 3 y 3A):

Intereses deuda / ahorro operacional > 60%, o

Saldo deuda / ingresos corrientes > 80%

Nótese que cuando cualquiera de estos dos indicadores supera los porcentajes señalados la entidad estará en nivel de endeudamiento crítico, independientemente del valor que el otro indicador presente. En esta instancia todas las entidades están obligadas a solicitar autorización para celebrar operaciones de crédito público y, en consecuencia, comprometerse con el cumplimiento de un Plan de Desempeño.

$$\frac{(Saldo\ deuda\ neta + nuevo\ crédito\ por\ contratar)}{Saldo\ de\ deuda\ de\ la\ vigencia\ anterior} - 1 * 100 \leq (DIPC * 40\%)$$

Con los anteriores indicadores, la capacidad legal de endeudamiento se define como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 9.

Capacidad legal de endeudamiento, según la Ley 358 de 1997

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Verde	Existe	Menor o igual al 40%	Menor o igual al 80%	Positivo -	-
	Existe	Mayor que el 40% y menor o igual al 60%	Menor o igual al 80%	Positivo	No se incremente en más de la variación IPC proyectado por el Banco de la República para la vigencia
Rojo	No Existe	Mayor que el 60%	Mayor que el 80%	Menor o igual que 0	

(1) Semáforo

(2) Capacidad de endeudamiento

(3) Intereses pagados y causados en la vigencia (incluido el nuevo empréstito)/ ahorro operacional *100%

(4) Saldo de la deuda/ ingresos corrientes *100

(5) Ahorro operacional

(6) Incremento del saldo de la deuda de la vigencia anterior

Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes supere el 80%.

Los Planes de Desempeño se hacen obligatorios para la contratación de nuevos créditos cuando los indicadores de capacidad de pago superan los límites considerados como de endeudamiento sostenible (semáforo verde) y tienen como propósito establecer los ajustes fiscales y administrativos que deberá

implantar la entidad territorial para garantizar a futuro su solidez económica y financiera. La expedición de las autorizaciones de endeudamiento dependerá de la consistencia y viabilidad de los planes de desempeño y el incumplimiento de los compromisos adquiridos en ellos limitará las posibilidades futuras de acceso al crédito, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

Para ilustrar el cálculo de la capacidad de endeudamiento, se ha tomado el municipio hipotético de “El Solecito”, cuyos resultados se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 10.

Capacidad legal de endeudamiento con proyecto 2009 - Millones de pesos corrientes

Departamento			
No.	Municipio: El Solecito Categoría Ley 617/00: 6. Capital de departamento: No		
	Concepto	Año 2009	Relación de fórmulas aplicadas
1	(+) Ingresos tributarios	1.053,4	
2	(+) Ingresos no tributarios específicos	196,9	
3	(+) Regalías y compensaciones monetarias	1.248,8	
4	(+) Recursos del SGP de libre inversión	127,7	
5	(+) Participación en las rentas de la Nación	2.554,2	
6	(+) Recursos del balance	36,8	
7	(+) Rendimientos financieros	37,4	
8	(=) Ingresos corrientes (IC)	5.255,2	Suma (casilla 1 a casilla 7)
9	(-) Gastos de funcionamiento	979,0	Suma (casilla 9 a casilla 11)
10	(-) Transferencias pagadas por las entidades territoriales	343,5	
11	(-) Inversión social	758,5	
12	(=) Total gastos	2.081,0	
13	(=) Ahorro operacional (AO)	3.174,2	Relación (casilla 8 - casilla 15)
14	(+) Intereses de la deuda pagados y causados durante la vigencia	106,2	Suma (casilla 14 a casilla 15)
15	(+) Intereses de la deuda del crédito solicitado	33,6	
16	(=) Intereses de la deuda con proyecto (int)	139,8	Relación (casilla 16 ÷ casilla 13)*100%
17	Indicador Intereses / ahorro operacional (int/AO)	4,4%	
18	Nivel del indicador (int/AO)	SEM. VERDE	

Departamento			
No.	Municipio: El Solecito Categoría Ley 617/00: 6. Capital de departamento: No		
	Concepto	Año 2009	Relación de fórmulas aplicadas
19	(+) Saldo de la deuda vigente anterior (\$)	610,0	Suma (casilla 19 a casilla 21) Relación ((casilla 22 ÷ casilla 19)-1)*100
20	(+) Desembolsos del proyecto en la vigencia	120,0	
21	(-) Amortizaciones efectivas a la fecha	-	
22	(=) Saldo de la deuda con el proyecto (Sld)	730,0	
23	Variación saldo de la deuda con proyecto (%)	19,7%	Relación (casilla 22 ÷ casilla 8)
24	Saldo de la deuda con proyecto / ingresos corrientes (Sld/IC)	13,9%	
25	Tasa de inflación esperada para el año 2009	6,0%	
26	Nivel del Indicador (Sld/IC)	ADECUADO-CONDIC.	
27	Nivel de la capacidad de endeudamiento	EXISTE	
28	Observaciones		
29	Autorización Oficina de Planeación Departamental	NO APLICA	
30	Autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	NO APLICA	
31	Capacidad máxima de endeudamiento	Año 2009	
32	(+) Ahorro operacional	3.174,2	Casilla 13 Casilla 14 Relación de casilla 32 - casilla 33 (Casilla 32**40%) - casilla 33 Casilla 35 / Casilla 36
33	(+) Intereses créditos vigentes	106,2	
34	(=) Ahorro disponible para nuevos créditos	3.068,0	
35	Capacidad máxima residual de pago de intereses	1.163,5	
36	Tasa de interés (dtf+5 puntos)	28%	
37	Monto máximo de crédito sin autorización	4.155,3	

Fuente: ejemplo hipotético, DDTS – DNP.

* Se desea contratar para el año 2009 un crédito por \$120 millones a 5 años con 1 de gracia, al dtf más 5 puntos porcentuales.

** Ejecución presupuestal 2008 proyectada.

A pesar de la capacidad legal definida por la Ley 358, resulta útil calcular otro indicador, teniendo en cuenta el concepto de ahorro disponible¹⁵. La capacidad de pago adicional, es decir, la parte de los ingresos no comprometida en los pagos corrientes ni en el servicio de la deuda, se define aquí como el ahorro disponible y analiza desde otra perspectiva la capacidad real de endeudamiento de la entidad, pues garantiza que el servicio generado por dichos créditos podrá ser atendido sin que la administración se vea sometida a problemas graves de iliquidez y déficit financiero.

¹⁵ Ver parte: C. Segundo escenario: 2. Metodología para determinar la capacidad de endeudamiento y la inversión posible con apalancamiento para las anteriores proyecciones.

Por ello, el analista debe estudiar los efectos de dicho nivel de endeudamiento sobre la situación financiera presente y futura de la entidad y compararlos con los que se obtendrían al aplicar la metodología de cálculo que aquí se propone.

I. | Alternativas de análisis de capacidad de endeudamiento y la inversión posible con apalancamiento para las anteriores proyecciones

La capacidad de endeudamiento de la entidad territorial está en relación directa con el crecimiento de su ahorro y con la capacidad de pago del servicio de la deuda. Una política sana de endeudamiento debe mantener una relación estable entre los niveles de endeudamiento y la capacidad de pago de la estructura fiscal.

En esta cartilla se sugieren dos alternativas para calcular la capacidad de endeudamiento. La primera se aplica cuando se sabe previamente el porcentaje de la inversión que se va a financiar con una parte del ahorro operacional, mientras que la segunda se calcula teniendo en cuenta las características específicas del crédito, sin importar el porcentaje de la inversión que se financia con ahorro disponible.

A. Alternativa 1

Los recursos del endeudamiento capaces de ser obtenidos con soporte de un porcentaje (λ) del ahorro disponible, es decir, la capacidad de endeudamiento, viene dada por la expresión:

$$K = \lambda * AD * \left[\frac{1}{r + \left(\frac{1}{t} \right) + \left(\frac{\delta}{1 - \delta} \right)} \right]$$

El límite de esta expresión cuando “ δ ” tiende a 1, es decir, cuando la entidad no acude al crédito para financiar su inversión, es 0. Se sugiere que el valor esté alrededor del 50%, el cual se considera un límite razonable para garantizar una situación financiera sana en el futuro y para que en cada año exista un volumen importante de recursos no comprometidos en el servicio de deuda, que permitan autofinanciar inversión¹⁶.

Aunque este es un indicador general, es necesario advertir que se pueden realizar cálculos más refinados que tengan en cuenta otras especificidades tales como el período de gracia y las alternativas de contratación de

¹⁶ Este 50% puede variar dependiendo de si se quiere financiar la inversión con un mayor volumen de recursos propios o de crédito, pero en todo caso no es recomendable que este porcentaje se desborde.

crédito. Es así que la capacidad de endeudamiento varía de acuerdo con las condiciones crediticias y la forma de pago acordada con la entidad financiera.

Como ejemplo, tómese el municipio de “El Solecito”, el cual espera adquirir un crédito en el año 2009 (para financiar parte de sus inversiones y el plan de ajuste al que se vio sometido como consecuencia de las medidas aplicadas por la Ley 617 de 2000), cuyo servicio de la deuda establece amortizaciones a capital iguales en cada año, no se cuenta con período de gracia y los intereses se pagan sobre saldos. Se pregunta cuál será la capacidad de endeudamiento en los años 2009 a 2011, cuál es el servicio de la deuda y cuál es la inversión posible con apalancamiento.

Una vez establecidas las proyecciones de ingresos y gastos, es necesario determinar la capacidad de endeudamiento del municipio con los datos proyectados, teniendo en cuenta que se utilizará el 50% del ahorro disponible, porcentaje que equivale a un 41% de la inversión total con apalancamiento. El Cuadro 11 contiene las proyecciones de ingresos y gastos (a partir de la tasa promedio de crecimiento y la aplicación de la Ley 617 de 2000 en cuanto a límites de gastos), y el Cuadro 14 contiene la capacidad de endeudamiento.

Tabla 11.

Municipio de “El Solecito”. Operaciones efectivas de caja (millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	DATOS HISTÓRICOS				PROYECCIONES			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. INGRESOS CORRIENTES	533,8	652,3	639,0	948,0	1.160,9	1.449,4	2.158,9	3.315,6
1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	150,0	250,0	325,0	525,0	678,8	1.053,4	1.670,0	3.696,7
1.1.1. PREDIAL	40,0	60,0	150,0	295,0	371,7	649,0	1.133,1	1.978,3
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	80,0	110,0	120,0	150,0	175,0	212,8	258,8	314,8
1.1.3. CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO	10,0	15,0	20,0	25,0	46,7	68,7	101,0	148,6
1.1.4. DEGÜELLO DE GANADO	5,0	13,0	11,0	12,0	18,0	24,8	34,2	47,0
1.1.5. OTROS	15,0	52,0	24,0	43,0	67,4	98,1	142,9	208,0
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	51,0	64,5	94,0	145,0	171,2	234,3	321,9	443,6
1.2.1. VENTA DE SERVICIOS	10,0	15,0	30,0	40,0	46,0	67,3	98,6	144,4
1.2.2. MULTAS	3,0	2,5	2,0	2,0	4,3	4,7	5,1	5,6
1.2.3. RENTAS CONTRACTUALES	11,4	14,1	18,6	32,0	41,0	56,5	77,8	107,1
1.2.4. RENTAS OCASIONALES	9,5	10,8	14,3	27,0	33,5	45,9	62,9	86,2
1.2.5. RENDIMIENTOS FINANCIEROS	8,7	11,8	15,3	24,0	28,0	37,4	50,0	66,9
1.2.6. OTROS	8,4	10,3	13,8	20,0	18,5	22,5	27,5	33,4
1.3. TRANSFERENCIAS	332,8	337,8	220,0	278,0	310,8	161,7	167,1	175,3
1.3.1. NACIONALES	322,8	325,8	205,0	260,0	284,2	127,7	123,7	119,8

CONCEPTO	DATOS HISTÓRICOS				PROYECCIONES			
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1.3.2. DEPARTAMENTALES	10,0	12,0	15,0	18,0	26,6	34,0	43,4	55,5
2. GASTOS CORRIENTES	475,0	648,0	705,0	866,4	1.058,1	1.428,7	1.751,6	2.150,0
2.1. FUNCIONAMIENTO	440,0	600,0	668,0	791,4	973,0	1.322,5	1.619,0	1.984,4
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	225,0	245,0	323,0	406,2	459,0	649,0	775,6	927,0
2.1.2. GASTOS GENERALES	80,0	215,0	200,0	190,2	229,0	330,0	429,2	558,3
2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS (NÓMINA Y A ENTIDADES)	135,0	140,0	145,0	195,0	285,0	343,5	414,1	499,1
2.2. INTERESES DEUDA PÚBLICA	35,0	48,0	37,0	75,0	85,1	106,2	132,6	165,6
3. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	58,8	4,3	-66,0	81,6	102,8	20,7	407,3	1.165,6
4. INGRESOS DE CAPITAL	447,8	580,8	833,0	1.592,0	2.484,4	4.001,0	6.221,7	9.712,9
4.1. REGALÍAS	90,0	195,0	163,0	450,0	738,0	1.248,8	2.113,3	3.576,2
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	322,8	325,8	615,0	1.040,0	1.610,3	2.554,2	3.817,3	5.704,8
4.3. COFINANCIACIÓN	18,8	38,3	32,7	82,8	104,9	161,2	247,8	380,8
4.4. OTROS	16,2	21,7	22,3	19,2	31,2	36,8	43,3	51,0
5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSIÓN)	613,0	900,0	1.200,0	1.850,0	2.893,4	4.264,8	6.286,1	9.265,6
6. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (3+4-5)	-106,4	-314,9	-433,0	-176,4	-306,2	-243,1	342,9	1.612,8
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2)	106,4	314,9	433,0	176,4	306,2	243,1	-342,9	-1.612,8
7.1. CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1 - 7.1.2.)	47,0	30,0	60,0	94,0	243,4	367,0	553,2	833,7
7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	70,0	95,0	120,0	150,0	350,0	523,4	782,6	1.170,3
7.1.2. AMORTIZACIONES (-)	23,0	65,0	60,0	56,0	106,6	156,4	229,4	336,6
7.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPÓSITOS	59,4	284,9	373,0	82,4	62,8	-124,0	-896,1	-2.446,5
7.3. OTROS	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Tesorería municipal de “El Solecito”.

Nota: Un esquema de operaciones efectivas de caja más detallado se presenta en los anexos.

Se sabe que $\lambda=50\%$, $\delta=41\%$, $t=5$, que el ahorro disponible es: $AD = (\text{ahorro corriente} + \text{ingreso de capital}) - (\text{amortización de la deuda vigente} + \text{pasivos de contingencias anteriores}) = (129,9 + 3.853,4) - (156,4 + 0) = 3.826,9$. Por último, se supuso una tasa de interés del 28%.

Reemplazando estos valores en la expresión dada, se obtiene una capacidad de endeudamiento para el año 2009 de \$1.628,6 millones, un servicio de la deuda de $\$456^{17} + 325,7^{18} = \$781,7$ millones y una inversión con apalancamiento de \$4.673,76 millones¹⁹. Asimismo, el servicio de la deuda será:

¹⁷ Se halla multiplicando la capacidad de endeudamiento por la tasa de interés: $(1.628,6 * 0,28 = 456,00)$.

¹⁸ Se halla dividiendo la capacidad de endeudamiento entre el tiempo del crédito: $(1.628,6 / 5 = 325,72)$.

¹⁹ Se halla: $(\text{ahorro disponible} - \text{servicio de la deuda}) + (\text{capacidad de endeudamiento}) = (3.853,4 - 781,7) + (1.628,6) = \$4.673,76$.

Tabla 12.

Servicio de la deuda
(millones de pesos corrientes)

AÑO	INTERESES	AMORTIZACIÓN	SALDO
2009	456,0	325,7	1.302,9
2010	364,8	325,7	977,2
2011	273,6	325,7	651,4
2012	182,4	325,7	325,7
2013	91,2	325,7	0,0

Para el año 2010, se debe restar del ahorro disponible inicial el servicio de la deuda del crédito contratado en el año anterior, que da como resultado el nuevo ahorro disponible. Es decir, el nuevo ahorro disponible para el año 2010 será $6.315^{20} - 364,8$ (intereses año 2010 hallado en el Cuadro 12) - 325,7 (amortizaciones año 2010 hallado en el Cuadro 12) = \$5.624,5 millones. Con este nuevo ahorro disponible y los parámetros anteriores, la capacidad de endeudamiento del año 2010 será de \$2.393,6 millones:

$$K = \lambda * AD \left[\frac{1}{r + \left(\frac{1}{t}\right) + \left(\frac{\delta}{1 - \delta}\right)} \right] = 0,50 * 5.624 \left[\frac{1}{\left(0,28 + \left(\frac{1}{5}\right)\right) + \left(\frac{0,41}{1 - 0,41}\right)} \right] = 2.393,58$$

y la inversión correspondiente de \$6.869,19 millones²¹. El servicio de la deuda será:

Tabla 13.

Servicio de la deuda (millones de pesos corrientes)

AÑO	INTERESES	AMORTIZACIÓN	SALDO
2010	670,2	478,7	1.914,9
2011	536,2	478,7	1.436,2
2012	402,1	478,7	957,4
2013	268,1	478,7	478,7
2014	134,0	478,7	(0,0)

²⁰ Resulta de sumar el ahorro disponible de la vigencia (\$470,4), más los ingresos de capital de la vigencia (\$6.001) y restarle la amortización de la vigencia anterior (\$156,4) y los pasivos de contingencias anteriores (los cuales no existieron en el año 2009 como consecuencia de la aplicación de la Ley 617 de 2000).

²¹ Se halla: (ahorro disponible - servicio de la deuda) + (capacidad de endeudamiento) = (5.624,5 - 1.148,9) + (2.393,58) = \$6.869,19.

Este procedimiento se repite para los años siguientes, hasta obtener las proyecciones para los años deseados. En la tabla 14, se resumen los resultados.

Tabla 14.

Municipio de “El Solecito”. Proyecciones de la capacidad de endeudamiento
(Millones de pesos corrientes)

CUENTA	2009	2010
A) % INVERSIÓN FINANCIADO CON AHORRO DISPONIBLE	41	41
B) AHORRO DISPONIBLE INICIAL	3.826,9	6.315,0
C) CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	1.628,6	-
D) SERVICIO DE LA DEUDA NUEVA 2003	781,7	690,5
1. INTERESES	456,0	364,8
2. AMORTIZACIONES	325,7	325,7
E) NUEVO AHORRO DISPONIBLE 2004 (B-D)		5.624,5
F) CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2004		2.393,6
G) SERVICIO DE LA NUEVA DEUDA 2004		1.148,9
1. INTERESES		670,2
2. AMORTIZACIONES		478,7
K) AHORRO FINAL 2003 (B-D)	3.045,2	-
L) AHORRO FINAL 2004 (E-G)	-	4.475,6
N) INVERSIÓN POSIBLE CON APALANCAMIENTO 2003 (C+K)	4.673,8	-
O) INVERSIÓN POSIBLE CON APALANCAMIENTO 2004 (F+L)	-	6.869,2

B. Alternativa 2

Para el primer año de proyección, la capacidad de endeudamiento se calculará mediante la siguiente fórmula:

$$CE = (0,5 * AD) * \frac{t}{(r * t) + 1}$$

donde:

CE = Capacidad de endeudamiento

AD = Ahorro disponible

t = Plazo en años

r = Tasa de interés efectiva (la conversión de tasas nominales a efectivas se presenta en el Anexo 13).

Este es el tipo de fórmula utilizado para créditos cuyo servicio de la deuda establece amortizaciones a capital iguales en cada año.

Esta capacidad de endeudamiento genera un flujo de intereses y amortizaciones durante el período del préstamo. Por ejemplo, para un ahorro disponible de \$3.826,9 millones en el año 2003, ¿cuál será la capacidad de endeudamiento si el plazo es de 5 años, sin período de gracia y el interés efectivo es del 28% y cuál será el servicio de la deuda?

$$CE = (0,5 * 3.826,9) * \frac{5}{(0,28 * 5) + 1} = 3.986,35$$

El servicio de la deuda será:

Tabla 15.

Servicio de la deuda (millones de pesos corrientes)

AÑO	INTERESES	AMORTIZACIÓN	SALDO
2009	1.116,2	797,3	3.189,1
2010	892,9	797,3	2.391,8
2011	669,7	797,3	1.594,5
2012	446,5	797,3	797,3
2013	223,2	797,3	0,0

De acuerdo con lo anterior, utilizando el 50% del ahorro disponible, la capacidad de endeudamiento para el año 2009 será de \$3.986,35 millones y por servicio de la deuda de este crédito deberán pagarse \$1.913,5 millones en dicho año; \$1.690,2 en el año 2010; \$1.467 en el año 2011; \$1.243,7 en 2006 y \$1.020,5 en el año 2013.

Para calcular la capacidad de endeudamiento en el año 2004, el ahorro disponible que se tenía deberá recalcularse restando el servicio de la deuda del crédito que se contrató en el año anterior. Así por ejemplo si el ahorro disponible proyectado inicialmente para el año 2010 es de \$6.315 millones, el nuevo ahorro disponible se obtendrá de realizar la siguiente operación: \$6.315 892,9 (intereses) - 797,3 (amortizaciones) = \$4.624,8 millones. Entonces la capacidad de endeudamiento para el año 2010 será de \$4.817,53 millones.

$$CE = (0,5 * 4.624,8) * \frac{5}{(0,28 * 5) + 1} = 4.817,53$$

El servicio de la deuda de este crédito será:

Tabla 16.

Servicio de la deuda (millones de pesos corrientes)

AÑO	INTERESES	AMORTIZACIÓN	SALDO
2010	1.348,9	963,5	3.854,0
2011	1.079,1	963,5	2.890,5
2012	809,3	963,5	1.927,0
2013	539,6	963,5	963,5
2014	269,8	963,5	(0,0)

De acuerdo con la tabla anterior por servicio de la deuda de este crédito deberán pagarse \$2.312,4 millones en el año 2010, \$2.042,6 en el año 2011, \$1.772,9 en el año 2012, \$1.503,1 en el año 2013 y \$1.233,3 en el año 2014.

Igualmente se pueden realizar los cálculos para el año 2011 y se obtiene que la capacidad de endeudamiento será de \$7.145,1 y el servicio de la deuda será como se muestra en el Tabla 17, de donde se puede deducir que por servicio de la deuda de este crédito deberán pagarse \$3.429,7 millones en el año 2011, \$3.029,5 en el año 2012, \$2.629,4 en el año 2013, \$2.229,3 en el año 2014 y \$1.829,2 en el año 2015.

Tabla 17.

Servicio de la deuda (millones de pesos corrientes)

AÑO	INTERESES	AMORTIZACIÓN	SALDO
2011	2.000,6	1.429,0	5.716,1
2012	1.600,5	1.429,0	4.287,1
2013	1.200,4	1.429,0	2.858,0
2014	800,3	1.429,0	1.429,0
2015	400,1	1.429,0	(0,0)

Para cada año adicional se seguirá el mismo procedimiento. Una vez determinada la capacidad de endeudamiento, los intereses y la amortización de la nueva deuda para cada año, es necesario calcular el ahorro final y la capacidad de inversión con apalancamiento financiero.

El ahorro final se obtiene de la diferencia entre el ahorro disponible inicial (es decir, cuando no se había calculado ninguna capacidad de endeudamiento) y el servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) de los créditos que se contratarían al utilizar la capacidad de endeudamiento. Indica el monto de recursos

que la entidad puede destinar para autofinanciar inversión, pues no están comprometidos en el pago de la deuda.

La inversión posible con apalancamiento se obtiene de adicionar al ahorro final la capacidad de endeudamiento en cada año. Indica la capacidad de inversión de la entidad si se utiliza la capacidad de endeudamiento.

Así por ejemplo en los años 2010, 2011 y 2012 el ahorro final y la inversión con apalancamiento será:

Tabla 18.

Ahorro final e inversión con apalancamiento (millones de pesos corrientes)

	2009	2010	2011
Ahorro disponible	3.826,9	6.315,0	6.859,3
Capacidad de endeudamiento	3.986,4	4.817,5	7.145,1
Intereses deuda crédito 2009	1.116,2	892,9	669,7
Amortización deuda 2009	797,3	797,3	797,3
Intereses deuda crédito 2010		1.348,9	1.079,1
Amortización deuda 2010		963,5	963,5
Intereses deuda crédito 2011			2.000,6
Amortización deuda 2011			1.429,0
Ahorro final	1.913,5	2.312,4	3.429,7
Inversión posible con apalancamiento	5.899,8	7.129,9	10.574,8

Como se observa en la tabla 18, si el municipio no hiciera uso de su capacidad de endeudamiento, la inversión posible en el año 2009 sería igual al ahorro disponible = \$3.826,9 millones. Al utilizar su capacidad de endeudamiento la inversión posible en dicho año sería de \$5.899,8.

Realizados los cálculos de proyección y capacidad de endeudamiento se puede volver a establecer el Esquema de Operaciones Efectivas incluyendo, donde corresponde, las variables que sean pertinentes. Así, en los intereses de la deuda que se tenían sobre el saldo vigente se adicionan los generados por los nuevos créditos, lo mismo en lo referente a las amortizaciones y los pagos de inversión.

Por último, se comparan las diferentes alternativas analizadas.

Como complemento, en las tablas 19 y 20 se presentan los cálculos requeridos para el caso hipotético contenido en la presente guía.

Tabla 19.

**Municipio de “El Solecito”. Proyecciones con estimación de la capacidad de endeudamiento
y de la inversión disponible - (millones de pesos corrientes)**

CONCEPTOS	2009	2010	20011
A) INGRESOS CORRIENTES	1.558,7	2.222,0	3.292,2
1. INGRESOS TRIBUTARIOS	1.015,0	1.590,0	2.534,8
2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	234,3	321,9	443,6
3. TRANSFERENCIAS RECIBIDAS	309,3	310,1	313,8
B) GASTOS CORRIENTES	1.428,7	1.751,6	2.150,0
1. FUNCIONAMIENTO	979,0	1.204,9	1.485,3
2. TRANSFERENCIAS PAGADAS	343,5	414,1	499,1
3. INTERESES DEUDA PÚBLICA*	106,2	132,6	165,6
C) DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (A-B)	129,9	470,4	1.142,2
D) INGRESOS DE CAPITAL	3.853,4	6.001,0	9.383,1
E) AMORTIZACIÓN DEUDA VIGENTE	156,4	156,4	156,4
F) DÉFICIT POR FINANCIAR VIGENCIAS ANTERIORES	-	-	-
G) AHORRO DISPONIBLE INICIAL (C+D-E-F)	3.827,0	6.315,0	10.368,9
H) CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2009	3.986,4		
I) SERVICIO DE LA NUEVA DEUDA 2009	1.913,5	1.690,2	1.467,0
1. INTERESES	1.116,2	892,9	669,7
2. AMORTIZACIONES	797,3	797,3	797,3
J) NUEVO AHORRO DISPONIBLE 2010 (G-I)		4.624,8	
K) CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2010		4.817,5	
L) SERVICIO DE LA NUEVA DEUDA 2010		2.312,4	2.042,6
1. INTERESES		1.348,9	1.079,1
2. AMORTIZACIONES		963,5	963,5
M) NUEVO AHORRO DISPONIBLE 2011 (G-I-L)			6.859,3
N) CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2011			7.145,1
O) SERVICIO DE LA NUEVA DEUDA 2011			3.429,7
1. INTERESES			2.000,6
2. AMORTIZACIONES			1.429,0
P) AHORRO FINAL 2009 (G-I)	1.913,5		
Q) AHORRO FINAL 2010 (J-L)		2.312,4	
R) AHORRO FINAL 2011 (M-O))			3.429,7
S) INVERSIÓN POSIBLE CON APALANCAMIENTO 2009 (H+P)	5.899,9		
T) INVERSIÓN POSIBLE CON APALANCAMIENTO 2010 (K+Q)		7.129,9	
U) INVERSIÓN POSIBLE CON APALANCAMIENTO 2011 (N+R)			10.574,8

Tabla 20.

Municipio de “El Solecito”. Redefinición de las operaciones efectivas con utilización de la capacidad de endeudamiento (millones de pesos corrientes)

	2009	2010	2011
1. INGRESOS CORRIENTES	1.558,7	2.222,0	3.292,2
1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	1.015,0	1.590,0	2.534,8
1.1.1. PREDIAL	610,6	1053,1	1816,4
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	212,8	258,8	314,8
1.1.3. IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES	68,7	101,0	148,6
1.1.4. DEGÜELLO DE GANADO	24,8	34,2	47,0
1.1.5. OTROS	98,1	142,9	208,0
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	234,3	321,9	443,6
1.2.1. VENTA DE SERVICIOS	67,3	98,6	144,4
1.2.2. MULTAS	4,7	5,1	5,6
1.2.3. RENTAS CONTRACTUALES	56,5	77,8	107,1
1.2.4. RENTAS OCASIONALES	45,9	62,9	86,2
1.2.5. RENDIMIENTOS FINANCIEROS	37,4	50,0	66,9
1.2.6. OTROS	22,5	27,5	33,4
1.3. TRANSFERENCIAS RECIBIDAS	309,3	310,1	313,8
1.3.1. NACIONALES	275,3	266,7	258,3
1.3.2. DEPARTAMENTALES	34,0	43,4	55,5
2. GASTOS CORRIENTES	2.544,9	3.993,4	5.899,5
2.1. FUNCIONAMIENTO	979,0	1.204,9	1.485,3
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	649,0	775,6	927,0
2.1.2. GASTOS GENERALES	330,0	429,2	558,3
2.2. INTERESES DEUDA PÚBLICA	1.222,4	2.374,5	3.915,0
2.2.1. VIGENTE	106,2	132,6	165,6
2.2.2. NUEVA	1.116,2	2.241,9	3.749,5
2.2.2.1. EN EL AÑO 2009 (CONTRATADA EN EL AÑO 2009)	1.116,2	892,9	669,7
2.2.2.2. EN EL AÑO 2010		1.348,9	1.079,1
2.2.2.3. EN EL AÑO 2011			2.000,6
2.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS	343,5	414,1	499,1
3. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	(986,3)	(1.771,5)	(2.607,3)
4. INGRESOS DE CAPITAL	3.853,4	6.001,0	9.383,1

	2009	2010	2011
4.1. REGALÍAS	1.248,8	2.113,3	3.576,2
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, etc.)	2.406,6	3.596,6	5.375,1
4.3. COFINANCIACIÓN	161,2	247,8	380,8
4.4. OTRAS	36,8	43,3	51,0
5. GASTOS DE CAPITAL	5.899,9	7.129,9	10.574,8
6. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (3+4-5)	(3.032,7)	(2.900,4)	(3.799,0)
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2+ 7.3)	3.117,9	3.030,3	4.269,3
7.1. CRÉDITO EXTERNO	-	-	-
7.1.1. DESEMBOLSOS	-	-	-
7.1.2. AMORTIZACIONES	-	-	-
7.2. CRÉDITO INTERNO	3.032,7	2.900,4	3.799,0
7.2.1. DESEMBOLSOS	3.986,4	4.817,5	7.145,1
7.2.2. AMORTIZACIONES	953,6	1.917,1	3.346,2
7.2.2.1. VIGENTE	156,4	156,4	156,4
7.2.2.2. NUEVA	797,3	1.760,8	3.189,8
7.2.2.2.1. EN EL AÑO 2009	797,3	797,3	797,3
7.2.2.2.2. EN EL AÑO 2010		963,5	963,5
7.2.2.2.3. EN EL AÑO 2011			1.429,0
7.2. VARIACIÓN DE DEPÓSITOS	85,1	129,9	470,4
7.3. OTROS	-	-	-

II. | Ejemplo de aplicación general

A continuación se presenta un ejemplo general de aplicación de algunos de los indicadores propuestos en esta metodología. Los datos utilizados corresponden al municipio hipotético de El Solecito y se presentan en las tablas 21 y 22.

A. Ingresos propios

Para el período 2004-2008, los ingresos propios (tributarios y no tributarios) del municipio de El Solecito representan alrededor del 59,1% promedio dentro de los ingresos corrientes, con una tendencia creciente en los dos últimos años, debido básicamente a las medidas implantadas por el gobierno local por aumentar los recaudos por tributos.

Dentro de los ingresos tributarios, el recaudo de mayor importancia lo constituye el impuesto predial, el cual representó aproximadamente el 41% en el período analizado. Respecto a este impuesto se encuentra que no se ha formado catastralmente cerca del 90% de los predios, lo cual dificulta su ubicación en el estrato correspondiente y el cobro sobre una base actualizada. En cuanto a las tarifas, actualmente se cobra para el estrato 1 el 2 por mil, para el 2 el 3 por mil y para el 3 un máximo del 4,5 por mil, tarifas que resultan muy bajas con respecto al promedio de municipios con igual tamaño poblacional dentro del departamento. Estas tarifas fueron adoptadas en 2000 y a la fecha no han sido modificadas.

El impuesto de industria y comercio participó con el 38% del total de ingresos tributarios, con una fuerte caída a lo largo del período: pasó de 53% en el año 2004 a 26% en el año 2008, lo cual se explica por qué las tarifas no han sido modificadas desde el año 2000, adicional a que cerca del 40% de los negocios no está registrado; no obstante, se constituye en el segundo rubro en importancia para el municipio.

Los demás impuestos consolidados, aunque no logran una participación importante dentro del total de los ingresos corrientes del municipio, mostraron crecimientos reales significativos en el último año, lo que podría evidenciar que la administración municipal puede adelantar algunas acciones con miras a incrementar su recaudo.

En cuanto a los ingresos no tributarios, el de mayor importancia fue el recaudo por venta de servicios públicos. Sin embargo, mantuvo una tendencia inestable en términos reales, razón por la cual la administración debería implementar políticas para incrementar el recaudo por este concepto a través de la prestación de nuevos servicios públicos, mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura.

B. Recursos del Sistema General de Participaciones - SGP

Para el período analizado los recursos del SGP total representaron en promedio el 55% del total de los ingresos, y se observa un crecimiento promedio del 22%. Los recursos del SGP para libre inversión fueron realmente significativos en el año 2004, cuando representaron cerca del 60% dentro de los ingresos corrientes; sin embargo, durante el período analizado esta relación fue en promedio del 39% y obliga al municipio a implantar políticas de esfuerzo fiscal para financiar sus gastos de funcionamiento.

Tabla 21.

Municipio de El Solecito. Ejercicio de aplicación (cifras en millones constantes de 2008)

CONCEPTO		DATOS HISTÓRICOS				
		2004	2005	2006	2007	2008
1.	INGRESOS CORRIENTES	707,7	784,6	694,1	948,0	1.088,3
1.1	INGRESOS TRIBUTARIOS	198,8	300,7	353,0	525,0	636,4
1.1.1.	PREDIAL	53,0	72,2	162,9	295,0	348,5

CONCEPTO	DATOS HISTÓRICOS				
	2004	2005	2006	2007	2008
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	106.0	132.3	130.3	150.0	164.1
1.1.3. IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES	13.3	18.0	21.7	25.0	43.8
1.1.4. DEGÜELLO DE GANADO	6.6	15.6	11.9	12.0	16.9
1.1.5. OTROS	19.9	62.5	26.1	43.0	63.2
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	67.7	77.6	102.1	145.0	160.5
1.2.1. VENTA DE SERVICIOS	13.3	18.0	32.6	40.0	43.1
1.2.2. MULTAS	4.0	3.0	2.2	2.0	4.0
1.2.3. RENTAS CONTRACTUALES	15.1	17.0	20.2	32.0	38.4
1.2.4. RENTAS OCASIONALES	12.6	13.0	15.5	27.0	31.4
1.2.5. RENDIMIENTOS FINANCIEROS	11.6	14.2	16.6	24.0	26.2
1.2.6. OTROS	11.1	12.4	15.0	20.0	17.3
1.3. TRANSFERENCIAS	441.2	406.3	239.0	278.0	291.4
1.3.1. NACIONALES	427.9	391.9	222.7	260.0	266.4
1.3.2. DEPARTAMENTALES	13.3	14.4	16.3	18.0	25.0
2. GASTOS CORRIENTES	629.7	779.5	765.7	866.4	991.9
2.1. FUNCIONAMIENTO	583.3	721.7	725.6	791.4	912.2
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	298.3	294.7	350.8	406.2	430.3
2.1.2. GASTOS GENERALES	106.0	258.6	217.2	190.2	214.7
2.1.3. TRANSFERENCIAS	179.0	168.4	157.5	195.0	267.2
2.2. INTERESES DEUDA PÚBLICA*	46.4	57.7	40.2	75.0	79.7
3. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	78.0	5.2	(71.7)	81.6	96.4
4. INGRESOS DE CAPITAL	593.6	698.6	904.8	1,592.0	2,329.1
4.1. REGALÍAS	119.3	234.6	177.0	450.0	691.9
4.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP forzosa, etc.)	427.9	391.9	668.0	1,040.0	1,509.6
4.3. COFINANCIACIÓN	24.9	46.1	35.5	82.8	98.3
4.4. OTRAS	21.5	26.1	24.2	19.2	29.3
5. GASTOS DE CAPITAL	812.6	1,082.6	1,303.4	1,850.0	2,712.6
6. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (3+4-5)	(141.0)	(378.8)	(470.3)	(176.4)	(287.0)
7. FINANCIAMIENTO (7.1 + 7.2+ 7.3)	141.0	378.8	470.3	176.4	283.4
7.1. CRÉDITO (INTERNO + EXTERNO) (7.1.1 - 7.1.2.)	62.3	36.1	65.2	94.0	228.2
7.1.1. DESEMBOLSOS	92.8	114.3	130.3	150.0	328.1
7.1.2. AMORTIZACIONES	30.5	78.2	65.2	56.0	99.9
7.2. VARIACIÓN DE DEPÓSITOS	78.7	342.7	405.1	82.4	55.2
7.3. OTROS	-	-	-	-	-

Por su parte, los recursos del SGP de inversión forzosa se constituyeron en el principal rubro de los ingresos de capital (66% promedio), lo que muestra que el municipio tiene una gran dependencia de estos recursos para sostener su inversión social.

C. Recursos del crédito y servicio de la deuda

El saldo de la deuda municipal presentó para el período 2004-2008 una tasa de crecimiento del 90% real promedio, al pasar en términos constantes de \$27 millones en el año 2000 a \$248 millones en el año 2002.

Cabe anotar que los créditos contratados hasta 2008 fueron desembolsados en su totalidad en la respectiva vigencia.

Tabla 22.

Municipio de “El Solecito”. Saldo de la deuda (millones de pesos corrientes)

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo de la deuda (millones de pesos corrientes)	20,4	80,0	155,0	210	264,5
Saldo de la deuda (millones de pesos constantes de 2008)	27,0	87,8	168,4	210,0	248,0
Tasa de crecimiento real		225%	92%	25%	18%

A pesar del aumento en su deuda, al finalizar la vigencia de 2008 el municipio de El Solecito mantenía legalmente su capacidad de endeudamiento²²; de hecho, la relación “intereses de deuda/ahorro operacional” es del 4,4% (semáforo en verde), este indicador muestra la solvencia para asumir el costo de la deuda actual, complementado con la relación “saldo de deuda/ingresos corrientes” para este mismo año, del 22,7%, esto le permite recurrir a los recursos de deuda, siempre y cuando con el nuevo crédito los intereses de deuda/ahorro operacional no superen el 40%, en cuyo caso deberá regirse por lo establecido en la Ley 358 de 1997.

D. Gastos corrientes y gastos de funcionamiento

Entre los años 2004 y 2005, los gastos corrientes se financiaron en promedio principalmente con los recursos de las transferencias de libre destinación (55%) (hoy, recursos del SGP de propósito general para libre disposición) y en segundo lugar con recursos propios (21%). Sin embargo, en el año 2008 se observa que los recursos propios y las transferencias de libre inversión no son suficientes para sufragar dichos gastos, la relación “gastos corrientes/ingresos corrientes” fue de 110%, lo cual indica que la administración buscó otros recursos para poder financiarse; los dos años siguientes se nota una mejoría en la relación debido básicamente al mayor crecimiento real que presentaron los ingresos corrientes en relación con los gastos corrientes y los de funcionamiento y debido a la implantación de la Ley 617 de 2000.

De otra parte, el crecimiento no sostenido de los ingresos propios muestra que el municipio financió en promedio, entre los años 1998 y 2001, solo un 66,6% de los gastos de funcionamiento con el total de estos recursos. El año más crítico fue 1998 cuando apenas se alcanzó a financiar el 46% de los gastos de funcionamiento con los recursos que genera el municipio.

²² Se determina a partir de los indicadores expuestos en la Ley 358 de 1997.

Al analizar la conformación de los gastos de funcionamiento, los servicios personales muestran un crecimiento real promedio del 9,9%, en los cuatro años observados, pasando de \$294,7 millones en el año 2004 a \$430 millones en el año 2008 (pesos de 2008), en tanto que los gastos generales varían de \$258,6 millones en el año 2004 a \$214,7 millones en el año 2008, y presentan un crecimiento en términos reales del 32,1%.

Pese al crecimiento real que mostraron los servicios personales durante el período, en el último año esta fue de 5,9% frente al año 2007, la más baja de los últimos tres años, gracias a las medidas implantadas por la administración local como consecuencia de la expedición de la Ley 617 de 2000. Sin embargo, los años anteriores se habían establecido incrementos salariales por encima de la inflación, por ejemplo en el año 1999 se autorizó un incremento general de 6 puntos por encima de la variación del IPC, y se mantuvo esta proporción en el año 2006. Dichos incrementos influyeron substancialmente en las transferencias pagas por nómina y, en especial, en los pasivos laborales acumulados por pagar, sobre los cuales el municipio no tiene las provisiones suficientes, ya que solo hasta el año 2002 estos fueron determinados.

Además, los estudios sobre la planta de personal demostraron que en el año 2004 la planta estaba conformada por 62 funcionarios, y en el año 2001 se duplicó a 130 funcionarios, de los cuales 25 del nivel asistencial no tenían funciones determinadas y carecían de responsabilidades específicas. Asimismo, la contratación de asesores provocó un incremento de los honorarios, el cual equivalía al 15% de los costos de la planta.

Desde la expedición de la Ley 136 de 1994, el municipio afrontó un nuevo gasto, relacionado con el pago de los honorarios de los concejales por su asistencia a las sesiones plenarias del cabildo local y que presionó el incremento de los gastos de funcionamiento.

Asimismo, para dar cumplimiento a las leyes de control interno y al estatuto anticorrupción, el municipio creó dos nuevas dependencias, la Oficina de Control Interno y la Oficina de Quejas y Reclamos, las cuales implicaron la creación de nuevos cargos y afectaron los gastos generales, generando mayores costos.

Pese a lo anterior y como ya se explicó anteriormente, la administración tomó medidas y logró disminuir la nómina trayendo como consecuencia una disminución de los gastos de funcionamiento que se espera, en un futuro, libere recursos para apalancar la inversión social.

E. Inversión social

La inversión registró un aumento en su tasa real promedio de crecimiento al pasar de 33% en el año 2004 a 46,6% en el año 2008 frente a los años inmediatamente anteriores, respectivamente; este crecimiento estuvo condicionado especialmente por el incremento de los ingresos de capital (SGP inversión y los recursos de cofinanciación), cuyos recursos están determinados por la ley para inversión.

Los indicadores “gastos de funcionamiento/gastos totales”; y “gastos de inversión/gastos totales” alcanzaron promedios del 34% y 64%, respectivamente, lo cual muestra la importancia de la inversión dentro de las finanzas del municipio.

F. Ahorro/desahorro corriente

Entre los años 2004 y 2008, el municipio de El Solecito muestra una tendencia al desahorro corriente, llegando a ser deficitaria para este último cuando alcanzó un déficit corriente de \$71,7 millones. La situación evidenciada en los dos últimos años analizados mostró que la entidad aplicó políticas de austeridad frente a los gastos de funcionamiento; esto lo corrobora el indicador “gastos corrientes/ingresos corrientes”, el cual demuestra que, con el total de los ingresos corrientes, se pudo haber financiado hasta el 91% de los gastos corrientes en el año 2008.

G. Déficit o superávit total

El municipio de El Solecito presentó situaciones deficitarias durante todo el período analizado, debido a los mayores gastos de capital que se presentaron entre 2004 y 2008, y mantuvo un crecimiento promedio real cercano al 48%.

H. Conclusiones y recomendaciones

En conclusión, la gestión financiera del municipio de El Solecito debe adelantar acciones orientadas a solucionar los siguientes problemas:

Es evidente una tendencia decreciente en términos reales de los ingresos corrientes municipales, situación que compromete el financiamiento del gasto corriente, que deriva en una situación deficitaria.

La administración tributaria presenta una deficiente gestión de recaudo que conlleva a la subutilización del potencial de ingreso.

El municipio presenta dependencia sobreestimada de los recursos del SGP, no solo para financiar gastos de capital, sino también los gastos corrientes.

Con la aplicación de la Ley 617 de 2000 se logra aliviar el crecimiento acelerado de los gastos de funcionamiento, causados por el incremento de los servicios personales, debido, entre otros, a factores a las políticas salariales que había adoptado el municipio y que incidió indirectamente sobre las prestaciones sociales acumuladas. Cabe anotar la importancia de lograr los límites de gastos explícitos en dicha ley con el fin de lograr un saneamiento total de las finanzas del municipio.

Se debe mantener la tendencia al ahorro corriente, originada por la aplicación de la Ley 617 de 2000; sin embargo, es importante que la administración local inicie un proceso de actualización de bases de datos y cobros para aumentar sus recaudos por ingresos tributarios y de esta forma lograr el crecimiento de los ingresos corrientes por encima del crecimiento de los gastos de funcionamiento.

De otro lado, de mantener las tendencias actuales, entre los años 2004 y el 2008, el municipio presentará déficit total continuo, es decir, no podrá financiar los gastos totales debido a un crecimiento muy bajo de los ingresos tributarios, al moderado aumento de las transferencias para financiar funcionamiento y al incremento de los servicios personales y gastos generales. Estas condiciones obligarán al municipio a mantener un déficit total, que exigiría un gran esfuerzo por obtener financiamiento.

Pese a las dificultades anteriores, el municipio puede aprovechar los siguientes factores financieros:

- El municipio tiene un potencial de ingresos tributarios que debe ser aprovechado.
- El desarrollo comercial del municipio puede jalonar el aumento de los ingresos tributarios.
- Los recursos del SGP se han utilizado en forma moderada para apalancar crédito, sin afectar la inversión.
- Aunado a lo anterior, cuenta con una capacidad de endeudamiento alta y no requiere autorización externa para hacerlo (ya que está en semáforo verde), de esta manera puede buscar financiamiento para fortalecer los gastos de inversión.

En consecuencia se recomienda:

- Incrementar los ingresos tributarios mediante la modernización del sistema tributario local, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la actualización de las bases de registro de los contribuyentes, de los avalúos de los predios y de las declaraciones de ingresos, la modificación de las tarifas y una política de cobro oportuno, mediante la adopción de incentivos por pronto pago de los impuestos.
- Controlar el crecimiento de los gastos de funcionamiento, adoptando una política salarial que se ajuste a la capacidad financiera del municipio, revisando la planta de personal acompañada de un estudio de análisis ocupacional, que permita determinar los recursos humanos realmente necesarios para que la administración municipal pueda prestar de manera eficiente los servicios a su cargo y aplicando la Ley 617 de 2000 de tal forma que permita sanear sus finanzas.
- Apalancar la inversión aprovechando la capacidad de endeudamiento del municipio, para financiar proyectos de gran impacto que permitan satisfacer las necesidades de la población.

Capítulo V.
Metodología para determinar la viabilidad
fiscal de las entidades territoriales
- Ley 617 de 2000

I. | Programación presupuestal del gasto de funcionamiento

La Ley 617 de 2000 estableció algunos parámetros para la racionalización de los gastos y la generación de ingresos, cuyo objeto principal es hacer financieramente viables a las entidades territoriales. Por lo tanto, al momento de realizar proyecciones y análisis sobre sus finanzas, es necesario considerar las normas establecidas en dicha ley, de tal manera que la ejecución posterior de los recursos proyectados por la entidad territorial sea suficiente para apalancar la inversión social.

Para la programación presupuestal del gasto de funcionamiento, el procedimiento de proyección puede ser el utilizado tradicionalmente por la entidad territorial, pero teniendo en cuenta las especificaciones de que trata la Ley 617 de 2000 en lo referente a los límites de gasto de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- Inicialmente es necesario establecer la categoría del municipio para conocer el porcentaje máximo de gasto que puede ejecutar.
- Para esto, la categoría tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.
- Con esta información el municipio identifica la categoría en la cual se encuentra ubicado.
- Posteriormente debe presupuestar los gastos de funcionamiento y los límites máximos de gasto de los organismos de control para la vigencia, a la luz de la categoría a la cual pertenece el municipio.

El procedimiento de proyección puede ser el utilizado tradicionalmente por la entidad territorial, pero teniendo en cuenta las especificaciones de que trata la Ley 617 de 2000 en lo referente a los límites de gasto. En este sentido y a manera de ilustración, en el ejemplo del municipio de “El Solecito” se realizarán las proyecciones de acuerdo a lo establecido en dicha ley.

El primer paso es conocer la población de la entidad territorial certificada por el DANE, la cual en este caso es de 10.194 habitantes para el municipio de “El Solecito”²³, y conocer los ingresos corrientes de libre destinación (certificados por la Contraloría General de la República) en salarios mínimos legales mensuales (1.452 SMLM en el año 2008 y 2.210 en el año 2009). Con esta información se identifica que el municipio se ubica en la categoría sexta, de acuerdo con lo establecido en el párrafo primero del artículo segundo de la Ley 617 de 2000.

²³ Conociendo la población, se determinaría en primera instancia que el municipio pertenece a la categoría quinta, según la Ley 617 de 2000.

Tabla 23.

Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD para el municipio de “El Solecito”
(Millones de pesos corrientes)

Tipo de ingreso	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos tributarios	525	679	1.054	1.670	2.697
Predial	295	372	649	1.133	1.978
Industria y comercio	150	175	213	259	315
Sobretasa a la gasolina	25	47	69	101	149
Degüello de ganado	12	18	25	34	47
Otros	43	67	98	143	208
Ingresos no tributarios	495	515	535	557	579
SGP- Libre destinación	350	364	379	394	409
Otros	145	151	157	163	170
Total ICLD	1.020	1.194	1.589	2.227	3.276
SMLM (cifras en pesos)*	461.500	479.960	499.158	519.125	539.890
Total ICLD (SMLM)	2.210	2.487	3.184	4.290	6.068
Categoría del municipio	6°	6°	6°	6°	6°
Gasto de funcionamiento máximo	816	955	1.272	1.781	2.621

(*) Año 2009 en adelante, proyecciones a una tasa de crecimiento igual a una inflación esperada del 4% anual

Fuente: DDT – DNP. Ejemplo hipotético del municipio de “El Solecito”.

En segundo lugar, se deben analizar los gastos presupuestados para la vigencia, a la luz de la categoría a la que pertenece el municipio; de acuerdo con lo establecido en la ley, la relación gastos de funcionamiento/ICLD para un municipio como “El Solecito”, perteneciente a la categoría sexta, debe ser de 80% en todas las vigencias. Lo anterior significó para la administración municipal la implementación de políticas para mejorar sus finanzas; “El Solecito” implementó políticas de austeridad, para lo cual redujo los gastos de funcionamiento²⁴ a través de recorte de personal y una reducción significativa de sus gastos generales; sin embargo, el ajuste lo hubiera podido haber hecho vía recuperación del recaudo tributario, los cuales mostraron caídas en términos nominales durante el período.

En este sentido y siguiendo con el ejemplo del municipio de “El Solecito”, las proyecciones de la tabla 23 se realizaron aplicando los límites señalados en la Ley 617 de 2000.

²⁴ Para alcanzar los límites de gastos exigidos en la Ley 617 de 2000, la administración territorial debe, en primera instancia, revisar los niveles de gasto máximo permitidos para los concejos, asambleas, contralorías, personerías, etc. (artículo 8 del decreto 192 de 2001). Según la categoría a la que pertenece y en segunda instancia estimar los costos de reducción de planta de personal.

El incumplimiento de los límites establecidos a los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ICLD tiene como principal implicación el sometimiento a un programa de saneamiento fiscal y financiero.

II. | Viabilidad fiscal

De conformidad al artículo 19 de la Ley 617 de 2000 y el decreto 415 de 2007, el incumplimiento de los límites establecidos en los artículos 6°. (Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios) y 10. (Valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales) por parte de los municipios o distritos llevará a que estos deban adelantar, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, y puede contemplar la contratación entre municipios, con los departamentos, con la Nación, o con las entidades descentralizadas la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

Si al término del programa de saneamiento, el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación comentada anteriormente y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que la asamblea departamental señale para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión, la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que cada uno absorbe.

Las oficinas de planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea, el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el estudio de viabilidad financiera de municipios y distritos.

Es necesario recordar que el incumplimiento de lo previsto en la ley constituirá falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley.

El incumplimiento de los porcentajes de 2007 se verificará en 2008. Por lo tanto, el programa de saneamiento al que están obligados los municipios y distritos que incumplan los artículos 6° y 10° debe adoptarse en la vigencia 2008 y puede realizarse autónomamente o con la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El informe de viabilidad fiscal realizado por las oficinas de planeación departamental debe ser presentado a las Asambleas el primer día del tercer periodo de sesiones ordinarias de la vigencia 2008.

El informe debe ser un documento que establezca un análisis financiero particular de cada entidad y debe tener en cuenta la estrategias, acciones y metas frente a la totalidad de los ICLD y los gastos de funcionamiento establecidos para la vigencia 2008 de cada una de las entidades que incumplieron en 2007 los límites de los artículos 6 y 10 de la ley.

El sometimiento a la Asamblea Departamental se debe dar única y exclusivamente ante el incumplimiento del programa de saneamiento fiscal y financiero que la E. T. haya adoptado para la vigencia 2008 como medida correctiva al incumplimiento de la Ley en la vigencia 2007.

Se entiende que las entidades territoriales que a la entrada en vigencia de la Ley 617 tengan suscritos planes de desempeño de conformidad con la Ley 358 de 1997 o hayan suscrito planes de reestructuración según la Ley 550 de 1999 y tengan un concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su adecuada ejecución son entidades que se encuentran en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, además de aquellas que incumplan los límites establecidos en la Ley 617 o que prevean un posible incumplimiento.

A. ¿Qué es un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?

Conforme al artículo 11 de la Ley 617 de 2000 y el decreto reglamentario 192 de 2001, un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero es un programa integral, institucional, financiero y administrativo al cual se compromete la entidad territorial para el restablecimiento de su solidez económica y financiera, mediante la adopción de un conjunto de medidas y acciones relacionadas con la reorganización administrativa, la racionalización del gasto, la reestructuración de la deuda, el saneamiento de los pasivos y el fortalecimiento de los ingresos.

El Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero debe contener metas precisas de desempeño y puede contemplar la posibilidad de contratar o asociarse con otras entidades territoriales para las actividades anteriormente mencionadas. Por otra parte, el flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero debe consignar cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas estarán destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Adicionalmente, el flujo financiero debe contener una memoria que presente detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

Una vez adoptado el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por una entidad territorial, podrá obtener garantía o apoyo financiero de la Nación para el saneamiento respectivo. En el caso de la reestructuración de la deuda para la recuperación de la viabilidad financiera e institucional de la entidad, se permite la suspensión de los procesos judiciales en su contra, se garantiza una parte de las deudas que fueran reestructuradas

(aumento de plazos y disminución de costos) y la Nación garantiza los créditos contratados para financiar el ajuste fiscal de la entidad territorial.

Estos créditos deben destinarse al pago de indemnizaciones, obligaciones, liquidación de los contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal desvinculado en el proceso de reestructuración correspondiente.

B. Límites de gasto: valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios

Las oficinas de planeación departamental deben presentar a consideración de la respectiva asamblea, el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cubra la totalidad de los distritos y municipios del departamento con la verificación de que en cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no superen como proporción de sus ICLD los siguientes límites:

Tabla 24.

Límites para los gastos de los municipios y distritos

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

C) Límites para los gastos de los concejos municipales y distritales

Asimismo, se debe evaluar si los organismos de control están cumpliendo con lo establecido en la Ley 617 de 2000; por lo tanto, es necesario calcular los gastos de estos organismos y compararlos con los límites establecidos por la ley.

Estos gastos hacen parte de los gastos de funcionamiento del correspondiente distrito o municipio, pero no computan dentro de los límites de gasto de funcionamiento autorizado a las respectivas entidades territoriales.

Tabla 25.

Límites para los gastos de los concejos municipales y distritales

No. de concejales	Total honorarios causados X No. de sesiones autorizadas			2009
	Honorarios concejales	No. de sesiones		
19-21 concejales	100% S.D.A.	150 ord. 30 extra.	Más	1,5%
17-19 concejales	100% S.D.A.	150 ord. 30 extra.	Más	1,5%
15 concejales	100% S.D.A.	150 ord. 30 extra.	Más	1,5%
13 concejales	100% S.D.A.	70 ord. 12 extra.	Más	1,5%
13 concejales	100% S.D.A.	70 ord. 12 extra.	Más	1,5%
11 concejales	100% S.D.A.	70 ord. 12 extra.	Más	1,5%
9 concejales	100% S.D.A.	70 ord. 12 extra.	Más	1,5%
Bogotá, D. C.	1/20 S.M.A. *		Más	2,0%

S.D.A = Salario Diario Alcalde. S.M.A = Salario Mensual Alcalde.

* Sin superar 3.640 S.M.L.M (Salarios mínimos legales mensuales).

El seguro de vida de los concejales²⁵, el pago de transporte cuando haya lugar y los gastos por atención médica asistencial hacen parte de los gastos de funcionamiento del respectivo municipio, con cargo a la sección del concejo. Por otro lado, todos los municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) no superen \$ 1.000'000.000 en lugar de los porcentajes arriba descritos, pueden destinar a gastos del concejo, además de los honorarios de los concejales, hasta 60 S.M.L.M.

D. Límites para los gastos de las contralorías

Los gastos totales de las contralorías no pueden exceder los porcentajes de los ICLD del respectivo municipio o distrito al cual pertenecen²⁶:

²⁵ Hace parte de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales el pago de las primas de los seguros de vida y de salud, o en su caso de las cotizaciones al régimen contributivo de salud de los concejales. La apropiación presupuestal para los gastos mencionados debe efectuarse en la sección correspondiente al concejo y el gasto ordenado por su presidente o su delegado. Por tanto, no resulta conforme a la normativa destinar recursos al efecto en el presupuesto del municipio, como tampoco que el alcalde actúe como ordenador de ellos. Igualmente, el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo es vinculante para todas las autoridades municipales. En consecuencia, no es posible legalmente superar los límites establecidos (Consulta 1628 - Consejo de Estado)

²⁶ En relación con el crecimiento anual de los gastos de las contralorías, el inciso final de los artículos 9 y 11 de la Ley 617 de 2000 establece que no pueden crecer en términos constantes, en relación al año anterior, es decir, únicamente pueden incrementarse en el índice de inflación causada en el año inmediatamente anterior, índice que puede ser superior o inferior a la meta de inflación esperada para el mismo año. Lo anterior aplica para el período de transición. A partir de la vigencia 2005, los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la inflación establecida por el Banco de la República (se trabaja con inflación esperada y no causada).

Tabla 26.

Gastos totales de las Contralorías Municipales y Distritales

Categoría	% Ingresos Corrientes de Libre Destinación 2009
Especial	2,8%
Primera	2,5%
Segunda de + de 100.000 habitantes	2,8%
Segunda hasta 100.000 habitantes	No tienen Contraloría
Tercera	
Cuarta	
Quinta	
Sexta	
Distrito C.	3,0%

E. Límites para los gastos de las personerías distritales y municipales²⁷

Los gastos de las personerías distritales y municipales no pueden superar los siguientes límites:

Tabla 27.

Límites para los gastos de las Personerías Distritales y Municipales

Categoría	Aportes 2009
Especial I.C.L.D.	1,6%
Primera I.C.L.D.	1,7%
Segunda I.C.L.D.	2,2%
Tercera S.M.L.M.	350
Cuarta S.M.L.M.	280
Quinta S.M.L.M.	190
Sexta S.M.L.M.	150

²⁷ Para el caso del Distrito Capital, el artículo 53 de la Ley 617 de 2000 estableció como límite de gasto de funcionamiento del Distrito, incluida la personería, el 50% de sus ICLD.

F. ¿Cuáles son los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios y distritos?

Los ingresos corrientes de libre destinación ICLD son los ingresos tributarios y no tributarios, excluidas las rentas de destinación específica, es decir, aquellas destinadas por ley o por acto administrativo a un fin determinado (artículo 3 de Ley 617 de 2000).

La ley ha establecido que **no** se pueden financiar gastos de funcionamiento de las entidades territoriales con los siguientes recursos:

- SGP de forzosa inversión.
- Los ingresos percibidos a favor de terceros que las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar.
- Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica.
- Los recursos de cofinanciación.
- Las regalías y compensaciones.
- Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia.
- La sobretasa al ACPM.
- Otros aportes y transferencias con destinación específica o transitoria.
- Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Para una mayor claridad, en el siguiente cuadro se presentan algunos ingresos corrientes que los municipios, perciben teniendo en cuenta los principales porcentajes que por ley deben destinarse para fines específicos y que por lo tanto deben descontarse de los ingresos corrientes de libre destinación. Sin embargo, para una mayor precisión en el cálculo, es necesario conocer los porcentajes de ingresos corrientes que han sido pignorados o destinados a fines determinados autónomamente por los municipios.

Tabla 28.

Principales ingresos corrientes y sus destinaciones específicas

CLASE DE IMPUESTO	DESTINACIÓN ESPECÍFICA
PREDIAL UNIFICADO	Para las áreas metropolitanas, el producto de la sobretasa del 2x1.000 sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana (Capítulo IV - patrimonio y rentas, Art. 22, literal a, Ley 128 de 1994). Con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, un porcentaje entre 1,5 y 2,5 por 1.000 sobre la base gravable del impuesto predial (Art. 317 de la C. P. Ley 99/93, Art. 44. Decr. 1339/94) o en su defecto del 15% al 25,9% sobre el recaudo total del impuesto predial unificado. (Porcentaje de participación o sobretasa).
AVISOS, TABLEROS Y VALLAS	No tienen destinación específica.
INDUSTRIA Y COMERCIO	“La totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio por la aplicación de las normas del presente capítulo se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine otra asignación de estos recursos” (Decr. Extraord. 1333 de 1986, Art. 213). Como impuesto no tiene una destinación específica, solamente se le aplica al incremento.
IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES	Sin que constituya una destinación específica, el recaudo lo hace el departamento y lo distribuye así: 20% Para los municipios a que correspondan las direcciones informadas en la declaración. 80% para el departamento.
DELINEACIÓN URBANA	Los concejos les darán a los recursos el destino que juzguen conveniente. (Decr. 1333 de 1986, Art. 233).
EXTRACCIÓN DE ARENA, CASCAJO Y PIEDRA	El que los concejos juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales. (Decr. 1333 de 1986, Art. 233). Mediante sentencia No. C-221 de enero 29 de 1997 la Corte Constitucional estableció que este impuesto estará vigente hasta el año 2002 o hasta la fecha en que el Congreso regule las regalías a la extracción.
SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR Y AL ACPM	La sobretasa al ACPM es una contribución nacional del 6% que cobra la Nación y cuyo recaudo distribuye en un 50% para mantenimiento de la red vial nacional y un 50% para los departamentos y el Distrito Capital con destino al mantenimiento de la red vial en el caso de la sobretasa al ACPM (fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar proyectos de transporte masivo). La sobretasa a la gasolina tiene libre destinación.
DEGÜELLO DE GANADO MENOR	Los municipios que posean locales para mataderos públicos destinarán esa renta a los gastos comunes y los que no los tengan la destinarán a proveerse cuanto antes de dichos locales. (Decr. 1226 de 1908, Art. - 11). Las rentas sobre degüello de ganado menor no podrán darse en arrendamiento. (Decr. 1333 de 1986, Art. 226).
ESPECTÁCULOS PÚBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE	Es una renta cedida por la Nación a las Entidades Territoriales, por lo cual se establecen unas exenciones al mismo. El valor efectivo del impuesto será invertido por el municipio o distrito en cumplimiento de la Ley 12 de 1986, el Decreto 77 de 1986 y la Ley 60 de 1993, en la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos.
ESPECTÁCULOS PÚBLICOS CON DESTINO AL DEPORTE	Para el financiamiento de los programas de carácter deportivo.

CLASE DE IMPUESTO	DESTINACIÓN ESPECÍFICA
APUESTAS MUTUAS Y PREMIOS	Destinación a salud. Decr. 1333 de 1986, Art. 229, el cual es regulado por el artículo 9 de la Ley 6 de 1992.
JUEGOS PERMITIDOS Y CASINOS	Destino a salud. Decr. 1333 de 1986, Art. 225. ‘Declárase como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes’.
VENTAS POR EL SISTEMA DE CLUBES	Este impuesto no tiene destinación específica.
RIFAS MENORES	Con destino al sector salud. “La concesión de permisos para la ejecución de rifas que no sean de carácter permanente, cuyo plan de premios no exceda 250 salarios mínimos mensuales y se ofrezcan al público exclusivamente en el territorio del respectivo municipio o distrito, será facultad de los alcaldes municipales distritales. Las sumas recaudadas por concepto de permisos de explotación o impuestos generados por estas rifas se transferirán directamente al fondo local o distrital de salud”. (Ley 100 de 1993, Art. 285). Lo anterior en cuanto a rifas menores puesto que las rifas mayores las administra directamente Ecosalud y esta entidad a su vez los transfiere a salud.
ACTIVIDAD BOMBERIL	Todos los recursos obtenidos por este impuesto serán utilizados para financiar la actividad bomberil. Por otra parte, los cuerpos de bomberos voluntarios y oficiales quedan exentos del pago del impuesto de renta.
IMPUESTO AL TRANSPORTE DE HIDROCARBUROS	Uso exclusivo con destino a inversión, en los términos del artículo 15 de la ley 141 de 1994.
TRANSFERENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO	Estos recursos solo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental, entendidos como ejecución de obras de acueducto urbanos y rurales, alcantarillados, tratamiento de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.
ESTAMPILLAS : PRO CULTURA, PRO DOTACIÓN DE CENTROS DE BIENESTAR DEL ANCIANO Y PRO UNIVERSIDADES	Los ingresos que las entidades territoriales perciban por concepto de estampillas autorizadas por la ley serán objeto de una retención equivalente al 20% con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recursos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio.

G. ¿Qué se debe descontar de los gastos de funcionamiento?

Para efectos de la Ley 617 de 2000, es necesario que se excluyan de los gastos de funcionamiento los gastos de funcionamiento destinados a cubrir el déficit fiscal, el pasivo laboral y el pasivo prestacional existentes a 31 de diciembre de 2000, los gastos del pago de indemnizaciones al personal originadas en los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, el pasivo pensional compuesto por los bonos pensionales, las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones (parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999) y las transferencias realizadas para gastos de los Concejos, Contralorías y Personerías.

III. | Herramientas para analizar la viabilidad fiscal de una entidad territorial y para la elaboración de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero²⁸

Los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero deben contener un diagnóstico financiero e institucional de la entidad territorial, incluido el cálculo de los indicadores de capacidad de pago. Asimismo, deben incluir las metas, medidas y acciones que las entidades territoriales se comprometen a implementar en un período determinado, con base en las capacidades, instrumentos y restricciones con que cuentan.

A. El diagnóstico financiero e institucional

El diagnóstico financiero e institucional de la entidad territorial deberá referirse tanto al sector central como al descentralizado, la corporación administrativa y los órganos de control.

B. Herramientas para la realización del diagnóstico financiero

1. *Análisis financiero*

El análisis de la situación de las finanzas territoriales es una herramienta para la determinación de la situación fiscal de las entidades territoriales y a través de este procedimiento se puede determinar la existencia de superávit o déficit y profundizar en el conocimiento de las causas y consecuencias que esta situación conlleva para la vigencia en curso.

El análisis financiero es una tarea importante de realizar para apoyar la explicación del resultado obtenido en el indicador de la Ley 617 y para enriquecer y profundizar más sobre la situación financiera de las entidades territoriales. Por ende, es necesario que tanto los municipios que requieren suscribir un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero como los departamentos que deben hacerles seguimiento hagan uso de esta herramienta.

²⁸ El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha desarrollado una serie de formatos que las entidades territoriales deben diligenciar con el fin de permitir la evaluación y seguimiento de las metas propuestas en el plan de desempeño; si se quiere referenciar más sobre el tema se recomienda solicitar la colaboración de dicho Ministerio.

En esta metodología se propone realizar el análisis financiero con base en el denominado Sistema de Operaciones Efectivas de Caja²⁹, en el cual se reclasifican las cuentas presentadas en las ejecuciones presupuestales y se llevan a una estructura más coherente para el análisis económico y financiero, como se muestra en el siguiente cuadro.

Tabla 29.

Esquema de operaciones efectivas

CUENTA	2008
INGRESOS TOTALES	
1. INGRESOS CORRIENTES	
1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	
1.1.1. PREDIAL	
1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	
1.1.3. OTROS	
1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	
1.3. TRANSFERENCIAS	
1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	
1.3.2. OTRAS	
GASTOS TOTALES	
2. GASTOS CORRIENTES	
2.1. FUNCIONAMIENTO	
2.1.1. SERVICIOS PERSONALES	
2.1.2. GASTOS GENERALES	
2.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS	
2.2. INTERESES DEUDA PÚBLICA	
2.3. OTROS GASTOS CORRIENTES	
3. DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	
4. INGRESOS DE CAPITAL	
4.1. REGALÍAS	
4.2. PARTIC. FORZOSA INVERSIÓN SGP +ETESA +FOSYGA	
4.3. COFINANCIACIÓN	
4.4. OTROS	
5. GASTOS DE CAPITAL (INVERSIÓN)	
5.1. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	
5.2. RESTO DE INVERSIONES	
6. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (3+4-5)	
7. FINANCIAMIENTO (7.1. + 7.2.)	
7.1. CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO (7.1.1. - 7.1.2.)	
7.1.1. DESEMBOLSOS (+)	
7.1.2. AMORTIZACIONES (-)	
7.2. VARIACIÓN DE DEPÓSITOS Y OTROS	
SALDO DE DEUDA	

²⁹ Esta metodología para el análisis de las finanzas del sector público fue desarrollada por el Fondo Monetario Internacional, FMI. Manual on Government Finance Statistics, julio de 2001.

La metodología contempla el caso de los ingresos, como aquellos efectivamente recibidos por el fisco y los pagos que se realizaron durante la vigencia fiscal, con lo cual se obtiene una visión más precisa sobre la situación financiera de la entidad territorial y el impacto real de los diferentes componentes de ingresos y gastos en el ahorro y el déficit fiscal. Adicionalmente, este esquema facilita la obtención de indicadores financieros, a través de los cuales se puede leer la situación financiera de la entidad territorial.

El criterio adoptado para la reclasificación es el económico, que agrupa los ingresos de acuerdo con su origen o procedencia y los gastos de acuerdo con su destinación económica, a diferencia del Esquema Presupuestal, el cual no clarifica el destino del gasto ni el objeto del ingreso y no permite conocer el valor del déficit.

2. Indicadores financieros

Los indicadores financieros son un instrumento clave para llevar a cabo programas y proyectos de inversión, facilitan el conocimiento detallado de los recursos que van a ingresar a la entidad territorial, así como los gastos “fijos” tanto de funcionamiento como de inversión, aspectos determinantes para una buena gestión presupuestal territorial.

Los indicadores serán la base para la elaboración del diagnóstico, el cual se puede definir como el análisis integral de indicadores y variables que permiten la identificación de problemas, hechos y deficiencias, así como ventajas, fortalezas, debilidades y necesidades de una entidad territorial. El diagnóstico debe reflejar la realidad actual y debe tener un análisis histórico. Se pueden utilizar representaciones gráficas que expresen con claridad la realidad territorial.

3. Deflactación

Como ya se indicó, la deflactación es un procedimiento mediante el cual los valores corrientes de determinados años son transformados en valores constantes o reales a pesos de un año base, con el objetivo de examinar su evolución en términos reales, es decir, descontando el efecto inflacionario.

Cada vez que se vaya a analizar varias vigencias lo más conveniente es trabajar con cifras reales, las cuales surgen de tomar el valor anual de cada rubro del esquema y dividirlo por el deflactor calculado para el año respectivo.

Luego de obtenidas las cifras en valores reales, se analiza la evolución de los ingresos, gastos, ahorro / desahorro corriente, déficit/superávit total, saldo de la deuda, etc., para lo cual se puede implementar el análisis horizontal y vertical integrado.

4. Análisis H-V integrado

Si bien el indicador de la Ley 617 de 2000 corresponde a una sola vigencia y su incumplimiento es motivo de implementación de programas de saneamiento fiscal para la siguiente vigencia, se podría realizar un

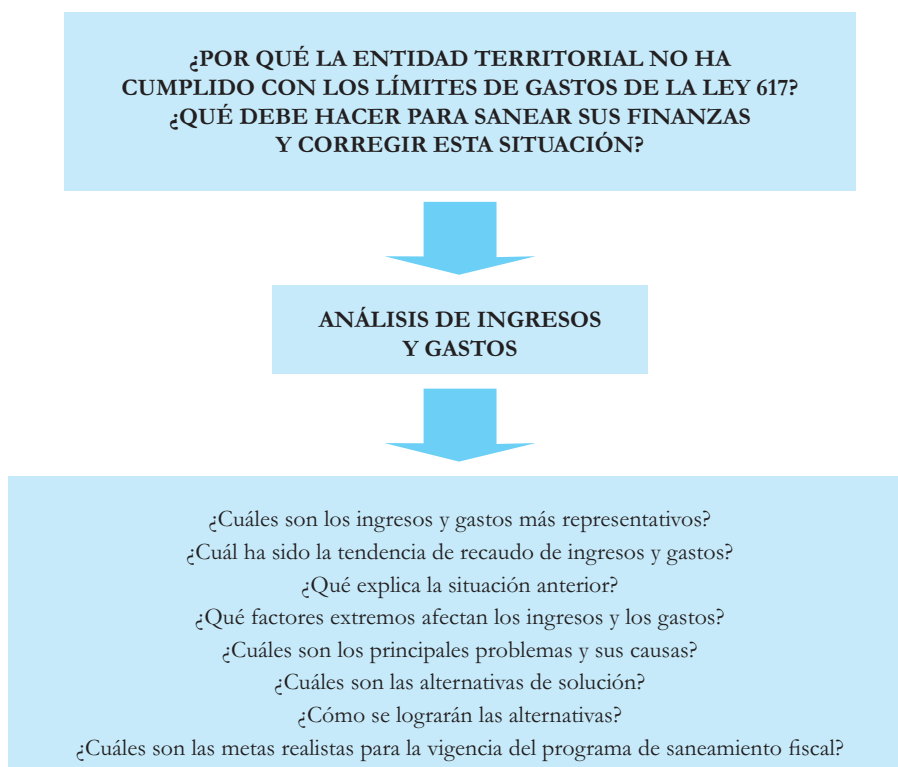
análisis horizontal de un periodo que permita conocer tanto la variación año a año como la variación promedio de cada una de las cuentas bajo el esquema de operaciones efectivas, para establecer la tendencia o el comportamiento de las finanzas territoriales a través del tiempo y poder comprender las causas que condujeron al incumplimiento de la ley.

Por otra parte, el análisis vertical permite conocer las participaciones de las subcuentas en las cuentas totales y los rubros de mayor importancia dentro de la estructura financiera territorial.

La integración de los análisis horizontal y vertical permite realizar un análisis financiero más preciso y dinámico.

5. *Análisis de ingresos y gastos*

Con el fin de tener insumos para el establecimiento de compromisos, metas, acciones y tareas precisas para lograr el restablecimiento de la solidez económica y financiera de una entidad territorial que incumpla los límites de gastos previstos en la Ley o que prevea un incumplimiento futuro, o que cumpla con los límites pero posea una débil estructura financiera, se propone realizar un análisis exhaustivo para cada uno de los ingresos y gastos de la entidad, el cual puede basarse en la definición de los problemas que impiden el aprovechamiento de las potencialidades de las rentas y del manejo eficiente del gasto, sus correspondientes efectos, sus causas y la implementación de estrategias, metas y acciones para darles solución.



C. Plan de metas, medidas y acciones

A partir de la problemática identificada en el diagnóstico financiero e institucional, en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero se deben establecer las acciones, medidas y metas que conduzcan a mejorar la situación fiscal y administrativa de la entidad territorial.

En el siguiente cuadro se presenta un formato con los principales aspectos que debe contener un programa de saneamiento fiscal y financiero y su respectivo cronograma de ejecución.

Tabla 30.

Plan de metas, estrategias y acciones por ejecutar en el programa de saneamiento fiscal y financiero*.

RUBRO	COMPONENTE DEL PROGRAMA	TIEMPO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA (MESES/AÑOS)											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Renta 1	Problema												
	Causas												
	Efectos												
	Estrategias												
	Metas												
	Acciones												
	Indicador de seguimiento												
	Responsable												
Renta n	Problema												
	Causas												
	Efectos												
	Estrategias												
	Metas												
	Acciones												
	Indicador de seguimiento												
	Responsable												
Gasto 1	Problema												
	Causas												
	Efectos												
	Estrategias												
	Metas												
	Acciones												
	Indicador de seguimiento												
	Responsable												

RUBRO	COMPONENTE DEL PROGRAMA	TIEMPO DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA (MESES/AÑOS)											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Gasto n	Problema												
	Causas												
	Efectos												
	Estrategias												
	Metas												
	Acciones												
	Indicador de seguimiento												
	Responsable												

*Si alguna acción implica algún tipo de costo, se recomienda incluir este componente en el formato propuesto.

1. El problema

La definición del problema es la fase más importante para la determinación de metas. De su adecuada identificación depende la determinación de las estrategias y los elementos que describen, explican y solucionan esa problemática.

Por lo tanto, mediante la utilización de indicadores y otros instrumentos para determinar los elementos que describen el problema, se hace posible el monitoreo de su evolución una vez se implementen las estrategias para solucionarlo. El problema en el aspecto financiero es una situación presente, por ejemplo: caída en los ingresos tributarios, desbordamiento de los gastos de funcionamiento.

2. Las causas

Una causa se entiende como una razón o explicación de por qué se producen los problemas. Para determinar estas causas se debe examinar dos aspectos importantes: la gestión financiera y el entorno que rodea la administración municipal. Como ejemplo se podrían realizar algunas preguntas: ¿Cuáles son los procedimientos de facturación y liquidación de los impuestos? ¿Existen mecanismos de control del recaudo? ¿Cómo se realizan los cobros persuasivos o coactivos y qué tan efectivos son los procedimientos? ¿Existen exenciones para el pago de impuestos? ¿Qué tan actualizada se encuentra la base tributaria? ¿Cuál es el régimen tarifario? ¿Cuál es la composición de la planta de personal? Etc.

Los aspectos del entorno que pueden afectar el recaudo de los ingresos son, entre otros: la situación económica del municipio, el ambiente político, las implicaciones de la normativa vigente.

3. Los efectos

Corresponde a la manifestación del problema: desahorro corriente, iliquidez, agudización de los conflictos laborales, etc.

4. Las estrategias

Una estrategia es un conjunto coherente de acciones destinadas a solucionar uno o varios problemas. En esta se pueden combinar variables bajo el control de la entidad, o variables en donde se tiene algún margen de decisión.

5. Las acciones

Se deben buscar acciones con un gran beneficio y que además sean políticamente viables o que al menos el costo político se pueda atenuar con los impactos positivos que representa la solución del problema.

Las acciones y medidas que se planteen deben ser viables y efectivas para la solución de la problemática y el logro de los objetivos planteados. Es deseable que su diseño supere la visión coyuntural y que busque resultados perdurables, pues el objetivo no es trasladar el problema al futuro. Las acciones deben considerar la demanda de tiempo para su implementación.

Las acciones y medidas establecidas en los planes de desempeño deben estar orientadas, entre otros, al logro de los siguientes objetivos:

- a. Generar ahorro corriente y superávit total en todos y cada uno de los años de vigencia del convenio.
- b. Incrementar el recaudo de ingresos.
- c. Disminuir y racionalizar gastos.
- d. Mejorar el perfil de la deuda y las condiciones de repago.
- e. Fortalecer la eficiencia en las áreas de gestión de personal, financiera y administrativa.

De acuerdo a las recomendaciones extraídas del diagnóstico del ente territorial, el Programa de Saneamiento podría contener dos tipos de acciones:

- a. Acciones de rápida ejecución e inmediato resultado y de impacto significativo, ya sea individual o en conjunto, en las cuentas del ente territorial que tiendan a resolver en el corto plazo la magnitud del déficit y el ahorro financiero. Son ejemplos de este tipo de acciones las siguientes:
 - Refinanciar la deuda vigente en condiciones más favorables para la entidad.
 - Depurar y recuperar cartera de los contribuyentes más representativos.
 - Ajustar el presupuesto a las posibilidades reales de la entidad y reducir rápidamente aquellos gastos que no cuentan con financiación o aquellos gastos redundantes o injustificados (congelación de nóminas, remuneración de servicios técnicos), racionalización de las plantas de personal para adecuarlas a las verdaderas necesidades de la administración.

- b. Acciones de impacto a mediano y largo plazo. Especialmente aquellas que se orientan a sanear de manera perdurable las finanzas de la entidad y a fortalecer la capacidad de gestión financiera, administrativa y de personal. Como ejemplo de este tipo de acciones se encuentran:
- Reformas a la administración tributaria (actualización de censos de contribuyentes, adopción de programas de fiscalización y control, eliminación de trámites innecesarios, refuerzos al régimen de sanciones, racionalización del régimen de exenciones y descuentos, simplificación de tarifas).
 - Aplicación de normas actualizadas en materia financiera (Código de Rentas, Estatuto Orgánico de Presupuesto, Plan General de la Contabilidad Pública); organización de una administración financiera integrada y en consonancia con las funciones básicas de una administración moderna (rentas, presupuesto, tesorería y contabilidad).
 - Rediseño de la estructura orgánica de la administración central, descentralizada, órganos de control y corporación de elección popular.
 - Favorecimiento del proceso de toma de decisiones en el nivel institucional en forma oportuna y adecuada, mediante el desarrollo de un sistema de información que permita la integración de sus diversas áreas funcionales.
 - Adopción de planes de retiro de personal por supresión de cargos.
 - Establecimiento de un sistema adecuado de gestión de personal (procedimientos de selección, evaluación, promoción y control, elaboración de manuales de funciones y procedimientos, establecimiento de una planta global, flexible y suficiente para los procesos previstos, elaboración de perfiles profesionales, técnicos y administrativos, actualización de la historia laboral de los empleados, revisión de la legalidad de las pensiones vigentes, etc.).
 - Capitalización de los fondos de pensiones.
 - Enajenación de activos y otros derechos, fomento a la participación privada en la prestación de servicios.
 - Alianzas estratégicas con municipios cercanos (asociaciones de municipios).

D. Cronograma de ejecución

Asimismo, es importante establecer un cronograma de ejecución para la operacionalización de cada una de las acciones seleccionadas, con el fin de puntualizar las metas, las actividades, los responsables y el tiempo para ejecutarlas (dependiendo de las acciones se pueden expresar en meses y/o años), de manera que se pueda verificar su avance y cumplimiento (ver cuadro 7).

E. Costo del programa de saneamiento fiscal y fuente de financiación

Es necesario cuantificar el costo de las acciones contempladas en el Programa de Saneamiento Fiscal, tales como el valor de los gastos que se deben pagar como consecuencia de los planes de retiro por supresión de cargos, los pasivos laborales adeudados a dicho personal, la compra de equipos, etc.

F. Proyecciones de los escenarios de evolución de las finanzas públicas

Con el fin de estimar la incidencia y efectividad probable de las medidas y acciones previstas, el Programa de Saneamiento debe contener las proyecciones de la situación financiera de la entidad territorial con sus correspondientes supuestos, porque no solo es importante alcanzar los límites previstos en la Ley 617, sino también es necesario hacer sostenible este logro a través del tiempo.

Capítulo VI.
Metodología para la formulación
del marco fiscal de mediano plazo
- Ley 819 de 2003

La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003) en el nivel territorial tiene como objetivos específicos: garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad de la deuda mediante la elaboración y presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo; generar en cada vigencia fiscal de las entidades territoriales un Superávit Primario que les permita hacer sostenible la deuda pública; fortalecer y hacer más eficiente la programación y ejecución presupuestal, eliminar el régimen de reservas y poner un límite a la autorización de vigencias futuras; reforzar los controles al endeudamiento fijados en la ley 358 de 1997; reglamentar la colocación de excedentes de liquidez y por último cerrar espacio a los rescates financieros de la Nación.

I. | Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–

Con la expedición de la Ley 819 de 2003 y con el objetivo de promover la responsabilidad en las finanzas territoriales, estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP, como un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales en la elaboración de los presupuestos anuales.

Las entidades territoriales (E. T.) deben presentar a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal al mismo tiempo que se presenta el proyecto de presupuesto el MFMP que es un instrumento de referencia con perspectiva de diez años para la toma de decisiones fiscales.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo: como Instrumento referencial presenta la tendencia futura de las finanzas municipales, determina montos de ahorro, flujos de caja y situación fiscal y cumple entre otros los siguientes propósitos:

- Ser una referencia general y un instrumento informativo de la situación de las finanzas de la entidad.
- Elaborar la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal territorial a 10 años.
- Promover la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión territorial.
- Sustentar el desarrollo de la actividad del gobierno territorial, en el logro de sus objetivos de política.

El contenido básico del MFMP es el siguiente:

Contenido del MFMP
a) Plan financiero.
b) Metas de superávit primario.
c) Metas de deuda pública y análisis de su sostenibilidad.
d) Acciones y medidas específicas para el cumplimiento de las metas, con los cronogramas de ejecución.
e) Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.
f) Estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.
g) Relación de los pasivos exigibles y de los contingentes.
h) Costo fiscal de los proyectos de ordenanza sancionados en la vigencia fiscal anterior.
i) Indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.

- a. **El plan financiero:** El Plan Financiero Municipal es un programa de ingresos y gastos de caja, con sus posibilidades de financiamiento. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público municipal, que tiene como base las operaciones efectivas, en consideración a las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja.

CONTENIDO DEL PLAN FINANCIERO	ESTRUCTURA BÁSICA DE CUENTAS			
✓ Diagnóstico: identificar la problemática financiera, causas, oportunidades, amenazas, fortalezas, debilidades, etc.	(Cifras en millones de pesos)			
✓ Estructura de ingresos y gastos: evolución (tendencia) de los ingresos gastos y su composición.	CUENTA	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3... 10
✓ Financiamiento: Corresponde al registro ocurrido en las cuentas de ingresos y gastos, mediante los cuales se reflejan todos los fondos obtenidos o utilizados por la entidad para cubrir en un período determinado su déficit. Si se presenta superávit, se refleja la utilización de recursos. Se debe observar la evolución (tendencia) de las fuentes de financiación y su composición.	INGRESOS TOTALES	13.664		
	1. INGRESOS CORRIENTE	6.910		
	1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS	5.417		
	1.1.1. PREDIAL	1.791		
	1.1.2. INDUSTRIA Y COMERCIO	932		
	1.1.3. OTROS	2.694		
	1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	941		
	1.3. TRANSFERENCIAS	553		
	1.3.1. DEL NIVEL NACIONAL	553		
	1.3.2. OTRAS	-		
	GASTOS TOTALES	13.733		
	3. GASTOS CORRIENTES	3.825		
	3.1. FUNCIONAMIENTO	3.704		
	3.1.1. SERVICIOS PERSONALES	1.879		
	3.1.2. GASTOS GENERALES	931		
	3.1.3. TRANSFERENCIAS PAGADAS	895		
	3.2. INTERESES DEUDA PÚBLICA	121		
	3.3. OTROS GASTOS CORRIENTES			
	DÉFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-3)	3.086		
	2. INGRESOS DE CAPITAL	6.754		
	2.1. REGALÍAS	-		
	2.2. TRANSFERENCIAS NACIONALES (SGP, ETC.)	6.754		
	2.3. COFINANCIACIÓN	-		
	2.4. OTROS	-		
	4. GASTOS DE CAPITAL (INVERSIÓN)	9.908		
	4.1.1. FORMACIÓN BRUTAL DE CAPITAL FIJO	3.468		
	4.1.1.2. OTROS	6.440		
	DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL (1-3+2-4)	-68		
	5. FINANCIAMIENTO (5.1+5.2)	69		
	5.1. CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO (5.1.1.-5.1.2.)	69		
	5.1.1. DESEMBOLSOS (+)	300		
	5.1.2. AMORTIZACIONES (-)	231		
	5.2. RECURSOS BALANCE, VAR. DEPÓSITOS, OTROS	-		
	SALDO DE LA DEUDA	656		
✓ Gestión financiera: estrategias, acciones, programas, metas, etc.				
✓ Gestión sectorial desde la perspectiva financiera: ajuste de las metas sectoriales.				
✓ Relaciones e indicadores: capacidad de endeudamiento, límites a los gastos de funcionamiento, cumplimiento en la ejecución del SGP, etc.				

- b. **Metas de superávit primario:** Para la determinación del superávit primario los departamentos, distritos y municipios de categoría especial, primera y segunda están en la obligación de determinar su meta de Superávit Primario utilizando los datos que tenga la E. T. proyectados como ingresos corrientes, recursos de capital, gastos de funcionamiento e inversión, dentro del proyecto de presupuesto correspondiente. Cada año el Gobierno territorial determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el plan financiero y metas indicativas para los superávit primarios de las diez (10) vigencias fiscales. Su cálculo se realiza a partir de la ejecución presupuestal de la siguiente forma:

Ingresos Corrientes IC (Los definidos como tal en el estatuto Orgánico de Presupuesto)

+

Recursos de Capital RC (Descontando recursos del crédito, Privatizaciones y Capitalizaciones)

-

Gastos de Funcionamiento GF

-

Gastos de Inversión GI (incluidos los gastos de inversión que se van a efectuar en esa vigencia que tengan autorización de vigencias futuras)

=

Superávit Primario (SP) = IC + RC - GF - GI

Se entiende que la deuda es sostenible si el Superávit Primario es mayor o igual al servicio de la deuda (Amortizaciones + Intereses) de todos los créditos vigentes en la respectiva vigencia fiscal.

Superávit Primario \geq Servicio de la Deuda (Deuda Sostenible)

Indicadores:

1. Superávit Primario / Intereses \geq 100% *
2. Intereses / Ahorro operacional \leq 40%
3. Saldo de deuda / Ingresos corrientes \leq 80%

- c. **Metas de deuda pública y análisis de su sostenibilidad.** Este capítulo busca determinar el cálculo de la sostenibilidad de la deuda en el horizonte de los 10 años del Marco Fiscal de Mediano Plazo; para ello, en cada vigencia se debe observar la sostenibilidad del endeudamiento, considerando su compatibilidad con las metas de Superávit Primario. Es decir, el servicio de la deuda planteado cada año no podrá exceder el superávit primario. Asimismo, se debe establecer el cumplimiento de los dos indicadores definidos por la ley 358 de 1997.

* Este balance se elabora bajo el esquema presupuestal.

- d. **Acciones y medidas específicas para el cumplimiento de las metas,** con los cronogramas de ejecución:

OBJETIVOS		ESTRUCTURA DE ANÁLISIS												
<ul style="list-style-type: none">Las metas deben ser viables financiera e institucionalmente.Cumplirse, según los cronograma de ejecuciónIdentificar al responsable de su ejecución.Identificar el cronograma de ejecución a los programas.Indicadores de seguimiento.Estar articuladas al plan de acción de cada dependencia.		PROGRAMA	ASPECTOS	TIEMPO DE EJECUCIÓN REAL EN AÑOS										
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
		P1	METAS	X1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
				X2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
				...	X3	...	...	...	...	...	...	...	...	...
			ACTIVIDADES	A1	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
				A2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
			
			INDICADORES DE SEGUIMIENTO	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
				RESPONSABLES	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω
			P2	METAS	X2
		...			X3	...	...	...	...	...	...	...	...	...
		A1			...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
		ACTIVIDADES		A2	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
			
				INDICADORES DE SEGUIMIENTO
		RESPONSABLES		Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω	Ω
		ETC		ETC	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

- e. **Informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.** Este informe debe incluir:
- Grado de cumplimiento de metas previstas
 - Explicación de incumplimiento
 - Medidas para corregir
 - Estrategia para incorporación en las siguientes vigencias
 - Indicadores de seguimiento permanente
- f. **Estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior:** Este apartado busca dar cuenta el impacto de las decisiones adoptadas el año anterior (y anteriores) que impliquen exenciones tributarias bien sea exenciones o incentivos tributarios, dando cuenta de los siguientes aspectos:
- Monto de la exención o incentivo
 - Plazo
 - Beneficiarios
 - Cumplimiento del objetivo por el cual se da la exención o incentivo
 - Revisión de su continuidad

g. **Relación de los pasivos exigibles y de los contingentes**

Los pasivos contingentes³⁰ son obligaciones pecuniarias sometidas a condición, es decir, aquellas en virtud de la cual la E. T. estipula contractualmente a favor de un contratista el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro incierto. Las contingencias se generan por el riesgo de la ocurrencia de cualquiera de los siguientes hechos, entre otros:

- Que deba pagarse la deuda u obligaciones de un tercero por haberse otorgado un aval o garantía.
- Que se pierda un juicio, litigio o demanda y a consecuencia de ello deba pagarse una suma de dinero a un tercero.
- Existencia de pasivos pensionales.
- Que la E. T. deba cubrir la garantía otorgada en procesos de contratación para el desarrollo de proyectos con participación privada, concesiones.
- Que la E. T. deba cubrir una garantía otorgada en contratos de crédito.

Para efectos del MFMP los pasivos contingentes deberán tener una valoración numérica y su existencia obliga incluso a crear un fondo para contingencias cuyo valor dependerá del monto de contingencias y de la probabilidad de que se convierta en realidad, caso en el cual se convierten en pasivos exigibles.

h. **Costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior:**

Busca determinar el impacto de las normas locales y de presentar a la corporación de elección popular los efectos de los Acuerdos u Ordenanza aprobadas en la vigencia anterior, que generaron costos, cuantificando el efecto de los mismos, incluyendo el gasto presupuestal que dichas decisiones generaron en la vigencia fiscal. De esta manera se garantiza la corresponsabilidad Gobierno Territorial-Concejo, en la búsqueda de la sostenibilidad fiscal y financiera del municipio en el largo plazo. En particular este apartado debe informar acerca de:

- Valoración monetaria del acto administrativo
- Beneficiarios
- Fuentes de recursos
- Recaudo no percibido por efectos de la reforma
- Cronograma

i) **Indicadores de seguimiento** a la gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto. El DNP realiza el seguimiento de las

³⁰ Ley 448 de 1998.

finanzas territoriales con los Indicadores de Desempeño Fiscal y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza el seguimiento a la viabilidad fiscal de los departamentos y de los municipios que se encuentren en programas de reestructuración de pasivos. Para ilustrar la formulación de los indicadores de desempeño fiscal es la siguiente:

NOMBRE DEL INDICADOR	FÓRMULA DEL INDICADOR	SIGNIFICADO DEL INDICADOR
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento	$(\text{gastos de funcionamiento} / \text{ingresos corrientes de libre destinación}) * 100$	Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites de gasto señalados en la ley 617 de 2000.
Respaldo de la deuda	$(\text{Saldo de la deuda total} / \text{Ingresos totales}) * 100$	Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe.
Dependencia de las transferencias	$(\text{transferencias del SGP recibidas} / \text{Ingresos totales}) * 100$	Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Se excluyen las regalías y la cofinanciación.
Importancia de los recursos propios	$(\text{Ingresos tributarios} / \text{Ingresos totales}) * 100$	Es una medida de esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con recursos propios.
Magnitud de la inversión	$(\text{inversión total} / \text{gastos totales}) * 100$	Cuantifica la magnitud de inversión que ejecuta la entidad territorial con relación al gasto total.
Capacidad de ahorro	$(\text{Ahorro corriente} / \text{Ingreso corriente}) * 100$	Mide el balance de los ingresos corrientes y de los gastos corrientes y es un indicador de solvencia financiera. Determina el grado con el cual se generan excedentes para financiar inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de la deuda y las erogaciones de las reestructuraciones del funcionamiento, pasivos y créditos.

El marco fiscal de mediano plazo entonces le brinda al equipo de gobierno en general un panorama general y detallado sobre la situación de las finanzas de la entidad y abarca un análisis detallado de la estructura de los gastos de la entidad y los ingresos para atenderlos, los pasivos y las contingencias que se puedan enfrentar en el mediano plazo y la sostenibilidad de la deuda pública.

Anexo 1. Indicadores financieros

A continuación se presenta una serie de indicadores financieros que sirven como guía para que las entidades territoriales inicien procesos de evaluación de su territorio desde el punto de vista de la gestión financiera de la entidad.

Indicadores para considerar en el análisis

Indicador y/o variable	Objetivo del indicador	Lectura del indicador	Rango
Indicadores financieros			
Ingresos			
Presupuesto territorial (ingreso total territorial percibido).	Conocer el orden de magnitud de los ingresos.	El indicador señala el total de recursos monetarios devengados por la entidad territorial durante el periodo fiscal, y que fueron ingresados al 31 de diciembre.	Monto en M\$
Porcentaje de ingresos propios permanentes en el ingreso total.	Determinar qué porcentaje representan los ingresos propios permanentes, respecto del total de ingresos del presupuesto territorial.	A mayor valor del indicador, mayor autonomía financiera de la entidad territorial. Esto es, una mayor proporción de los ingresos del presupuesto proviene de fuentes propias y de carácter permanente.	0 a 100 (%)
Porcentaje de otros ingresos en el ingreso total.	Conocer qué porcentaje del presupuesto territorial proviene de otros ingresos, es decir, aquellos no incluidos en los ingresos propios permanentes.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de otros ingresos en el presupuesto territorial.	0 a 100 (%)
Porcentaje de ingresos propios permanentes de libre disponibilidad sobre el ingreso total (descontados los ingresos por transferencias).	Establecer qué porcentaje representan los ingresos propios permanentes, respecto del total de ingresos de libre disponibilidad.	A mayor valor del indicador, mayor autonomía financiera de la entidad territorial. Esto es, una mayor proporción de los ingresos del presupuesto proviene de fuentes propias y de carácter permanente.	0 a 100 (%)
Porcentaje de ingresos por recursos externos a la entidad territorial, en el ingreso total.	Conocer qué porcentaje del presupuesto territorial proviene de recursos externos.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de los recursos externos en el presupuesto territorial.	0 a 100 (%)
Porcentaje de transferencias a educación y salud en el ingreso total (descontados los ingresos por transferencias).	Conocer qué porcentaje del presupuesto territorial representan las transferencias que la entidad territorial asigna a los sectores de Educación y Salud.	A mayor valor del indicador mayor incidencia en el presupuesto territorial de las transferencias que se asignan a los sectores Educación y Salud.	0 a 100 (%)
Disponibilidad presupuestaria territorial por habitante.	Determinar cuál es la disponibilidad presupuestaria territorial por habitante, considerando los ingresos (M\$) de los presupuestos de educación y salud territorial.	A mayor valor del indicador, mayor disponibilidad presupuestaria territorial por habitante.	0 o más (\$).

Indicador y/o variable	Objetivo del indicador	Lectura del indicador	Rango
Indicadores financieros			
Gastos			
Gasto total territorial (devengado).	Conocer el orden de magnitud del total de gastos.	El indicador señala el total de gastos en que incurrió la entidad territorial durante el periodo fiscal y que fueron devengados al 31 de diciembre.	Monto en M\$
Porcentaje de gastos corrientes en el gasto total.	Conocer el porcentaje de participación que tienen los gastos corrientes sobre el gasto total territorial.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de los gastos corrientes, esto es, la suma de gastos en personal, bienes y servicios de consumo y transferencias corrientes, en el total del gasto.	0 a 100 (%)
Porcentaje de otros gastos en el gasto total.	Conocer qué porcentaje representan otros gastos, no considerados en los gastos corrientes y de inversión, en el gasto total territorial.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de otros gastos, no considerados en los gastos corrientes y de inversión, en el gasto total territorial.	0 a 100 (%)
Porcentaje de la inversión en el gasto total.	Conocer qué porcentaje de los gastos es destinado a inversión.	A mayor valor del indicador, más participación tiene la inversión en el gasto total territorial.	0 a 100 (%)
Porcentaje de inversión con recursos propios, sobre inversión total.	Determinar la proporción (%) de inversión territorial que se realiza con recursos propios, respecto al total de la inversión territorial.	Un valor alto de este indicador (más de 50%) está señalando que la mayor parte de las inversiones en la entidad territorial se realiza con aportes propios.	0 a 100 (%)
Porcentaje de inversión con recursos externos, sobre inversión total.	Determinar la proporción (%) de la inversión territorial que se realiza con recursos externos, respecto del total de la inversión territorial.	Un valor alto de este indicador (más de 50%) está señalando que la mayor parte de las inversiones en la entidad territorial se realiza con recursos externos.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gastos en personal en los gastos corrientes.	Conocer la participación que el gasto en personal tiene sobre los gastos corrientes.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de los gastos en personal en los gastos corrientes.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gastos corrientes sobre el ingreso total (descontados ingresos por transferencias).	Conocer qué porcentaje representa los gastos corrientes respecto del total de ingresos, descontadas las transferencias.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de los gastos corrientes sobre el total de ingresos, descontadas las transferencias.	0 a 100 (%)
Porcentaje de transferencias corrientes, sobre gastos corrientes.	Conocer la participación que tienen las transferencias corrientes.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de las transferencias corrientes.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gastos en servicios a la comunidad, sobre gastos corrientes.	Conocer la participación que tienen los gastos en servicios a la comunidad sobre los gastos corrientes.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de los gastos en servicios a la comunidad en los gastos corrientes.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gastos en bienes y servicios de consumo interno, sobre gastos corrientes.	Conocer el porcentaje de participación que tienen los gastos en bienes y servicio a la comunidad, en los gastos corrientes.	A mayor valor del indicador, mayor incidencia de los gastos en bienes y servicios de consumo interno en los gastos corrientes.	0 a 100 (%)
Porcentaje de ingreso por impuestos respecto de los gastos corrientes.	Conocer qué porcentaje representa los ingresos por tributos respecto del total de gastos corrientes. Mide el nivel de financiamiento de los impuestos.	A mayor valor del indicador, mayor disponibilidad de recursos provenientes del cobro de tributos para cubrir los gastos corrientes.	0 o más (%)

El resumen de los indicadores para el análisis financiero se presenta a continuación:

1. Métodos de depreciación

a. Línea recta

$$\text{Alicuota periódica} = \frac{\text{Costo del activo ajustado por inflación}}{\text{Vida útil estimada del activo}}$$

b. Número de unidades de producción u horas de trabajo

$$\text{Tasa unitaria estimada} = \frac{\text{Costo depreciable del activo ajustado por inflación}}{\text{Unidades de producción u horas de trabajo estimadas}}$$

c. Método de agotamiento

$$\text{Tasa unitaria estimada de agotamiento} = \frac{\text{Total costo del activo agotable}}{\text{Total unidades estimadas de producción}}$$

2. Superávit o déficit financiero

$$\text{Razón corriente} = \frac{\text{Activo corriente}}{\text{Pasivo corriente}}$$

3. Nivel de endeudamiento

$$\text{Nivel de endeudamiento} = \frac{\text{Total pasivo con terceros}}{\text{Total activo}}$$

4. Concentración del endeudamiento en el corto plazo

$$\text{Concentración del endeudamiento en el corto plazo} = \frac{\text{Pasivo corriente}}{\text{Pasivo total con terceros}}$$

5. *Déficit o ahorro corriente:*

$$\text{Ahorro corriente} = \text{Ingresos corrientes} - \text{pagos corrientes}$$

6. *Déficit o superávit total:*

$$\text{Superávit (+) o Déficit total (-)} = \text{Ahorro corriente} + \text{Ingresos de capital} - \text{gastos de capital} + \text{préstamo neto}$$

7. *Variación marginal del recaudo real*

$$\Delta y_t = \left[\left(\frac{y_t}{y_{t-1}} \right) - 1 \right] * 100\%$$

Donde: y_t = monto del recaudo en el año t

y_{t-1} = monto del recaudo en el año inmediatamente anterior a t

8. *Tasa de crecimiento real promedio del recaudo:*

$$\text{Tasa de crecimiento} = tg = \left[\left(T-1 \sqrt[T-1]{\frac{y_T}{y_1}} \right) - 1 \right] * 100\% = \left[\left(\frac{y_T}{y_1} \right)^{\frac{1}{T-1}} - 1 \right] * 100\%$$

Donde: y_T = monto del recaudo en el último año del período

y_1 = monto del recaudo en el primer año del período

$T-1$ = número total de años durante el período menos 1

9. *Elasticidades del recaudo de los impuestos frente a la evolución del PIB departamental*

$$\frac{\text{Tasa de crecimiento nominal de cada impuesto}}{\text{Tasa de crecimiento nominal del PIB departamental}}$$

10. Participación porcentual de cada impuesto en los ingresos tributarios territoriales y en los ingresos corrientes:

$$\frac{\text{Recaudos de cada impuesto}}{\text{Total de ingresos tributarios}} * 100\%$$

$$\frac{\text{Recaudos de cada impuesto}}{\text{Total de ingresos corrientes}} * 100\%$$

11. Rendimiento de los recaudos:

$$\frac{\text{Costo de recaudación de cada impuesto}}{\text{Recaudos de ingresos tributarios}}$$

12. Esfuerzo fiscal real:

$$\Delta y_t = \left[\left(\frac{y_t}{y_{t-1}} \right) - 1 \right] * 100$$

$$\text{Elasticidad arco} = \eta_{yp,tr} = \frac{\Delta yp}{\Delta tr} * \frac{\bar{tr}}{\bar{yp}}$$

13. Capacidad fiscal real

a. Recaudo potencial de cada impuesto:

$$y_t^* j = \frac{y_t j}{b_j} * b^* j$$

b. Capacidad fiscal en cada impuesto:

$$cf_j = \frac{y_t j}{y_t^* j}$$

c. Capacidad fiscal ponderada por cada tipo de impuesto en una misma entidad territorial

$$c_j = \frac{y^t_j}{\sum_j y^{t*}_j}$$

d. La capacidad fiscal global

$$cfg_j = \frac{\sum_j y^t_j}{\sum_j y^{t*}_j}$$

Donde:

j = Subíndice para diferenciar cada impuesto

y^t_j = Recaudo efectivo del impuesto j en un año específico

b_j = Base gravable observada en un año específico, correspondiente al impuesto j

b^*_j = Base gravable potencial (actualizada) en un año específico, correspondiente al impuesto j

y^{t*}_j = Recaudo potencial del impuesto j, en un año específico, es decir, aquel que se lograría al aplicar la tarifa establecida al total de la base gravable actualizada o potencial

14. Carga tributaria per capita

$$\frac{\text{Recaudo total por concepto de ingresos tributarios}}{\text{Población total del ente territorial}}$$

15. Grado de dependencia corriente

$$\frac{\text{Monto de transferencias corrientes}}{\text{Total de ingresos corrientes}}$$

16. Pagos de funcionamiento per cápita

$$\frac{\text{Total pagos de funcionamiento}}{\text{Población total de la entidad territorial}}$$

17. Participación de cada pago dentro de los pagos totales

$$f_j = \frac{\text{Cada pago}}{\text{Pagos totales}} * 100\%$$

Donde j es el subíndice para cada tipo de gasto.

18. Capacidad de financiación de los pagos de administración con recursos corrientes

$$\frac{\text{Pagos de funcionamiento}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

19. Participación en pagos totales

$$\frac{\text{Pagos de funcionamiento}}{\text{Pagos total (corriente + inversión)}}$$

20. Capacidad de generar ahorro

$$\frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Ingresos corrientes}}$$

21. Autofinanciamiento de la inversión

$$\frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Pagos corrientes}}$$

22. Importancia de las transferencias en la inversión

$$\frac{\text{Transferencias de forzosa inversión}}{\text{Inversión total}}$$

$$\frac{\text{Transferencias de forzosa inversión en cada sector}}{\text{Inversión total}}$$

23. Efecto de las transferencias en la inversión

$$\frac{\Delta \text{Inversión con transferencias} - \Delta \text{Transferencias de forzosa inversión}}{\text{Inversión total}}$$

24. Inversión per cápita

$$\frac{\text{Pagos de inversión ejecutados}}{\text{Población total de la inversión territorial}}$$

25. Monto promedio por proyecto

$$\frac{\text{Valor total de la inversión ejecutada}}{\text{No. de proyectos ejecutados durante la vigencia}}$$

26. Capacidad de pago de la deuda

a.
$$\frac{\text{Intereses pagados y causados en la vigencia (incluidos los del nuevo empréstito) + amortizaciones}}{\text{Ahorro operacional}}$$

Donde:

$$\text{Ahorro operacional} = (yp + trnrec + reg + cmon + recbal) - (gfun + gfuni) - trpag$$

yp	=	Ingresos propios = tributarios + no tributarios (no incluye transferencias e incluye rendimientos financieros)
trnrec	=	Transferencias nacionales (incluye la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación)
reg	=	Regalías recibidas
cmon	=	Compensaciones monetarias efectivamente recibidas
recbal	=	Recursos del balance
gfun	=	Gastos de funcionamiento
gfuni	=	Salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social que se consideran en las ejecuciones presupuestales como inversión
trpag	=	Transferencias pagadas por la entidad territorial

Sostenibilidad de la deuda:

b.
$$\frac{\text{Saldo de la deuda}}{yp + trnrec + reg + cmon + recbal} * 100\%$$

c.
$$\frac{\text{Servicio de la deuda}}{\text{Ahorro corriente (sin incluir los pagos por intereses de deuda)}}$$

27. Nivel de endeudamiento

$$\frac{\text{Valor total de rentas pignoradas}}{\text{Valor total de rentas recaudadas}}$$

28. Capacidad legal de endeudamiento

$$\frac{\text{Intereses pagados y causados en al vigencia (incluidos los del nuevo empréstito)}}{\text{Ahorro operacional}}$$

$$\frac{\text{Saldo de la deuda}}{yp + trnrec + reg + cmon + recbal} * 100\%$$

Donde:

$$\text{Ahorro operacional} = (yp + trnrec + reg + cmon + recbal) - (gfun + gfuni) - trpag$$

- yp = Ingresos propios = tributarios + no tributarios (no incluye transferencias ni recursos de cofinanciación e incluye rendimientos financieros)
- trnrec = Transferencias nacionales (incluye la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación)
- reg = Regalías recibidas
- cmon = Compensaciones monetarias efectivamente recibidas
- recbal = Recursos del balance
- gfun = Gastos de funcionamiento
- gfuni = Salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social que se consideran en las ejecuciones presupuestales como inversión
- trpag = Transferencias pagadas por la entidad territorial

29. Capacidad real de endeudamiento

Alternativa 1

Los recursos del endeudamiento capaces de ser obtenidos con soporte de un porcentaje (λ) del ahorro disponible, es decir, la capacidad de endeudamiento, vienen dados por la expresión:

$$K = \lambda * AD * \left[\frac{1}{r + \left(\frac{1}{t} \right) + \left(\frac{\delta}{1 - \delta} \right)} \right]$$

Donde δ es el porcentaje de la inversión que se financia con ahorro disponible, r es la tasa efectiva de interés de los recursos de endeudamiento, AD es el ahorro disponible, calculado con base en el esquema de Operaciones Efectivas de Caja (Anexos 3 y 4) y t es el plazo de amortización del crédito (se supone que el capital se amortiza en cuotas iguales).

Alternativa 2

Para el primer año de proyección, la capacidad de endeudamiento se calculará mediante la siguiente fórmula:

$$CE = (0,5 * AD) * \frac{t}{(r * t) + 1}$$

donde:

CE = Capacidad de endeudamiento

AD = Ahorro disponible

t = Plazo en años

r = Tasa de interés efectiva (la conversión de tasas nominales a efectivas se presenta en el Anexo 6)

Este es el tipo de fórmula utilizado para créditos cuyo servicio de la deuda establece amortizaciones a capital iguales en cada año.

Anexo 2. Indicadores sectoriales

A continuación se presenta una serie de indicadores socioeconómicos, institucionales, que sirven como guía para que las entidades territoriales inicien procesos de evaluación de sus territorio desde el punto de vista de la gestión tanto en el nivel sectorial como institucional; sin embargo, este tipo de indicadores puede tener otras finalidades dependiendo de los objetivos que se persiguen.

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
Recursos humanos			
Umbral legal de gastos en personal.	Conocer el nivel de gastos en personal respecto de los ingresos propios.	A mayor valor del indicador, mayor es el porcentaje de ingresos propios destinados a gastos de personal.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gasto en capacitación sobre ingresos totales (descontados los ingresos por transferencias).	Conocer el porcentaje que representa el gasto en capacitación sobre el gasto en personal.	A mayor valor del indicador, mayor participación del gasto en capacitación en el gasto en personal.	0 a 100 (%)
Porcentaje población masculina del total de funcionarios territoriales.	Conocer el porcentaje de personal de sexo masculino que posee la entidad territorial, para determinar la composición por sexo de los funcionarios.	A mayor valor del indicador, mayor proporción de los funcionarios es de sexo masculino.	0 a 100 (%)
Porcentaje población femenina en profesionales y directivos territoriales.	Conocer la participación porcentual de funcionarias mujeres en el total de personal de los escalafones directivo y profesional.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de mujeres en los escalafones directivo y profesional.	0 a 100 (%)

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
CARACTERÍSTICAS GENERALES			
Superficie total de la entidad territorial.	El indicador busca determinar la superficie total del terreno, en km ² , de la entidad territorial	Un resultado alto está señalando una entidad territorial de tamaño grande.	1 o más km ²
Índice de primacía.	Identificar el nivel de dispersión de la población en la entidad territorial.	Hay cuatro valores posibles donde 0 = Población territorial altamente concentrada; 1 = población comunal concentrada; 2 = población comunal dispersa y 3 = población comunal muy dispersa.	0 a 3
Porcentaje de áreas urbanas e industriales.	Este indicador mide el porcentaje del territorio urbanizado y destinado a uso industrial, sobre la superficie total territorial.	Un resultado alto indica una entidad territorial urbana e industrial.	0 a 100 (%)
Porcentaje de áreas desprovistas de vegetación.	Determinar el porcentaje de la superficie total de terrenos que está completamente desprovistos de vegetación en la entidad territorial.	Un resultado elevado de este indicador está señalando una gran cantidad de terrenos sin vegetación.	0 a 100 (%)
Porcentaje de bosques.	Determinar el porcentaje de superficie total de bosques que posee la entidad territorial.	Un resultado elevado indica que la entidad territorial posee grandes extensiones de bosques.	0 a 100 (%)
Porcentaje de praderas y matorrales.	Determinar el porcentaje de terreno que posee la entidad territorial con las características de praderas y matorrales.	Un resultado alto señala que la entidad territorial posee grandes extensiones de terreno en forma de praderas y matorrales.	0 a 100 (%)
Porcentaje de áreas agrícolas.	Determinar el porcentaje de superficie de áreas agrícolas que tiene la entidad territorial.	Un número alto de este indicador está señalando una entidad territorial que posee grandes extensiones de terrenos destinados a la agricultura.	0 a 100 (%)
INFRAESTRUCTURA			
Total de vías de la entidad territorial.	Total de vías (metros lineales) de la entidad territorial.	Suma total de metros lineales de todas las vías de la entidad territorial, incluyendo la red vial estructurante y la red vial básica.	0 o más metros lineales
Total vías pavimentadas de la entidad territorial.	Vías (metros lineales) pavimentadas de la entidad territorial (calzadas y aceras).	Suma de todos los metros lineales de vías de desplazamiento vehicular de la entidad territorial (todas las vías de red básica y estructurante) tanto aceras como calzadas, que se encuentren pavimentadas con cualquiera de los tipos de materiales definidos legalmente	0 o más metros lineales
SERVICIOS BÁSICOS			
Gasto en agua potable sobre servicios a la comunidad.	Conocer la proporción (%) que representa el gasto total agua potable, respecto del monto gastado en servicios básicos a la comunidad.	Un valor alto de este indicador significa que una cantidad importante de recursos se destina a inversiones en agua potable, con relación al monto total gastado en servicios a la comunidad.	0 a 100 (%)
Cobertura de alcantarillado.	Este indicador busca determinar la cobertura de alcantarillado (porcentaje de viviendas conectadas a la red de alcantarillado o fosa séptica) del total de viviendas de la entidad territorial.	Un valor alto del indicador estaría mostrando que una alta proporción de viviendas de la entidad territorial está conectada a la red de alcantarillado o tiene fosa séptica.	0 a 100 (%)
Cobertura de agua potable.	Este indicador busca determinar la cobertura de agua potable (porcentaje de viviendas conectadas a la red de agua potable) del total de viviendas de la entidad territorial.	Un valor alto de este indicador estaría mostrando que una alta proporción de viviendas de la entidad territorial está conectada a la red de agua potable.	0 a 100 (%)

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
Mantenimiento de parques y jardines sobre servicios a la comunidad.	Conocer la proporción (%) que representan el gasto total en convenios por mantenimiento de parques y jardines, respecto del monto total gastado en servicios básicos a la comunidad.	Un valor alto de este indicador significa que una cantidad importante de recursos se destina al pago de convenios por mantenimiento de parques y jardines, respecto del monto total gastado en servicios a la comunidad.	0 a 100 (%)
Convenio por servicios de aseo sobre servicios a la comunidad.	Conocer la proporción (%) que representan los convenios por servicios de aseo, respecto del monto total gastado en servicios básicos a la comunidad.	Un valor alto de este indicador significa que una cantidad importante de recursos se destina al pago de servicios de aseo, con relación al monto total gastado en servicios a la comunidad.	0 a 100 (%)
Gasto de alumbrado públicosobreservicios a la comunidad.	Conocer la proporción (%) que representa el gasto en alumbrado público respecto del monto total gastado en servicios básicos a la comunidad.	Un valor alto de este indicador significa que una mayor cantidad de recursos se destina al pago del consumo de alumbrado público, con relación al monto total gastado en servicios a la comunidad.	0 a 100 (%)
SALUD			
Cobertura de examen de salud del adulto mayor.	Estimar la cobertura del examen de salud preventivo en la población mayor de 64 años.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de adultos mayores que han sido sometidos a evaluación de salud.	0 a 100 (%)
Cobertura del examen preventivo del adulto.	Estimar la cobertura del examen de salud preventivo del adulto en la población entre 20 y 64 años.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de cobertura del examen de salud preventiva del adulto.	0 a 100 (%)
Tasa de consulta de morbilidad en adultos (inscritos).	Identificar el número de consultas de morbilidad realizadas por cada 1.000 habitantes mayores de 20 años inscritos validados.	A mayor valor del indicador, mayor número de consultas médicas por cada 1.000 habitantes mayores de 20 años inscritos validados.	0 a 1.000
Tasa de consulta de morbilidad en niñas, tasa de consulta de morbilidad en niños (inscritos).	Identificar la tasa de consultas en población menor de 6 años, por cada 1.000 niños inscritos validados.	A mayor valor del indicador, mayor número de consultas médicas por cada 1.000 niños menores de 6 años inscritos.	0 a 1.000
Tasa de consultas médicas por habitante inscrito.	Determinar el número de consultas por cada 1.000 habitantes inscritos.	A mayor valor del indicador, mayor número promedio de consultas por cada 1.000 habitantes inscritos validados.	0 a 1.000
Cobertura de salud primaria territorial.	Establecer qué porcentaje representa la población inscrita en el sistema de salud territorial respecto del total de población.	A mayor valor del indicador, mayor cantidad de inscritos respecto del total de población.	0 o más (%)
Total población inscrita validada.	Determinar el número total de personas inscritas validadas en servicios de salud territorial.	A mayor valor del indicador, mayor cantidad de personas inscritas y validadas en servicios de salud territorial.	0 o más
Recursos financieros en salud			
Ingreso total área salud.	Determinar el total de ingresos devengados por la entidad territorial, para el área de salud, al 31 de diciembre.	A mayor valor del indicador, mayores son los recursos monetarios recaudados por la entidad territorial para el área salud durante el periodo fiscal y que fueron ingresados al 31 de diciembre.	Monto en M\$.
Presupuesto área salud (saldo de operación).	Determinar qué porcentaje de los ingresos operacionales de salud queda disponible luego de restar los gastos operacionales (funcionamiento + personal).	A mayor valor del indicador, mayor saldo operacional y mayor disponibilidad para gastos no operacionales.	0 o más M\$
Participación aportes del Ministerio de Salud en el ingreso total de salud.	Determinar qué porcentaje de los gastos de salud es cubierto con los ingresos por aportes de Ministerio de Salud.	A mayor valor del indicador, mayor proporción de los aportes del Ministerio de la salud en el ingreso total.	0 o más (%).
Aporte territorial sobre el ingreso total de salud.	Determinar la proporción del aporte territorial en el ingreso total del área salud.	A mayor valor del indicador, mayor aporte de la entidad territorial al área de salud de la entidad territorial.	0 a 100(%)

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
Gastos en salud			
Gasto total de salud (devengado)	Determinar el monto total que ha gastado (devengado) la entidad territorial, en el tema de la salud, al 31 de diciembre de cada año.	A mayor valor del indicador, mayor gasto e inversión en el área salud.	0 o más M\$
Porcentaje de gasto en personal de salud sobre el gasto total de salud.	Determinar la incidencia de los gastos en personal con relación a los gastos totales en salud.	A mayor valor del indicador, mayor proporción de los gastos totales en salud se destinan a los gastos de personal.	0 a 100 (%)
Porcentaje de inversión real en salud.	Conocer que porcentaje representa la inversión real respecto al total de gasto en salud.	A mayor valor del indicador, mayor participación de la inversión real en el gasto total de salud.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gasto en capacitación de recursos humanos del área salud.	Determinar que porcentaje del gasto en personal del área salud se destina a capacitación.	A mayor valor del indicador, mayor participación del gasto en capacitación en el gasto en personal de salud.	0 a 100 (%)
Gasto anual del área salud por habitante inscrito validado (población según decreto anual Ministerio de Salud).	Conocer el monto de dinero gastado por habitante inscrito validado.	A mayor valor del indicador, mayor cantidad de dinero gastado por habitante inscrito validado.	0 o más (M\$)
Porcentaje de gasto en personal sobre aportes del Ministerio de Salud.	Determinar qué porcentaje representa los gastos destinados a personal, respecto de los ingresos por aportes del Ministerio de Salud.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de gastos en personal respecto de aportes del Ministerio de Salud.	0 o más (%).
Porcentaje del gasto en personal administrativo sobre el gasto total en personal de salud.	Determinar la proporción que se destina al pago de los gastos en personal administrativo del área Salud, con relación a los gastos totales en personal del área de Salud.	A mayor valor del indicador, mayor es la proporción del total de gastos en personal de Salud que se destina al pago del personal administrativo.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gasto en personal adscrito a establecimientos territoriales, sobre el gasto total en personal de salud.	Determinar la proporción que se destina al pago de los gastos en personal que trabaja en los establecimientos de Salud, con relación a los gastos totales en personal del área salud.	A mayor valor del indicador, mayor es la proporción del total de gastos en personal de Salud que se destina al pago del personal profesional.	0 a 100 (%)
Otros indicadores en salud			
Distancia de capital de la entidad territorial (o cabecera municipal) a hospital de referencia, base o emergencia.	Conocer la distancia (km.) existente entre la capital de la entidad territorial al hospital de referencia, base o emergencia.	A mayor valor del indicador, mayor será la distancia de la capital de la entidad territorial respecto al hospital de referencia base o emergencia.	0 o más km
INDICADOR EN EDUCACIÓN			
de cobertura			
Cobertura educación territorial.	Determinar qué porcentaje representa el total de matrícula en establecimientos territoriales de educación, respecto al total de la población en edad escolar de la entidad territorial (6 a 19 años).	A mayor valor del indicador, mayor será la cobertura porcentual del Sistema de educación territorial en relación al total de población en edad escolar existente en la entidad territorial.	0 a 100 (%)
Matrícula enseñanza particular pagada.	Determinar el total de matrícula de los establecimientos particulares pagados de educación existentes en la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor matrícula de establecimientos particulares pagados de la entidad territorial.	0 o más
Matrícula enseñanza particular subvencionada.	Determinar el número total de matrícula de los establecimientos particulares subvencionados de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor número de matrículas en establecimientos particulares subvencionados de la entidad territorial.	0 o más

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
Matrícula enseñanza media territorial.	Determinar el número total de matrícula de la enseñanza media territorial.	A mayor valor del indicador, mayor número de matrículas de enseñanza media territorial.	0 o más
Matrícula enseñanza básica urbana territorial.	Determinar el número total de matrícula territorial de educación básica de carácter urbano.	A mayor valor del indicador, mayor número de matrícula de establecimientos de educación básica territorial de carácter urbano.	0 o más
Matrícula enseñanza básica territorial.	Determinar el número total de matrículas de educación básica en los establecimientos territoriales.	A mayor valor del indicador, mayor matrícula de nivel básico en establecimientos de educación territorial.	0 o más
Matrícula enseñanza territorial.	Determinar el número total de matrículas de los establecimientos de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor número de matrículas en los establecimientos de educación de la entidad territorial.	0 o más
Retiro de alumnos de establecimientos territoriales de nivel medio.	Determinar el porcentaje de alumnos de enseñanza media territorial que se retira durante el año.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de retiro de los alumnos de enseñanza media matriculados en los establecimientos de educación territoriales de la entidad territorial.	0 a 100(%)
Retiro de alumnos de establecimientos territoriales nivel básico.	Determinar el porcentaje de alumnos de enseñanza básica territorial que se retira durante el año.	A mayor valor del indicador, mayor será el nivel o porcentaje de retiro de los alumnos de nivel básico matriculados inicialmente en los establecimientos de educación territorial de la entidad territorial.	0 a 100(%)
Asistencia escolar.	Determinar el porcentaje de asistencia mensual promedio obtenido por los establecimientos educacionales territoriales de la entidad territorial para el año respectivo.	A mayor valor del indicador, mayor será el nivel de asistencia de los alumnos de colegios territoriales de la entidad territorial.	0 a 100(%)
De resultado			
Nivel de aprobación escolar enseñanza básica.	Establecer qué porcentaje del total de alumnos que finaliza el año escolar en enseñanza básica territorial aprueba su respectivo curso.	A mayor valor del indicador, mayor será la proporción de alumnos que finalizan el año escolar y logran aprobar.	0 a 100(%)
Porcentaje de puntaje superior en establecimientos particulares.	Establecer el porcentaje de alumnos que rindió la prueba del ICFES, de establecimientos particulares, que obtuvo un puntaje superior.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de alumnos de colegios particulares cuyo puntaje en la prueba del ICFES fue superior.	Puntaje prueba del ICFES
Porcentaje de puntaje superior en establecimientos particulares subvencionados.	Establecer el porcentaje de alumnos que rindió la prueba del ICFES, de establecimientos particulares subvencionados, que obtuvo un puntaje superior.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de alumnos de colegios particulares subvencionados, cuyo puntaje en la prueba del ICFES fue superior.	Puntaje prueba del ICFES
Porcentaje de puntajes superior en establecimientos territoriales.	Establecer el porcentaje de alumnos que rindió la prueba del ICFES, de establecimientos territoriales, que obtuvo un puntaje superior.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de alumnos de colegios territoriales cuyo puntaje en la prueba del ICFES fue superior.	Puntaje prueba del ICFES
Nivel de aprobación escolar enseñanza media.	Establecer qué porcentaje del total de alumnos que finaliza el año escolar en enseñanza media territorial aprueba su respectivo curso.	A mayor valor del indicador, mayor será la proporción de alumnos que finalizan el año escolar y logran aprobar.	0 a 100(%)
Recursos en educación			
Porcentaje de personal docente respecto al total de personal del área de educación.	Determinar qué porcentaje del total de personal del área educación corresponde a docentes.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de docentes respecto al total de personal de educación.	0 a 100(%)
Recursos financieros en educación			
Presupuesto de educación (saldo operación).	Determinar qué porcentaje de los ingresos operacionales de educación queda disponible luego de restar los gastos operacionales (funcionamiento + personal).	A mayor valor del indicador, mayor saldo operacional, y por tanto, mayor disponibilidad para gastos no operacionales.	Porcentaje (%); positivo (+) o negativo (-)

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
Aportes Ministerio de Educación respecto a ingresos totales del área educación.	Determinar qué porcentaje del total de los ingresos del área corresponde a ingresos provenientes de la subvención educacional.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje del total de ingresos del área corresponde a ingresos por concepto de subvención.	0 a 100(%)
Aporte territorial respecto al ingreso total del área educación.	Determinar qué porcentaje del total de ingresos del área educación corresponde a ingresos por concepto de transferencias territoriales.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje del total de ingresos del área que corresponde a aporte territorial.	0 a 100(%)
Ingreso total en educación.	Determinar el total de ingresos devengados por la entidad territorial para el área de educación al 31 de diciembre.	Total de recursos monetarios que recaudó la entidad territorial, por todas las fuentes de financiamiento para el área de educación durante el período fiscal y que fueron ingresados al 31 de diciembre.	Monto en miles de pesos.
Gastos en educación			
Porcentaje de gastos en personal de educación respecto a los ingresos por subvención Ministerio de educación.	Establecer qué porcentaje representa los gastos destinados a personal del área, en relación a los ingresos por concepto de subvención.	A mayor valor del indicador, mayor será la proporción de los ingresos por subvención que se destina a gastos de personal en el área educación.	0 o más (%)
Gasto anual por alumno de educación territorial.	Determinar el costo por alumno de la educación territorial.	A mayor valor del indicador, mayor gasto por alumno de la educación territorial.	0 o más (M\$)
Gasto total de educación.	Determinar el total de gastos devengados por la entidad territorial para el área de educación al 31 de diciembre.	Total de gastos monetarios que devenga la entidad territorial para el área de educación durante el período fiscal y que fueron ingresados al 31 de diciembre.	Monto en Miles de Pesos.
Porcentaje de gastos en personal de educación.	Determinar qué porcentaje del total de los gastos del área educación, corresponden a gastos en personal.	A mayor valor del indicador, mayor participación del gasto en personal en el gasto total del área.	0 a 100(%)
Porcentaje de gastos en funcionamiento (educación).	Determinar qué porcentaje del total de gastos del área educación corresponde a gastos por concepto de funcionamiento.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de gastos del área causados por los gastos en funcionamiento.	0 a 100(%)
Porcentaje de inversión real en educación.	Determinar qué porcentaje del total de gastos de educación se destinan a inversión en el área.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje del total de gastos del área que se destinan a inversión.	0 a 100(%)
Porcentaje de gastos en personal administrativo respecto al total de gastos en personal de educación.	Determinar qué porcentaje del total de gastos en personal del área educación corresponde a gastos del personal administrativo del sistema.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje del total gastos en personal del área educación que se destina al personal administrativo del sistema.	0 a 100 (%)
Porcentaje de gastos en personal adscrito a establecimientos educativos territoriales respecto al gasto total en personal.	Determinar qué porcentaje del total de los gastos en personal del área educación corresponde a gastos en personal adscrito a las unidades educativas de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor participación del gasto en personal adscrito, en el gasto total en personal del área.	0 a 100(%)
Otros indicadores en educación			
Tipo de administración sistema de educación territorial.	Determinar el tipo de administración que posee la educación territorial de la entidad territorial.	El indicador señala si el sistema de educación territorial, se administra por una dirección o corporación, o si la entidad territorial no realiza este tipo de administración.	1 a 3

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
Número de establecimientos de educación territorial de la entidad territorial.	Determinar el número de establecimientos territoriales existentes en la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor será el número de establecimientos territoriales de educación existentes en la entidad territorial.	0 o más
OTROS INDICADORES			
Indicadores en inversión social			
Porcentaje de gasto en transferencias a programas sociales y culturales sobre el gasto total.	Determinar el porcentaje de ingresos que destina la entidad territorial a los programas proyectos sociales y culturales dentro de la entidad territorial.	Un monto elevado de este indicador señala que la entidad territorial destina recursos importantes a financiar programas sociales y culturales dentro de la entidad territorial	0 a 100 (%)
Organizaciones comunitarias			
Tasa formal de organización comunitaria.	Estimar el número de organizaciones funcionales o territoriales con personalidad jurídica vigente por cada 1.000 habitantes mayores de edad de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor será el número de organizaciones comunitarias con personalidad jurídicas vigentes en la entidad territorial.	0 a 1.000
Índice de pobreza			
Porcentaje de población en condición de pobreza.	Determinar el porcentaje población que vive en condiciones de pobreza, según el Dane o por estudios propios de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor nivel de pobreza de la entidad territorial en relación a los valores obtenidos por el resto de las entidades territoriales del país.	0 a 100 (%)
Indicadores geográficos administrativos			
Calidad administrativa.	Caracterizar a la entidad territorial desde el punto de vista administrativo.	Identificar el tipo de entidad territorial desde el punto de vista del sistema administrativo nacional.	1 a 4 (1=Comuna; 2=Capital Provincial; 3=Capital Regional; 4=Capital Regional y Provincial)
Región a la que pertenece la entidad territorial.	Determinar la región a la cual pertenece la entidad territorial.	El número del indicador corresponderá a la región (número) a la cual pertenece la entidad territorial.	1 a 13
Presencia de servicios públicos.	Determinar el nivel de presencia de servicios e instituciones públicas, consideradas relevantes para el desarrollo de las personas, para su inserción social y para el desarrollo de la entidad territorial en la que habitan.	El número indica la cantidad de servicios públicos presentes en la entidad territorial. Se evalúa una mayor presencia institucional como relevante para el desarrollo de los territorios y las personas que en ellos habitan.	0 a 9
Accesibilidad.	Determinar el nivel de accesibilidad existente entre la entidad territorial y la capital regional.	Hay cuatro valores posibles, donde 0= entidad territorial con acceso directo por tierra sin dificultades aparentes; 1= entidad territorial con transporte regular, acceso por tierra, pero con dificultades funcionales (distancia, transporte, relieve) y temporales (condiciones climáticas); 2 = entidad territorial con accesos por tierra en buenas condiciones sin dificultades funcionales pero si temporales; 3= entidad territorial con acceso por tierra sin ninguna dificultad; 4= entidad territorial con acceso por tierra sin ninguna dificultad y acceso por otras vías.	0 a 4
Distancia con respecto a la capital regional (en kms.).	Determinar la distancia, en kilómetros, de la entidad territorial con respecto a la capital regional.	A mayor valor, mayor distancia (kms.) de la entidad territorial con respecto a la capital regional.	0 o más (kms.)

INDICADOR Y/O VARIABLE	OBJETIVO DEL INDICADOR	LECTURA DEL INDICADOR	RANGO
Indicadores sociodemográficos			
Total población comunal estimada por el Dane.	Determinar el número total de población existente en la entidad territorial.	A mayor valor, mayor es el número de habitantes que posee la entidad territorial.	0 o más
Densidad de población.	Determinar la cantidad de personas (habitantes) por Km2.	Un número alto de este indicador significa una alta densidad poblacional; señala una alta cantidad de habitantes por Km2.	0 o más habitantes
Tasa de mortalidad infantil.	Determinar la tasa de mortalidad infantil existente en la entidad territorial, es decir el número de niños menores de un año que mueren por cada 1.000 nacidos vivos.	A mayor valor del indicador, mayor mortalidad infantil en la entidad territorial.	0 a 1000
Tasa de natalidad.	Conocer la tasa de natalidad, es decir, el número de niños nacidos vivos en la entidad territorial por cada 1.000 habitantes.	A mayor valor del indicador, mayor tasa de natalidad comunal.	0 a 1000
Porcentaje de población urbana.	Determinar el porcentaje de población urbana respecto al total de población de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de población urbana en la entidad territorial.	0 a 100 (%)
Porcentaje de población rural.	Determinar el porcentaje de población rural que posee la entidad territorial respecto al total de población de la entidad territorial. Se entiende por población rural a toda aquella población que vive en asentamientos de menos de 2000 habitantes, o en aquellos que poseen menos de 1000	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de población rural en la entidad territorial.	0 a 100 (%)
Escolaridad promedio de la población.	Determinar el número de años de escolaridad promedio que posee la población de 15 y más años de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor número de años de escolaridad promedio de la población comunal.	0 a 20 años
Índice de alfabetización en la entidad territorial.	Determinar el porcentaje de población de la entidad territorial de más de 10 años de edad que sabe leer y escribir.	A mayor valor del indicador, mayor será el porcentaje de población de la entidad territorial alfabetizada.	0 a 100 (%)
Indicadores económicos productivos			
P o b l a c i ó n económicamente activa inserta en el sector terciario.	Conocer el porcentaje de la población económicamente activa inserta en el sector terciario respecto al total de población económicamente activa de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de población económicamente activa perteneciente al sector terciario, respecto al total de la PEA de la entidad territorial.	0 a 100 (%)
P o b l a c i ó n económicamente activa inserta en el sector secundario.	Conocer el porcentaje de la población económicamente activa inserta en el sector secundario respecto al total de población económicamente activa de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de población económicamente activa perteneciente al sector secundario, respecto al total de la PEA de la entidad territorial	0 a 100 (%)
P o b l a c i ó n económicamente activa inserta en el sector primario.	Conocer el porcentaje de la población económicamente activa inserta en el sector primario respecto al total de población económicamente activa de la entidad territorial.	A mayor valor del indicador, mayor porcentaje de población económicamente activa perteneciente al sector primario, respecto al total de la PEA de la entidad territorial.	0 a 100 (%)

Anexo 3. Planes de desempeño³¹

A continuación presentamos los lineamientos generales para la elaboración de los Planes de Desempeño. Sin embargo, es necesario precisar que el contenido del Plan de Desempeño para una entidad territorial dependerá de su particular situación financiera e institucional y de las proyecciones futuras de la misma, incluido el efecto del crédito solicitado. Ello significa que el nivel de exigencia del diagnóstico y del plan de acciones, medidas y metas deberá guardar consistencia con la situación financiera de la entidad.

a. El diagnóstico financiero e institucional

El diagnóstico financiero e institucional de la entidad territorial deberá referirse tanto al sector central como al descentralizado, la corporación administrativa y los órganos de control. El estudio deberá contener:

- El análisis de la evolución y composición de los ingresos y los gastos en los últimos tres años y de la vigencia en curso; análisis y descripción del balance financiero y el balance contable; la evolución de indicadores tales como el ahorro corriente y el déficit total y las características del financiamiento (saldo y servicio de la deuda, condiciones financieras de los créditos, garantías otorgadas).
- El análisis de la estructura organizativa de la entidad, de la evolución y situación actual de la planta de personal tanto por niveles ocupacionales, como por tipo de vinculación; el costo de la nómina, el régimen prestacional y salarial; los niveles educacionales, antigüedad y demás aspectos relacionados; aplicación de carrera administrativa; existencia y aplicación de manuales de procesos y procedimientos, y estudio de las convenciones colectivas y su impacto. Si el régimen prestacional tiene sustento en disposiciones territoriales (ordenanzas o acuerdos), ello deberá precisarse adjuntando los soportes correspondientes.
- Descripción de las principales características de la administración tributaria y financiera, en las que se haga referencia a la adopción o no de las normas financieras actualizadas sobre impuestos (código de rentas), presupuesto, plan financiero y PAC (estatuto orgánico de presupuesto), y contabilidad (plan general de la contabilidad pública) y al grado de coordinación de las áreas y funciones de la administración financiera (rentas, presupuesto, tesorería y contabilidad).
- Identificación de las principales deficiencias de la gestión tributaria y financiera, de las acciones emprendidas para superarlas, de los resultados logrados y de las restricciones enfrentadas. Interesa conocer aspectos tales como el estado de actualización de los registros de contribuyentes, bases gravables y tarifas; los procesos de declaración y liquidación aplicados; los mecanismos de recaudación, cobranza y fiscalización utilizados.

³¹ Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

B. Plan de acciones, medidas y metas

A partir de la problemática identificada en el diagnóstico financiero e institucional, en el Plan de Desempeño se establecerán las acciones, medidas y metas que conducirán a mejorar la situación fiscal y administrativa de la entidad territorial. Las acciones y medidas establecidas en los planes de desempeño deberán estar orientadas, entre otros, al logro de los siguientes objetivos:

1. Generar ahorro corriente positivo y superávit total en todos los años de vigencia del convenio;
2. Incrementar el recaudo de ingresos;
3. Disminuir y racionalizar gastos;
4. Mejorar el perfil de la deuda y las condiciones de repago;
5. Fortalecer la eficiencia en las áreas de gestión de personal, financiera y administrativa;

Las acciones y medidas que se planteen deben ser viables y efectivas para la solución de la problemática y el logro de los objetivos planteados. Es deseable que su diseño supere la visión coyuntural y que busque resultados perdurables. El Plan de Desempeño, de acuerdo a las recomendaciones extraídas del diagnóstico del ente territorial, podría contener dos tipos de acciones.

1. Acciones de rápida ejecución e inmediato resultado y de impacto significativo, individual o en conjunto, en las cuentas del ente territorial que tiendan a resolver en el corto plazo la magnitud del déficit y el ahorro financiero. Son ejemplos de este tipo de acciones las siguientes:
 - Refinanciar la deuda vigente en condiciones más favorables para la entidad.
 - Depurar y recuperar cartera de los contribuyentes más representativos.
 - Ajustar el presupuesto a las posibilidades reales de la entidad y reducir rápidamente aquellos gastos que no cuentan con financiación o aquellos gastos redundantes o injustificados (congelación de nóminas, remuneración de servicios técnicos), racionalización de las plantas de personal adecuándolas a las verdaderas necesidades de la administración.
2. Acciones de impacto a mediano y largo plazo. Especialmente aquellas que se orientan a sanear de manera perdurable las finanzas de la entidad y a fortalecer la capacidad de gestión financiera, administrativa y de personal. Como ejemplo de este tipo de acciones tenemos:
 - Reformas a la administración tributaria (actualización de censos de contribuyentes, adopción de programas de fiscalización y control, eliminación de trámites innecesarios, refuerzos al régimen de sanciones, racionalización del régimen de exenciones y descuentos, simplificación de tarifas);
 - Aplicación de normas actualizadas en materia financiera (código de rentas, estatuto orgánico de presupuesto, y plan general de la contabilidad pública); organización de una administración

financiera integrada y en consonancia con las funciones básicas de una administración moderna (rentas, presupuesto, tesorería y contabilidad);

- Rediseño de la estructura orgánica de la administración central, descentralizada, órganos de control y corporación de elección popular.
- Adopción de planes de retiro de personal por supresión de cargos;
- Establecimiento de un sistema adecuado de gestión de personal (procedimientos de selección, evaluación, promoción y control, elaboración de manuales de funciones y procedimientos, etc.);
- Actualización de la historia laboral de los empleados y cálculo del pasivo pensional de la entidad;
- Capitalización de los fondos de pensiones;
- Enajenación de activos y otros derechos, y fomento a la participación privada en la prestación de servicios;

C. Cronograma de ejecución

Asimismo, es importante establecer un cronograma de ejecución para operacionalizar cada una de las acciones seleccionadas, con el fin de puntualizar las metas, las actividades, los responsables y el tiempo para ejecutarlas, de manera que se pueda verificar su avance y cumplimiento.

D. Costo del Plan de desempeño y fuente de financiación

Es necesario cuantificar el costo de las acciones contempladas en el Plan de Desempeño, tales como el valor de los gastos que se deben pagar como consecuencia de los planes de retiro por supresión de cargos, los pasivos laborales adeudados a dicho personal, la compra de equipos, etc.

E. Proyecciones de los escenarios de evolución de las finanzas públicas

Con el fin de estimar la incidencia y efectividad probable de las medidas y acciones previstas, el Plan de Desempeño deberá contener las proyecciones de la situación financiera de la entidad territorial durante los años de su ejecución, con sus correspondientes supuestos.

Requisitos ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o los departamentos

A continuación se señalan los requisitos que deben aportarse al Ministerio de Hacienda –Dirección General de Apoyo Fiscal y Dirección General de Crédito Público– o ante los Departamentos, según el caso, para efectos de la conformidad con los planes de desempeño a que se refiere el artículo 11 del Decreto 696 de 1998.

a. Para autorización de endeudamiento

- i. Solicitud de autorización donde se establezcan claramente el monto solicitado y su destinación. Deberá tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997 el crédito debe ser destinado a inversión o al pago de gastos en procesos de reducción de la planta de personal.
- ii. Ordenanzas o acuerdos expedidos por la corporación administrativa en donde se autoricen los cupos de endeudamiento requeridos o su ampliación y se faculte al Gobernador o Alcalde para celebrar los contratos de empréstito, otorgar las garantías correspondientes y modificar el presupuesto de acuerdo con los requerimientos del Plan de Desempeño. Si fuere necesario y así lo contempla el Plan de desempeño también deberán expedirse las ordenanzas o acuerdos que autorizan la reestructuración (modificación, fusión, supresión o creación) de los organismos y dependencias de la administración, la expedición de plantas de personal de los organismos y dependencias, etc.
- iii. Ejecución presupuestal final del año inmediatamente anterior certificada por el representante legal de la entidad territorial.
- iv. Presupuesto definitivo de la vigencia actual, firmado por el representante legal de la entidad territorial.
- v. Cuadro de situación de la deuda vigente en la fecha de autorización del nuevo crédito y condiciones financieras de los créditos (intereses, amortización, saldo, período de gracia, garantías, etc.), firmado por el representante legal de la entidad territorial.
- vi. Cuadros suministrados debidamente diligenciados en medio magnético y en medio impreso, firmados por el representante legal de la entidad territorial.
- vii. Relación de las operaciones de crédito público de terceros en las cuales la entidad territorial es garante.
- viii. Carta de Intención por parte de la(s) institución(es) financiera(s) que otorgará(n) el crédito en donde se señalen las condiciones financieras en que será otorgado (plazo de amortización, período de gracia, interés y garantía solicitada).
- ix. Minuta de Contrato, Garantía y Pagaré que suscribirá(n) la(s) entidad(es) correspondiente(s) (departamento o municipio, o distrito), con la(s) entidad(es) financiera(s) en caso de ser autorizado.
- x. Certificación suscrita por autoridad competente (Secretario de Hacienda o Tesorero), en donde conste la libertad de las garantías que se van a otorgar y que alcanzan a cubrir el servicio de la deuda del crédito que se proyecta contratar.

- xi. Concepto favorable de la Oficina de Planeación correspondiente (departamental, municipal o distrital), sobre la conveniencia técnica, económica y financiera del proyecto que se va a ejecutar con los recursos del crédito solicitado.
- xii. Plan de desempeño, en los términos señalados en esta metodología, firmado por el representante legal de la entidad territorial y por el Gerente de la entidad prestamista.

b. Para el seguimiento del plan de desempeño

Los representantes legales de las entidades territoriales a las que el Ministerio de Hacienda les otorgue autorizaciones de endeudamiento rendirán informes trimestrales sobre la ejecución de cada una de las acciones contempladas en los Planes de Desempeño y condensadas en la Matriz de Seguimiento. Estos informes deberán ser enviados a la Dirección General de Apoyo Fiscal y a los intermediarios de las operaciones de crédito, acompañados de los soportes necesarios.

Anexo 4. Pronósticos

Pronósticos a partir de cifras históricas

Una herramienta común en la planificación financiera es la realización de pronósticos de variables clave en el desempeño financiero de una entidad territorial. Una herramienta sencilla, pero bastante útil, es la realización de predicciones a partir del comportamiento histórico de las variables, por ejemplo, para el municipio de El Solecito se quiere predecir el monto que recibirá el municipio por ingresos tributarios en la vigencia 2009, utilizando la información de los ingresos obtenidos en el periodo 2000-2007, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 31.

Recaudo de ingresos tributarios municipio de El Solecito

VIGENCIA	INGRESOS POR PREDIAL	INGRESOS TRIBUTARIOS
2000	3,284	11,837
2001	1,098	18,816
2002	4,200	14,289
2003	5,100	14,701

VIGENCIA	INGRESOS POR PREDIAL	INGRESOS TRIBUTARIOS
2004	9,875	18,015
2005	7,895	20,083
2006	8,345	24,259
2007	12,682	29,830
2008	15,000	28,583

Fuente: DNP-GAFDT, a partir de cifras hipotéticas

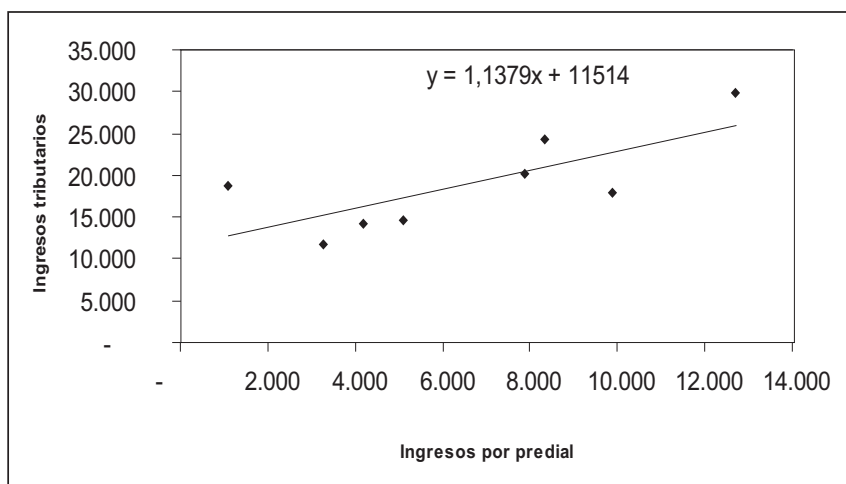
Excel permite realizar el pronóstico del monto de ingresos tributarios que percibirá el municipio a partir de las cifras obtenidas en la vigencias anteriores, tanto en este rubro como en el recaudo de impuesto predial, variable que tiene más peso dentro de los ingresos tributarios. En la tabla se muestra el histórico de estas dos variables y se busca obtener un pronóstico para el año 2008, teniendo como meta un recaudo de \$15.000 millones de impuesto predial.

Para obtener la predicción de esta variable, se utiliza la herramienta PRONÓSTICO (C11;D3:D10;C3:C10) (Disponible en Microsoft Excel (R)) y se obtiene una estimación de 28.583 millones de ingresos tributarios, siempre y cuando se logre recaudar \$15.000 por concepto de impuesto predial.

Otra forma también sencilla de obtener el mismo resultado en Microsoft Excel (R) se logra obteniendo la ecuación lineal de la tendencia de los datos, para esto es preciso realizar en primer lugar un gráfico de dispersión y darle la opción de que agregue la línea de tendencia y de que presente la ecuación en el gráfico.

Gráfico 1.

Gráfica de dispersión impuesto predial-ingresos tributarios

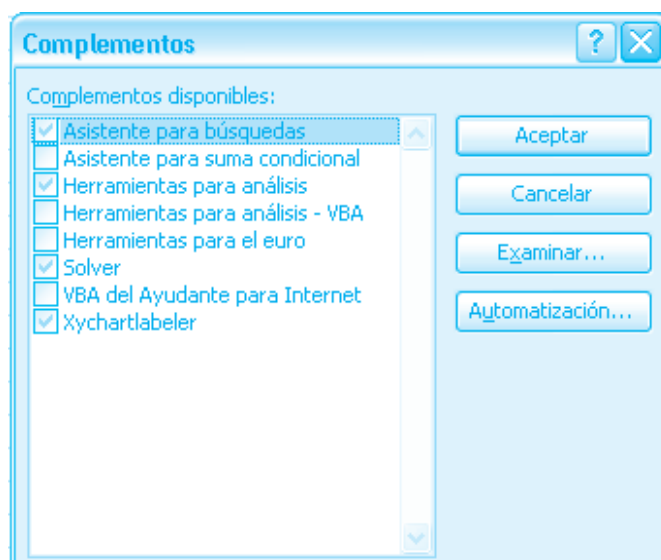


Fuente: DNP-GAFDT, a partir de cifras hipotéticas

Con la ecuación lineal se pueden realizar pronósticos de la variable dependiente, para nuestro ejemplo de los ingresos tributarios, y se obtiene el mismo estimativo que con la función pronóstico:

$$Y = 1,1379(15.000) + 11.514$$

Otra forma un tanto más elaborada de realizar pronósticos es la que se hace a partir de un modelo de regresión lineal. Excel también permite hacer este tipo de análisis utilizando un complemento que debe ser activado en el menú herramientas, la opción complementos y herramientas para análisis:



Teniendo el complemento activo, nuevamente por el menú herramientas se selecciona la opción análisis de datos y regresión, en donde se despliega el siguiente cuadro de diálogo:

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1									
2		Vigencia	Ingresos por predial	Ingresos tributarios					
3		2000	3.284	11.837					
4		2001	1.098	18.816					
5		2002	4.200	14.289					
6		2003	5.100	14.701					
7		2004	9.875	18.015					
8		2005	7.895	20.083					
9		2006	8.345	24.259					
10		2007	12.682	29.830					
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									
21									
22									
23									

Regresión

Entrada
Rango Y de entrada:
Rango X de entrada:
☐ Etiquetas
☐ Constante igual a cero
☐ Nivel de confianza 95 %

Opciones de salida
☐ Rango de salida:
☒ En una hoja nueva:
☐ En un libro nuevo

Residuales
☐ Residuos
☐ Gráfico de residuales
☐ Residuos estándares
☐ Curva de regresión ajustada

Probabilidad normal
☐ Gráfico de probabilidad normal

Fuente: DNP-GAFDT, a partir de cifras hipotéticas

Nuevamente el rango Y está definido por la matriz de variables dependientes y el rango X por la matriz de variables independientes, al seleccionar los datos se obtiene la siguiente información:

Tabla 32.

Resultados modelo de regresión lineal

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,74215966
Coefficiente de determinación R ²	0,55080096
R ² ajustado	0,47593446
Error típico	4230,91892
Observaciones	8

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	131697197	131697197	7,357107923	0,034994332
Residuos	6	107404049	17900674,9		
Total	7	239101247			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepción	11513,9759	3132,34859	3,67582839	0,010382028	3849,394993	19178,5567	3849,39499	19178,5567
Variable X 1	1,1379358	0,41953113	2,71239892	0,034994332	0,111380095	2,1644915	0,11138009	2,1644915

Fuente: DNP-GAFDT, a partir de cifras hipotéticas

Estos resultados se obtienen de aplicar un modelo de regresión lineal simple de la siguiente forma:

$$Y = \alpha + \beta X + \varepsilon$$

Donde Y es llamada la variable de respuesta o dependiente,

X es llamada la variable predictora o independiente,

α es el intercepto de la línea con el eje Y,

β es la pendiente de la línea de regresión y

ε es un error aleatorio, el cual se supone que tiene media 0 y varianza constante s^2 .

A partir del coeficiente obtenido del modelo de regresión lineal se pueden realizar pronósticos para la variable dependiente, en nuestro ejemplo los ingresos tributarios del municipio de El Solecito:

$$Y = 11.513,9759 + 1,1379(15.000)$$

Otra herramienta útil la constituye el cálculo del coeficiente de correlación lineal, medida que representa el grado de asociación entre dos variables cuantitativas X y Y. Este coeficiente toma valores entre -1 y 1. Una correlación mayor que 0,75 o menor que -0,75 es considerada bastante aceptable. Una correlación que cae entre -0,3 y 0,3 es considerada muy baja. Si la correlación es positiva entonces cuando X aumenta se espera que Y también aumente; por el contrario, si la correlación es negativa entonces cuando X aumenta se espera que Y disminuya.

Por ejemplo, se quiere establecer qué grado de asociación existe entre la eficiencia en la gestión pública y el nivel de calidad de vida de los habitantes, a partir de la siguiente información:

eficiencia total	ICV
56.49	65.11
46.48	66.71
50.84	58.23
73.68	65.87
64.37	65.35
45.58	71.08
36.02	63.69
76.51	65.07
42.79	65.30
38.24	56.81
62.97	70.92
51.67	60.36

Nuevamente se utiliza la opción de análisis de datos en el menú herramientas de Excel, y se selecciona coeficiente de correlación, lo cual para nuestro ejemplo arroja el siguiente resultado:

Tabla 33.

Coeficiente de correlación eficiencia-ICV

	eficiencia total	ICV
eficiencia total	1	
ICV	0,801776121	1

Fuente: DNP-GAFDT, a partir de cifras hipotéticas

El coeficiente de correlación obtenido de 0,80 indica un alto grado de asociación positiva o directa, es decir, que si se incrementa el grado de eficiencia con el que operan las Entidades Territoriales, se verá reflejado en una mayor calidad de vida.

Ahora, el municipio de El Solecito que va a realizar su Plan Financiero necesita prever el comportamiento de sus ingresos, gastos como del balance primario para los próximos diez años, por lo tanto debe estimar recaudos de impuestos, tarifas, volumen de transferencias (SGP), capacidad de endeudamiento, servicio de la deuda, plan de inversiones, entre otros. El municipio de El Solecito también debe recurrir a técnicas de

proyección, en el proceso de formulación y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja –PAC– y establecer una programación aproximada de giros y pagos mensuales mediante el comportamiento histórico de cada cuenta o de agregaciones de estas.

Una técnica utilizada para los datos organizados como series de tiempo es la descomposición en los componentes de tendencia, cíclicos, estacionales y aleatorios. En este ejemplo suponemos que el efecto ciclo es nulo, por lo tanto para los Ingresos Tributarios del municipio de El Solecito descomponemos el efecto estacional, que es el patrón de cambio que se repite en un período menor a un año; y el efecto tendencia, que se relaciona con la variación de la serie en el largo plazo. A partir de la identificación de estos componentes, es posible generar pronósticos para los Ingresos Tributarios del municipio de El Solecito. Existen otras técnicas como los ajustes exponenciales y la metodología Box-Jenkins, que permiten realizar pronósticos de series de tiempo univariadas. Sin embargo, sobrepasan los objetivos de esta cartilla.

Pasos

1. Organice la variable objetivo como una serie de tiempo. Determine el período bajo el cual desea realizar el análisis de descomposición de una serie (bimestres, trimestres, semestres). En este ejemplo se trabajará con trimestres.

A1	A2
Período	Ingresos Tributarios (1)
1	82
2	120
3	118
4	1802
5	85
6	111
7	127
8	190
9	70
10	120
11	127
12	115
13	86
14	133
15	146
16	210

2. Calcule el promedio móvil para cada período. Para las cuatro primeras observaciones el promedio simple es de 530 y así sucesivamente (no se puede calcular el promedio para las dos primeras y dos últimas observaciones). La fórmula asociada será $\bar{\mu}_i = \sum_i^4 x_i / 4$, donde X_i es la variable de estudio.

Posteriormente calcule el promedio centrado que es la media para cada par de observaciones, es decir, 530,88 es la media de los dos primeros promedios móviles (530,50 y 531,25), aplicando $\bar{\mu}_i = \sum_i^2 \mu_i / 2$, donde μ_i es el promedio móvil por período.

A1	A2	A3	A4
Período	Ingresos tributarios	Promedio simple	Promedio centrado
1	82		
2	120	530,50	
3	118	531,25	530,88
4	1.802	529,00	530,13
5	85	531,25	530,13
6	111	128,25	329,75
7	127	124,50	126,38
8	190	126,75	125,63
9	70	126,75	126,75
10	120	108,00	117,38
11	127	112,00	110,00
12	115	115,25	113,63
13	86	120,00	117,63
14	133	143,75	131,88
15	146		
16	210		

3. Calcule el porcentaje de media móvil para cada observación, en este caso como la razón entre cada valor de ingresos tributarios y su correspondiente promedio centrado. En este caso 0,22 es la razón entre \$118 millones de ingresos y su correspondiente promedio centrado, 530,88. En este caso el porcentaje de media móvil se expresa como $\kappa_i = \frac{x_i}{\bar{\mu}_i}$

A1	A2	A3	A4	A5
Período	Ingresos tributarios	Promedio simple	Promedio centrado	Porcentaje de media móvil
1	82			
2	120	530,50		
3	118	531,25	530,88	0,22
4	1802	529,00	530,13	3,40
5	85	531,25	530,13	0,16
6	111	128,25	329,75	0,34
7	127	124,50	126,38	1,00
8	190	126,75	125,63	1,51
9	70	126,75	126,75	0,55
10	120	108,00	117,38	1,02
11	127	112,00	110,00	1,15
12	115	115,25	113,63	1,01
13	86	120,00	117,63	0,73
14	133	143,75	131,88	1,01
15	146			
16	210			

4. Calcule los índices estacionales. Siga este procedimiento

Trimestre	Fórmula	Índice estacional no ajustado	Fórmula	Índice estacional ajustado
1	$(0,16+0,55+0,73)/3$	0,5	$0,5 \times 0,99$	0,48
2	$(0,34+1,02+1,01)/3$	0,8	$0,8 \times 0,99$	0,78
3	$(0,22+1,00+1,15)/3$	0,8	$0,8 \times 0,99$	0,79
4	$(3,40+1,51+1,01)/3$	2,0	$2,0 \times 0,99$	1,96
Suma		4,04		4
Número de periodos/ suma	0,99			

Asigne para cada observación de la serie de tiempo el índice estacional correspondiente (λ)

A1	A2	A6
Período	Ingresos Tributarios	Índice estacional
1	82	0,48
2	120	0,78
3	118	0,79
4	1802	1,96
5	85	0,48
6	111	0,78
7	127	0,79
8	190	1,96
9	70	0,48
10	120	0,78
11	127	0,79
12	115	1,96
13	86	0,48
14	133	0,78
15	146	0,79
16	210	1,96

5. Divida cada observación entre su respectivo índice estacional y obtenga los valores desestacionalizados de la serie, como $x_i^d = x_i / \lambda$

A1	A2	A6	A7
Período	Ingresos tributarios	Índice estacional	Ingresos Tributarios desestacionalizados
1	82	0,48	172
2	120	0,78	154
3	118	0,79	150
4	1802	1,96	921
5	85	0,48	178
6	111	0,78	142
7	127	0,79	162
8	190	1,96	97
9	70	0,48	147
10	120	0,78	154

A1	A2	A6	A7
Período	Ingresos tributarios	Índice estacional	Ingresos Tributarios desestacionalizados
11	127	0,79	162
12	115	1,96	59
13	86	0,48	180
14	133	0,78	170
15	146	0,79	186
16	210	1,96	107

6. Estime la regresión lineal (explicado en el acápite anterior) de la variable objetivo desestacionalizada x_i^d (variable explicada) contra el tiempo (explicativa), como: $T_i = a + bt$, y utilice los coeficientes estimados para calcular el componente de tendencia para cada observación de la serie.

A1	A7
Período	Ingresos trib. desestacionalizados
1	172
2	154
3	150
4	921
5	178
6	142
7	162
8	97
9	147
10	154
11	162
12	59
13	180
14	170
15	186
16	107

Variable explicativa t ←

→ Variable explicada x_i^d

En este caso la ecuación estimada arroja: $T_i = 292,71 - 11,34t$, donde $a = 292,71$ y $b = -11,34$. Por lo tanto, para la primera observación, el componente de tendencia sería igual a $T_i = 292,71 - 11,34 \times 1 = 281,37$. Calcule este valor para cada observación.

A1	A2	A6	A7	A8
Período	Ingresos tributarios	Índice estacional	Ingresos trib. desestacionalizados	Tendencia
1	82	0,48	172	281,37
2	120	0,78	154	270,02
3	118	0,79	150	258,68
4	1802	1,96	921	247,34
5	85	0,48	178	235,99
6	111	0,78	142	224,65
7	127	0,79	162	213,30

A1	A2	A6	A7	A8
Período	Ingresos tributarios	Índice estacional	Ingresos trib. desestacionalizados	Tendencia
8	190	1,96	97	201,96
9	70	0,48	147	190,62
10	120	0,78	154	179,27
11	127	0,79	162	167,93
12	115	1,96	59	156,58
13	86	0,48	180	145,24
14	133	0,78	170	133,90
15	146	0,79	186	122,55
16	210	1,96	107	111,21

7. Calcule los valores ajustados de la variable de estudio (en este ejemplo, los ingresos tributarios) multiplicando los componentes estacionales y los de tendencia, como $X_{adj} = \lambda \times T_f$

A1	A2	A6	A7	A8	A9
Período	Ingresos tributarios	Índice estacional	Ingresos trib. desestacionalizados	Tendencia	Valores ajustados
1	82	0,48	172	281,37	134,10
2	120	0,78	154	270,02	211,04
3	118	0,79	150	258,68	203,39
4	1802	1,96	921	247,34	483,68
5	85	0,48	178	235,99	112,48
6	111	0,78	142	224,65	175,58
7	127	0,79	162	213,30	167,71
8	190	1,96	97	201,96	394,94
9	70	0,48	147	190,62	90,85
10	120	0,78	154	179,27	140,11
11	127	0,79	162	167,93	132,04
12	115	1,96	59	156,58	306,21
13	86	0,48	180	145,24	69,22
14	133	0,78	170	133,90	104,65
15	146	0,79	186	122,55	96,36
16	210	1,96	107	111,21	217,48

8. Realice los pronósticos bajo el supuesto que una serie de tiempo puede descomponerse en un factor estación y uno de tendencia. Así, para un nuevo período (17) multiplique el índice estacional relacionado (0,48 del primer trimestre) por el factor de tendencia (al calcular $T_{17} = 292,71 - 11,34 * 17$)

Período	Índice estacional	Tendencia	Pronóstico
17	0,48	99,87	47,60
18	0,78	88,52	69,19
19	0,79	77,18	60,68
20	1,96	65,83	128,74
21	0,48	54,49	25,97
22	0,78	43,15	33,72
23	0,79	31,80	25,01
24	1,96	20,46	40,01