



ANÁLISIS DE LAS MÉTRICAS DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL (IDF) DE  
ALGUNOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA

SEBASTIAN SANCHEZ LOZANO

KAROLAINTH TATIANA HENAO VELEZ

DIRECTOR DEL PROYECTO

ÁNGELA CAROLINA BARRIOS BRICEÑO

UNIVERSIDAD ICESI

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONÓMICAS

ECONOMÍA

SANTIAGO DE CALI

2021

## **Agradecimientos**

A nuestra directora del proyecto, Ángela Carolina Barrios Briceño por su generosidad al brindarnos la oportunidad de recurrir a su capacidad, experiencia y el apoyo continuo durante todo el proyecto, que fueron fundamentales para la culminación de este trabajo.

A nuestra familia por enseñarnos que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr los objetivos.

Finalmente, un agradecimiento a la Universidad la cual nos abrió las puertas y nos preparó para ser unas mejores personas.

## Contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>6</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>8</b>
<b>1 Contexto y Antecedentes .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Antecedentes.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Planteamiento del Problema .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Objetivos .....</b>	<b>11</b>
1.3.1 General.....	11
1.3.2 Objetivos Específicos.....	11
<b>2 Marco de Referencia.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Marco Teórico .....</b>	<b>12</b>
2.1.1 Definición de Indicadores de Desempeño .....	12
2.1.1.1 Tipología.....	12
2.1.2 Índice de Desempeño Fiscal (IDF) .....	13
2.1.3 Ley de 617 de 2000.....	14
2.1.4 Ingresos corrientes de libre destinación .....	14
2.1.5 Gastos de Funcionamiento .....	15
2.1.6 Categorización .....	15
2.1.7 Límites de gasto de los departamentos .....	15
2.1.8 Indicadores Financieros Utilizados para el cálculo del IDF .....	16
2.1.8.1 Indicadores resultados fiscales.....	16

	4
2.1.9 Indicadores gestión financiera .....	18
2.1.10 Fórmula IDF.....	19
<b>2.2 Estado del arte.....</b>	<b>19</b>
<b>3 Metodología .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 Diseño de experimento de validación .....</b>	<b>24</b>
<b>4 Resultados obtenidos .....</b>	<b>25</b>
<b>4.1 Cambios de las variables del índice .....</b>	<b>25</b>
4.1.1 Valle del Cauca.....	25
4.1.2 Cundinamarca .....	27
4.1.3 Córdoba.....	31
4.1.4 Atlántico.....	34
<b>5 Conclusiones .....</b>	<b>37</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>39</b>

### Lista de Tablas

<b>Tabla 1.</b> Categorización presupuestal de los Departamentos.....	15
<b>Tabla 2.</b> Límite de gastos de funcionamiento .....	16
<b>Tabla 3.</b> Ranking calificación del desempeño .....	19

## Resumen

Como consecuencia del proceso de descentralización que vivió Colombia en el año 1991 surgieron una serie de leyes y decretos con el objetivo de orientar la distribución de los recursos para que los departamentos y municipios logaran unas finanzas sostenibles. Por este motivo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) diseñó el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) que es un indicador sintético compuesto por otros subindicadores que a lo largo de este documento se definen y se explican. Lo anterior, con el fin de contextualizar al lector y de esa manera lograré comprender que mide cada uno de estos y de qué manera aportan a la medición del índice. En el presente documento se analiza la variación del IDF de los departamentos: Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico y Córdoba entre el año 2019 y 2020 con el fin de encontrar las principales causas que impactan en el indicador. Para ello, se realiza un análisis del comportamiento de las variables que tienen un mayor efecto en el resultado del índice. Por último, se exponen las conclusiones de los resultados del análisis para que los interesados identifiquen las gestiones necesarias para mejorar los resultados de las variables con el fin de fortalecer su desempeño fiscal.

**Palabras clave:** Desempeño fiscal, Indicador Sintético, Finanzas Públicas, Ejecución Presupuestal.

## Abstract

As a consequence of the decentralization process that Colombia underwent in 1991, a series of laws and decrees emerged with the objective of guiding the distribution of resources so that the departments and municipalities achieve sustainable finances. For this reason, the National Planning Department (DNP) designed the Fiscal Performance Index (DNP) which is a synthetic indicator that in turn is composed of other sub-indicators that are defined and explained throughout the work. to contextualize the reader and thus be able to understand what each of these sub-

indicators measures and how they contribute to the measurement of the fiscal performance of the departments studied. This document analyzes the variation of the Fiscal Performance Index (IDF) of the departments: Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico and Córdoba between 2019 and 2020 in order to find the main causes of variation of the indicator with regarding the components of this. In the same way, a sensitivity analysis is carried out in order to know the variable that has a greater effect on the result of the index.

**Keywords:** Fiscal performance, synthetic indicator, public finances, Budget Execution.

## **Introducción**

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) es una medición que refleja el desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales y da cuenta de su sostenibilidad fiscal. Tiene como objetivo medir y analizar el desempeño fiscal de las entidades territoriales. Este índice se compone de 2 dimensiones, 8 indicadores y 2 bonos que a lo largo del trabajo serán descritos.

La importancia de analizar este índice para los Departamentos Valle del Cauca, Cundinamarca, Córdoba y Atlántico es debido a que permite hacer un seguimiento a la situación financiera territorial para identificar prácticas que se deben mejorar con el fin de que las entidades puedan tener unas finanzas saneadas. Lo anterior, permite a estos departamentos retroalimentar su gestión y definir estrategias para mejorar el comportamiento de las principales variables presupuestales analizadas.

El objetivo de la investigación es analizar la estructura del Índice de Desempeño Fiscal (IDF), como se calcula y las aplicaciones de este índice para los departamentos objeto de estudio, para esto se desarrolla una investigación de tipo descriptiva con enfoque cuantitativo teniendo en cuenta informes realizados por entidades gubernamentales y académicas.

La investigación se divide en partes: En primer lugar, se realiza una contextualización y se exponen los antecedentes que dieron lugar al origen del IDF. En segundo lugar, se plantea el marco de referencia de la investigación, donde se describen las normas y cada uno de los componentes del índice. En tercer lugar, se describe la metodología utilizada en la realización del trabajo. En cuarto lugar, se desarrollan los resultados obtenidos. En quinto lugar, se exponen las conclusiones. Por último, se plantean recomendaciones para que los entes territoriales logren mejorar su calificación del índice.

## 1 Contexto y Antecedentes

### 1.1 Antecedentes

La constitución de 1991 trajo como consecuencia un proceso de descentralización, donde se le otorgó autonomía a los municipios y departamentos con el fin de conceder mayores facultades presupuestales y administrativas. Sin embargo, no existió un reglamento fiscal que permitiera a los entes territoriales guiarse para mantener unas finanzas sostenibles. Esto provocó una crisis presupuestal territorial de finales del siglo XX. Durante este periodo se elevaron las transferencias por parte del gobierno central hacia los territorios, y hubo un excesivo incremento de los gastos de funcionamiento (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2020).

Para solventar esta situación se tomaron medidas de responsabilidad fiscal destacándose la ley 617 de 2000. La cual hizo parte de un conjunto de normas y regulaciones que buscaron definir reglas de obligación fiscal basándose en los resultados obtenidos de la década de los 90. Dicha ley, también definió mecanismos de seguimiento y de control, uno de ellos permite realizar una supervisión social a través de la publicación de la evaluación de la gestión de cada territorio definida en el artículo 79, donde se estableció que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debe publicar al menos una vez al año los resultados de la administración.

Para cumplir con esto, el DNP definió un instrumento metodológico con el fin de evaluar el comportamiento administrativo de los gobiernos subnacionales, establecido como el Índice de Desempeño Fiscal (IDF), que se calculaba desde el año 2000 hasta el 2018 con una metodología que fue modificada en el 2019 debido a una serie de debilidades en su medición, esta antigua metodología del cálculo del indicador se concentraba en analizar principalmente la parte presupuestal del ente territorial y no se preocupaba por integrar análisis contables ni sectoriales. Por estos motivos, el DNP diseñó una nueva metodología de medición, la cual contempla dos

dimensiones (presupuestales y de gestión) que tienen una ponderación diferente en el índice agregado.

Las dos dimensiones del nuevo IDF se dividen en resultados fiscales, con un peso del 80% y la gestión financiera que conforma el 20% restante. En la primera parte se analiza el promedio aritmético de 6 variables, donde algunas son valoradas con efecto inverso, es decir, cuando el valor de una variable aumenta la calificación del índice disminuye. La segunda parte, que pondera el 20%, cuantifica la eficiencia de la entidad territorial para ejecutar su presupuesto de gastos e ingresos, es decir, que tan eficiente es la entidad territorial para cumplir sus presupuestos.

Para la medición del IDF el DNP implementó un instrumento informático divulgado a los ciudadanos interesados llamado “VISOR IDF”, que se soporta en la información presupuestal reportada por los entes territoriales en el Formulario Único Territorial (FUT), que corresponde a la estructura del reporte de rendición de cuentas del Ministerio de Hacienda y que se encuentra domiciliado en el sitio web del CHIP Consolidador de Hacienda e Información Pública.

## **1.2 Planteamiento del Problema**

Este proyecto surge con el objetivo de profundizar en la comprensión del IDF, sus cálculos, variables y estudiar los efectos de estas en el comportamiento del indicador; para esto se propone desglosar el índice con el fin de comprender qué mide cada componente y como en conjunto estos pueden diagnosticar el comportamiento presupuestal de los departamentos seleccionados. Posteriormente y una vez comprendido el índice a nivel global y sus componentes la pregunta a resolver es: ¿Qué consecuencias reales tiene para un departamento una mejora o desmejora en su calificación? Es por este motivo que en la segunda parte del trabajo se busca dar respuesta a esta pregunta realizando un análisis profundo de la situación fiscal de los departamentos seleccionados. De esta forma, se puede analizar las prácticas fiscales del departamento que presenta mejoras y así

compararlas con el departamento de mayor decrecimiento en su eficiencia fiscal. También se ha decidido incluir el Valle del Cauca, por cercanía para contextualización. Además, permite interpretar las decisiones de política pública que se han tomado desde el ente territorial mejor calificado con el fin de mejorar su situación fiscal y compararlo con las acciones de política en los otros departamentos incluidos en este estudio.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 General**

Analizar la estructura del Índice de Desempeño Fiscal (IDF), como se calcula y las aplicaciones de este índice para los departamentos objeto de estudio, analizando el efecto de sus componentes en el agregado general y estudiando los posibles usos que tiene el indicador para la toma de decisiones de los entes territoriales.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

- Identificar los cambios de las variables que integran las dimensiones del índice para analizar su comportamiento.
- Proponer un análisis diagnóstico de las gestiones que deben tomar los entes territoriales con el fin de mejorar o aumentar el resultado del Índice de Desempeño Fiscal.

## **2 Marco de Referencia**

### **2.1 Marco Teórico**

El origen del IDF comprende diferentes leyes y está integrado por diferentes componentes que es de relevancia analizar. No obstante, para comprender cada uno de ellos, será importante definir algunos conceptos claves de esta medición. Entre los cuales se encuentra la definición del Índice, los tipos de índices que existen, así como el origen del IDF y sus componentes desglosados.

#### **2.1.1 Definición de Indicadores de Desempeño**

Los indicadores de desempeño son instrumentos que proporcionan información cuantitativa sobre el desenvolvimiento y logros de una institución, programa, actividad o proyecto a favor de la población u objeto de su intervención, en el marco de sus objetivos estratégicos y su Misión. Los indicadores de desempeño establecen una relación entre dos o más variables, que, al ser comparados con periodos anteriores, productos similares o metas establecidas, permiten realizar inferencias sobre los avances y logros de las instituciones o programas (Bonneyoy y Armijo, 2005).

##### **2.1.1.1 Tipología**

Los indicadores de desempeño pueden ser clasificados en función a dos perspectivas, que se presentan de manera simultánea; la primera, referida al control de variables con relación a los insumos utilizados, productos generados y resultados obtenidos, la cual se define como el ámbito de control (Bonneyoy y Armijo, 2005).

La segunda se define en relación con las dimensiones del desempeño, y se asocia al cumplimiento de los objetivos establecidos y la manera como estos son logrados (cumplimiento del objetivo, uso de recursos, satisfacción de los usuarios, oportunidad del producto).

De acuerdo a lo anterior se puede concluir que la medición del IDF hace parte de las dimensiones de desempeño. Dado que es un indicador de eficacia, pues cuantifica el grado de cumplimiento de los objetivos o resultados del ente territorial. Además de esto, es un indicador que se relaciona con la capacidad de la institución para administrar sus recursos financieros y generar ingresos propios para financiar sus actividades.

### **2.1.2 Índice de Desempeño Fiscal (IDF)**

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) es un instrumento analítico, establecido por la Ley 617 del año 2000, que busca medir el grado de gestión que los municipios y departamentos, les dan a sus finanzas públicas (DNP, 2002).

Este indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto buenos resultados. De esta manera, se establece un escalafón (“ranking”) de desempeño a partir de este índice agregado.

Este índice funciona como un instrumento de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos fiscales de los entes territoriales, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. De esta manera, con la calificación que se obtiene en un periodo determinado se busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la ejecución presupuestal, si se han cumplido los objetivos, el nivel de satisfacción de la población, entre otras. En suma, lo busca el IDF es evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño

fiscal de los entes territoriales con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

### **2.1.3 Ley de 617 de 2000**

La Ley 617 de 2000, publicada en el Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000 se desarrolla principalmente por los crecientes gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y su limitación para generar recursos propios que los cubriera, lo que conllevó a un desfinanciamiento general para el adecuado funcionamiento de los departamentos y municipios (Ley 617, 2000).

Este grave estado que presentaban las finanzas públicas territoriales, derivado del presunto mal manejo de sus recursos, necesitaba la intervención mediante esta regla fiscal. Con el argumento de la recuperación fiscal y la racionalización del gasto de las entidades territoriales, la Ley 617 de 2000 incorporó una serie de elementos, tales como la categorización y la definición de sus límites de gastos de funcionamiento.

Esta Ley basada en el saneamiento fiscal y financiero, buscaba que los gobiernos centrales territoriales impusieran fijación de límites a los gastos de funcionamiento dependiendo de la categoría a la cual pertenecieran las entidades territoriales. De esta manera, dotó a estas de un instrumento jurídico financiero con objetivos de recuperación fiscal y de racionalización del gasto. Sus elementos básicos se concentraron en tres aspectos: los ingresos corrientes de libre destinación, gastos de funcionamiento, categorías de los departamentos y municipios.

### **2.1.4 Ingresos corrientes de libre destinación**

Según la ley 617 de 2000, los ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos corrientes tributarios y los no tributarios, recaudados efectivamente en la vigencia anterior

excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado (DNP, 2002).

### 2.1.5 Gastos de Funcionamiento

Se entenderán como los que deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas (DNP, 2002; Ley 617, 2000).

### 2.1.6 Categorización

Para el caso de la categorización de los departamentos, el artículo 1 de esta Ley incorporó cinco categorías que van desde la categoría especial hasta la cuarta categoría, definidas con base en la población (número de habitantes) y en los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) definidos en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) (Ley 617, 2000. Art. 1).

**Tabla 1.** *Categorización presupuestal de los Departamentos*

Categoría	Población		ICLD ANUALES (SMMLV)	
	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Especial	2.000.001	(...)	600.000	(...)
Primera	700.001	2.000.000	170.001	600.000
Segunda	390.001	700.000	122.001	170.000
Tercera	100.001	390.000	60.001	122.000
Cuarta	(...)	100.000	(...)	60.000

Fuente: elaboración propia de los autores

### 2.1.7 Límites de gasto de los departamentos

Para el caso de los departamentos, se estableció un período de transición cuando sus gastos de funcionamiento superen los límites establecidos, en relación con los ICLD (**Tabla 2**) (Ley 617, 2000. Art. 4).

**Tabla 2.** *Límite de gastos de funcionamiento*

Categoría Departamentos	Límite gastos de Funcionamiento
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y Cuarta	70%

Fuente: elaboración propia de los autores

## 2.1.8 Indicadores Financieros Utilizados para el cálculo del IDF

A continuación, se describirán cada uno de los componentes que hacen parte del Índice del Desempeño Fiscal. Estos indicadores como se explica al inicio se dividen en dos. La primera de ellos pondera el 80% y evalúa los resultados fiscales que dan cuenta de la capacidad que tienen los entes en la generación de ingresos, de gasto y de capacidad de endeudamiento. Por otro lado, la gestión financiera territorial tiene una ponderación del 20% y mide los procesos de planeación financiera del ente territorial.

### 2.1.8.1 Indicadores resultados fiscales

1. **Dependencia de las Transferencias de la Nación (DTN):** es el porcentaje del ingreso total del Departamento que procede de transferencias de la Nación (Sistema General de Participación (SGP) y otras transferencias que remiten los Ministerios para vías, salud, cultura y educación), es decir, indica la importancia que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar los gobiernos subnacionales (DPN, 2020).

El monto de las transferencias no incluye los recursos de regalías ni de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales, lo que genera distorsiones en la evaluación. Este indicador afecta inversamente al IDF, entre mayor sea la dependencia de las transferencias de la Nación menor será la calificación de los entes territoriales. Un índice de más de 60% señala que el gobierno subnacional financia sus gastos principalmente con recursos de

Transferencias de la Nación y Regalías. Para calcular se utiliza la siguiente fórmula:  $DTN = (SGP + Otras) / Ingreso Total$

**2. Formación bruta de capital (FBK):** medido como el porcentaje del gasto total destinado a inversión, también llamados activos duros, permite cuantificar la formación bruta de capital fijo que hace la Entidad Territorial, en relación con los gastos totales (DNP, 2020).

Este indicador es de gran relevancia porque permite medir los niveles de inversión que permite generar mayor desarrollo social y económico. Si los activos fijos son mayores es mejor para el indicador, es decir, es un indicador directo.

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (hospitales, escuelas y vivienda).  $RFBK = FBK Fijo / Gastos de Inversión$

**3. Endeudamiento largo plazo (ELP):** mide el endeudamiento de las entidades territoriales como proporción de sus activos totales. Permite hacer un análisis de la deuda desde un punto de vista contable (DNP, 2020).  $Endeudamiento = Pasivos / Activos$

**4. Ahorro corriente (AC):** este indicador mide la capacidad de ahorro del departamento. Es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y las regalías. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro (DNP, 2020).  
Fórmula:  $Ahorro Corriente = Ahorro / Ingreso Corriente$

**5. Balance fiscal primario (Resultado Fiscal RF):** medir el balance fiscal de las ET.

Si existe alto déficit puede poner en riesgo el saneamiento fiscal territorial, pero si hay superávit excesivo también da cuenta de la baja capacidad de ejecución de la ET. También permite evaluar la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo (DNP, 2020). Fórmula: *Balance Fiscal Primario = Balance Primario/Ingresos Totales + Desembolsos*

**2.1.9 Indicadores gestión financiera**

**1. Capacidad de programación y ejecución de ingresos (CPEI):** este indicador refleja el peso relativo del recaudo que ejecuta el ente territorial en el total presupuestado inicialmente.

Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones al tratar de cumplir con los ingresos ya establecidos. El indicador se incluye para valorar el esfuerzo que hacen las entidades territoriales de cumplir con la programación de sus ingresos, pues el solo indicador de transferencias dejaría incompleto el análisis. Este indicador es importante para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial (DNP, 2020). Fórmula: *CPEI = Recaudo/Presupuesto inicial*

**2. Capacidad de ejecución del gasto de inversión (CEI):** mide la capacidad de la entidad territorial para ejecutar los recursos comprometidos para inversión de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003 (DNP, 2020). Fórmula: *CEI = Pagos/Compromisos*

**3. Nivel de Holgura (H):** medir eficiencia en el gasto de funcionamiento, teniendo en cuenta que debe ser cubierto con rentas de libre destinación de la ET. Se califica la holgura si se cumplen los límites de personerías y concejos. Fórmula: *Holgura = Límite Ley 617-GF/ICLD*

**4. Bonos en la calificación (Bonos):** existen dos tipos de bonos que mejoran la calificación del IDF.

- **Crecimiento recursos esfuerzo propio:** medir la capacidad de las ET para aumentar sus recursos propios (esfuerzo propio). La bonificación consiste en el promedio de la proporción de crecimiento de ambas vigencias (DNP, 2020).
- **Actualización Catastral:** incentivar a los municipios a realizar procesos catastrales como mecanismos para impulsar las metas del Catastro Multipropósito.

### 2.1.10 Fórmula IDF

$$IDF = (80\% * \text{Resultados Fiscales}) + (20\% * \text{Gestión Financiera})$$

#### Ecuación 1

Fórmula IDF

$$IDF = 80\%(\text{Promedio}(DTN + FBK + SD + ECP + AC + RF)) + 20\%((\text{Promedio}(CPEI + CEI + H)) + \text{Bonos}))$$

**Tabla 3.** Ranking calificación del desempeño

Deterioro <40	Riesgo 40-60	Vulnerable 60-70	Solvente 70-80	Sostenible >80
Se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK, pero sus indicadores son inferiores que los del grupo de riesgo.	Se encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda. Tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.	Pueden cumplir límites legales de deuda y gasto, pero aún tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK.	Tienen finanzas saludables, pero hay oportunidades de mejora en algunos de sus indicadores.	Finanzas saludables: cumplen con límites legales de deuda y gasto, generan recursos propios y alto gasto en FBK. En el largo plazo tienen mayor capacidad de proveer bienes y servicios.

**Fuente:** elaboración propia basada en DNP (2020).

## 2.2 Estado del arte

En este apartado del documento se exponen referentes teóricos en torno a la temática de estudio índice de desempeño fiscal que brindará una guía para el desarrollo acertado de los objetivos de investigación, considerando que el IDF es un instrumento analítico que busca medir

el grado de gestión de los municipios, departamentos del país. A través de la información que se presenta se observa aspectos teóricos y metodológicos referentes para la investigación.

Antes de comenzar la presentación de las investigaciones relacionadas con el IDF, es relevante dilucidar la evolución del desempeño fiscal de las entidades territoriales partiendo del proceso de descentralización vivido en el país, Según Uriel (2014), el Departamento Nacional de Planeación diseño y puso en práctica un indicador sintético que contribuye con la medición del desempeño fiscal de los diferentes municipios de Colombia. Dentro de la investigación realizada se estudia las relaciones y significancia de los principales indicadores financieros que influyen en el desempeño fiscal, para el desarrollo de la investigación el autor aborda un enfoque econométrico el cual le permite relacionar los diversos factores que afectan el desempeño fiscal, a través de dicho proceso se pudo identificar variables endógenas y exógenas para la optimización de los subindicadores de la calificación de las entidades con el propósito de conseguir una mejora continua.

Uriel (2014) enfatiza que mediante los indicadores fiscales se puede alcanzar una política fiscal sobresaliente con relación a las políticas presupuestarias y fiscales de la Nación, de ahí la importancia de la identificación de las variables endógenas y exógenas, pues estas tienen la capacidad de afectar la disponibilidad de los recursos financieros de las entidades territoriales afectando a su vez los recursos de inversión transferidos del Gobierno Nacional.

Del anterior modelo se calculan los coeficientes, los cuales permiten cuantificar la relación entre los indicadores fiscales y el IDF. De esta manera, los modelos estimados para los diferentes años, 2008 a 2012, permiten validar los supuestos de los signos de los betas. Es decir, los indicadores que se relacionan indirectamente con el IDF y los indicadores que se relacionan directamente con el IDF.

De esta manera, el modelo econométrico desarrollado por el autor permite estimar el impacto de los subindicadores fiscales en el IDF. Lo anterior, permite sugerir correctivos y definir las acciones convenientes que deben adoptarse con el fin de conocer las variables a las cuales los municipios deben emprender para alcanzar una calificación de desempeño fiscal sobresaliente.

Dentro del barrido bibliográfico es preciso señalar que el Departamento Nacional de Planeación mayormente conocido con las siglas DNP, es el encargado de la asignación del puntaje sobre el recaudo de los impuestos, endeudamiento, gastos de funcionamiento y demás aspectos. Siendo así que, a través de la construcción de índices de desempeño, se podrá medir la brecha existente entre el estado actual de desarrollo de los municipios y los estándares de desarrollo deseables. A partir de dicha información se clasifican los municipios “según su avance en el proceso de descentralización y su desarrollo relativo. Los indicadores también son útiles para la identificación de los municipios más vulnerables y de menor capacidad de desarrollo, y las necesidades institucionales que requieren más atención por parte de la Nación” (Uriel, 2014. p. 4).

Por otro lado, Rincon (2013) en su estudio presenta la evolución del índice de desempeño fiscal de los Departamentos en Colombia, donde señala que los departamentos donde se registra mayores avances en términos del índice fiscal entre el 2000 y 2012 es el Valle del Cauca, Santander y Riohacha con un fuerte desarrollo industrial y de servicios.

Rincón (2013), también aborda aspectos relacionados con el DNP, mencionando que este dentro de sus funciones promueve la gestión por resultados y la evaluación y el control del gasto público por parte del ciudadano. Además, se encarga del diseño, aplicación y difusión de los instrumentos para el seguimiento y evaluación integral de la descentralización y de la gestión de los gobiernos subnacionales, de acuerdo con los compromisos consignados en los respectivos planes de desarrollo.

El autor dentro de su investigación concluye que el desempeño fiscal territorial cada día mejora progresivamente, pero aún se debe trabajar al interior de las regiones en los municipios más rezagados y en territorios cuyas finanzas son vulnerables o están en riesgo que se encuentran en rojo en su desempeño fiscal. De ahí que se recomiende el diseño de estrategias de acompañamiento y asistencia técnica permitiendo la mejora del desempeño fiscal de los departamentos clasificados como vulnerables y en riesgo desde el punto de vista de la calificación del desempeño fiscal.

En otro orden de idea el autor Sánchez (2008) dentro de su investigación infiere que el propósito de la descentralización consiste en posibilitar la concordancia entre la provisión de bienes públicos y las preferencias de la población, con el objetivo de maximizar el bienestar social y en Colombia a pesar de que se define como un estado centralizado en la realidad la importancia de los gobiernos subnacionales en la asignación de recursos era en la práctica inexistente.

### 3 Metodología

Para llevar a cabo el análisis del índice de desempeño fiscal se desarrolla una investigación de tipo descriptiva con enfoque cuantitativo teniendo en cuenta informes y documentos realizados por entidades gubernamentales y académicas (Fuentes Primarias), siendo así que para el cumplimiento de los objetivos de investigación se realiza una revisión bibliográfica e histórica que permite contar con conceptos y referentes del proceso que se debe efectuar para analizar el IDF, cómo se calcula, sus implicaciones y el efecto de sus componentes en el agregado general y estudiando los posibles usos que tiene el indicador para la toma de decisiones de los entes territoriales.

Mediante la investigación de tipo descriptiva se identifican las características y particularidades del tema de estudio, pues se basa en la compilación de datos que permiten dar respuestas a los objetivos de investigación. Sampiere y Mendoza (2018), expresan que las investigaciones de índole descriptiva pretenden especificar las propiedades, características y perfiles de un grupo de personas o situaciones que se someta a un análisis. Entonces, únicamente buscan medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables objeto de estudio.

La investigación también se apoya en el método analítico que de acuerdo con Cohen y Gómez (2019) permite un mayor acercamiento al conocimiento y experiencia sobre un tema de estudio, en este caso la identificación de los cambios de las variables que integran las dimensiones.

Considerando lo anterior, la investigación comprende aspectos cuantitativos que permiten compilar y analizar los diferentes datos para cuantificar, medir, caracterizar y determinar las diversas variables o particularidades del índice de desempeño fiscal.

### **3.1 Diseño de experimento de validación**

La investigación al trabajar con información proporcionada por informes de entes gubernamentales, no lleva a recurrir a herramientas como entrevistas o encuestas, pues se trabaja únicamente con datos numéricos y no con información compilada directamente de personas.

## **4 Resultados obtenidos**

Como se señala anteriormente el IDF está compuesto por dos grandes componentes que a su vez se dividen en otras variables, se encuentra la parte de gestión fiscal que se pondera con un 80% en donde se evidencian variables como (DTN, rFBK, Endeudamiento, ahorro corriente y RF) y la otra gran rama que representa el 20% restante es la gestión financiera donde se observan variables como (CPE, CEI y holgura) a continuación se analiza el comportamiento de estas variables para cada uno de los departamentos evaluados.

### **4.1 Cambios de las variables del índice**

#### **4.1.1 Valle del Cauca**

Para el Valle del Cauca se encuentra que en la variable Dependencia de las Transferencias Nacionales (DTN) presentó un aumento por parte de las transferencias pasando de \$661.989,75 a \$ 801.933,00 representando un cambio porcentual de 21.14 puntos porcentuales, a su vez los ingresos totales también se incrementaron de \$ 2.321.459,66 en el año 2019 a \$ 2.376.427,52 para 2020 teniendo un crecimiento de 2,37 pp en otras palabras el DTN creció de 28,52% a 33,75% en el cual se tiene un cambio porcentual de 18,34 pp, es importante recordar que esta variable tiene un efecto inverso en la calificación del IDF, es decir 1-DTN, por lo tanto, la calificación de la Dependencia de las Transferencias disminuyó de 71,48% a 66,25% , se encuentra entonces que el departamento del Valle del Cauca presentó un porcentaje mayor de su ingreso total proveniente de las transferencias nacionales.

Por su parte la relevancia de la formación bruta de capital (rFBK) mostró el siguiente comportamiento, la formación bruta de capital aumentó de \$326.442 a \$ 449.119 mostrando un incremento porcentual de 37,58, pero los gastos de inversión disminuyeron de un periodo a otro pasando de \$1.937.326 a \$1.844.387 decreciendo 4,80 pp. esto indica que la relevancia de la

formación bruta de capital (rFBK) aumento de 16,85 en 2019 a 24,35 en 2020, pero no solamente por el aumento neto de la formación bruta de capital, sino también por la disminución del gasto de inversión, esto hace que la fracción que representa FBK sobre los gastos de inversión sea más alta.

En cuanto a la calificación se obtiene de comparar el mejor FBK dentro de la categoría especial otorgándole un 100 y por regla de tres se obtiene la calificación de este departamento, mejorando considerablemente, ya que en el año 2019 era de 42.88 teniendo como referencia de 100 a Antioquia con 39.30 y para 2020 obtuvo la calificación de 71,12 al tener de referencia a Antioquia con 34,24, es importante destacar que aunque el incremento de calificación sea mayor el referente de 2019 era considerablemente mayor que en el 2020.

En el indicador de endeudamiento se puede observar que los activos totales tuvieron un incremento de 10,24 pp al pasar de \$6.306.356 a \$ 6.951.932, los pasivos totales crecieron un 8,49 pp, para 2019 el valle del cauca tenía pasivos por \$ 4.983.173 y en 2020 fueron de \$5.406.011, la variable endeudamiento pasó de 79,02 a 77,76 es decir que tuvo un decrecimiento de 1,59 puntos porcentuales, este indicador tiene un efecto inverso en la medición del IDF por lo que su calificación es 100-Endeudamiento, es decir que al reducir el endeudamiento su calificación final aumenta pasando de 20,98 en 2019 a 22,24 en 2020.

En las medidas de déficit o superávit se encuentra que el ahorro corriente incremento de \$777.110 en 2019 a \$780.148 para el 2020 lo cual representa un cambio de 0,39 pp, sin embargo, el ingreso corriente disminuyó en 6,7 pp porque de \$1.286.970 en 2019 paso a \$1.200.166 en 2020, por lo cual la fracción del ingreso total en 2020 que corresponde al ahorro corriente aumentó, pasando del 60% en 2019 a 65% en 2020.

En el resultado fiscal se observa que el valle del cauca pasa de un déficit de \$56.879 a un superávit de 488.677 un cambio porcentual de 959,16 pp mientras los ingresos totales más

desembolsos pasaron de \$2.321.460 a \$2.376.428 con un cambio porcentual de 2,37 pp, se encuentra que el balance primario pasó de -2,45% a 20,56% disminuyendo la calificación de 100 en 2019 a 20 en 2020.

Pasando ahora a las variables de gestión financiera, se comienza por mirar la capacidad de programación y ejecución de ingresos (CPE) en la cual los recaudos se decrecieron de \$1.215.540 e 2019 a \$1.095.325 lo cual equivale a un cambio porcentual de 10 pp mientras que el presupuesto inicial en 2019 fue de \$1.186.731 y en 2020 fue de \$1.238.479 aumentando 4 pp, por lo cual el CPE disminuyó de 102,43% a 88,44%.

Capacidad de ejecución del gasto de inversión (CEI) se observa un crecimiento en el componente de pagos de 2,13 pp al aumentar de \$1.659.316 a \$1.694.692 y por su parte los compromisos disminuyeron de 1.868.478 en 2019 a 1.824.773 en 2020, en general el CEI aumentó en 4,58 pp ya que para el año 2019 el CEI era de 88,81% y en 2020 fue de 92,87% al ser un indicador inverso su calificación es de 100- CEI por lo tanto aumentó su calificación de 80 en 2019 a 100 en 2020.

Y por último, se obtiene el nivel de holgura para el valle del cauca el cual mide el límite de gasto establecido por la ley 617 de 2000 y lo compara con una razón de los gastos de funcionamiento/ Ingresos de libre destinación. El Valle del cauca al ser un departamento de categoría especial encuentra que la máxima porción del ingreso de libre destinación que puede usar para gastos de funcionamiento es de 50% según lo establecido en la ley, la holgura del departamento en el año 2019 fue de 11% mientras que en el año 2020 fue de 12% de holgura.

#### **4.1.2 Cundinamarca**

Continuando con el análisis de comportamiento realizado a través de los indicadores para el departamento de Cundinamarca, se evidencia que en comparación a la vigencia 2019 los

ingresos disminuyeron en 6,7 puntos porcentuales, pero la participación de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) Ley 715 de 001 y otras transferencias incrementó; ahora representan el 40,8% de los ingresos, frente a un 37% en el año 2019. Lo anterior, pone en evidencia un aumento en la importancia que tienen las transferencias que realiza la Nación dentro de los ingresos que tiene el ente territorial. Entonces, a mayor dependencia del SGP menor va hacer el indicador de desempeño fiscal del departamento ya que la satisfacción de las necesidades requiere una cierta intervención del ente central debido a que el departamento no genera suficientes recursos para hacerlo, pasando de una calificación del 62,95 a una de 59,13.

El indicador de magnitud de la inversión pública permite cuantificar el grado de inversión que hace el Departamento respecto del gasto total. Este indicador señala que para el año 2019, el total de inversión ejecutado alcanzó un 31,25% con relación al gasto total, que para el año 2020 disminuyó a un 28,47% lo que significa que comparado al año anterior el manejo de los recursos que van destinados a Inversión Social fue menos eficiente.

En este punto es importante resaltar que a pesar de que la relación entre la magnitud de la inversión y la calificación del índice es positiva y directa; para el caso de Cundinamarca, no es así, pues la calificación realizada en los dos periodos aquí analizados es calculada con base en el departamento de la categoría que mayor formación bruta de capital desarrolle, de esa manera, en el año 2019 y 2020 Cundinamarca es comparado con Antioquia, pues fue el departamento de la categoría 4 (a la que pertenece Cundinamarca) que mayor inversión obtuvo en los dos años.

De esta manera, para calcular la calificación del IDF en el año 2019 se compara la inversión realizada por Cundinamarca que corresponde al 31,25% respecto a la realizada por Antioquia que fue del 39,30%. Para el año 2020, se compara la inversión realizada por Cundinamarca del 28,47% comparada a la de Antioquia del 34,24%. Dado lo anterior, se puede concluir que la distancia que

existe entre la inversión realizada por Cundinamarca y Antioquia en el año 2020 es más pequeña que la diferencia que existía en el año 2019. Por esto, se puede concluir que para el año 2020 Cundinamarca mejoró su nivel de inversión y por ende obtuvo una mejor calificación en el IDF.

El indicador de endeudamiento de las entidades territoriales es entendido como la proporción de sus pasivos con relación a sus activos. Es una medida de liquidez, por lo cual su relación con la calificación del índice es inversa, es decir, entre menor endeudado este el departamento mayor calificación se otorga al IDF del mismo. Para el caso de Cundinamarca, la calificación del IDF mejoró pasando de 18,9 a una calificación de 20,7 debido a que su endeudamiento se redujo en 2,2 puntos porcentuales. Lo anterior quiere decir que, la entidad territorial es más eficiente y por ende su nivel de deuda es menor.

El indicador de nivel de capacidad de ahorro permite analizar la solvencia financiera de los entes territoriales, es decir, mide la capacidad que tiene el departamento para hacer frente a sus obligaciones financieras y para generar excedentes propios que se destinen a inversión. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que el ente territorial genere ahorro. Para el año 2020, el nivel de ahorro de Cundinamarca aumentó en 6,42 puntos porcentuales, lo que impacta positivamente este indicador de desempeño.

El indicador de situación fiscal del departamento mide la proporción entre el resultado fiscal (déficit o superávit) y el ingreso total de la entidad territorial. Para el año 2020, Cundinamarca pasó de estar en un déficit de \$27.460 millones de pesos (gasto excesivo en relación con el ingreso) a un superávit de \$219.278 millones, lo cual evidencia una falla en la ejecución del departamento, pues un superávit excesivo también da cuenta de la baja capacidad de ejecución de la entidad territorial, lo cual disminuye su calificación de 100 a 80.

Pasando ahora al análisis de las variables de gestión financiera territorial para el departamento de Cundinamarca, se inicia analizando el indicador que mide la capacidad de programación y ejecución de ingresos tributarios y no tributarios de la ET. De esta manera, se busca medir la capacidad que tienen las entidades para realizar una planeación adecuada de estos, para ello se revisa la proporción entre el recaudo y el presupuesto inicial (corresponde al que se presenta y aprueba por la Asamblea). De la misma manera, demuestra la capacidad de la entidad de gestionar bien dichos recursos y de llevar a cabo estrategias para cumplir con su presupuesto. Su calificación se basa en la lógica de que estos dos momentos presupuestales deben converger.

Para el año 2019, el presupuesto del departamento era de \$1.343.558 millones y el recaudo que se ejecutó fue de \$1.417.259, es decir, que la capacidad de ejecución de la entidad fue del 105,49%. Lo anterior, quiere decir que a pesar de que el recaudo no coincide con el presupuestado la entidad territorial obtuvo más ingresos de lo planeado.

Diferente fue para el año 2020, donde el recaudo de la entidad fue menor a lo presupuestado. Dado que el presupuesto era de 1.358.008 millones y lo que la entidad logró ejecutar fue de 1.229.742 millones. Lo anterior, establece que la capacidad de ejecución del departamento decreció, pasando al 90,55%, lo cual tiene un impacto negativo en la calificación del IDF para Cundinamarca.

El indicador de Capacidad de Ejecución del Gasto de Inversión mide la proporción entre el pago y el compromiso, con el objetivo de que los compromisos que adquieran las entidades territoriales durante cada año sean ejecutados en la misma vigencia. Para el año 2019, la diferencia entre el valor de los compromisos (\$1.993.753) y el de los pagos (\$1.895.936) fue tan solo del 4,91%, es decir, que la capacidad de ejecución del gasto de inversión fue del 95,09% lo cual

impactó de una manera positiva al indicador, dando una calificación del 100 al departamento de Cundinamarca.

En contraste a esto, en el año 2020 la diferencia entre los compromisos y los pagos fue mayor, 13,74%, lo cual indica que la capacidad de ejecución del gasto de Cundinamarca fue menor (86,26%) y por ende el impacto en la calificación del índice es negativo, lo cual disminuye la calificación a 80.

Por último, se debe analizar el nivel de holgura, el cual mide la eficiencia en el gasto de funcionamiento de la entidad territorial, además de evaluar el cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000. Cundinamarca, es un departamento de categoría especial y por ello la máxima porción del ingreso de libre destinación que puede usar para gastos de funcionamiento es del 50%. Para el año 2019, el nivel de holgura fue del 15% mientras que para el año 2020 fue del 11%.

#### **4.1.3 Córdoba**

Para el caso de Córdoba, las transferencias nacionales y los recursos del Sistema General de Participaciones pasaron de representar el 73,15% de los ingresos totales a representar el 76,06%, lo cual indica que los recursos propios de la entidad son menores, lo cual tiene un impacto negativo en la calificación del índice para el año 2020, presentando una disminución de 10,8 puntos en su calificación.

En inversión, para el año 2019 se destinaba el 16,20% del gasto total de inversión a financiar formación bruta de capital fijo, tendencia que cambió para el año 2020, donde se destinó tan solo el 11,50% del gasto total. A pesar de este comportamiento y teniendo en cuenta que la formación bruta de capital fijo (FKB) tiene un impacto directo en la calificación del índice, en este caso la calificación debería ser mayor, a pesar de esto, no es así. Para calcular la calificación del IDF en el año 2019 se compara la inversión realizada por Córdoba que corresponde al 16,20%

respecto a la realizada por Atlántico que fue del 39,72%. Para el año 2020, se compara la inversión realizada por Córdoba que corresponde al 11,50% comparada a la ejecutada por el departamento de Caldas que correspondió al 28,11%. Analizando el comportamiento anterior, se puede concluir que la distancia que existe entre la inversión realizada por Córdoba y la inversión realizada por Caldas (que es el departamento que más inversión ejecutó en el año 2020) es más pequeña que la diferencia que existía en el año 2019 cuando se compara la inversión realizada por Córdoba con la máxima ejecutada por Atlántico. Dado lo anterior, se puede concluir que para el año 2020 Córdoba mejoró su nivel de inversión, pues, este estuvo más cerca del máximo ejecutado por otro departamento y por ende obtuvo una mejor calificación en el IDF. (eso sí se puede comparar, pues no son de la misma categoría y pues no se pueden comparar sus niveles de inversión porque son departamentos diferentes en cantidad de población y nivel de ingresos)

Al analizar el indicador de deuda, se evidencia que hay mayor endeudamiento de largo plazo para el año 2020, presentando un incremento de 23,7 puntos porcentuales comparado al periodo del 2019. Al estar más endeudado, la calificación del IDF para el departamento de Córdoba es menor.

El nivel de ahorro corriente con relación al ingreso corriente del departamento se elevó 3,7 puntos porcentuales, pasando del 41,22% al 42,78%. Dado este comportamiento, la calificación del IDF aumenta, pues, el departamento está en la capacidad de liberar mayores excedentes para financiar inversión, funcionamiento y realizar pagos de interés de deuda.

El resultado fiscal del departamento pasó de estar en un déficit del 1,42% en el año 2019 con relación a sus ingresos totales. Este resultado negativo es característico del año que se evalúa, donde se presentaron mayores niveles de gasto de acuerdo con el comportamiento histórico de este indicador. Para el año 2020, el departamento logró un superávit del 18,79%. Al observar este

resultado, se esperaría que la calificación del IDF aumentará, sin embargo, al haber un superávit tan grande se entiende que la capacidad de ejecución de la entidad territorial es baja y por ende su calificación en vez de aumentar, disminuye.

En cuanto a los indicadores que evalúan la gestión financiera del territorio se analiza en primer lugar la capacidad de programación y ejecución de ingresos de esfuerzo propio (tributarios y no tributarios). Para el año 2019 el recaudo fue menor al presupuesto inicial incumpliendo en \$25.626 millones, situación que empeoró para el 2020, donde se incumplió en \$39.242 millones. Lo anterior, tiene un impacto negativo en la calificación del índice, pues esto indica que el departamento no tiene buena capacidad a la hora de presupuestar sus ingresos tributarios y no tributarios.

En cuanto a la ejecución de los gastos de inversión, para el año 2019 los pagos representan el 95,68% de los compromisos del departamento, mientras que para el año 2020 estos representan el 94,60%. Lo cual indica que el departamento es menos eficiente para ejecutar los recursos comprometidos para inversión, impactando negativamente la calificación del IDF para esta ET.

En resumen, para el año 2020 los indicadores de capacidad de programación y ejecución de los ingresos y de la inversión demuestran menores capacidades en términos de planeación financiera, ya que tanto su recaudo como sus pagos presentan mayor divergencia con su presupuesto definitivo y sus compromisos respectivamente.

Por último, se debe analizar el nivel de holgura, el cual mide la eficiencia en el gasto de funcionamiento de la entidad territorial, además de evaluar el cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000. Para el año 2019, el nivel de holgura del departamento fue del 11,96% mientras que para el año 2020 fue del 6,07%.

#### 4.1.4 Atlántico

Para el departamento de Atlántico se observa que en el año 2019 las transferencias nacionales recibidas fueron de \$418.424, para el 2020 esta misma transacción para el departamento fue de \$423.924 lo cual representa un incremento porcentual de 1,31 pp. Por otro lado, los ingresos totales del departamento decrecieron en 7.98 pp. En el año 2019 fueron de \$1.204.619 mientras en el 2020 percibieron ingresos totales de \$1.108.479. La Calificación de la DTN en el año 2019 fue de 65,27% reduciéndose en 5.38 pp con respecto a 2020 donde la calificación fue de 61.76%.

La relevancia de la formación bruta de capital fijo (rFBK) decreció en 45.70 pp entre 2019 y 2020, en el año 2019 Atlántico obtuvo calificación de 100 en esta variable ya que fue el mejor de la categoría primera con una puntuación de 39.72, mientras que en el año 2020 su rFBK disminuyó a 21.57 y el mejor de su categoría fue Meta con 59.01 al analizar el comportamiento de los componentes de esta variable se encontró una reducción de 58.11 pp en la formación bruta de capital pasando de \$494.284 en 2019 a \$207.032 en 2020, por su parte los gastos de inversión también se redujeron en 22.86 pp ya que para 2019 el departamento tuvo cifras de \$1.244.369 y en 2020 solo destinó \$959.863 para cubrir estos mismos gastos.

En cuanto a la medición del endeudamiento los pasivos totales del departamento tuvieron un incremento de 10.25pp ya que en 2019 fueron \$1.608.366, en 2020 este mismo componente fue de \$1.773.273. Los activos totales del departamento en 2019 eran de \$3.822.188 teniendo un incremento de 8.22 pp para 2020 donde alcanzaron la cifra de \$4.136.489, el endeudamiento de Atlántico pasó de 42.08% en 2019 a 42.87% en 2020 y su calificación disminuyó en 1,36pp al decrecer de 57.92 a 57.13 en 2020.

Para las medidas de déficit y superávit del departamento se observó que el ahorro corriente disminuyó en 12.05 pp al pasar de \$496.385 en 2019 a \$436.577 en 2020, por su parte los ingresos

corrientes también se redujeron, en el año 2019 esta cifra era de \$727.123 y para 2020 fue de \$641.056 teniendo una reducción de 11.84 pp. La medida de AC no presentó mayor variación pese a esto ya que decreció en solo 0.24 puntos porcentuales entre los 2 años estudiados siendo en 2019 de 68.27 y en 2020 de 68.10.

El balance primario tuvo una gran variación al pasar de un déficit de \$142.478 en 2019 a un superávit de \$188.264 en 2020 según los datos presentados por el DNP, en el análisis realizado se encontró una variación negativa de 232,13 pp, el otro componente que es ingresos más desembolsos tuvo un decrecimiento de 7.98pp ya que en 2019 fueron de \$1.204.619 y en 2020 fue de \$1.108.479, pasando de una calificación de 100 en el año 2019 a 40 en 2020.

Una vez analizado el componente fiscal que representa el 80% del IDF pasamos a estudiar el comportamiento de las variables que miden el 20% restante las cuales miden la capacidad de ejecución y programación del ente territorial.

La primera de estas variables es la Capacidad de programación y ejecución de ingresos CPE, que mide la capacidad de programación del departamento y corresponde a la fracción del presupuesto inicial de la entidad y el recaudo que logra este mismo, Atlántico en 2019 tenía un presupuesto inicial de \$614.403 y tuvo un recaudo de \$675.521 teniendo un CPE de 109.95% y una calificación de 100 ya que la diferencia entre el CPE y el 100% fue menos del 10% de diferencia en valor absoluto, mientras que para el año 2020 el departamento tenía un presupuesto de \$680.935 y el recaudo de este periodo fue de \$625.841 y el CPE fue de 91.91%, como la diferencia entre el 100% y el puntaje obtenido es del 10% , su calificación en 2020 es de 100, por lo cual no hubo variación.

La segunda de las variables que mide la responsabilidad del ente territorial en estos aspectos es la Capacidad de ejecución del gasto de Inversión (CEI) el primer componente de esta

variable es Pagos la cual tuvo un decrecimiento de 21.71 pp ya que para 2019 era de \$908.530 y en 2020 fue de \$711.309, el segundo componente es compromisos la cual también se redujo considerablemente ya que se redujo de \$1.116.359 en 2019 a \$916.200 en 2020 y su calificación paso de 80 en 2019 a 60 en 2020.

En cuanto al nivel de holgura como se ha explicado en los anteriores departamentos corresponde al máximo nivel de gasto de funcionamiento que establece la ley 617 del 2000, para la categoría primera es de 55% y la diferencia entre la porción de los ingresos de libre destinación que se usan para solventar los gastos de funcionamiento, Atlántico no tuvo variación en este aspecto ya que tanto para 2019 como 2020 la holgura del departamento fue de 28%.

Para finalizar este análisis se puede observar que gran parte del descenso de categoría que tuvo este departamento se podría ver explicado en la gran disminución que tuvo la relevancia de la formación de capital ya que paso de ser el referente de su categoría a ser uno de los últimos en el periodo siguiente. Si bien las demás variables tuvieron variaciones ninguna fue tan alta como la del rFBK que fue casi la mitad de lo obtenido el año anterior.

## 5 Conclusiones

Para finalizar es importante recalcar que el índice de desempeño fiscal mide el uso eficiente de los recursos públicos, pero solo en las variables que lo componen, en esta investigación se pudo observar el desconocimiento que existe en los funcionarios públicos de los entes territoriales, los cuales no saben con certeza que evalúa el índice, ni tienen en cuenta la retroalimentación realizada por el DNP en el visor de los resultados esto se debe en gran medida a la falta de divulgación que existe por parte del ente evaluador y que es parte de los objetivos del índice ya que así lo exige la ley.

Parte de la motivación de realizar la presente investigación era mirar las implicaciones de este indicador en la toma de decisiones de la agenda pública y las implicaciones que tiene el mismo para los entes territoriales cuando se mejora o empeora la calificación del índice, podemos concluir que el indicador no tiene ningún efecto o sanción a los entes que disminuyan la calificación y parte del desconocimiento mencionado anteriormente ha llevado a que el índice de desempeño fiscal sea una medición mediática y reputacional, cuando las calificaciones son buenas los alcaldes y gobernadores salen a los medios de comunicación a elogiar el buen uso de los recursos, pero cuando las calificaciones son negativas estas pasan desapercibidas.

Se encontró que los entes territoriales pueden mejorar sus calificaciones, disminuyendo la dependencia de las transferencias de la nación, otra de las variables fundamentales para tener un alto índice de desempeño fiscal es tener una alta relevancia de la formación bruta de capital, en otras palabras, mejorando la inversión en activos duros, es fundamental que los entes territoriales tengan finanzas saludables es por ello por lo que tener baja deuda aumenta la calificación del índice.

En cuanto al 20% de gestión territorial encontramos que los entes territoriales que tienen mejor capacidad para programar sus ingresos y ejecutar los compromisos adquiridos obtienen mejor calificación, en cuanto a la holgura, cumplir con el límite de gasto que plantea la ley les asegura una buena calificación, sin embargo, entre más holgura exista mejor para el departamento o municipio.

Es importante plantear el aumento del porcentaje que tiene la gestión territorial, ya que es esta parte la que mide realmente la eficiencia del ente territorial en cuanto a ejecución y programación, es allí donde está el desempeño realmente que tienen los mandatarios locales, ya que en la parte fiscal se pueden arrastrar resultados de vigencias anteriores y esto nublaría la buena o mala gestión en el periodo evaluado.

## Referencias

- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Cepal. <https://bit.ly/3lvuMRP>
- Cohen, N. y Gomez, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué?: la producción de los datos y los diseños*. Editorial Teseo.
- Congreso de Colombia (6 de octubre de 2000). Ley 617 de 2000. Diario Oficial No. 44.188. Función publica. <https://bit.ly/32ItjkD>
- Del Valle, M. y Galindo, A. (2010). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/2ZMx73c>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). Medición Nuevo Índice de Desempeño fiscal territorial. DPN. <https://bit.ly/31rHIkS>
- DNP. (2020). Agenda. ¿Qué es el IDF?. DNP. <https://bit.ly/3dewmDb>
- DPN. (2002). *Documento Conpes 3165. Resultados de la gestión fiscal de Departamentos y Municipios año 2000*. DPN. <https://bit.ly/3IjpEKG>
- Iregui, A., Ramos, J. y Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Banco de la Republica. <https://bit.ly/3lwmOb9>
- Sampiere, R., y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill.
- Sanchez, F. (2008). *La descentralización en Colombia: El desempeño fiscal de las entidades subnacionales*. Informe Final, Banco Interamericano de desarrollo. <https://bit.ly/3Dmnhmm>
- Sanchez, J. (2011). *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia*

Uriel, E. (2014). *Metodología para identificar las variables significativas que optimizan el desempeño fiscal de los municipios de Antioquia*. Universidad EAFIT.

Vega, J. (2013). *Evolución del índice de Desempeño Fiscal de los Departamentos en Colombia* [Trabajo Grado, Universidad Militar Nueva Granada]. Repositorio Unimilitar.  
<https://bit.ly/3pppTuH>