

1-1-2007

# Análisis financiero para el departamento de Cundinamarca entre 2001 y 2004 con base en el programa de fortalecimiento institucional territorial

Ricardo Colorado Restrepo

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

---

## Citación recomendada

Colorado Restrepo, R. (2007). Análisis financiero para el departamento de Cundinamarca entre 2001 y 2004 con base en el programa de fortalecimiento institucional territorial. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/353>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**ANÁLISIS FINANCIERO PARA EL DEPARTAMENTO DE  
CUNDINAMARCA ENTRE 2001 Y 2004 CON BASE EN EL  
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
TERRITORIAL**

**Ricardo Colorado Restrepo**

Código: 10961224

Trabajo de grado para optar al título de Economista

**Asesor**

**Carlos Arturo Vanegas**

Universidad de La Salle  
Facultad de Economía  
Bogotá, Mayo de 2007

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN.....	7
<b>1 ANTECEDENTES Y DISPOSICIONES LEGALES.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 HACIENDA PÚBLICA.....</b>	<b>10</b>
1.1.1 <i>Hacienda pública neutral</i> .....	11
1.1.2 <i>Óptimo de pareto</i> .....	11
1.1.3 <i>Elección pública</i> .....	12
<b>1.2 DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>12</b>
1.2.1 <i>Descentralización política</i> .....	14
1.2.2 <i>Descentralización administrativa</i> .....	14
1.2.3 <i>Descentralización fiscal</i> .....	15
1.2.4 <i>La descentralización en Colombia</i> .....	15
<b>1.3 MARCO LEGAL .....</b>	<b>18</b>
1.3.1 <i>Constitución política de Colombia</i> .....	19
1.3.2 <i>Ley 60 de 1993</i> .....	20
1.3.3 <i>Ley 617 de 2000</i> .....	20
1.3.4 <i>Acto Legislativo 01 de 2001</i> .....	21
1.3.5 <i>Ley 715 de 2001</i> .....	22
1.3.6 <i>Ley 781 de 2002</i> .....	23
<b>2 EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 ESTRUCTURA FINANCIERA DEL DEPARTAMENTO .....</b>	<b>24</b>
2.1.1 <i>Estructura orgánica</i> .....	25
2.1.2 <i>Métodos</i> .....	28

<b>3 ANÁLISIS DE LAS FINANZAS TERRITORIALES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 INGRESO.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 GASTO.....</b>	<b>35</b>
<b>3.3 SITUACIÓN PRESUPUESTAL.....</b>	<b>39</b>
<b>3.4 INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL LEY 617 DE 2000 ..</b>	<b>42</b>
<b>3.5 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO.....</b>	<b>46</b>
<i>3.5.1 Análisis de indicadores .....</i>	<i>47</i>
<b>4 ANÁLISIS DE RESULTADOS .....</b>	<b>51</b>
<b>5 CONCLUSIONES.....</b>	<b>54</b>
<b>6 RECOMENDACIONES .....</b>	<b>57</b>
<b>7 REFERENCIAS CONSULTADAS .....</b>	<b>58</b>
<b>8 ANEXOS .....</b>	<b>61</b>

## ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS, GRÁFICOS Y ANEXOS

### TABLAS

Tabla N° 1	Deflactor implícito del PIB	30
------------	-----------------------------	----

### CUADROS

Cuadro N° 1	Presupuesto de ingresos de Cundinamarca: 2001-2002	32
Cuadro N° 2	Presupuesto de ingresos de Cundinamarca: 2003-2004	34
Cuadro N° 3	Presupuesto de gastos de Cundinamarca: 2001-2002	36
Cuadro N° 4	Presupuesto de gastos de Cundinamarca: 2003-2004	38
Cuadro N° 5	Ejecución presupuestal	40
Cuadro N° 6	Indicadores de desempeño fiscal	42
Cuadro N° 7	Indicadores capacidad de endeudamiento	48

### GRÁFICOS

Gráfico N° 1	Organigrama Secretaría de Planeación	26
Gráfico N° 2	Organigrama Secretaría de Hacienda	27
Gráfico N° 3	Composición del presupuesto de ingresos año 2001	31
Gráfico N° 4	Composición del presupuesto de ingresos año 2002	32
Gráfico N° 5	Composición del presupuesto de ingresos año 2003	33
Gráfico N° 6	Composición del presupuesto de ingresos año 2004	34
Gráfico N° 7	Composición del presupuesto de gastos año 2001	35
Gráfico N° 8	Composición del presupuesto de gastos año 2002	36
Gráfico N° 9	Composición del presupuesto de gastos año 2003	37
Gráfico N° 10	Composición del presupuesto de gastos año 2004	38
Gráfico N° 11	Ejecución presupuestal	41
Gráfico N° 12	Capacidad de endeudamiento	50

### ANEXOS

Anexo N° 1	Organigrama general Departamento de Cundinamarca	61
------------	--------------------------------------------------	----

## RESUMEN

En el proceso de descentralización que se lleva a cabo en Colombia, se han establecido los programas de fortalecimiento institucional territorial con el fin de aumentar la capacidad de gestión en las entidades territoriales enmarcado dentro de los programas de ajuste fiscal, de esta manera se efectúa un análisis de cuál ha sido el efecto de éstos en las finanzas territoriales en el Departamento de Cundinamarca entre el año 2001 al 2004. Se realizó una revisión teórica y legal del tema expuesto y se tomó como base para el análisis el documento publicado por el DNP en el 2003 “Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales”, el cual brinda las herramientas necesarias para el análisis en el ámbito financiero. En consecuencia, alcanzando un conocimiento detallado de la situación financiera del departamento, el impacto que han tenido estos programas en las finanzas del departamento es positivo, y deja en claro que si se lleva a cabo un adecuado proceso de descentralización fiscal dentro de los lineamientos legales, se obtiene como resultado una sostenibilidad financiera y mayor grado de autonomía fiscal.

Palabras clave: Descentralización fiscal, finanzas públicas, presupuesto, endeudamiento.

## **ABSTRACT**

In the process of decentralization that is carried out in Colombia, the programs of territorial institutional invigoration have settled down with the purpose of increasing the administration capacity in the territorial entities framed inside the fiscal adjusting programs, this way it is carried out an analysis of which it has been the effect of these in the territorial finances in the Department of Cundinamarca among the year 2001 at the 2004. One carries out a theoretical and legal revision of the exposed topic and I take like base for the analysis the document published by the DNP in the 2003 "Techniques for the analysis of the economic and financial administration of the territorial entities", which offers the necessary tools for the analysis in the financial environment. In consequence, reaching a detailed knowledge of the financial situation of the department, the impact that they have had these programs in the finances of the department is positive, and it leaves in undoubtedly if it is carried out an appropriate process of fiscal decentralization inside the legal limits, it is obtained a supporting financial and bigger grade of fiscal autonomy as a result.

Key words: fiscal Decentralization, finances publish, presupposed, indebtedness.

JEL Classification: G28; H30; R51

## INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos que ha hecho el gobierno central para darle una mayor autonomía fiscal a los entes territoriales, se evidencian en los programas de fortalecimiento institucional territorial, donde se pretende profundizar la descentralización fiscal tanto a nivel departamental como municipal.

En esta investigación se estudia financieramente el departamento de Cundinamarca entre 2001 y 2004, con el fin de evaluar cual ha sido el efecto de estos programas financiados con recursos establecidos en la Ley 781 de 2002, en las finanzas territoriales del departamento.

El proceso de descentralización en Colombia se da por la necesidad de un cambio en el modelo de desarrollo centralizado, que concentró las actividades del Estado, creando una dependencia de los entes territoriales, donde: “el modelo fue incapaz de contrariar las ancestrales disparidades regionales e intra regionales y reprodujo un esquema de centro periferia a nivel nacional” (Estudio de competitividad, 1978:48).

De esta manera se hacia evidente redefinir las funciones a este nivel, que fueran consecuentes con el proceso de descentralización, y se promulgaron normas que le conferían a los departamentos y sus autoridades la función de “gerente del desarrollo regional” (Decreto 1222 de 1986).

Así el gobierno nacional crea una serie de programas de Ajuste Fiscal con los cuales busca aplicar correctivos urgentes dirigidos al fortalecimiento y modernización de su estructura administrativa e institucional con el fin de profundizar el proceso de descentralización, dando paso entre otras, a la Ley 781 de 2002.

Esta investigación se realiza con el fin de analizar los efectos de las políticas de



descentralización que se llevan a cabo en Colombia, específicamente lo que concierne a los programas de fortalecimiento institucional, y en qué medida estos contribuyen con el desarrollo financiero del Departamento de Cundinamarca. Se trata de determinar si las disposiciones legales actuales contribuyen al fortalecimiento institucional territorial y cómo se pueden aplicar para un mejor aprovechamiento de los recursos otorgados en el programa.

En particular, el Departamento de Cundinamarca presenta una situación financiera estable en el período analizado, y los compromisos de ajuste fiscal consagrados en la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la Ley 715 de 2001, como parte activa de los programas de fortalecimiento institucional, orientaron las finanzas del Departamento hacia un nivel óptimo de solvencia y sostenibilidad, sin embargo se puede inferir una baja capacidad en la ejecución de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones en inversión social y una debilidad en el endeudamiento a largo plazo.

La metodología que se utilizó para el desarrollo de la investigación se fundamentó en las técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales, documento publicado por el Departamento de Planeación Nacional en el 2003, los hallazgos anteriormente mencionados se obtuvieron después de analizar la situación financiera del Departamento, durante el período 2001 a 2004.

El informe consta de cinco secciones, de las cuales la primera esta compuesta por la introducción, y una descripción de los antecedentes de hacienda pública y descentralización incluyendo el marco legal en el cual se fundamenta el proceso de descentralización fiscal en Colombia y la presente investigación. En la segunda sección se realiza una breve reseña del proceso de descentralización fiscal en el Departamento de Cundinamarca, y se describe la composición de su estructura financiera. En la tercera parte se realiza el análisis de las finanzas territoriales del Departamento, ingreso, gasto, situación presupuestal y la capacidad de

endeudamiento. En la cuarta parte se elabora la exploración de los resultados obtenidos en la construcción de indicadores y por último, se plantean las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

# 1 ANTECEDENTES Y DISPOSICIONES LEGALES

## 1.1 HACIENDA PÚBLICA

La hacienda pública tiene dos enfoques: uno dogmático y uno positivo, en el primero se analizan las finanzas públicas a partir de los objetivos deseables, como lo son una estructura tributaria conveniente y la manera de ejecutar el gasto público; el segundo hace un análisis con un enfoque de cómo pasan las cosas en las finanzas públicas en la vida real, como buscar alguna correlación entre grupos de presión de una sociedad determinada y el patrón del gasto público de dicha sociedad, o el comportamiento electoral que pueden tener diversos estratos influenciados por las cargas impositivas, estos dos enfoques aportan elementos valiosos para una mejor comprensión de las finanzas públicas ya que son considerados complementarios.

En una economía de mercado, una importante cantidad de bienes y servicios se ofrecen a través del sistema de precios y del juego permanente de la oferta y la demanda, dentro de este esbozo de bienes y servicios suministrados por el mercado opera el principio de la exclusión, según el cual, “cuando un consumidor no está dispuesto a pagar por un bien o servicio el precio que el mercado ha señalado, se le excluye de la posibilidad de adquirir dicho bien o beneficiarse del correspondiente servicio” (Restrepo, 2000:25).

Existe un grupo de bienes y servicios que no pueden ser suministrados por el sistema de precios, o si se suministran de esta manera resulta ineficiente, dichos bienes son conocidos como bienes colectivos, objeto central de las finanzas públicas. Se da también un fenómeno conocido en la economía a causa de estos bienes llamado externalidades.

Según Musgrave (1976) se pueden distinguir dos tipos de bienes colectivos: necesidades sociales y bienes meritorios, el primero dispone de dos

características principales, el principio de la indivisibilidad, y que no están sometidas al principio de la exclusión, los bienes meritorios los define como aquellos que se consideran tan meritorios que su satisfacción se hace a través del presupuesto público.

### **1.1.1 Hacienda pública neutral**

El principio de la Hacienda pública neutral según Restrepo (2000) considera que las finanzas públicas tienen como objetivo incorporar el menor número de alteraciones en la actividad económica de la distribución de la renta y del ingreso nacional.

Cumpliendo de esta manera el primer principio de la tributación de acuerdo con Stiglitz (1998), donde la eficiencia económica en un sistema tributario no debe interferir en la generación de empresas, ni interferir en las actividades económicas.

### **1.1.2 Óptimo de Pareto**

Según el análisis realizado por Restrepo dicho concepto también es conocido como el óptimo paretiano desarrollado por Wilfredo Pareto , “quien postula el principio según el cual el bienestar colectivo estaba preservado de manera óptima cuando se dejaban obrar a plenitud las fuerzas del mercado y se establecía el menor tipo de interferencias” (Restrepo, 2000:29).

Se dice que una distribución de riqueza que es paretiano-preferida a otra cuando alguno de los individuos ha visto aumentada su utilidad, sin que haya disminuido la de ningún otro, todo cambio en el que algún individuo obtiene más utilidad sin que disminuya la utilidad de ningún otro. Realizando sucesivos mejoramientos paretianos se alcanzará una situación óptima. Un óptimo paretiano es una situación en la que nadie puede conseguir un aumento en su utilidad total sin que ello implique disminución en la utilidad de otro.

### **1.1.3 Elección pública**

La teoría de las escogencias públicas (public choices) formulada por James Buchanan (1973) argumenta que: “en las democracias contemporáneas hay la tendencia para que el ejercicio de la simple mayoría en las votaciones de los parlamentos conduzca a ineficiencias, a establecer privilegios injustificados y, en fin, a que las mayorías les terminen imponiendo a las minorías gravámenes injustificados”.

Para evitar estas inequidades no puede dejársele solamente a las votaciones la responsabilidad de mantener la equidad y la capacidad redistributiva dentro de una democracia, si no que hay que adoptar unos límites constitucionales.

Como por ejemplo exigir mayorías más cualificadas, tratándose de decisiones fiscales delicadas, como lo son exenciones o privilegios tributarios, para evitar, que al final se paguen con más impuestos establecidos al colectivo para cubrir los costos de dichos subsidios.

También puede tratarse con normas constitucionales que establezcan un equilibrio presupuestal, o una norma que disponga la racionalización del gasto, que especifique el ingreso con el cual se financia.

## **1.2 DESCENTRALIZACIÓN**

La descentralización se define como: “Un proceso integral que trata de traspasar, tanto la toma de decisiones como la financiación, a un ente administrativo más pequeño que existe en un momento dado”. (Scarpaci, Joseph L, 1991:22).

En la Descentralización Tributaria las diferencias de riqueza y desarrollo es evidente entre las regiones que conforman un país, lo que hace buscar la equidad fiscal, como objetivo principal del proceso de descentralización debe lograr que

los entes territoriales financien sus requerimientos de asignación con recursos generados al interior de sus jurisdicciones y a través del máximo esfuerzo fiscal que sea compatible con su nivel de riqueza.

De acuerdo con la teoría de la asignación impositiva:

La determinación de una estructura tributaria para los niveles intermedios de gobierno debe concebirse como un asunto más de estrategia que de dogmatización. Mientras existen impuestos que son claramente de nivel central e impuestos que lo son de nivel local, los tributos de nivel intermedio deben establecerse siguiendo los criterios que sustentan los otros niveles. Por ejemplo, si un impuesto grava una base móvil, no debería ser establecido en el ámbito local. Sin embargo, si el grado de movilidad de dicha base no supera la órbita regional, la misma deberá ser gravada por los niveles intermedios (Restrepo, 2000:22).

El sistema tributario debe ser más estratégico, y los impuestos de nivel intermedio se sustentan con los criterios del nivel central y local, así están más acorde con la base gravable y su movilidad.

La descentralización deberá orientarse por un conjunto de iniciativas que busquen: propiciar el desarrollo competitivo, equitativo, sostenible y gobernable de los territorios, estimular la participación y la transparencia, continuar con los procesos de racionalización del gasto público territorial y con la sostenibilidad del proceso de ajuste fiscal que garantice la viabilidad de los Departamentos.

Así, la descentralización busca alcanzar crecimiento económico, distribución equitativa de los ingresos y riqueza, además eficiencia en la asignación de los recursos económicos, en la cual juega un papel muy importante las finanzas territoriales con bases sólidas y sostenibles en el tiempo para lograr alcanzar los objetivos mencionados anteriormente; en Colombia la descentralización como proceso ha tenido diversos énfasis, dentro de los cuales se encuentra el fortalecimiento fiscal de las entidades territoriales y la búsqueda a su favor de

fuentes de financiamiento propias o cedidas por parte de la nación.

### **1.2.1 *Descentralización política***

La descentralización política, se hace evidente en el hecho que las autoridades de los entes territoriales a los cuales se les hará la transferencia de facultades, sean elegidos por los pobladores de la región, y no simplemente designadas por el gobierno central. Las competencias transferidas en la descentralización política serán ejercidas de forma autónoma por los gobernantes locales.

En Colombia se dio este importante paso en materia de descentralización política en el año de 1986, cuando se implementó la elección popular de alcaldes, reforma que le dio más elementos a la ciudadanía para participar en la toma de decisiones de carácter municipal.

Posteriormente la Constitución Política de 1991 introdujo y fortaleció mecanismos como: elección de gobernadores, cabildo abierto, el referendo, la revocatoria de mandato entre otras.

### **1.2.2 *Descentralización administrativa***

El hecho de que se transfieran facultades administrativas a una determinada organización de gobierno local no quiere decir que todo lo que se haga en esa comunidad sea decidido localmente. En última instancia el órgano de gobierno local siempre responderá ante el gobierno central, en éste tipo de descentralización las autoridades encargadas de la administración local pueden ser elegidas por los pobladores o designadas por el gobierno central.

Dicho tipo de descentralización se introduce en Colombia con la Ley orgánica de ordenamiento territorial y por los planes de ordenamiento territorial (P.O.T.), tanto a nivel departamental como municipal, dispuesto en la Constitución Política de

1991, donde se optó por un Estado Unitario, con autonomía política de las entidades descentralizadas territoriales, descentralización administrativa y en el marco de un Estado Social de Derecho.

### **1.2.3 Descentralización fiscal**

En el análisis realizado por Iregui y otros sobre el concepto de Oates sobre descentralización fiscal se dice que teóricamente se habla de descentralización fiscal en toda sociedad donde el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno, el tema de asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de gobierno se conoce como federalismo fiscal. (Iregui, y Otros, 2001:2)

De esta manera la descentralización fiscal es un proceso que se da cuando los gobiernos subnacionales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gastos, en la búsqueda de dar autonomía local y gobernabilidad, para esos entes, fortaleciendo a su vez la responsabilidad fiscal.

En Colombia se viene implantando la descentralización fiscal a partir de una adecuada distribución de recursos y competencias consagradas en el sistema general de participaciones, una mayor autonomía en el manejo de los recursos propios y una nueva reglamentación de la Ley de regalías.

### **1.2.4 La descentralización en Colombia**

La concentración de decisiones que se ha practicado históricamente en Colombia, en consecuencia de mandatos constitucionales y jurídicos, ha permitido que el centro ejerza el dominio financiero, administrativo y político, lo cual afecta negativamente a las zonas urbanas y rurales con acciones migratorias internas, en busca de un mejor bienestar, situación que afecta principalmente la prestación de



servicios públicos que se convierten en ineficientes por la concentración poblacional.

Una de las principales causas del debilitamiento de las finanzas territoriales, es el desarrollo paralelo de una estructura administrativa centralista, donde los departamentos no representan un papel importante, antes de los 80. En ese momento no se elegían los gobernadores por voto popular y su papel era apenas marginal, pues se limitaban a actuar como agentes del gobierno central (Restrepo, Juan Camilo, 2000).

De esta manera se hacía evidente redefinir las funciones a este nivel, que fueran consecuentes con el proceso de descentralización, y promulgaron normas que le conferían a los departamentos y sus autoridades la función de “gerente del desarrollo regional” (Decreto 1222 de 1986).

En el gobierno del presidente Julio Cesar Turbay con el fin de desarrollar el objetivo de descentralización y autonomía regional, trazado por el “plan de integración nacional”, se contrató en el período de 1980 a 1981 la misión de finanzas intergubernamentales en Colombia, que en relación con los propósitos, diagnósticos y recomendaciones respecto a las finanzas territoriales el informe dice:

En los últimos años se ha acentuado el control y dominio del Gobierno nacional sobre los ingresos y gastos públicos. Tal fortalecimiento ha sido causa del debilitamiento de gobiernos departamentales y municipales, que se reflejan en el desbalance fiscal originado de la disparidad entre las necesidades del gasto y la disponibilidad de ingresos tributarios[...] si bien no se pueden eliminar transferencias intergubernamentales, es precisa una reestructuración apropiada de las finanzas locales para reducir la dependencia ante el Gobierno nacional[...] de las finanzas departamentales se destaca una dependencia creciente de las transferencias nacionales, atribuye en gran medida a la baja elasticidad en su sistema fiscal, el traspaso de funciones departamentales básicas de educación y salud a entidades departamentales

manejadas y financiadas por el Gobierno nacional, como los servicios de salud y fondos educativos regionales (Misión de Finanzas Intergubernamentales. Finanzas intergubernamentales en Colombia, DNP, 1981:349).

Lo cual indica que la dependencia de los entes territoriales hacia el nivel central era cada vez mayor, y su debilidad financiera forzaba a un cambio en las finanzas territoriales en busca de aumentar la autonomía y sostenibilidad de los mismos.

Como conclusión del informe, además del diagnóstico, se presentó una serie de estrategias buscando mejorar el propio desempeño fiscal, como también para reformar el sistema de transferencias y ordenamiento institucional.

El análisis de las transferencias y del esfuerzo fiscal propio han desarrollado un principio que dice: “El origen del financiamiento afecta la calidad o la eficiencia del gasto” (Murtra, y Otros, 1983:416).

En consecuencia, los resultados convergen en la necesidad de lograr un mayor grado de autonomía a favor de los entes territoriales, de ésta manera se han venido impulsando una serie de normas jurídicas que se caracterizan por la búsqueda de un mayor grado de descentralización fiscal para Colombia.

Se inició con la promulgación de la Ley 14 de 1983: “Fortalecimiento de fiscos de entidades territoriales”, la Ley 12 de 1986 que permitió reorganizar una de las más importantes transferencias de la Nación hacia municipios y otras entidades, los decretos extraordinarios 1222 y 1333 de 1986 que consagran los códigos de régimen departamental y municipal respectivamente, la Ley 44 de 1990 que dicta normas sobre catastro e impuestos a la propiedad raíz, la Constitución Política de 1991 de conformidad con los artículos 356 y 357 determinó el Situado Fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, la Ley de 60 de 1993, que estableció funciones y competencias para cada ente estatal, de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, la ley 715 de 2001, la cual derogó la Ley 60 de 1993 y decretó el Sistema General de

Participaciones, el acto legislativo 01 de 2001 que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la Ley 781 de 2002 la cual decretó en el artículo 15 el monto de recursos destinados a financiar los programas de fortalecimiento institucional territorial.

Hasta 1994 la situación financiera de los departamentos era equilibrada, “el déficit de operaciones efectivas consolidado fue del 0.08% del PIB, y el de los departamentos analizados fue del 0.01% de PIB, en tanto que el déficit de operaciones de los municipios fue de 0.22%, entre 1995 y 1996, la situación de finanzas territoriales empezó a deteriorarse progresivamente lo que obligó a los departamentos a recurrir al endeudamiento para solventar los gastos administrativos.” (Restrepo, 2000:38).

Así, el gobierno crea programas de Ajuste Fiscal con los cuales busca dar unos correctivos urgentes dirigidos al fortalecimiento y modernización de su estructura administrativa e institucional con el fin de profundizar el proceso de descentralización.

Una demostración de dicho proceso es que en Colombia no se le permite al Gobierno Nacional asumir las consecuencias de la crisis financiera de ningún ente territorial, ni otorgar créditos con este propósito; queriendo de esta manera imponer un sentido de responsabilidad a las administraciones de los diferentes entes territoriales; que para sus decisiones de gasto deben primero consultar su capacidad de pago con sus propios recursos.

### **1.3 MARCO LEGAL**

El conjunto de leyes que se describen a continuación hacen parte de las herramientas de la descentralización, las cuales buscan fomentar una cultura de análisis de riesgo entre gobiernos territoriales y sector financiero, además de promover la responsabilidad fiscal de los Departamentos y Municipios, con

transparencia en las cifras fiscales de estas entidades.

Obteniendo el apoyo del Gobierno Nacional para adelantar los procesos de ajuste sujetos a condiciones de cumplimiento y compromiso, con la ayuda de recursos destinados a los programas de fortalecimiento institucional territorial y a la inversión social.

### **1.3.1 Constitución Política de Colombia**

En la Constitución Política de Colombia de 1991, se establecen un conjunto de normas para que el proceso de Descentralización Fiscal se fortalezca, dándole autonomía fiscal a los entes territoriales y limitando el gasto del gobierno central destinado para financiar o transferir recursos a los mismos, que no figuraran en el presupuesto; de la misma manera no se permite hacer ningún gasto público que no este decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales, o por los Concejos Distritales o Municipales.

También se determinó el Situado Fiscal, en los Artículos 356 y 357, que según la norma es: “el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que serán cedidos a los Departamentos, el Distrito Capital y los Especiales, recursos que se destinaran para la financiación de la educación y la salud en los niveles que señale la ley, con especial atención en los niños”.

Igualmente contempló la participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación, donde el Gobierno a iniciativa propia fijó el porcentaje mínimo de esa participación y las áreas prioritarias de inversión social que se financian con dichos recursos. (Ley 60 de 1993).

Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los Departamentos y Municipios, se creó el Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán para las entidades territoriales en los términos que señale

la ley (Artículo 361), así mismo, se estipuló mayor autonomía en el manejo de recursos propios donde los impuestos Departamentales y Municipales gozan de protección constitucional y no podrán ser trasladados a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior. (Artículo 362).

### **1.3.2 Ley 60 de 1993**

La Ley 60 de 1993 derogada por la Ley 715 de 2001, capitula acerca del situado fiscal establecido en la Constitución Política, en el Artículo 356, dice: “el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que serán transferidos a los Departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, -y posteriormente el de Barranquilla- para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población” de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos que están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios.

### **1.3.3 Ley 617 de 2000**

En la Ley 617 de 2000 se hace una categorización presupuestal de los Departamentos teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal, y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación se establecen las categorías: Especial, primera, segunda, tercera y cuarta. También se estipula el saneamiento fiscal de los entes territoriales, donde sus gastos de funcionamiento deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, y que sean suficientes para atender todas sus obligaciones, en todo caso no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión, las regalías y compensaciones entre otras.

Con esta ley se pretende realizar un ajuste fiscal y prevenir una crisis general en

los entes territoriales en materia fiscal, con la toma de decisiones desde el nivel central o nacional, además esta ley contiene numerosos instrumentos que inciden en términos de autonomía hacia los departamentos y municipios.

#### **1.3.4 Acto Legislativo 01 de 2001**

Con la realización del acto legislativo 01 de 2001 se modificaron los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, en el artículo 347 se estipuló el monto máximo de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales de un año a otro en la tasa de inflación causada mas el uno punto cinco por ciento (1.5%), con esta restricción se busca una racionalización en los gastos generales y evitar incrementos desbordados que comprometan la estabilidad financiera de los entes territoriales.

En el artículo 356 se introduce el Sistema General de Participaciones reemplazando el situado fiscal, los recursos se destinan a la financiación de los servicios a cargo del ente territorial dando prioridad a la salud y a la educación en los montos que estipule la ley, garantizando la prestación de estos y brindando una amplia cobertura, el porcentaje que incrementará anualmente el Sistema General de Participaciones queda estipulado en el artículo 357.

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un incremento adicional en forma escalonada así: para los años 2002 al 2005 el incremento será de 2% y para los años 2006 al 2008 será de 2.5%, esto en concordancia con las metas de inflación y crecimiento trazadas por el gobierno nacional, de esta manera se busca disminuir la tasa de crecimiento de las transferencias a fin de liberar los recursos para financiar el déficit.

### **1.3.5 Ley 715 de 2001**

La Ley 715 de 2001, introdujo el Sistema General de Participaciones, que reemplaza el Situado Fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, y está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, la base para el cálculo de éste, está señalado en el párrafo primero del artículo 357 de la Constitución Política, donde en ningún caso el monto sea inferior a diez mil novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos y su crecimiento es del 14 % anual, no formará parte del Sistema General de Participaciones los recursos del fondo nacional de regalías, y los definidos por el Artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación.

Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deduce cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos, y se distribuyen de la siguiente manera: 0.52% para los resguardos indígenas, el 0.08% se distribuyen en los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande del Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y 2.9% al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet; estos recursos son descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

El Sistema General de Participaciones está conformado así: una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará “participación para educación”; una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará “participación para salud”, y una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará “participación para propósito general”, una vez descontado el porcentaje del total de los recursos se distribuyen las participaciones así: para el sector educativo corresponde el 58.5%, la participación para el sector salud

corresponde al 24.5% y la participación de propósito general corresponde al 17%.

Con esta ley se pretende garantizar el cumplimiento de la prestación de servicios especialmente en el sector de la salud y la educación sin asegurar un desarrollo uniforme en los entes territoriales.

### **1.3.6 Ley 781 de 2002**

La Ley 781 de 2002, muestra otras disposiciones sobre endeudamiento público, mediante la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones, donde en el capítulo 2, artículo 15 habla de la implementación de programas de fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, para lo cual se cuenta con recursos de crédito hasta por USD 16 millones o su equivalente en otras monedas para la realización de las metas de fortalecimiento organizacional, tributario, financiero y de administración de los recursos humanos que hubieren sido materia de los respectivos convenios.

Los recursos así entregados podrán ser no reembolsables por parte de las entidades territoriales cuando acrediten el logro de las metas de fortalecimiento institucional, se dice que el único organismo encargado de certificar los logros de las metas será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF).



## **2 EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

De acuerdo con el nuevo modelo de Estado propuesto en el Artículo primero de Constitución Política de 1991, el cual convierte al proceso de descentralización como la base fundamental que define la organización institucional a través de la asignación de funciones y redistribución de ingresos en los tres niveles Administrativos, los entes territoriales asumen esta nueva posición encaminada a la recuperación administrativa, financiera y social.

En concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, el Departamento de Cundinamarca establece la Descentralización Fiscal con la implementación de diferentes medidas tales como: el fortalecimiento de los recursos propios mediante los tributos, la obtención de ingresos recaudados por el gobierno nacional con las transferencias, la cofinanciación con recursos del gobierno central en programas y proyectos locales ( Ley 781 de 2002), entre otros.

En este proceso de descentralización y ajuste fiscal el Departamento de Cundinamarca hizo los cambios necesarios en materia fiscal para acogerse a lo estipulado en la Ley 549 de 1999 o de creación del FONPET, la Ley 550 de 1999 o de intervención económica, la Ley 617 de 2000 o de ajuste fiscal y el Acto legislativo 01 y la Ley 715 de 2001 de reforma a las transferencias, en la búsqueda por alcanzar los objetivos propuestos en dichas leyes.

### **2.1 ESTRUCTURA FINANCIERA DEL DEPARTAMENTO**

El análisis de la estructura de gestión financiera en las entidades territoriales, según las técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales (DNP, 2003), se fundamenta en el estudio de su estructura orgánica, los métodos financieros y los procesos administrativos establecidos.

### **2.1.1 Estructura orgánica**

El Departamento de Cundinamarca cuenta con un organigrama general (Anexo N° 1), del cual se desprenden el sector central y el sector descentralizado, en el sector central se encuentran ubicados la secretaría de planeación y la secretaría de hacienda entre otras, que son las que resultan de relevancia para la investigación.

La secretaría de planeación tiene su organigrama (Grafico N° 1) y funciones específicas por dependencia, y su principal objetivo es garantizar que el departamento cuente con planes de desarrollo, programas y proyectos que sean congruentes con los objetivos nacionales, sectoriales y regionales.

La dependencia encargada de realizar el seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión que cuentan con los recursos de financiación provenientes de convenios de cooperación en coordinación con la dirección de estudios económicos y políticas públicas es la oficina de cooperación. La encargada de actualizar las cifras de las cuentas económicas departamentales entre otras funciones, es la oficina de sistemas de información, análisis y estadística.

La dirección de estudios económicos y políticas públicas tiene como principal objetivo, dirigir y coordinar los procesos de planeación y gestión del desarrollo territorial, la formulación de estudios y políticas que promuevan la productividad y competitividad de los bienes y servicios públicos y privados, en el marco de la perspectiva estratégica del desarrollo regional y las prioridades establecidas por el gobierno Departamental.

El proceso de formulación, evaluación, registro y seguimiento de los proyectos de inversión, es responsabilidad de la dirección de finanzas públicas, además realizan el control de la ejecución de dichos proyectos, también adelanta los trámites correspondientes para la ejecución del presupuesto de gastos de

inversión de la secretaría de planeación, de igual manera cumple una función muy importante como lo es, la elaboración del plan financiero del departamento en coordinación con la Secretaría de Hacienda, y elabora el plan operativo anual de inversiones, donde señala los proyectos de inversión a ejecutar con los recursos del presupuesto general del departamento.

La dirección de finanzas públicas es la encargada de realizar el control y seguimiento de la inversión de las transferencias de la nación al departamento, consolidar el programa anual mensualizado de caja (PAC) y realizar el seguimiento a los planes integrales de saneamiento fiscal y administrativo.

En la dirección de desarrollo regional se formulan, orientan y evalúan las políticas públicas, planes, programas y proyectos que garanticen el desarrollo económico, social y ambiental del departamento.

**GRÁFICO N° 1**  
**ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN**



FUENTE: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

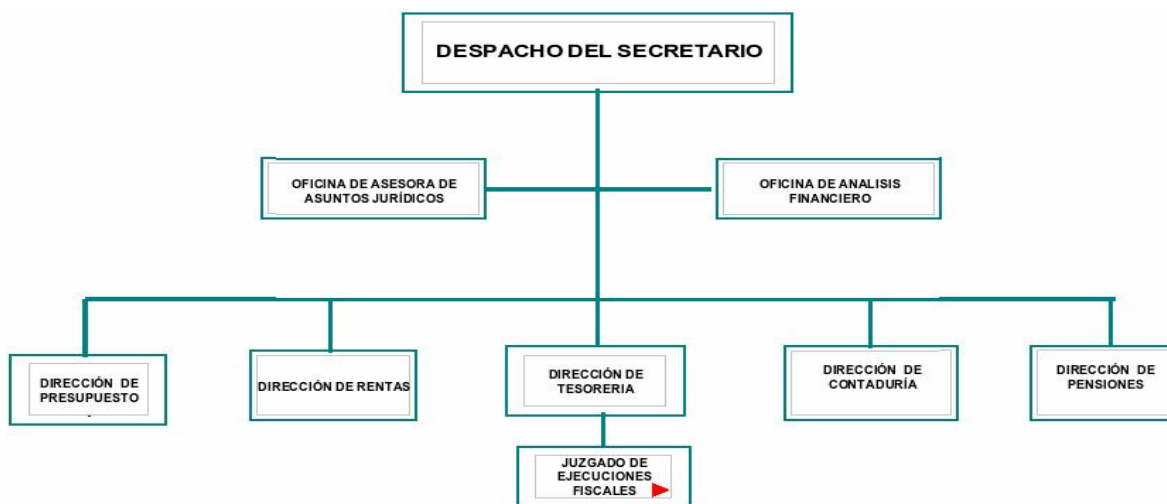
La Secretaría de Hacienda al igual que la de planeación cuenta con su organigrama (Gráfico N° 2 ) y funciones específicas para cada dependencia, la

principal función de ésta es: desarrollar la política fiscal del gobierno departamental para asegurar la financiación de los programas y proyectos de inversión pública contenidas en el plan Departamental de Desarrollo y los gastos autorizados para el normal funcionamiento de la administración y el cumplimiento de la deuda pública departamental, además de atender la gestión de los ingresos y los gastos públicos, la política de financiación y la consolidación y buen manejo de la hacienda pública del departamento.

En la dirección de rentas se desarrollan las actividades de recaudación de las rentas departamentales, de conformidad con las normas legales vigentes sobre la materia, en la dirección de contaduría se consolida la información contable de las entidades de nivel central que integran el balance general del departamento, que a su vez generan estados financieros que reflejan la realidad financiera y económica.

La Dirección de presupuesto tiene como principal función la elaboración, en coordinación con el departamento administrativo de planeación, el proyecto del presupuesto general de rentas y gastos del departamento.

**GRÁFICO N° 2**  
**ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE HACIENDA**



FUENTE: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

### **2.1.2 Métodos**

Los métodos aplicados por el Departamento de Cundinamarca en el área financiera para su correcto funcionamiento se basan en la elaboración del plan financiero, que como quedo dicho anteriormente esta a cargo de la dirección de finanzas públicas.

En el plan financiero se registra un programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento, el plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año y que sirve de base para elaborar el programa anual mensualizado de caja (PAC), una vez elaborado se somete a consideración del Consejo de Gobierno previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal de Cundinamarca, antes del 15 de Junio de cada año (Proceso programación y ejecución de la inversión pública departamental, 2004).

También se realiza el Plan Operativo Anual de Inversiones donde señala los proyectos de inversión a ejecutar financiados con recursos del Presupuesto General del Departamento.

El Presupuesto Anual del Departamento esta compuesto por el Presupuesto de Rentas, el Presupuesto de Gastos y Disposiciones Generales.

El Presupuesto de Rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales que sean administradas por los órganos que hagan parte del presupuesto, los recursos de capital que se espera recaudar durante el año fiscal, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos de orden departamental (Proceso programación y ejecución de la inversión pública departamental, 2004).

En el presupuesto de gastos se suscribe la estimación de las apropiaciones correspondientes para atender los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda

e inversión.

Presupuesto de gastos del Departamento:

- Funcionamiento                      Servicios Personales  
                                                    Gastos Generales  
                                                    Transferencias
- Servicio de la deuda                Amortizaciones  
                                                    Intereses
- Inversión

En el presupuesto de gastos de inversión se indican los proyectos de inversión para los cuales la Secretaría de Planeación informa a las entidades los niveles máximos de inversión de acuerdo con el plan financiero aprobado por el Consejo de Gobierno y el Plan Plurianual de Inversiones, luego las entidades distribuyen los recursos permitidos y elaboran un anteproyecto de gastos de inversión que luego son recopilados, evaluados y ajustados por la Secretaría de Planeación.

El presupuesto de gastos de inversión es ejecutado a través del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), el cual define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Tesorería Departamental.

Responsables de la elaboración del presupuesto:

- Secretaría de Planeación            Inversión  
                                                    Disposiciones generales
- Secretaría de Hacienda            Funcionamiento  
                                                    Servicio de la deuda  
                                                    Presupuesto de rentas  
                                                    Disposiciones generales

### 3 ANÁLISIS DE LAS FINANZAS TERRITORIALES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

Con el objetivo de examinar la evolución del presupuesto en términos reales, las cifras de cada rubro que componen el ingreso y el gasto se convierten a pesos constantes para lo cual se utiliza el deflactor implícito del PIB elaborado por el DANE (Tabla 1), tomando como año base 2001.

**TABLA N° 1**  
**DEFLACTOR IMPLÍCITO DEL PIB**

<b>AÑO</b>	<b>Base 2001 = 1,00</b>
2001	1,000000000
2002	1,066671794
2003	1,126261719
2004	1,181926548

Fuente: Procesamiento del autor con base de datos DNP

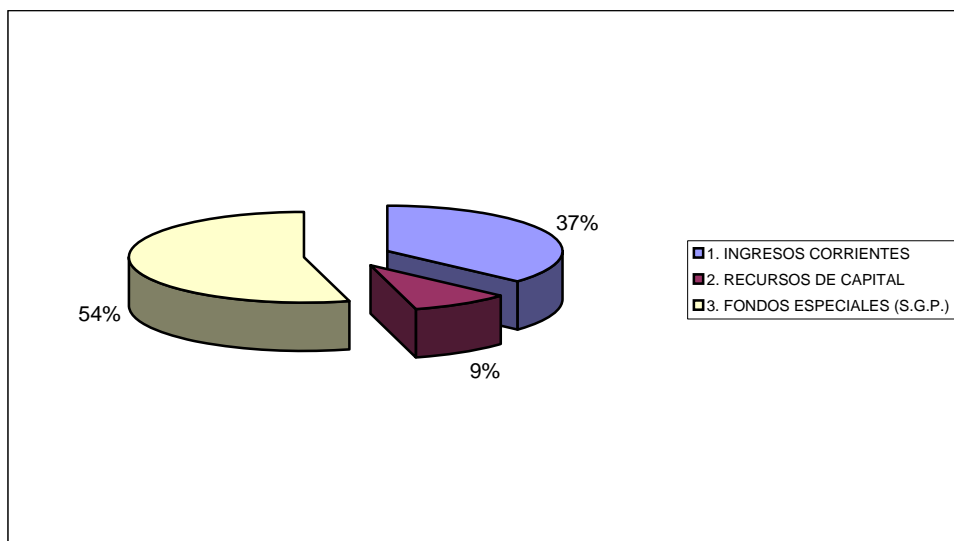
#### 3.1 INGRESO

El departamento de Cundinamarca en sus ingresos para el año 2001 contó con un presupuesto de \$950.708.497.581,18 pesos, de los cuales los ingresos corrientes representan 37% de los ingresos totales, los ingresos corrientes los componen en un 65% ingresos tributarios que a su vez están divididos por impuestos directos que aportan el 43% de estos, y los impuestos indirectos con el 57% restante de los ingresos tributarios.

Los recursos de capital contribuyen con el 9% de los ingresos totales, con un aporte del 50% por parte de los recursos de crédito, que en su totalidad es interno, el resto de los recursos de capital se distribuye así: con un 6% los rendimientos financieros, 27% otros recursos de capital y 17 % los recursos del balance.

Los fondos especiales corresponden a los recursos provenientes del SGP que componen el 54% de los ingresos totales del departamento.

**GRÁFICA N° 3**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS AÑO 2001**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 1

Para el año 2002 se presenta un incremento real de los ingresos totales del departamento del 4,13%, donde se observa que el rubro que mas creció fue el de recursos de capital con una variación del 55,31%, que corresponde a un aumento de los recursos de crédito por un 134,78%, los ingresos corrientes aumentaron en 3,88% y los recursos de SGP disminuyeron 4,32% con respecto al año anterior.

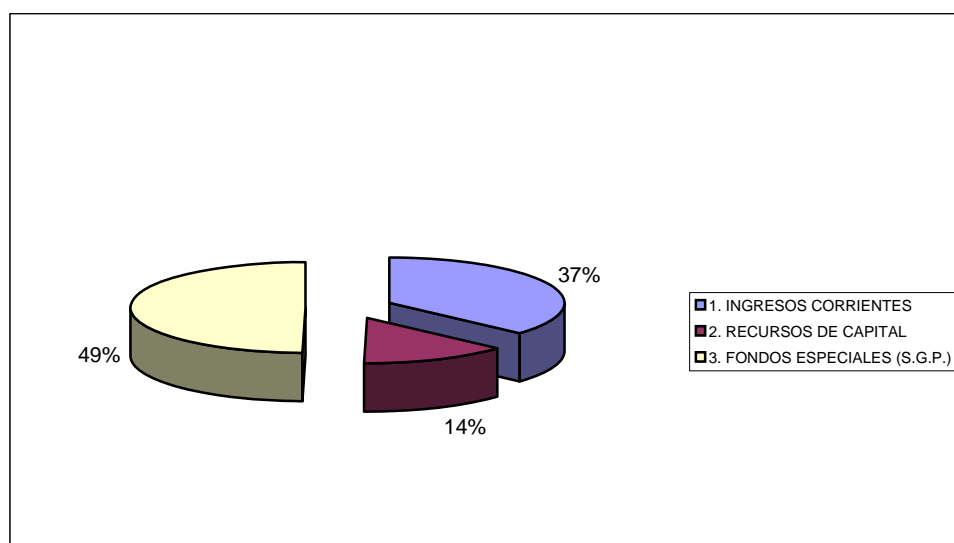


**CUADRO N° 1**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS DE CUNDINAMARCA: 2001-2002**  
**(PESOS CONSTANTES 2001)**

INGRESOS	Presupuesto 2001	Presupuesto 2002	Variación %
CONCEPTO			
<b>1. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>349.735.427.512,00</b>	<b>363.306.534.667,59</b>	3,88
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	<b>227.174.749.000,00</b>	<b>229.135.559.738,07</b>	0,86
Impuestos Directos	98.049.408.000,00	93.700.799.591,97	-4,44
Impuestos Indirectos	129.125.341.000,00	135.434.760.146,10	4,89
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	<b>122.560.678.512,00</b>	<b>134.170.974.929,52</b>	9,47
<b>2. RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>86.638.360.815,32</b>	<b>134.560.671.372,59</b>	55,31
2.1 RENDIMIENTOS FINANCIEROS	5.353.918.876,00	3.730.438.947,00	-30,32
2.2 OTROS RECURSOS DE CAPITAL	23.550.426.833,63	26.268.495.983,25	11,54
2.3 RECURSOS DE CRÉDITO	<b>43.000.000.000,00</b>	<b>100.954.452.537,07</b>	134,78
Interno	43.000.000.000,00	100.954.452.537,07	134,78
Externo	-	-	0,00
2.4 RECURSOS DE BALANCE	<b>14.734.015.105,69</b>	<b>3.607.283.905,27</b>	-75,52
<b>3. FONDOS ESPECIALES (S.G.P.)</b>	<b>514.334.709.253,86</b>	<b>492.097.582.640,80</b>	-4,32
<b>TOTAL INGRESOS DEL DEPARTAMENTO</b>	<b>950.708.497.581,18</b>	<b>989.964.788.680,97</b>	<b>4,13</b>

FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS PRESUPUESTOS ELABORADOS POR SECRETARIA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL.

**GRÁFICA N° 4**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS AÑO 2002**

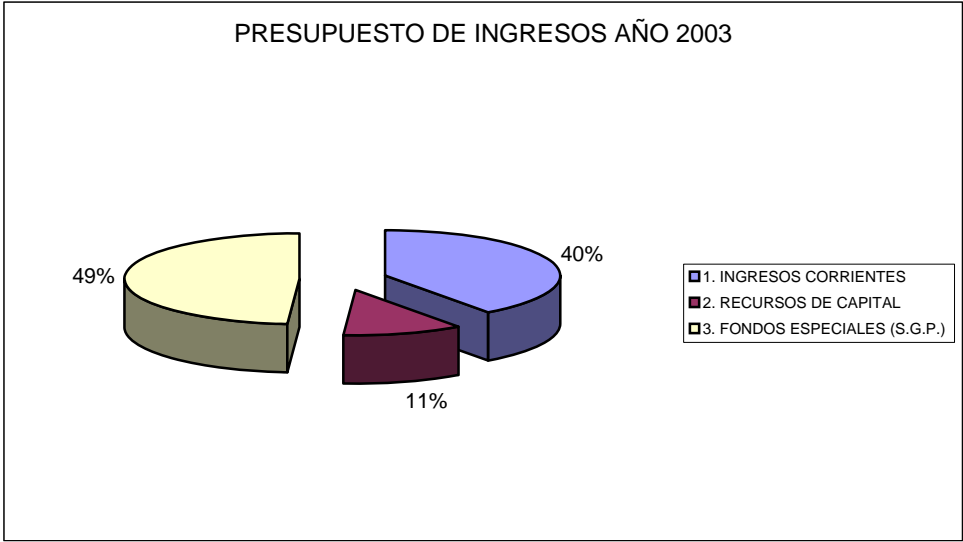


FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 1

En el 2003 los ingresos totales aumentaron en 2,82% con respecto al 2002, la

variación más representativa se da en los ingresos corrientes con un 11,91% que se explica por un mayor ingreso tributario con una variación de 14,97%, los recursos de capital disminuyeron en 16,55%, con una disminución de 20,37% en los recursos de crédito debido a una baja del 36,70% en el crédito interno, que en parte fue reemplazado por crédito externo, los recursos del SGP aumentaron en 1,40% con respecto al año anterior.

**GRÁFICA N° 5**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS AÑO 2003**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 2

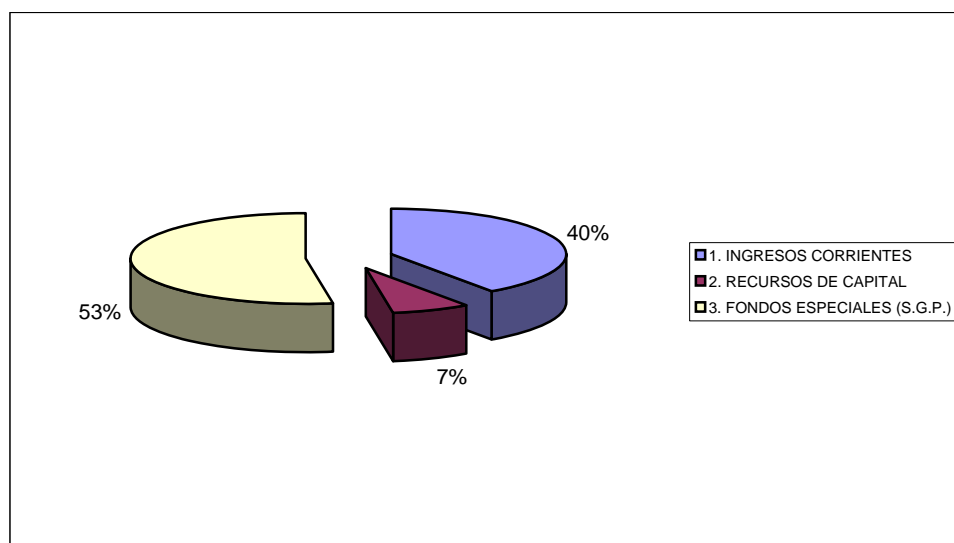
En el año 2004 los ingresos totales aumentaron en 0,99%, donde se puede observar una disminución de los recursos de capital del 32,92% que obedece a una disminución de los recursos de crédito por 64,11% por el pago total del crédito interno y un aumento del crédito externo de 74,98% que corresponde al 38,30% de los recursos de capital, los ingresos corrientes aumentaron en 1,81%, con un mayor aumento por parte de los impuestos directos con respecto al 2003 de 24,89%, los ingresos por parte del SGP aumentaron en un 7,95%.

**CUADRO N° 2**  
**PRESUPUESTO DE INGRESOS DE CUNDINAMARCA: 2003-2004**  
**(PESOS CONSTANTES 2001)**

<b>INGRESOS</b>	<b>Presupuesto 2003</b>	<b>Variación %</b>	<b>Presupuesto 2004</b>	<b>Variación %</b>
CONCEPTO				
<b>1. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>406.594.330.840,43</b>	11,91	<b>413.943.501.915,21</b>	1,81
1.1 INGRESOS TRIBUTARIOS	<b>263.428.621.908,08</b>	14,97	<b>274.628.547.382,46</b>	4,25
Impuestos Directos	100.470.874.656,44	7,23	125.482.280.460,63	24,89
Impuestos Indirectos	162.957.747.251,64	20,32	149.146.266.921,83	-8,48
1.2 INGRESOS NO TRIBUTARIOS	<b>143.165.708.932,35</b>	6,70	<b>139.314.954.532,76</b>	-2,69
<b>2. RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>112.290.217.576,54</b>	-16,55	<b>75.323.210.979,27</b>	-32,92
2.1 RENDIMIENTOS FINANCIEROS	2.286.123.159,98	-38,72	3.685.708.775,53	61,22
2.2 OTROS RECURSOS DE CAPITAL	27.251.310.734,32	3,74	42.782.917.240,13	56,99
2.3 RECURSOS DE CRÉDITO	<b>80.392.407.245,62</b>	-20,37	<b>28.854.584.963,60</b>	-64,11
Interno	63.902.630.010,70	-36,70	-	-100,00
Externo	16.489.777.234,92		28.854.584.963,60	74,98
2.4 RECURSOS DE BALANCE	<b>2.360.376.436,62</b>	-34,57	-	-100,00
<b>3. FONDOS ESPECIALES (S.G.P.)</b>	<b>498.995.413.172,59</b>	1,40	<b>538.682.979.953,72</b>	7,95
<b>TOTAL INGRESOS DEL DEPARTAMENTO</b>	<b>1.017.879.961.589,57</b>	2,82	<b>1.027.949.692.848,20</b>	0,99

FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS PRESUPUESTOS ELABORADOS POR SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL

**GRÁFICA N° 6**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS AÑO 2004**

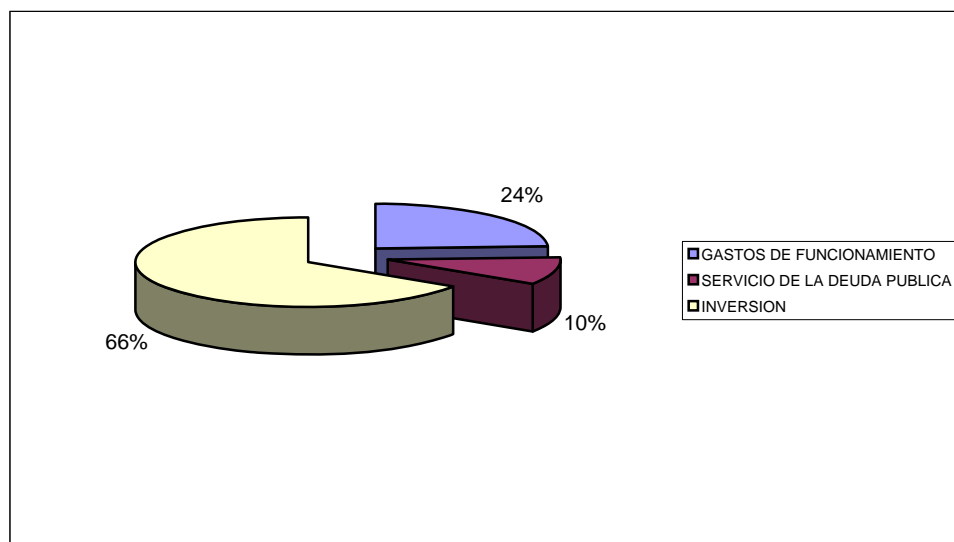


FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 2

### 3.2 GASTO

El presupuesto de gastos del departamento para el año 2001 fue de \$950.708.497.581,18, donde el 24% corresponde a gastos de funcionamiento, el 9,8% fue destinado al servicio de la deuda pública y el 65,95% representa los gastos de inversión.

**GRÁFICA N° 7**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS AÑO 2001**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 3

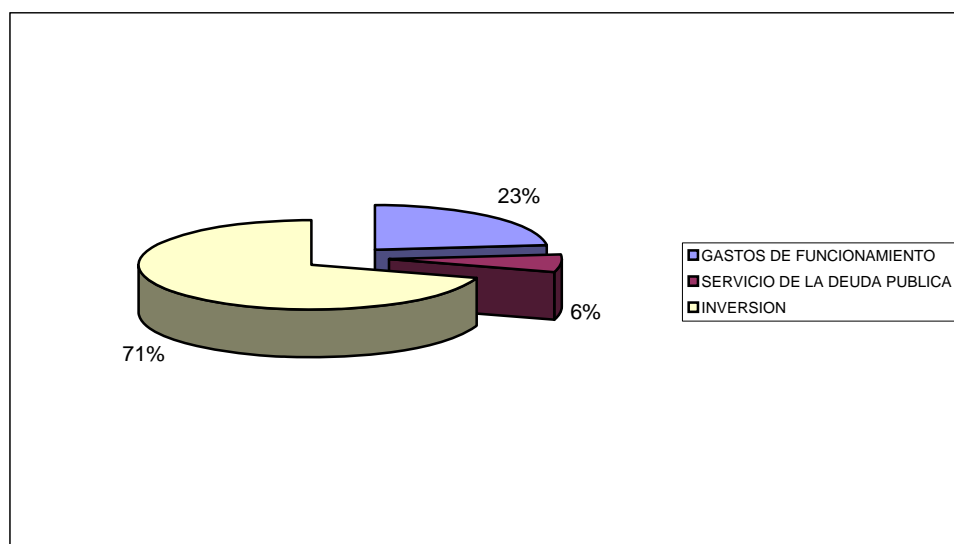
En el año siguiente se observa un incremento real de los gastos totales de 4,13%, donde se observa para el mismo período una disminución del servicio de la deuda de 31,28% y un aumento del 10,76% en las inversiones, en cuanto a los gastos de funcionamiento aumentaron tan solo en 0,44%.

**CUADRO N° 3**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS DE CUNDINAMARCA: 2001-2002**  
**(PESOS CONSTANTES 2001)**

GASTOS	Presupuesto 2001	Presupuesto 2002	Variación %
CONCEPTO			
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	230.190.766.289,87	231.204.259.291,36	0,44
GASTOS DE PERSONAL	58.954.930.677,00	61.683.687.257,98	4,63
GASTOS GENERALES	22.680.100.810,00	25.386.314.203,50	11,93
TRANSFERENCIAS	148.555.734.802,87	144.134.257.829,88	-2,98
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	93.514.366.548,00	64.267.319.676,25	-31,28
INVERSIÓN	627.003.364.743,31	694.493.209.713,35	10,76
<b>TOTAL GASTOS DEL DEPARTAMENTO</b>	<b>950.708.497.581,18</b>	<b>989.964.788.680,97</b>	<b>4,13</b>

FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS PRESUPUESTOS ELABORADOS POR SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL.

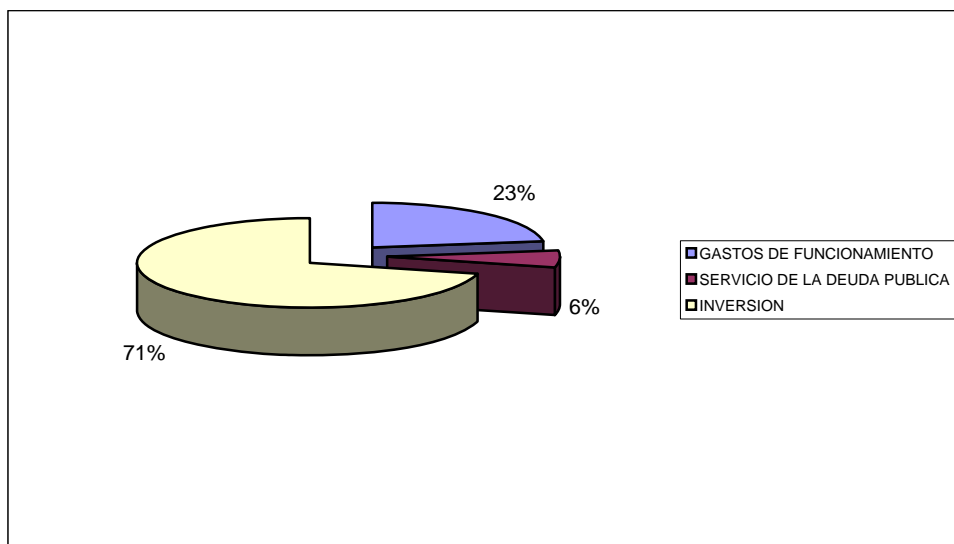
**GRÁFICA N° 8**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS AÑO 2002**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 3

Para el año 2003 los gastos totales se incrementaron en un 2,82%, con una variación negativa del servicio a la deuda de 3,05% y un aumento de 4,15% en la inversión, los gastos de funcionamiento siguieron con la misma tendencia y para este año aumentaron en un 0,45%.

**GRÁFICA N° 9**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS AÑO 2003**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 4

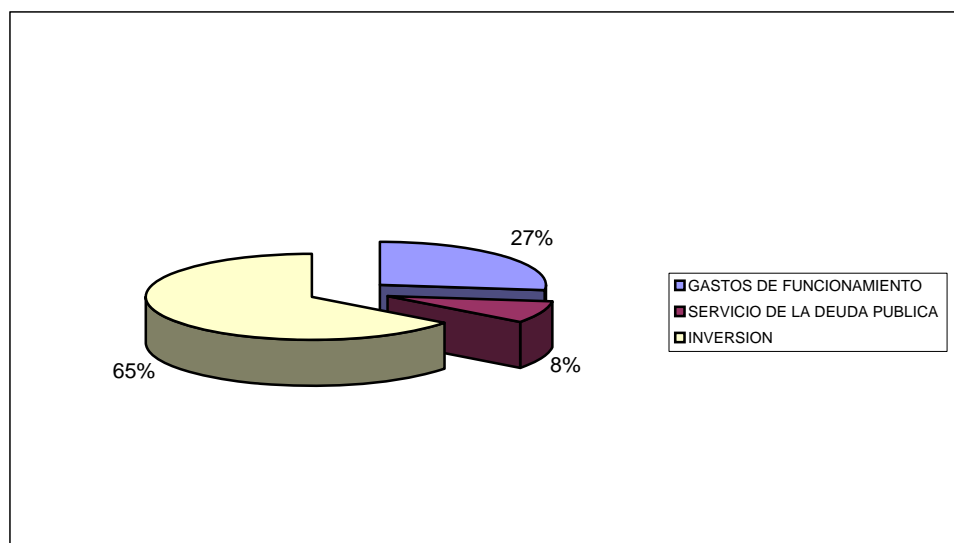
En el 2004 los gastos totales aumentaron 0,99% respecto al año anterior, con un aumento del servicio de la deuda de 37,50% y una disminución de 8,18% en la inversión, también se observa un gran aumento en los gastos de funcionamiento en relación con los años anteriores de 19,76%, con el mayor aporte correspondiente a las transferencias que para el año 2004 aumentó en 25,95%.

**CUADRO N° 4**  
**PRESUPUESTO DE GASTOS DE CUNDINAMARCA: 2003-2004**  
**(PESOS CONSTANTES 2001)**

<b>GASTOS</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Variación</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>Variación</b>
CONCEPTO	2003	%	2004	%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	<b>232.244.056.278,40</b>	0,45	<b>278.143.591.237,47</b>	19,76
GASTOS DE PERSONAL	60.100.752.331,44	-2,57	62.538.447.822,39	4,06
GASTOS GENERALES	22.330.326.289,82	-12,04	26.922.448.350,83	20,56
TRANSFERENCIAS	149.812.977.657,14	3,94	188.682.695.064,25	25,95
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	<b>62.305.785.038,41</b>	-3,05	<b>85.673.056.309,93</b>	37,50
INVERSIÓN	<b>723.330.120.272,85</b>	4,15	<b>664.133.045.300,81</b>	-8,18
<b>TOTAL GASTOS DEL DEPARTAMENTO</b>	<b>1.017.879.961.589,66</b>	<b>2,82</b>	<b>1.027.949.692.848,20</b>	<b>0,99</b>

FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS PRESUPUESTOS ELABORADOS POR SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL.

**GRÁFICO N° 10**  
**COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS AÑO 2004**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 4

### **3.3 SITUACIÓN PRESUPUESTAL**

La situación presupuestal para el departamento de Cundinamarca para los años 2001 a 2004 muestra un superávit fiscal para los cuatro períodos que se analizan, según los reportes de la dirección de presupuesto de la Secretaría de Hacienda Departamental, para el año 2001 se dejó de recaudar un 4,76% del presupuesto, en el gasto se ejecutó el 92,50% de lo presupuestado y el nivel más bajo de ejecución del gasto se observa en el servicio de la deuda pública con un 80% de ejecución.

Para el 2002 se dejó de recaudar el 4,20% del total presupuestado con un nivel de ejecución del gasto del 86,74% y el rubro que representó el menor nivel de ejecución en el gasto fue el de la inversión con el 85% del presupuestado, en el año siguiente se recaudó el 94.54% del presupuesto y se ejecutó en el gasto el 86,45%, donde nuevamente se observa que el rubro que tuvo el nivel más bajo de ejecución fue el de la inversión con el 84% ejecutado.

En el 2004 se recaudó el 93,88% del total presupuestado, con un gasto total ejecutado del 88,65% con el menor rubro de ejecución en el servicio de la deuda y la inversión, ambos con el 88%, de esta manera se puede observar que los niveles de ingresos recaudados superan los niveles de los gastos en todo el período analizado a lo cual se genera un superávit fiscal, por una baja ejecución en algunos rubros del gasto.



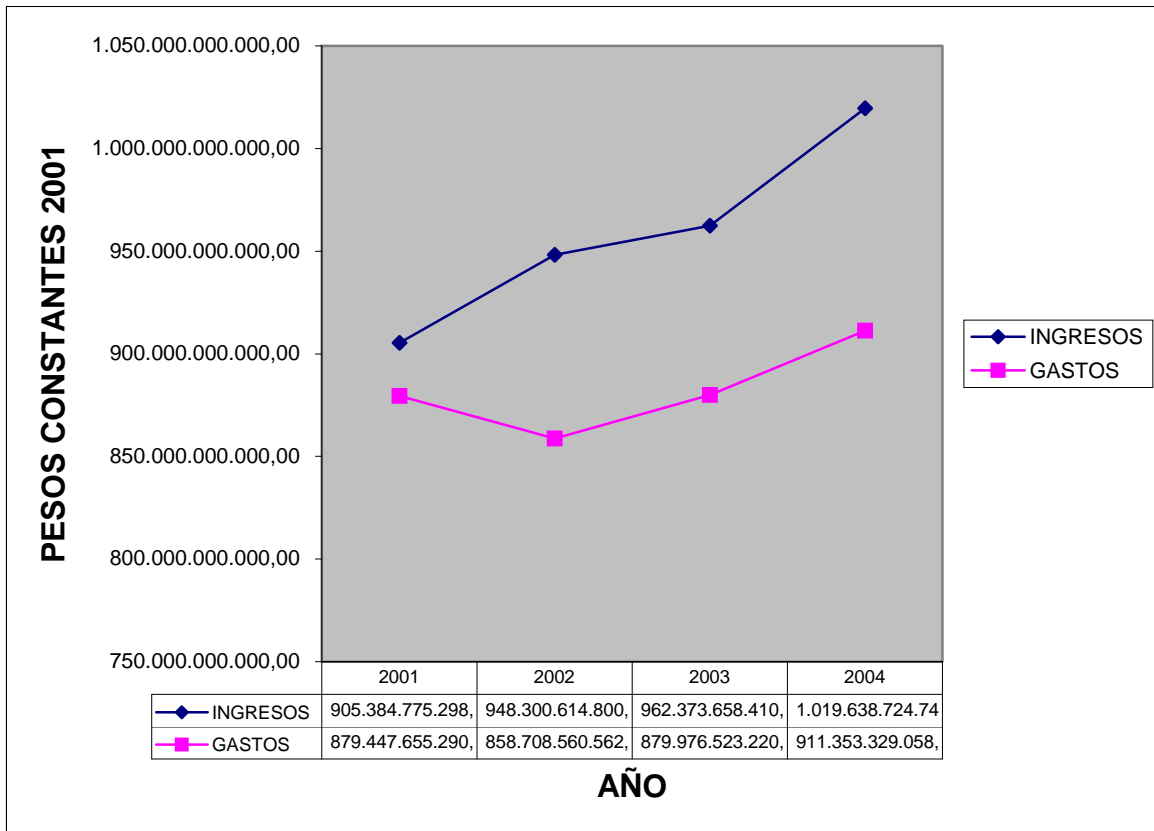
**CUADRO N° 5**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL**  
**(PESOS CONSTANTES 2001)**

<b>DEPARTAMENTO DE Cundinamarca</b>				
<b>CONCEPTO</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>1. INGRESOS</b>	<b>905.384.775.298,92</b>	<b>948.300.614.800,12</b>	<b>962.373.658.410,24</b>	<b>1.019.638.724.743,25</b>
<b>1.1 Ingresos Corrientes</b>	<b>387.446.063.584,62</b>	<b>417.748.653.124,00</b>	<b>430.219.876.924,24</b>	<b>462.771.064.762,81</b>
Tributarios	227.190.963.128,13	237.378.441.550,81	279.193.877.947,54	291.511.391.832,84
No tributarios	121.502.222.227,45	123.265.741.292,40	111.979.407.733,25	116.285.122.966,96
Recursos del SGP de libre destinación	38.752.878.229,04	57.104.470.280,79	39.046.591.243,45	54.974.549.963,02
Otras transferencias corrientes	-	-	-	-
<b>1.2 Recursos de capital</b>	<b>517.938.711.714,30</b>	<b>530.551.961.676,12</b>	<b>532.153.781.486,01</b>	<b>556.867.659.980,44</b>
Crédito	52.200.000.000,00	90.099.176.279,52	43.109.363.495,14	20.824.623.698,06
Interno	52.200.000.000,00	90.099.176.279,52	25.930.994.108,48	-
Externo	-	-	17.178.369.386,65	20.824.623.698,06
Balance del tesoro	14.734.015.105,69	3.607.283.905,27	2.360.376.436,62	-
Otros (se incluyen los recursos del SGP con destinación específica, regalías, foyga, etc)	451.004.696.608,61	436.845.501.491,33	486.684.041.554,24	536.043.036.282,38
<b>2. PAGOS Y CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>879.447.655.290,67</b>	<b>858.708.560.562,11</b>	<b>879.976.523.220,67</b>	<b>911.353.329.058,64</b>
<b>2.1 Pagos</b>	<b>793.005.854.188,36</b>	<b>715.176.000.526,16</b>	<b>731.892.978.830,17</b>	<b>727.258.614.241,18</b>
Funcionamiento	70.609.462.805,28	69.807.294.166,93	69.471.183.319,36	73.958.778.891,66
Servicio a la deuda	74.656.487.539,55	56.555.496.119,08	55.375.588.266,38	75.369.937.146,13
Transferencias	125.967.987.885,43	122.619.413.761,47	122.379.313.717,93	142.035.017.675,23
Inversión	521.771.915.958,10	466.193.796.478,67	484.666.893.526,50	435.894.880.528,17
<b>2.2 Cuentas por pagar</b>	<b>86.441.801.102,31</b>	<b>143.532.560.035,95</b>	<b>148.083.544.390,49</b>	<b>184.094.714.817,46</b>
Funcionamiento	9.269.832.388,97	18.202.325.770,19	26.980.768.970,09	36.942.347.289,59
Servicio a la deuda	2.520.067,00	22.013.530,43	25.427.057,07	6.870.140,12
Inversión	77.169.448.646,34	125.308.220.735,33	121.077.348.363,33	147.145.497.387,75
<b>3. SITUACIÓN PRESUPUESTAL (1-2)</b>	<b>25.937.120.008,25</b>	<b>89.592.054.238,02</b>	<b>82.397.135.189,58</b>	<b>108.285.395.684,61</b>

FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS PRESUPUESTOS ELABORADOS POR SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL

Se puede inferir que la evolución que han tenido los ingresos frente a los gastos donde en el 2001 se encontraban muy cerca registrando en menor valor de superávit en el período, para el año siguiente se recupera el ingreso frente al gasto, aumentando el ingreso en un 4,74% con respecto al año anterior, por el contrario el gasto disminuyó en un 2,35%, luego en el 2003 tanto el ingreso como el gasto siguieron una misma tendencia aumentando el ingreso en mayor proporción que el gasto.

**GRÁFICA N° 11**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTAL**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 5

### 3.4 INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL LEY 617 DE 2000

La base para el análisis histórico de las finanzas se realiza sobre la construcción de indicadores cuantitativos, que permiten identificar problemas causas y efectos sobre las finanzas de las entidades territoriales ( DNP, 2003).

La evaluación de desempeño fiscal de las entidades territoriales, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), cumple lo ordenado por el artículo 79 de la Ley 617 de 2000, el cual señala los indicadores para aplicar en los entes territoriales, a continuación se presenta el cálculo de seis indicadores de gestión financiera y su análisis para el departamento de Cundinamarca del período en estudio.

**CUADRO N° 6**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL**

INDICADOR	2001	2002	2003	2004
Capacidad de Autofinanciamiento del funcionamiento (CAF)	20,62%	21,07%	22,42%	23,96%
Respaldo de la deuda	5,77%	9,50%	4,48%	2,04%
Dependencia de las Transferencias SGP	54,09%	52,09%	54,63%	57,96%
Importancia de los recursos propios	25,09%	25,03%	29,01%	28,59%
Magnitud de la inversión	68,10%	68,88%	68,84%	63,98%
Capacidad de ahorro	60,11%	65,39%	64,70%	59,75%

FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS PRESUPUESTOS ELABORADOS POR SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL.

La capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento en adelante (CAF), es un indicador que mide la capacidad del ente territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la administración central con sus rentas de libre destinación (DNP, 2003), de acuerdo con los límites al gasto señalados en la Ley 617 de 2000, y se calcula mediante la siguiente fórmula:  $\text{Gastos de Funcionamiento} / \text{Ingresos corrientes de libre destinación}$ .

Lo cual quiere decir que por cada aumento en el ingreso corriente de libre destinación, manteniendo constante el gasto de funcionamiento aumentaría la CAF, o sea, disminuirá cada vez más el indicador manteniéndose por debajo y más apartado del nivel máximo permitido por la Ley.

Para el caso del Departamento de Cundinamarca, este indicador muestra que el departamento cuenta con una adecuada solvencia y sostenibilidad de su funcionamiento, ya que éste se encuentra por debajo de los límites máximos permitidos para el gasto de funcionamiento consagrado en el artículo 4 de la Ley 617 de 2000.

Para el año 2001 la CAF fue de 20,62%, y se puede afirmar que para los años siguientes el departamento disminuyó la CAF, aumentando el valor del indicador hasta 23,96% en el año 2004, sin embargo continúa manteniéndose por debajo de los límites permitidos por la ley, esto se puede explicar por un aumento real mayor de los gastos de funcionamiento frente a los ingresos corrientes de libre destinación que aumentaron pero en menor proporción que el gasto.

El respaldo a la deuda, mide la capacidad del ente territorial para amparar su endeudamiento con los ingresos que recibe, y se obtiene con el siguiente cálculo: Saldo de deuda total / Ingresos totales, a lo cual se puede decir que un incremento en los ingresos totales, con el saldo a la deuda constante aumentaría el respaldo a la deuda con una relación directamente proporcional entre estos disminuyendo el valor del indicador.

Para el año 2001 el respaldo de la deuda fue de 5,77%, según la evolución del indicador en el período a estudiar se puede inferir que en el año 2002 se deterioró alcanzando un valor de 9,50%, esto debido a un aumento del crédito en mayor proporción que el ingreso, para los dos siguientes años se observa una recuperación del respaldo a la deuda generada por una disminución en el saldo a la deuda, de esta manera el departamento de Cundinamarca posee una buena

capacidad de pago, en la cual no se ve comprometida su liquidez en la cancelación de otros gastos.

El grado de dependencia de los recursos del sistema general de participaciones se calcula mediante la siguiente fórmula: transferencias del SGP recibidas / Ingresos totales, y su comportamiento al aumentar las transferencias del SGP recibidas manteniendo constante el ingreso sería de mayor dependencia y menos estímulos por la generación de recursos propios.

El Departamento de Cundinamarca posee un nivel óptimo de dependencia para el período a estudiar el cual fluctúa entre el 52% y 58%, se puede afirmar que el departamento posee una buena capacidad fiscal y su dependencia a los recursos provenientes del sistema general de participaciones se mantiene estable, por su regularidad en este indicador no se puede concluir que haya un fortalecimiento o debilitamiento de la capacidad del ente para generar mayores recursos propios, estimulados por la reducción de tales recursos.

La importancia de los recursos propios es una medida de esfuerzo fiscal y se calcula mediante la siguiente fórmula: Ingresos tributarios / Ingresos totales, donde se refleja la proporción que aporta los ingresos tributarios en el total de los ingresos, cuando se presenta un aumento en los ingresos tributarios mayor que los ingresos totales se puede evidenciar un aumento en el esfuerzo fiscal.

Para el año 2001 fue de 25,09%, para el segundo año no varió en gran medida situándose en el 25,03% y para el año 2003 y 2004 se ubicó en un 29,01% y 28,59% respectivamente poniendo en manifiesto un aumento en el esfuerzo fiscal para el 2003 aumentando sus ingresos tributarios en mayor medida que los ingresos totales, y una disminución en el 2004 deteriorando su capacidad para obtener mayores fuentes para financiar su desarrollo con recursos propios, además muestra una buena capacidad para garantizar recursos complementarios a las transferencias.

La magnitud de la inversión se obtiene mediante la siguiente fórmula:  $\text{Inversión total} / \text{Gastos totales}$  y muestra la magnitud de la inversión que ejecuta el departamento respecto al gasto total.

Para el Departamento de Cundinamarca la magnitud de la inversión para los primeros 3 años del período se sitúan en el 68% y para el año 2004 disminuye al 63,98% que se puede explicar por un aumento en los gastos totales en mayor proporción que la inversión, afectando su nivel de ejecución destinado a mantener y mejorar la capacidad física y el recurso humano vinculado a la atención de sectores sociales (inversión Social).

La capacidad de ahorro para el departamento indica el nivel de solvencia financiera del Departamento y se calcula así:  $\text{Ahorro corriente} / \text{Ingresos Corrientes}$ , a lo cual se puede decir que un aumento de los ingresos corrientes manteniendo constante el ahorro corriente daría como resultado una disminución en su capacidad de ahorro.

Para el año 2001 el Departamento alcanzó un nivel de solvencia del 60%, aumentando al 65,39% para el año 2002, reflejando un aumento del ahorro corriente sobre los ingresos corrientes, en este mismo nivel el departamento esta en la capacidad de liberar excedentes para financiar la inversión, luego de cubrir el pago de funcionamiento, intereses a la deuda y las erogaciones de reestructuraciones del funcionamiento.

En los dos años siguientes su capacidad de ahorro fue de 64,70% y 59,75% encontrando el nivel más bajo para el período en el año 2004 que se puede explicar por una disminución del ahorro corriente para este año.

### 3.5 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

La capacidad de endeudamiento de un ente 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 correspondencia estable entre los niveles de endeudamiento y la capacidad de pago de la estructura fiscal (DNP, 2003).

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; para tal fin la Ley establece que para celebrar cada operación de crédito se deben calcular dos indicadores, que arrojan como resultado la instancia de endeudamiento de la entidad territorial.

La instancia de endeudamiento autónomo, se conoce como semáforo verde, en el cual la entidad tendrá la capacidad de pago cuando los indicadores dispuestos por la Ley incluido el nuevo crédito presenten los siguientes niveles: Interés de la deuda / ahorro operacional  $\leq 40\%$  y, Saldo deuda / ingresos corrientes  $< 80\%$ . En este caso, la entidad territorial podrá adquirir el nuevo crédito autónomamente, no requiere de autorizaciones diferentes a las dispuestas por la Ley.

La instancia intermedia o semáforo amarillo fue derogado por el artículo 114 de la Ley 795 de 2002 (reforma financiera), y la instancia de endeudamiento crítico conocido como semáforo rojo se da cuando los indicadores rebasan los siguientes niveles: Interés de la deuda / ahorro operacional  $> 60\%$  o, Saldo deuda / ingresos corrientes  $> 80\%$ , cuando cualquiera de estos dos indicadores supera los porcentajes señalados la entidad se encuentra en una situación de endeudamiento crítico, independientemente del valor que presente el otro indicador.

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, que tienen como propósito establecer los ajustes fiscales y administrativos que deberá implantar la entidad territorial para garantizar a futuro su solidez económica y financiera (DNP,2003).

### **3.5.1 Análisis de indicadores**

Según los informes de viabilidad fiscal para la vigencia de los años 2001 a 2004, presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, el departamento de Cundinamarca desde la entrada en vigencia de la Ley 358 de 1997 hasta la vigencia del año 2004, no suscribió convenios de desempeño, no entró en situaciones de moratoria por el pago de su deuda financiera, en el año 2002 recibió garantías de la nación para contratación de deuda externa, con una programación de desembolsos de estos créditos externos para el período 2003 – 2006, además, el departamento mantuvo la capacidad autónoma de endeudamiento en los términos de la Ley 358 de 1997.

Los indicadores para hallar la capacidad real de endeudamiento para el departamento de Cundinamarca, se calculan con la metodología reglamentaria en la Ley 358 de 1997, la cual establece dos indicadores: Solvencia y sostenibilidad.



**CUADRO N° 7**  
**INDICADORES CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO**  
**(PESOS CONSTANTES 2001)**

<b>Capacidad de endeudamiento</b>	<b>Ejecución 2001</b>	<b>Ejecución 2002</b>	<b>Ejecución 2003</b>	<b>Ejecución 2004</b>
Ingresos corrientes	402.180.078.690,31	421.355.937.029,27	432.580.253.360,86	462.771.064.762,81
Gastos de Funcionamiento	205.847.283.079,68	210.629.033.698,63	218.831.266.007,39	252.936.143.856,47
Ahorro Operacional (1-2)	196.332.795.610,63	210.726.903.330,64	213.748.987.353,47	209.834.920.906,34
Saldo deuda con nuevo Crédito	96.000.354.789,00	290.593.000.000,00	330.506.000.000,00	361.839.000.000,00
Intereses de la deuda	28.128.000.000,00	36.021.000.000,00	37.236.000.000,00	45.788.000.000,00
Solvencia = Interes/Ahorro operacional = (5/3)	14,33	17,09	17,42	21,82
Sostenibilidad = Saldo Deuda/Ingresos Corrientes = (4/1)	23,87	68,97	76,40	78,19
<b>Estado Actual de la entidad (semáforo)</b>	<b>VERDE</b>	<b>VERDE</b>	<b>VERDE</b>	<b>VERDE</b>

FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS PRESUPUESTOS ELABORADOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEPARTAMENTAL.

Según los resultados de los indicadores de solvencia y sostenibilidad el departamento de Cundinamarca presenta una instancia de endeudamiento autónomo para el período de 2001 a 2004.

De la consideración anterior se puede inferir que el Departamento para el año 2001 muestra un nivel de solvencia y sostenibilidad por debajo de los niveles máximos permitidos por la ley. En el año 2002 se observa un margen de solvencia mayor al de sostenibilidad, en consecuencia se estima que un endeudamiento neto superior al 11,03% podría superar el límite de sostenibilidad de la deuda durante el año 2003.

Para el año 2003 el ahorro operacional generado por el Departamento garantizó el servicio a la deuda, lo que indica que el nivel de endeudamiento es sostenible, acercándose al límite de permitido del 80%. Para el año 2004 los indicadores de solvencia y sostenibilidad se mantienen por debajo del límite establecido por la ley ubicándose en una instancia autónoma de endeudamiento, pero acercándose cada vez mas al límite de sostenibilidad con un 78,19%, de esta manera se observa una capacidad de pago autónomo a lo largo del período a estudiar, pero muestra debilidad en el endeudamiento a largo plazo que puede poner en riesgo

su sostenibilidad y autonomía en el pago de la deuda.

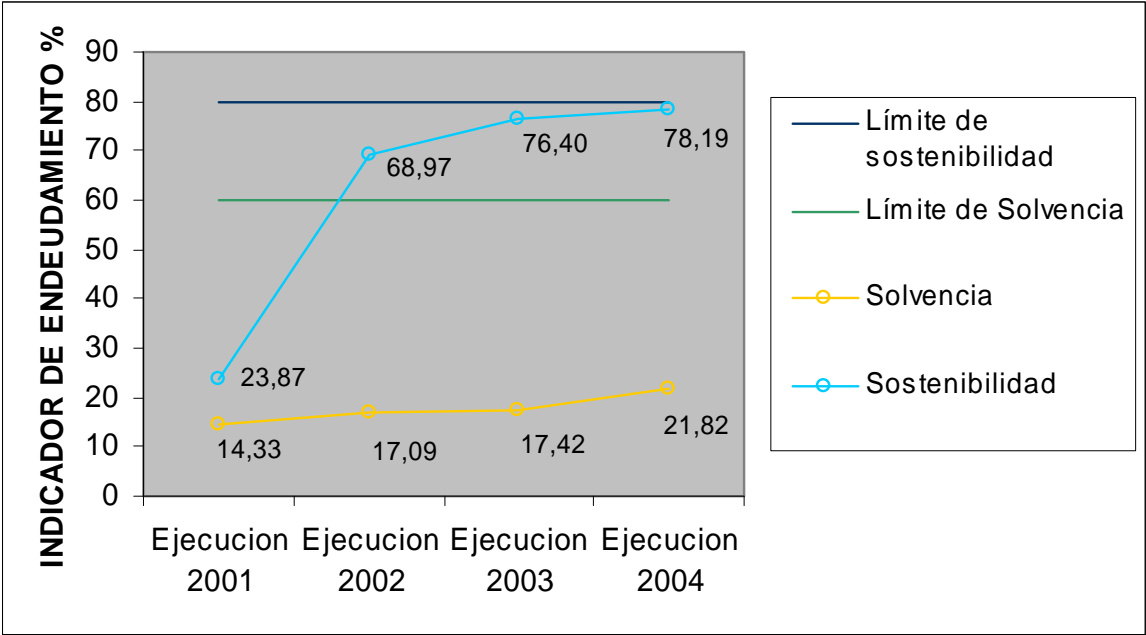
El indicador que mas se ha deteriorado a lo largo del periodo es el de sostenibilidad, debido a un incremento en el saldo de la deuda, en especial por crédito externo, en mayor proporción que los ingresos corrientes, en cuanto al indicador de solvencia ha tenido el mismo comportamiento que el otro, pero en menor proporción sin llegar a desestabilizar la capacidad de endeudamiento del Departamento.

Así mismo el Departamento puede adelantar programas de fortalecimiento institucional con recursos de endeudamiento destinados para este fin según el Artículo 15 de la Ley 781 de 2002, lo que ayudaría a continuar con dichos programas y no comprometer la sostenibilidad y por ende su capacidad de endeudamiento empleando recursos propios para la financiación de dichos programas reduciendo su ahorro operacional, igualmente que estos recursos podrían no ser reembolsables cuando el departamento acredite los logros de las metas estipuladas en dichos programas.

Se puede observar a lo largo del período una disminución en el ahorro operacional en año 2004, contrario a los demás períodos que presentaron un incremento respecto a su año inmediatamente anterior.

Situación que puede ser explicada por un aumento en los gastos de funcionamiento en mayor proporción que los ingresos corrientes, provocado por un aumento en los recursos destinados a gastos de personal.

**GRÁFICA N° 12**  
**CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO**



FUENTE: PROCESAMIENTO DEL AUTOR CON BASE EN LOS DATOS DEL CUADRO 7

## 4 ANÁLISIS DE RESULTADOS

La estructura de ingresos, gastos y endeudamiento del Departamento le permitió mantener sus finanzas sostenibles durante el período 2001-2004, esto se da por la capacidad del Departamento de generar un balance positivo.

El Departamento en el año 2001, cumplió con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, así como también cumplió con los indicadores de capacidad de pago de la Ley 358 de 1997.

El desempeño fiscal que presentó el departamento para el año 2002 evidencia el cumplimiento de los límites de gasto, que ayudaron a conservar la solvencia de la deuda y su capacidad autónoma de endeudamiento.

Los indicadores de las leyes de disciplina fiscal para el año 2003 continuaron dentro de los límites al gasto de funcionamiento y al endeudamiento, los gastos totales aumentaron en menor proporción que los ingresos generando un balance positivo para este año.

En el año 2004 los ingresos aumentaron el 5,95% en términos reales frente al 2003, este comportamiento se dio por el desempeño de las transferencias, porque los recaudos tributarios, aunque crecieron respecto al año 2003, perdieron participación dentro de los ingresos totales, los gastos tuvieron una variación negativa de 0,63%, los gastos de funcionamiento aumentaron en 6,45% y la inversión disminuyó en un 10,06%.

De esta manera los ingresos que aumentan por el impulso de las transferencias y los gastos que disminuyen debido a la inversión social, el superávit generado muestra que el departamento en el período revela debilidad a la hora de ejecutar los recursos del sistema general de participaciones.

En cuanto a los límites legales contenidos en las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, el Departamento cumple con los límites de gasto y mantiene una capacidad autónoma de endeudamiento.

Así el impacto que han tenido los programas de fortalecimiento institucional territorial en las finanzas del Departamento son positivos, en medida que el Departamento modifique su estructura de ingresos y gastos con el fin de garantizar los límites estipulados por la normativa que rige estos organismos en materia fiscal.

Las finanzas del Departamento de Cundinamarca dejan en claro que si se lleva a cabo una correcta descentralización fiscal dentro de los límites legales impuestos por los organismos rectores enmarcados por las Leyes 358 de 1997 y 617 de 2000, entre otras, se obtiene como resultado una sostenibilidad y solvencia financiera para el mismo, garantizando el desarrollo financiero y la autonomía fiscal como principal objetivo de la descentralización fiscal.

La evolución que se observa en los indicadores de desempeño fiscal a lo largo del período muestra una disminución en su capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento.

La generación de recursos propios por parte de Departamento deja ver un aumento en el esfuerzo fiscal, pero a su vez en mayor proporción ha aumentado el grado de dependencia de las transferencias del S G P, lo cual no deja claro el verdadero esfuerzo fiscal que arroja el indicador.

La magnitud de la inversión se ha deteriorado a través del período estudiado mostrando así una baja capacidad de la ejecución del gasto en la inversión, puesto que mientras el grado de dependencia de las transferencias aumenta, sin estar por fuera de los límites normales, la magnitud de la inversión disminuye.

Además el Departamento ha perdido capacidad de ahorro generado por un aumento en el servicio de la deuda en mayor proporción que los ingresos corrientes.

También se observa una disminución en su capacidad de endeudamiento casi alcanzando los límites permitidos por la Ley que le otorgan una capacidad autónoma de endeudamiento, el indicador que mas se ve afectado es el de sostenibilidad debido a un incremento en el saldo de la deuda (crédito externo) que es sensible a la variación de la tasa de cambio e interés que se presentan en el dólar.

Por lo expuesto anteriormente el Departamento se ve en la necesidad de modificar su estructura financiera para que en vigencias futuras no rebase los límites de sostenibilidad y solvencia exponiéndose no solo a las sanciones de tipo fiscal y disciplinario, sino también a la restricción de apoyos financieros por parte del gobierno nacional.

## 5 CONCLUSIONES

Analizar el impacto de los programas de fortalecimiento territorial en las finanzas del Departamento de Cundinamarca forman parte importante en el desempeño de futuras administraciones. De su gestión y capacidad para mantener una situación de solvencia y sostenibilidad dependerá que sea viable en el largo plazo.

Los ingresos que obtuvo el Departamento para el período 2001-2004 presentaron un incremento real promedio de 5,87%, de los cuales el año 2003 estuvo por debajo de este nivel, generado por una disminución en los ingresos tributarios para este año, en especial por el poco dinamismo observado en los impuestos indirectos, los ingresos no tributarios y una variación negativa en los recursos de capital.

El comportamiento de los gastos en el Departamento fue decreciente desde el año 2001 al 2004, encontrando una variación negativa en el último año del período con el 0,63% respecto al 2003, esto debido a que los gastos de inversión se han venido disminuyendo hasta el punto de alcanzar una variación negativa de 8,15% en el año 2004, lo que evidencia una baja capacidad para ejecutar los recursos transferidos para financiar los gastos operativos de inversión social.

Debido a la estructura de ingresos y gastos que el Departamento de Cundinamarca posee, se puede ver reflejado en la situación presupuestal un superávit que le permitió mantener sostenibles sus finanzas durante el período 2001-2004.

Los indicadores de desempeño fiscal muestran claramente que el departamento cumple con los límites de gasto de la Ley 617, que a su vez ofreció sustento para generar ahorro corriente.

Así mismo es evidente que el Departamento posee una capacidad autónoma de

endeudamiento generado por un nivel óptimo de solvencia y sostenibilidad ubicándose en un estado de semáforo verde, aunque acercándose al límite permitido por la ley en el año 2004 con un índice de sostenibilidad de 78,19%.

Los programas de fortalecimiento institucional financiados con recursos de endeudamiento destinados para este fin estipulado en el artículo 15 de la Ley 781 de 2002, favorecen las finanzas en medida que se cumplan los compromisos estipulados en dichos programas, garantizando la continuidad de estos y optimizando los niveles de sostenibilidad.

Aunque el departamento cumple con los niveles de gasto y endeudamiento enmarcados por la Ley, se puede observar un aumento en el grado de dependencia de las transferencias SGP y una disminución de los gastos de inversión generando un balance positivo, evidenciando una baja capacidad de ejecución de los gastos de inversión social, como se había señalado anteriormente.

Para vigencias futuras se puede prever un desbordamiento en los límites de endeudamiento, puesto que el departamento está en condiciones de mantener su solvencia y sostenibilidad a corto tiempo, pero a largo plazo se puede ver comprometida.

En definitiva los ajustes que ha adelantado el Departamento para racionalizar el gasto y mantener la viabilidad financiera cumplen con los objetivos señalados por la ley, los programas de fortalecimiento institucional facilitan la búsqueda de estos objetivos que ayudan al desarrollo económico, social y cultural en coherencia con las políticas de desarrollo del país y el entorno macroeconómico.

Los programas de fortalecimiento territorial son los instrumentos que ayudan a los entes territoriales a alcanzar las metas de fortalecimiento organizacional, tributario, financiero, y de administración de los recursos humanos en los ajustes que indica



la ley, con un adecuado control en el cumplimiento de las metas convenidas por los entes territoriales se pueden alcanzar la autonomía y viabilidad a futuro, sin embargo para que este tipo de estrategias funcionen se requiere de un compromiso del ente territorial brindando un adecuado manejo administrativo y fiscal de los recursos, voluntad política y una participación activa de la comunidad en la toma de decisiones, como también un compromiso por parte de los organismos de control sobre los recursos públicos.

## 6 RECOMENDACIONES

El Departamento de Cundinamarca debe disminuir la estructura de sus gastos de funcionamiento con el fin de aumentar su ahorro corriente, para poder asegurar un balance primario positivo y por ende la sostenibilidad financiera en el futuro.

De la misma manera se recomienda en adelante fijar una meta de superávit primario que le permita garantizar la estabilidad de su deuda pública, puesto que en vigencias posteriores podría rebasar los límites de sostenibilidad, más aún cuando el mayor monto es deuda externa y asume el riesgo cambiario peso dólar.

Para garantizar el libre acceso al mercado de crédito el Departamento deberá optimizar su estructura de ingresos y gastos que le otorgue una mejor posición frente a una posible refinanciación de sus obligaciones y no llegar a incurrir en moratoria en el pago de éstas.

Es de anotar que el Departamento deberá poner especial énfasis en el endeudamiento a largo plazo, puesto que en el plazo inmediato se evidencian posibles problemas de liquidez, lo que obligaría al ente a comprometer recursos de vigencias futuras para financiar dichos compromisos.

Se recomienda al Departamento modificar su estructura financiera para que en el futuro no rebase los límites de sostenibilidad y solvencia exponiéndose no solo a las sanciones de tipo fiscal y disciplinario, sino también a la restricción de apoyos financieros por parte del Gobierno Nacional.

El Departamento deberá ser mas dinámico en la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones fijando compromisos a corto y largo plazo que reflejen un balance real y no genere un superávit por baja ejecución.

## 7 REFERENCIAS CONSULTADAS

“Acto Legislativo 01 de 2001”. Diario oficial N° 44.506 01 de Agosto de 2001  
Bogotá, D.C.(disponible en:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/ACT0101\\_93.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/ACT0101_93.HTM) Acceso:  
Octubre 14, 2005).

Buchanan, James (1973): La Hacienda Pública en un proceso democrático.  
Aguilar. Madrid.

Constitución Política de Colombia (1991). Ediciones Emfasar, Bogotá D.C.

Departamento Administrativo de la función pública (1978): Estudio de  
competitividad, Escuela Superior de Administración Publica, Bogotá D.C.

DNP -Departamento Nacional de Planeación (2002): Evaluación de la  
Descentralización Municipal en Colombia: balance de una década.  
Quebecor World, Bogotá D.C.

DNP -Departamento Nacional de Planeación (2003): Técnicas para el análisis de  
la gestión económica y financiera de las entidades territoriales (disponible  
en  
[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_Gestion\\_Publica\\_Territorial/1a\\_Cartilla\\_financiera\\_2004\\_Acceso:\\_Agosto\\_20,\\_2005\).](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Gestion_Publica_Territorial/1a_Cartilla_financiera_2004_Acceso:_Agosto_20,_2005).)

DNP - Departamento Nacional de Planeación (2002): Información básica  
Departamental Cundinamarca (disponible en  
[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_Gestion\\_Publica\\_Territorial/1cconscomCundinamarca.zip](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Gestion_Publica_Territorial/1cconscomCundinamarca.zip) Acceso: Agosto 20, 2005).

Finanzas Intergubernamentales en Colombia (1981): Misión Wiesner-Bird.  
Departamento Nacional de Planeación. Bogotá

Gobernación de Cundinamarca (2006): Informes de presupuesto y ejecuciones  
años 2001, 2002, 2003, 2004, Departamento de Presupuesto, Bogotá D.C.

Gobernación de Cundinamarca (2006): Organigrama de dependencias (disponible  
en:[http://www.cundinamarca.gov.co/cundinamarca/plantillaPpal23.asp?seccion\\_a=SEC\\_DESCSEC&seccion\\_b=SEC\\_ENTIDADES&seccion\\_c3=SECBLANCO&seccion\\_c2=SEC\\_ENCUESTAS&seccion\\_c1=SEC\\_ENLACES&seccion\\_d=SECBLANCO&codigosec=32](http://www.cundinamarca.gov.co/cundinamarca/plantillaPpal23.asp?seccion_a=SEC_DESCSEC&seccion_b=SEC_ENTIDADES&seccion_c3=SECBLANCO&seccion_c2=SEC_ENCUESTAS&seccion_c1=SEC_ENLACES&seccion_d=SECBLANCO&codigosec=32) Acceso : Enero 14 de 2007).

Iregui, Ana Maria, Ramos, Jorge y Saavedra, Luz (2001): Análisis de la  
descentralización fiscal en Colombia, Banco de la República, Bogotá D.C.

“Ley 60 de 1993”. Diario oficial N° 40.987 12 de Agosto de 1993 Bogotá, D.C.  
(disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0060\\_93.HTM](http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0060_93.HTM)  
Acceso: Agosto 14, 2005).

“Ley 617 de 2000”. Diario oficial N° 44.188 09 de Octubre de 2000 Bogotá, D.C.  
(disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0060\\_93.HTM](http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0060_93.HTM)  
Acceso: Octubre 14, 2005).

“Ley 715 de 2001”. Diario oficial N° 44.654 21 de Diciembre de 2001 Bogotá, D.C.  
(disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0715001.HTM>  
Acceso: Octubre 14, 2005).

“Ley 781 de 2002”. Diario oficial N° 45.041 21 de Diciembre de 2002 Bogotá, D.C.  
(disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0781002.HTM>  
Acceso: Agosto 14, 2005).

Low Murtra, Enrique (1983): Teoría Fiscal, D`Vinni Editorial Ltda., Bogotá D.C.

Musgrave, Richard A (1976): Hacienda Pública Teórica y Aplicada. McGraw Hill. Edigrafos S.A. España.

Restrepo, Juan Camilo (2000): Nuevos Rumbos para la Descentralización. La Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá D.C.

Restrepo, Juan Camilo (2003): Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Panamericana formas e impresos S.A., Bogotá D.C.

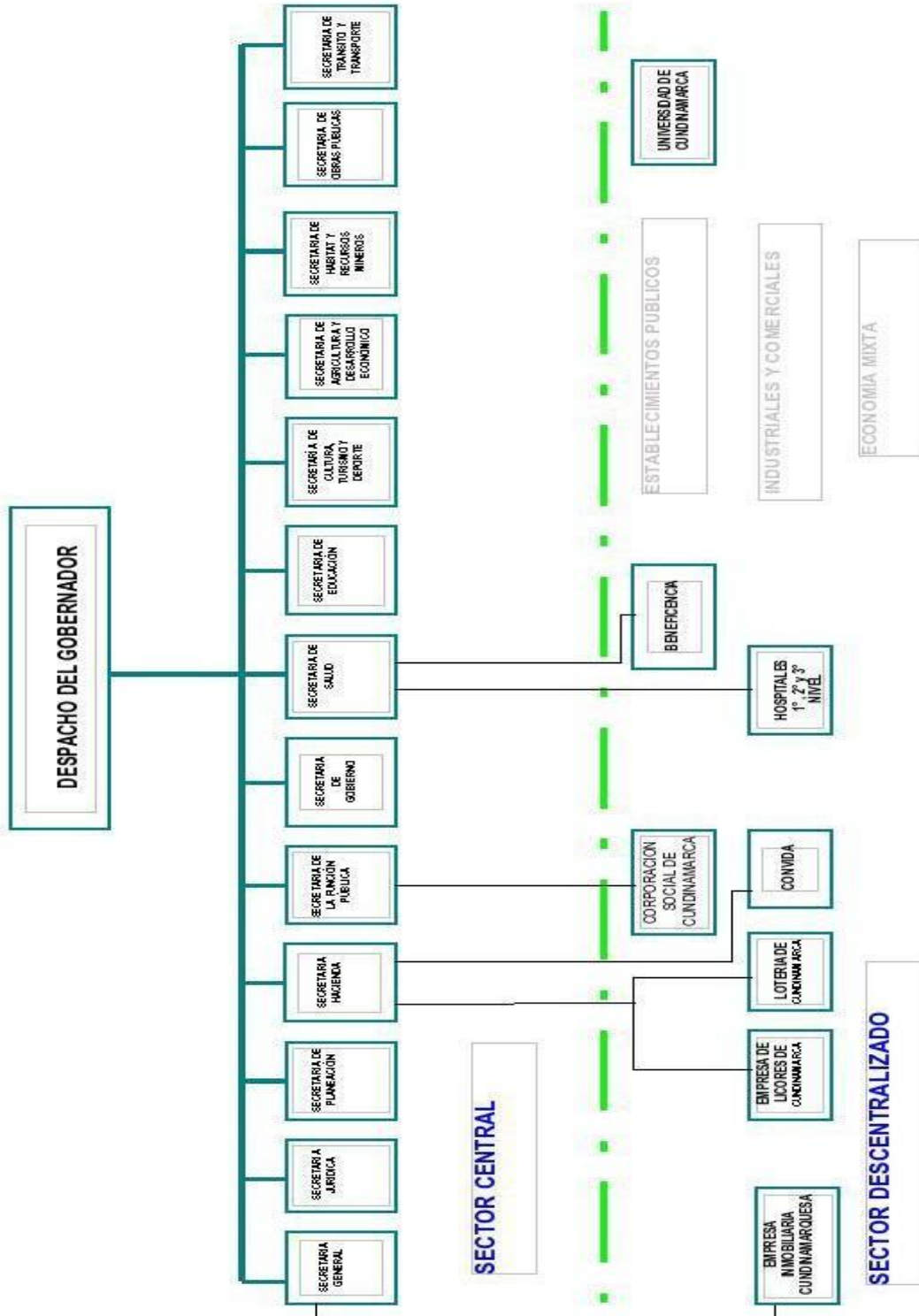
Secretaría de Planeación de Cundinamarca (2004): Proceso programación y ejecución de la inversión pública departamental (disponible en: [http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/D/dep-finanzas\\_departamentales/dep-finanzas\\_departamentales.asp](http://www.planeacion.cundinamarca.gov.co/BancoConocimiento/D/dep-finanzas_departamentales/dep-finanzas_departamentales.asp) Acceso: Enero 14 de 2007).

Scarpaci, Joseph L (1991): Primary care decentralization in the Southern Cone: Shantytown health care as urban social movement. Journal Article 81:103-126

Stiglitz, Joseph (1998): La Economía del Sector Público. Antoni Bosch. España.

## 8 ANEXOS

### ANEXO Nº 1 ORGANIGRAMA GENERAL GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA



FUENTE: GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA