

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL 2020

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

El emprendimiento es de todos

Minhacienda

VIABILIDAD FISCAL
TERRITORIAL
2020

José Manuel Restrepo Abondabo
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Fernando Jiménez Bejarano
Viceministro General

Jesús Antonio Bejarano Rojas
Viceministro Técnico

Ángela Patricia Parra Carrascal
Secretaria General

Ana Lucía Villa Arcila
Directora General de Apoyo Fiscal

Néstor Mario Urrea Duque
Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Luis Fernando Villota Quiñones
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Fernando Olivera Villanueva
Asesor
Coordinador Estrategia Monitoreo Seguimiento y Control Sistema General de Participaciones

Elaboración:
Néstor Mario Urrea Duque
Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Andres Felipe Urrea Bermudez
Arcesio Valenzuela Ordoñez
Arnold Cesar León Sarmiento
Cesar Augusto Vilardy Santos
Fernando Alberto Torres Salazar
Harby Lasso Navia
Henry Leonidas Ortiz Osorio
Joan Maldonado Sandoval
Jose Fernando Bedoya Hasbun

VIABILIDAD FISCAL
TERRITORIAL
2020

Luz H. Rodriguez Jimenez
Maria Angelica Palencia Rodriguez
Mario David Chavez Gamba
Ramón Patarroyo Gomez
Ricardo Alfredo Luna Cano
Sandra Maritza Piñeros Castro
Sebastian Perez Carrillo
Yeny Paola Suarez

Comité de Redacción
Ana Lucía Villa Arcila
Néstor Mario Urrea Duque
Ándres Felipe Urrea

Colaboración Especial
Fernando Olivera Villanueva
Gilberto Enrique Tejada Lema
María Magdalena Guerrero Ospina
Alba Jeannette Corredor Ramirez

Diseño, Edición y Diagramación
Elizabeth Rodríguez Forero
Olga Milena Carantonio Márquez
María Magdalena Guerrero Ospina

Coordinación General
Ana Lucía Villa Arcila
Directora General de Apoyo Fiscal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Carrera 8 No. 6c – 38 Teléfono: 3811700
Bogotá D.C., Colombia
www.minhacienda.gov.co
bibliovirtualdaf@minhacienda.gov.co





TOMO I

INFORMES DEPARTAMENTOS

El emprendimiento es de todos

Minhacienda

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

TABLA DE CONTENIDO DEPARTAMENTOS

TOMO I – INFORME DEPARTAMENTOS

INTRODUCCIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES 8

I. PRESENTACIÓN 8

II. SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES 9

2.1 Estructura y Dinámica Fiscal 9
2.1.1 Ingresos 9
2.1.1.1 Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías SGR 9
Recuadro A. Efecto Decreto 678 de 2020 – Sobretasa al ACPM 10
2.1.1.2 Ingresos del SGR 12
2.1.2 Gastos 13
2.1.2.1 Gastos Financiados con Ingresos Diferentes al SGR 13
Recuadro B. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 617 de 2000 (límite de gastos) 15
2.1.2.2 Gastos Financiados con SGR 18
2.2 Deuda Pública 18

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO 21

3.1 Resultado Fiscal 21
3.2 Situación Financiera desde la Perspectiva Contable 23
3.3 Liquidez y Solvencia de Corto Plazo 24
3.4 Indicadores de Responsabilidad Fiscal 26
Recuadro C. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 358 de 1997 (capacidad de endeudamiento) 27
Recuadro D. Efecto Decretos 461 y 678 de 2020 – Reorientación de rentas 27

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES 28

4.1 Provisión del Pasivo Pensional 28
4.2 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos 28
4.3 Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028 de 2008) 29
4.3.1 Sector Salud 29
4.3.2 Sector Educación 30
4.3.3 Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB 32

4.3.4 Participación de Propósito General 33
4.3.5 Asignación Especial para Resguardos Indígenas 33
4.3.6 Asignación Especial para Alimentación Escolar 34
4.3.7 Asignación Especial para Municipios Ribereños al Río Magdalena 35
4.3.8 Asignación para Atención a la Primera Infancia 35
4.3.9 Cuentas Maestras 36

V. CONCLUSIONES 36

METODOLOGÍA 38

DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS 51

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA 70

DEPARTAMENTO DE ARAUCA 94

DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO 115

DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR 136

DEPARTAMENTO DE BOYACÁ 155

DEPARTAMENTO DE CALDAS 179

DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ 201

DEPARTAMENTO DE CASANARE 221

DEPARTAMENTO DE CAUCA 243

DEPARTAMENTO DEL CESAR 266

DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ 285

DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA 304

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA 330

DEPARTAMENTO DE GUAINÍA 356

DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA 373

DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE 392

DEPARTAMENTO DEL HUILA 413

DEPARTAMENTO DE MAGDALENA....434
DEPARTAMENTO DEL META....457
DEPARTAMENTO DE NARIÑO....483
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER....503
DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO....523
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO....541
DEPARTAMENTO DE RISARALDA....562
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA....581
DEPARTAMENTO DE SANTANDER....599
DEPARTAMENTO DE SUCRE....621
DEPARTAMENTO DE TOLIMA....640
DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA....662
DEPARTAMENTO DE VAUPÉS....686
DEPARTAMENTO DEL VICHADA....701

I. PRESENTACIÓN

El comportamiento de las finanzas subnacionales no fue ajeno al choque macroeconómico provocado por la pandemia del Covid-19. Sin embargo, el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal, los moderados niveles de deuda, la solidez fiscal evidenciada en los últimos años, además del conjunto de medidas implementadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, impidieron que este nivel de gobierno generara desequilibrios fiscales sistémicos. En la práctica, las entidades territoriales fueron resilientes ante una crisis sin precedentes y culminaron la vigencia 2020 mostrando claras señales del papel protagónico que pueden desempeñar en los próximos años para contribuir a la reactivación económica que demanda el país.

Fueron múltiples los retos a los que se enfrentaron las gobernaciones y alcaldías durante este año: la armonización de sus planes de desarrollo teniendo en cuenta el inicio del cuatrienio de gobierno; la afectación en el recaudo de los ingresos propios debido a la contracción de la actividad económica originada por las necesarias medidas de confinamiento y, en general, la afectación en el ingreso de los hogares y los aumentos dramáticos en los niveles de pobreza. Y todo ello, en un contexto de nuevas presiones de gasto, principalmente en materia de salud pública y asistencia social a la población más vulnerable.

La Dirección General de Apoyo Fiscal orientó la elaboración de los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Estos Decretos se convirtieron en la principal herramienta financiera de las entidades territoriales para contrarrestar los efectos de la pandemia del Covid-19. Las principales disposiciones contenidas en los mismos se detallan a continuación (los efectos de están medidas se incluyen como recuadros dentro del documento):

- Reorientación de rentas con destinación específica legal (distintas a las señaladas en la Constitución Política) para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros);

- Facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos con el objetivo de aliviar el bolsillo de los contribuyentes;

- Autorización temporal a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para efectos de atender la ejecución de recursos para atender la emergencia;

- Créditos especiales de tesorería para dotar de liquidez a las entidades territoriales con montos y plazos mayores a los convencionales;

- Créditos de reactivación económica (largo plazo) con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corriente), permitiendo mayor capacidad de endeudamiento para 2020 y minimizando la pérdida de capacidad de deuda en 2021 ante el deterioro de los ingresos corrientes.

- Neutralización de las restricciones de apoyo financiero derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 (ocasionado por la caída de los ingresos corrientes de libre destinación).

- Transferencia del 100% de la sobretasa al ACPM a los departamentos y a Bogotá.

- Medidas de alivio tributario, pago diferido de tributos y retiros del FONPET (disposiciones que fueron declaradas inexequibles por la Corte).

Este documento se divide en cinco secciones, siendo la primera esta presentación. La segunda sección analiza la situación financiera de las gobernaciones y alcaldías capitales. Posteriormente se presentan los principales indicadores de desempeño fiscal y financiero y de cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. La cuarta sección presenta las principales fortalezas y debilidades evidenciadas, y finalmente se presentan las conclusiones.

II. SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

2.1 Estructura y Dinámica Fiscal

2.1.1 Ingresos

2.1.1.1 Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías SGR[1]

Los ingresos totales del conjunto de los departamentos y municipios capitales exhibieron un retroceso de 7,4% real entre 2019 y 2020, alcanzando los $79,3 billones (7,9% del PIB) (Tabla 1), en contraste con la vigencia anterior cuando aumentaron 6%. La caída en los ingresos de los departamentos (8,9%) fue más pronunciada que la exhibida por las capitales (6,4%).

Tabla 1[2]

INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES DIFERENTES AL SGR

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
INGRESOS CORRIENTES	**64.410.122**	**63.109.585**	**-2,0%**	**75,2%**	**79,6%**
Tributarios	26.572.860	24.579.402	-7,5%	31,0%	31,0%
No Tributarios	5.145.485	3.360.493	-34,7%	6,0%	4,2%
Ingresos por Transferencias	32.691.777	35.169.689	7,6%	38,1%	44,3%
INGRESOS DE CAPITAL	**7.292.002**	**6.523.266**	**-10,5%**	**8,5%**	**8,2%**
Cofinanciación	658.683	500.932	-23,9%	0,8%	0,6%
Regalías y Compensaciones sistema anterior al SGR	260.479	1.276	-99,5%	0,3%	0,0%
Rendimientos Financieros	1.122.249	824.138	-26,6%	1,3%	1,0%
Excedentes Financieros	2.539.148	2.727.618	7,4%	3,0%	3,4%
Desahorro FONPET	2.064.664	1.517.804	-26,5%	2,4%	1,9%
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otro	646.780	951.499	47,1%	0,8%	1,2%
Recursos del Crédito	**3.513.291**	**1.953.464**	**-44,4%**	**4,1%**	**2,5%**
Recursos del Balance	**10.452.218**	**7.733.062**	**-26,0%**	**12,2%**	**9,7%**
Venta de Activos y Reducción de Capital	**29.308**	**3.221**	**-89,0%**	**0,0%**	**0,0%**
INGRESOS TOTALES	**85.696.940**	**79.322.598**	**-7,4%**	**100,0%**	**100,0%**

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Tanto los ingresos corrientes como los de capital contabilizaron descensos. En los primeros, los ingresos de recaudo propio sufrieron una contracción de doble dígito (12%), en línea con las proyecciones de estrés fiscal moderado elaboradas por la DAF. Por una parte, la pandemia del Covid-19 generó una afectación importante sobre los ingresos tributarios, teniendo en cuenta el impacto sobre la actividad económica nacional y las medidas de confinamiento y otras restricciones adoptadas con el objetivo de reducir la tasa de propagación del virus. Por otra, ante la necesidad de aliviar el bolsillo de los contribuyentes, los beneficios tributarios en materia de intereses y sanciones de mora en el marco del Decreto 678 de 2020 significaron menores ingresos no tributarios.

No obstante, esta dinámica logró ser amortiguada de forma sustancial por cuenta del incremento de las transferencias, particularmente de las asignaciones para salud y educación del Sistema General de Participaciones, transferencias nacionales para la financiación del régimen subsidiado, sobretasa al ACPM (**Recuadro A**) y aportes del Fondo de Mitigación de Emergencias.

[1] Los ingresos del SGR se analizan de forma separada, debido a que la ejecución de estos recursos tiene un régimen presupuestal propio, diferente al sistema presupuestal que regula la ejecución de los demás ingresos territoriales (Decreto ley 111 de 1996).
[2] No incluye los recursos que amparaban reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución en 2020.

Recuadro A. Efecto Decreto 678 de 2020 – Sobretasa al ACPM

La destinación transitoria del 100% de la sobretasa al ACPM para Departamentos y Bogotá establecida en el Decreto 678 de 2020 (a partir del periodo gravable junio 2020 y hasta el periodo gravable diciembre 2021), significó que estas entidades vieran incrementado durante 2020 el flujo de recursos recibidos por dicho concepto en 15% en términos reales.

Tabla A1
Ingresos Sobretasa al ACPM
Millones de pesos y %

Jerarquia	Código Entidad	Departamento	Nombre Entidad	2019	2020	Participación (2020)	Variación Real 2020/2019
1	5000	ANTIOQUIA	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	36.586	46.889	13%	26%
2	20000	CESAR	DEPARTAMENTO DEL CESAR	41.583	42.962	12%	2%
3	25000	CUNDINAMARCA	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	28.663	37.201	10%	28%
4	76000	VALLE DEL CAUCA	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	27.887	36.756	10%	30%
5	11001	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	30.783	33.198	9%	6%
6	68000	SANTANDER	DEPARTAMENTO DE SANTANDER	13.108	16.274	5%	22%
7	73000	TOLIMA	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA	10.546	13.850	4%	29%
8	13000	BOLIVAR	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	10.824	13.455	4%	22%
9	15000	BOYACA	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	10.478	13.246	4%	24%
10	50000	META	DEPARTAMENTO DEL META	11.515	12.459	3%	6%
RECAUDO TOP 10				221.973	266.289	74%	18%
RECAUDO TOP 20				292.587	341.725	95%	15%
RECAUDO TOTAL				309.740	361.483	100%	15%

Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

Los ingresos de capital evidenciaron una tendencia descendente. Excepto los excedentes financieros y utilidades generadas por empresas públicas territoriales (principalmente de las principales ciudades) y otros (reintegros), en los demás renglones se presentaron caídas superiores al 20%, destacándose los menores ingresos por retiros del FONPET.

El recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales disminuyó 7,5% real al culminar la vigencia 2020, cuando un año atrás habían registrado un aumento del 7,9% (Tabla 2). Por nivel de gobierno, los tributos departamentales exhibieron una caída de 11,2%, mientras que los municipios capitales de 5,8%. La reducción del recaudo se dio como consecuencia de las repercusiones económicas generadas por la emergencia sanitaria del Covid-19, particularmente a raíz de la fuerte relación del sistema tributario subnacional con la actividad económica, así como por las medidas de gestión tributarias adoptadas por los mandatarios locales para mitigar los efectos de la pandemia, entre ellos el aplazamiento del calendario tributario, la reducción de tarifas, la posibilidad de diferir el pago de obligaciones, entre otros[3].

Las reducciones más pronunciadas se dieron en los impuestos al consumo, el impuesto de industria y comercio, las estampillas, la sobretasa a la gasolina y otros. Por su parte, los únicos rubros en contabilizar incrementos fueron el impuesto predial y vehículos automotores.

El comportamiento a la baja de los impuestos al consumo de cerveza y licores fue consecuencia de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y el consecuente cierre de discotecas, bares y casinos (medida que inició el 19 de marzo y se mantuvo de forma intermitente durante 2020 en varias zonas del país).

La pandemia del Covid-19 impactó fuertemente la actividad económica nacional, considerando la interrupción de oferta ante las decisiones de confinamiento y las medidas de aislamiento social preventivo, además de las presiones a la baja de la demanda derivadas del deterioro del ingreso de los hogares. Así, el PIB se contrajo 6,8%, jalonado fundamentalmente por el deterioro de la actividad comercial, los servicios de transporte y almacenamiento, alojamiento y los servicios de comida; lo que significó – dada su prociclicidad – un menor recaudo del impuesto de industria y comercio. El 78% de esta caída la explicó el Distrito Capital de Bogotá.

El menor consumo de combustibles debido al confinamiento, las restricciones a la movilidad y la virtualización de actividades laborales administrativas en las principales ciudades, se tradujo en un menor recaudo por concepto de la sobretasa a la gasolina.

[3] El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, ha otorgado facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

La pandemia además se presentó en un contexto de inicio de cuatrienio de gobierno territorial, donde históricamente se ha presentado una reducción de la inversión (principalmente asociada a la adquisición de activos no financieros), teniendo en cuenta el proceso de armonización de los nuevos planes de desarrollo territoriales. Como se verá, la vigencia 2020 no estuvo exenta de esta dinámica, que explicó a su vez la caída en el recaudo de estampillas y otros tributarios (contribución sobre contratos de obra pública).

Tabla 2
INGRESOS DE RECAUDO PROPIO
Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
TRIBUTARIOS	**26.572.860**	**24.579.402**	**-7,5%**	**83,8%**	**88,0%**
Impuesto Predial Unificado	6.524.092	6.584.071	0,9%	20,6%	23,6%
Impuesto de Industria y Comercio	6.671.437	6.290.282	-5,7%	21,0%	22,5%
Impuestos al Consumo	4.794.356	4.242.648	-11,5%	15,1%	15,2%
Cerveza	*2.653.732*	*2.243.811*	*-15,4%*	*8,4%*	*8,0%*
Licores	*896.274*	*810.872*	*-9,5%*	*2,8%*	*2,9%*
Cigarrillos y Tabaco	*1.244.350*	*1.187.966*	*-4,5%*	*3,9%*	*4,3%*
Estampillas	1.917.228	1.508.378	-21,3%	6,0%	5,4%
Vehículos Automotores	1.751.210	1.808.141	3,3%	5,5%	6,5%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.425.193	1.116.203	-21,7%	4,5%	4,0%
Registro y Anotación	1.172.287	998.560	-14,8%	3,7%	3,6%
Otros Ingresos Tributarios	2.317.057	2.031.119	-12,3%	7,3%	7,3%
NO TRIBUTARIOS	**5.145.485**	**3.360.493**	**-34,7%**	**16,2%**	**12,0%**
Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	4.126.785	2.820.910	-31,6%	13,0%	10,1%
Otros no tributarios	1.018.700	539.584	-47,0%	3,2%	1,9%
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	**31.718.345**	**27.939.896**	**-11,9%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Entre tanto, el impuesto predial evidenció una recuperación en el último trimestre del año que lo llevó a mantenerse constante en términos reales con respecto a lo registrado en la vigencia anterior. Dos elementos jugaron a favor de este comportamiento: i) el ajuste en el calendario de pagos en varias administraciones municipales; que implicó que una buena parte de los pagos aplazados se concentraran en los últimos meses del año; y ii) el impacto positivo que tuvieron los incentivos tributarios consagrados en el Decreto 678 de 2020[4], pues los descuentos[5] sobre el capital adeudado dinamizaron el recaudo proveniente de vigencias anteriores.

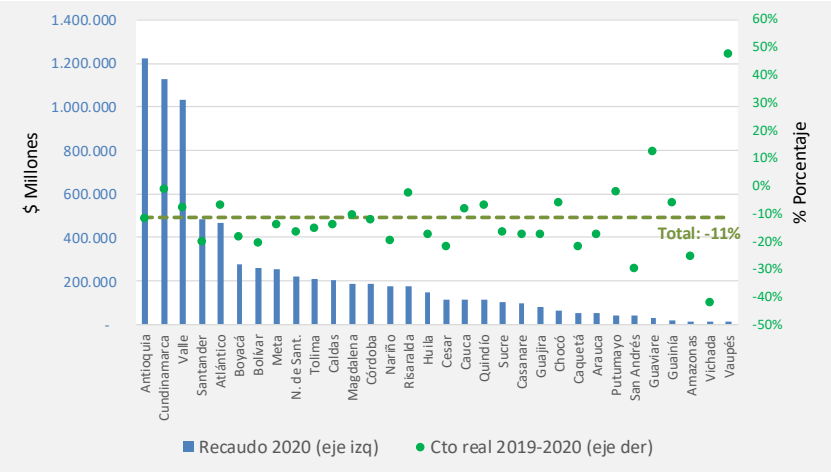
Situación similar ocurrió con el recaudo del impuesto de vehículos automotores que, pese a las menores ventas, se recuperó en los últimos trimestres y logró crecer en términos reales. Las posibilidades de pago diferido en este tributo en varios departamentos y Bogotá, además de los alivios a capital, impulsaron este resultado.

En los departamentos, los mayores descensos se contabilizaron en Vichada, San Andrés y Amazonas (Gráfico 1a); mientras que en las ciudades capitales en Arauca, Armenia y Barranquilla (Gráfico 1b). En el Gráfico 1 se detallan las participaciones en el recaudo tributario, así como las tasas de crecimiento registradas en gobernaciones y alcaldías capitales, al cierre de 2020[6].

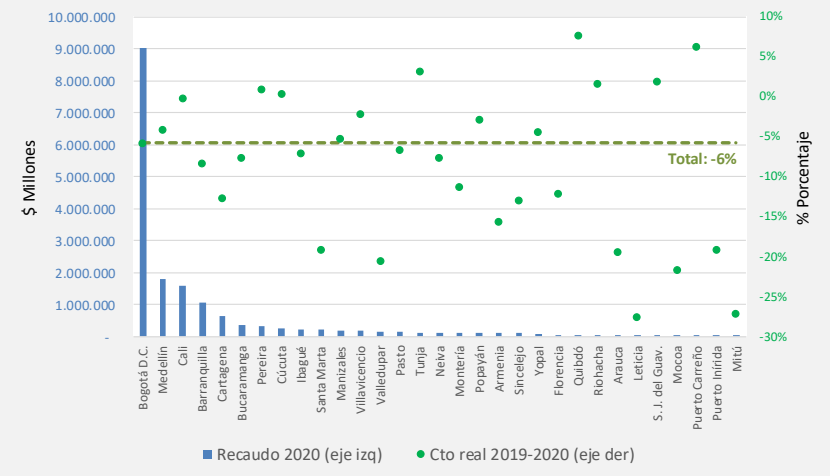
[4] Esta disposición (artículo 7°) fue declarada inexequible por la Corte Constitucional (15 de octubre).
[5] 20% de descuento en el capital hasta el 31 de octubre 2020; 10% de descuento entre noviembre y diciembre de 2020; y sin descuento sobre capital, pero sin intereses ni sanciones entre enero y mayo de 2021.
[6] Los detalles de los resultados tributarios pueden consultarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad.

Gráfico 1
DINÁMICA DEL RECAUDO TRIBUTARIO 2020
Millones de pesos y Porcentajes

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

2.1.1.2 Ingresos del SGR

Al terminar el bienio 2019-2020, las gobernaciones y municipios capitales registraron ingresos del SGR[7] por $13,4 billones (Tabla 3), valor equivalente al 1,3% del PIB y al 17% de las demás fuentes de ingresos, evidenciándose su representatividad en la estructura de financiamiento de estos niveles de gobierno. El 93% de estos recursos estuvo concentrado en departamentos y el restante 7% en capitales.

[7] Información de presupuesto definitivo reportada por las entidades a la CGR.

Las gobernaciones con el mayor nivel de recursos del SGR fueron Meta (9%), Bolívar (7%) y Cauca (5%). En el caso de los municipios capitales, Cartagena, Riohacha y Sincelejo presentaron los más altos montos, los cuales, en conjunto, representaron 3% del total.

Los ingresos corrientes correspondieron al 93% de los recursos disponibles, donde el Fondo de Compensación Regional, Fondo de Desarrollo Regional y las Asignaciones Directas concentraron el 75% del total. Por su parte, las rentas de capital representaron el restante 6%: recursos del balance 4% y desembolsos de crédito 1%.

Tabla 3

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

Millones de pesos

Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020			Composición Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Ingresos corrientes	11.732.469	992.444	12.724.913	94%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	167.078	14.740	181.818	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	2.649.412	385.013	3.034.425	23%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	1.226.839	31.234	1.258.073	9%
Fondo de Desarrollo Regional	2.663.612	120.337	2.783.949	21%
Recursos para la Paz	1.119.685	38.548	1.158.232	9%
Fondo de Compensación Regional	3.868.162	354.906	4.223.068	31%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	0	0	0	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	37.681	47.666	85.347	1%
Ingresos de Capital	738.716	8.274	746.991	6%
Recursos del Crédito	161.423	0	161.423	1%
Recursos del Balance	577.185	8.274	585.459	4%
Rendimientos por Operaciones Financieras	0	0	0	0%
Desahorro FONPET	109	0	109	0%
TOTAL SGR	**12.471.186**	**1.000.718**	**13.471.903**	**100%**

Fuente: DAF con datos de la CGR

2.1.2 Gastos

2.1.2.1 Gastos Financiados con Ingresos Diferentes al SGR

En 2020 los gastos comprometidos por los departamentos y municipios capitales registraron un descenso real del 6,2%, ritmo menor que el exhibido por los ingresos (Tabla 4). Al finalizar el año totalizaron $71,2 billones, equivalentes al 7% del PIB. La caída fue más pronunciada en los departamentos (10,8%) que en las capitales (2,9%).

Pese a las presiones de gasto en materia de salud pública, asistencia social y reactivación económica, los gastos de inversión se contrajeron influenciados por el ciclo político presupuestal. Así, la formación bruta de capital registró una caída sustancial que fue parcialmente compensada por el incremento de la inversión social. Excepto los gastos por concepto de intereses de la deuda (consistente con el mayor endeudamiento en 2019), los demás gastos (funcionamiento, otros corrientes y amortizaciones) registraron descensos significativos, producto de medidas de austeridad implementadas y operaciones de manejo de la deuda para acceder a periodos de gracia y aplanar la curva de vencimientos.

Tabla 4
GASTOS COMPROMETIDOS SIN SGR
Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Funcionamiento	12.188.835	11.159.404	-8,4%	16,0%	15,7%
Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	302.098	246.535	-18,4%	0,4%	0,3%
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estat	53.694	29.651	-44,8%	0,1%	0,0%
Intereses y Comisiones de Deuda	659.870	675.257	2,3%	0,9%	0,9%
Inversión	61.803.243	57.878.564	-6,4%	81,3%	81,2%
Amortizaciones Deuda Pública	990.869	1.271.312	28,3%	1,3%	1,8%
GASTOS TOTALES	**75.998.609**	**71.260.722**	**-6,2%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

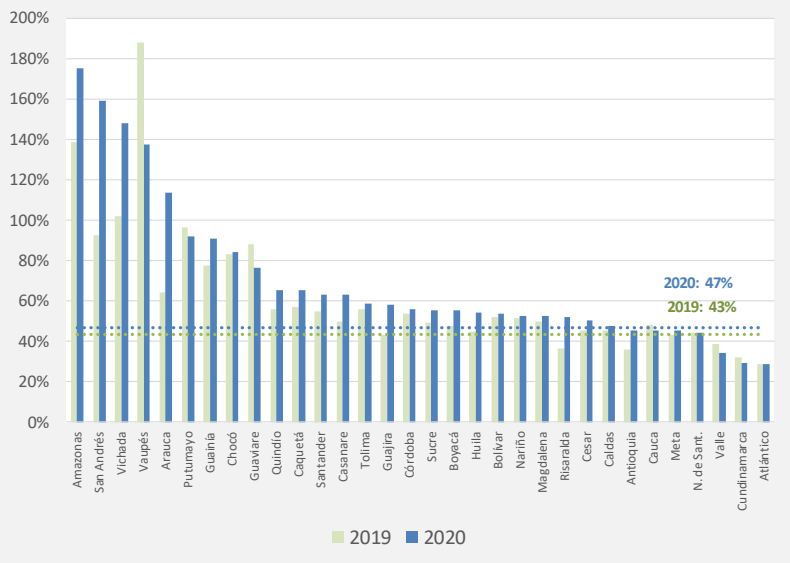
La reducción de los gastos de funcionamiento fue menor que la experimentada por los ingresos de recaudo propio. En las gobernaciones dichos gastos disminuyeron 11% mientras que en las capitales 6,6%. Este resultado se debió a la reducción de aportes al FONPET[8], teniendo en cuenta la reorientación de rentas de destinación específica legal para conjurar los efectos de la pandemia, habilitada por los Decretos 461 y 678 de 2020, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica; además de la disminución en mesadas pensionales y en gastos generales (principalmente adquisición de servicios). Los gastos de los organismos de control y las transferencias a entidades descentralizadas presentaron leves incrementos.

Con todo, la relación entre gastos de funcionamiento y recaudo propio aumentó en los departamentos (pasó del 43% al 47%) y se mantuvo para las capitales (36%). Por entidad, los aumentos más significativos en la relación se dieron en San Andrés, Arauca y Vichada (Gráfico 2a), y las alcaldías de Mocoa, Santa Marta y Sincelejo (Gráfico 2b)[9].

En todo caso, la situación anteriormente descrita no se tradujo en un mayor incumplimiento del indicador contemplado en la Ley 67 de 2000 para la administración central, gracias a la cláusula de escape establecida en el Decreto 678 de 2020 (Ver **Recuadro B**)

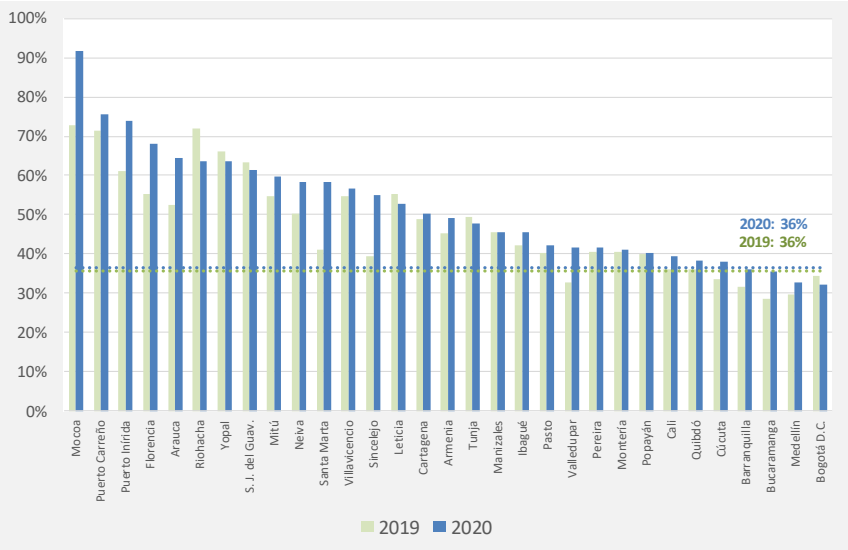
Gráfico 2
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO COMO PORCENTAJE DEL RECAUDO PROPIO 2020
Porcentajes

(a) Departamentos



[8] En el caso de Bogotá, debido a un efecto base por la venta de acciones del Grupo de Energía de Bogotá en 2018.
[9] Las explicaciones de estos resultados pueden detallarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad.

(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Recuadro B. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 617 de 2000 (límite de gastos)

La caída de los ingresos de las entidades territoriales puso en riesgo el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento definidos por la Ley 617 de 2000 (relaciones entre gastos de funcionamiento con respecto a ingresos corrientes de libre destinación, según la categoría presupuestal). No obstante, el decreto 678 de 2020 estableció una cláusula de escape transitoria, permitiendo que aquellas administraciones territoriales que superaran los límites ante la caída de los ingresos corrientes de libre destinación como consecuencia de la pandemia, no se vieran expuestas a las restricciones de apoyo financiero de la Nación[10] o de acceso al crédito[11].

Al cierre de 2020, los efectos de la pandemia presentaron resultados diferenciados por nivel de gobierno, siendo los departamentos los más afectados (con más altas tasas de incumplimiento de la Ley 617 de 2000). No obstante, la aplicación del decreto 678 permitió neutralizar el efecto, manteniendo o mejorando el porcentaje de entidades territoriales que para 2021 no estará sujeta a las restricciones de apoyo financiero de la Nación o de acceso al crédito, en comparación a lo registrado antes de la pandemia (Tabla B1).

Tabla B1
Cumplimiento límites de gasto Ley 617 de 2000 – Administración Central (*)

Nivel de gobierno	% cumplimiento 2019	% cumplimiento 2020	% ET sin restricciones de apoyo financiero Decreto 678
Departamentos	88%	75%	88%
Capitales	87%	90%	90%
Municipios	93%	93%	97%

(*) Datos preliminares

Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

[10] Artículo 80° Ley 617 de 2000.
[11] Atículo 90° Ley 617 de 2000.

Los gastos en intereses aumentaron con respecto a 2019 por cuenta de la mayor deuda adquirida en el último año del periodo de gobierno anterior, en un contexto de disminución de las tasas de interés internas[12] y una reducción de la participación de obligaciones externas dentro del portafolio.

Preservando la dinámica presentada a lo largo de 2020, la formación bruta de capital exhibió un comportamiento a la baja vinculado al ciclo político presupuestal, pues al ser inicio del cuatrienio de gobierno se esperaba una contracción en este tipo de gastos dado que los esfuerzos de las administraciones centrales territoriales se concentraron más en la armonización que en la ejecución de sus planes de desarrollo. Además, las presiones de gasto derivadas de la pandemia se materializaron en salud pública y asistencia social (transferencias monetarias en algunas ciudades y subsidios a servicios públicos domiciliarios), los cuales se contabilizan como inversión social.

La caída de la inversión total (6,4% real) evidenciada al cierre de 2020 se encuentra en línea con los escenarios de estrés fiscal moderado proyectados por la DAF. Por nivel de gobierno, fue más pronunciada en departamentos (10,8%) que en municipios capitales (3,5%).

En materia de inversión social se contabilizó un incremento del 4% real. Fueron los sectores de agua potable y saneamiento básico (teniendo en cuenta la ampliación de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de la declaratoria de emergencia), educación (recursos de calidad para garantizar el Programa de Alimentación Escolar en casa y recursos del FOME para garantizar condiciones de bioseguridad de establecimientos educativos) y salud (régimen subsidiado y mayor flujo de recursos para redes prestadoras), los que presentaron un mayor dinamismo. En las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga se destacó la implementación de programas de transferencias monetarias, con el objetivo de posibilitar las medidas de confinamiento para disminuir la velocidad de propagación del virus y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables. Según el DANE, este tipo de ayudas regionales, sumadas a los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, lograron contener el incremento de la pobreza monetaria y extrema en 2,2 y 2,6 puntos porcentuales, respectivamente[13] (el efecto fue mayor en centros poblados y zonas rurales que en cabeceras).

Entre tanto, la contracción de la formación bruta de capital fue del 37% real. Excepto el sector salud, impulsado por la compra de equipos, dotación e inversión en infraestructura en la red pública de ciudades como Bogotá y Medellín, los demás sectores contabilizaron descensos de doble dígito. Como se mencionó, este resultado se encuentra asociado a la influencia del ciclo político presupuestal; sin embargo, advierte sobre un reto crucial para los próximos años en la medida en que el avance en la ejecución de este tipo de gastos es esencial para que las gobernaciones y alcaldías capitales se conviertan en actores protagónicos de la reactivación económica colombiana.

Tabla 5

INVERSIÓN POR TIPO Y SECTOR (SIN SGR)

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Inversión Social	**45.611.821**	**47.272.545**	**4%**	**74%**	**82%**
Educación	23.635.665	25.417.519	8%	38%	44%
Salud	10.949.915	11.395.621	4%	18%	20%
Agua potable y saneamiento básico	540.829	774.277	43%	1%	1%
Vivienda	127.047	103.948	-18%	0%	0%
Otros sectores	10.358.366	9.581.180	-8%	17%	17%
Formación Bruta de Capital	**14.966.752**	**9.375.605**	**-37%**	**24%**	**16%**
Educación	1.692.896	935.410	-45%	3%	2%
Salud	637.876	658.371	3%	1%	1%
Agua potable	1.326.091	825.267	-38%	2%	1%
Vivienda	605.017	294.388	-51%	1%	1%
Vías	4.352.490	3.148.339	-28%	7%	5%
Otros sectores	6.352.382	3.513.831	-45%	10%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	**1.224.670**	**1.230.414**	**0%**	**2%**	**2%**
INVERSIÓN TOTAL	**61.803.243**	**57.878.564**	**-6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

[12] En promedio, la DTF pasó de 4,5% en 2019 a 3,38% en 2020, y la IBR (Overnight) de 4,25% a 4,85%.
[13] Ver, Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020 (abril 29 de 2021). DANE.

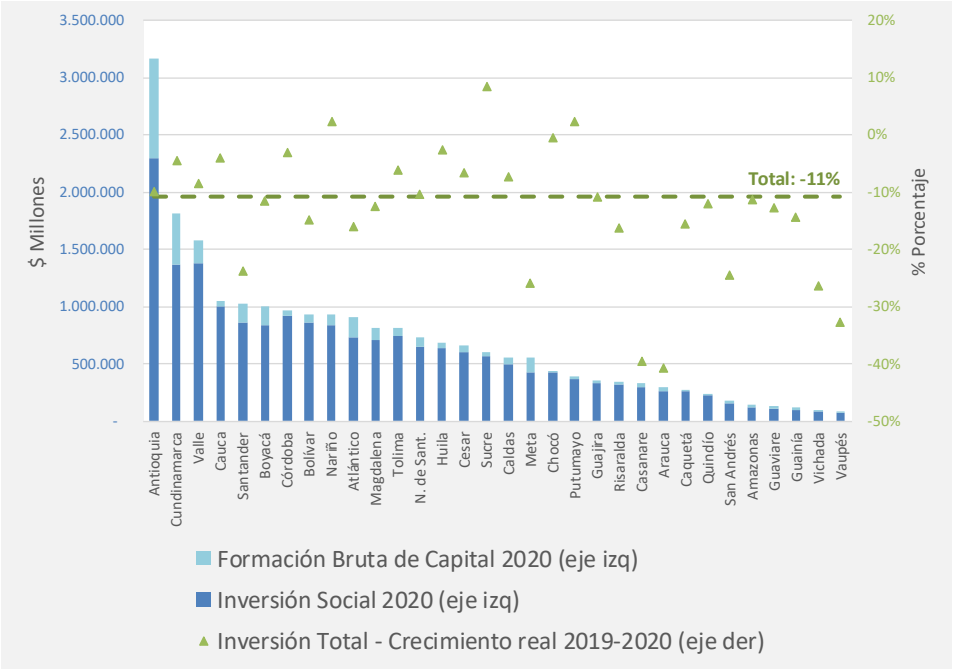
Por entidad, las mayores contracciones se registraron en los departamentos de Arauca, Casanare y Vaupés (Gráfico 3a), y las ciudades de Arauca, Mitú y Leticia (Gráfico 3b).

Gráfico 3

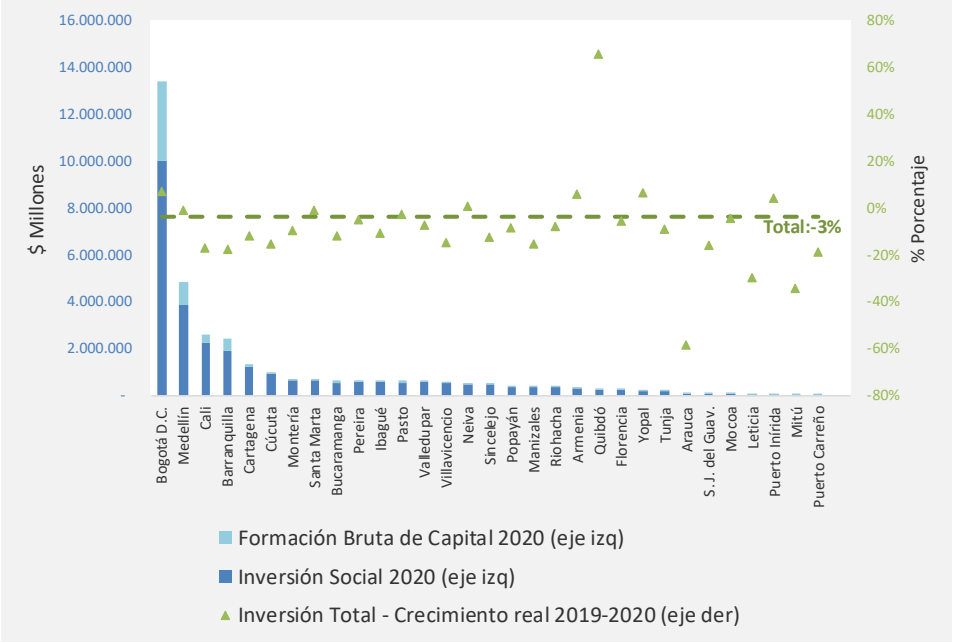
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN SIN SGR[14]

Millones de pesos y Porcentajes de Crecimiento Real

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

[14] No incluye déficit de vigencias anteriores por inversión.

2.1.2.2 Gastos Financiados con SGR

Al cierre del bienio 2019-2020, con cargo a los recursos del SGR se realizaron compromisos de gasto por $10,7 billones (1,1% del PIB). El 92% del total fue ejecutado por los departamentos y 8% por las capitales (Tabla 6).

Los compromisos respaldados con SGR fueron equivalentes al 15% de los gastos respaldados con las demás fuentes de ingresos y el 97% correspondió a gastos de inversión, los cuales se destinaron principalmente a apalancar proyectos de infraestructura (69%), capacitación y bienestar del recurso humano (10%), investigación y estudios (7%), dotación de equipos, materiales y suministros (5%), subsidios y operaciones financieras (5%), gastos operativos de inversión para el fortalecimiento de OCAD (1%) y administración del estado (1%).

Tabla 6
COMPROMISOS DE GASTO CON SGR
Millones de pesos

Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020			Composicion Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Gastos de Funcionamiento	49.862	5.213	55.074	1%
Gastos de Inversión	9.631.207	822.209	10.453.416	97%
Servicio de la Deuda	264.113	0	264.113	2%
Intereses y Comisiones	32.470	0	32.470	0%
Amortizaciones	231.643	0	231.643	2%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**9.945.182**	**827.422**	**10.772.604**	**100%**

Fuente: DAF con datos de la CGR

2.2 Deuda Pública

Al cierre de 2020, la deuda pública de gobernaciones y ciudades capitales representó el 80% de las obligaciones financieras de las administraciones centrales territoriales (3 puntos porcentuales más que en 2019) y 22% del consolidado del nivel subnacional[15].

Ante la afectación de los ingresos corrientes de las entidades territoriales derivada de la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 678 de 2020 con el objetivo, entre otros, de dotar a las administraciones locales de mayor margen de maniobra financiera vía deuda pública. Se destacan las siguientes disposiciones contenidas en el Decreto mencionado:

- Créditos especiales de tesorería con montos (15% de los ingresos corrientes) y plazos (pagaderos hasta diciembre de la siguiente vigencia en la que se contratan) mayores a los convencionales;

- Créditos de reactivación económica con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes), una neutralización del cálculo de solvencia (relación entre intereses y ahorro operacional); y la posibilidad de operaciones de deuda interna que superen el 100% del indicador de sostenibilidad para entidades con calificación de riesgo AAA sin requerir autorización del Ministerio de Hacienda.

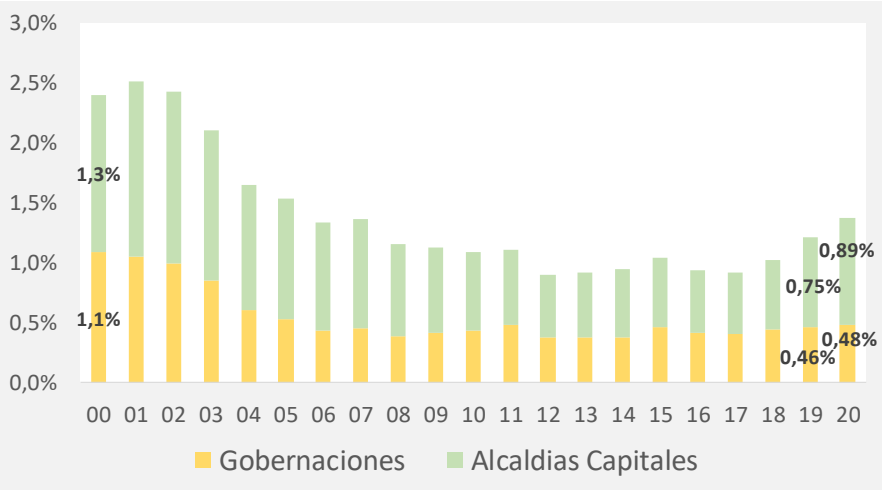
Tanto departamentos como ciudades capitales presentaron un incremento en sus necesidades de financiamiento con crédito, de tal forma que el saldo de la deuda pública pasó de 1,20% al 1,38% del PIB (Gráfico 4). Las alcaldías capitales concentraron el 65% del total de las obligaciones financieras, y el restante 35% las gobernaciones.

[15] Administraciones centrales y entidades descentralizadas.

Gráfico 4

SALDO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES

% del PIB



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

El aumento es explicado principalmente por las capitales, que evidenciaron un crecimiento real del 10% de su deuda con relación a 2019. Los mayores recursos derivados de bonos y créditos con la banca comercial explicaron el resultado. Por su parte, las obligaciones externas continuaron perdiendo representatividad, sin embargo, se destaca el mayor saldo de deuda con el Banco Mundial (Tabla 7).

Las obligaciones internas pasaron de representar el 83,9% en 2019 a 85,5% en 2020 del total de la deuda de las gobernaciones y alcaldías capitales, lo que evidencia una baja exposición a riesgos de tipo cambiario; tendencia que se ha mantenido en los últimos años

Tabla 7

COMPOSICIÓN DEUDA PÚBLICA DE LAS GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES POR TIPO DE ACREEDOR

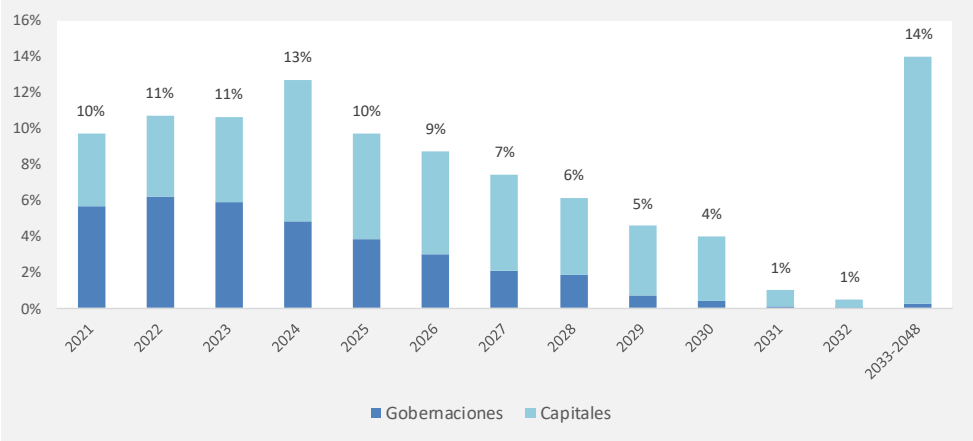
Millones de pesos de 2020

TIPO DE DEUDA	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Banca Comercial Interna	8.842.220	9.267.345	5%	68,3%	67,2%
Bonos Interna	1.807.345	2.381.499	32%	14,0%	17,3%
Nación	112.335	48.749	-57%	0,9%	0,4%
Infis	97.318	89.329	-8%	0,8%	0,6%
Proveedores y otros	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Total Deuda Interna	**10.859.218**	**11.786.922**	**8,5%**	**83,9%**	**85,5%**
Banca Comercial Externa	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Bonos Externos	587.941	578.577	-2%	4,5%	4,2%
Banca Multilateral	644.511	632.865	-2%	5,0%	4,6%
Banco Mundial	224.551	254.130	13%	1,7%	1,8%
BID	271.933	251.390	-8%	2,1%	1,8%
CAF	148.027	127.346	-14%	1,1%	0,9%
Gobiernos Internacionales	846.583	794.074	-6%	6,5%	5,8%
Total Deuda Externa	**2.079.036**	**2.005.516**	**-3,5%**	**16,1%**	**14,5%**
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**12.938.254**	**13.792.438**	**6,6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por su parte, el perfil de vencimientos evidencia un aplanamiento de la curva significativo frente a lo observado en años anteriores: para 2021 se concentra el 10% de las amortizaciones (mayoritariamente de gobernaciones), para lo que resta del actual cuatrienio de gobierno el 32% y, después de 2024, una senda descendente hasta 2032. Algunos pagos de bonos de deuda se tienen programados para el periodo 2033-2048, equivalentes al 14% del total (Gráfico 5).

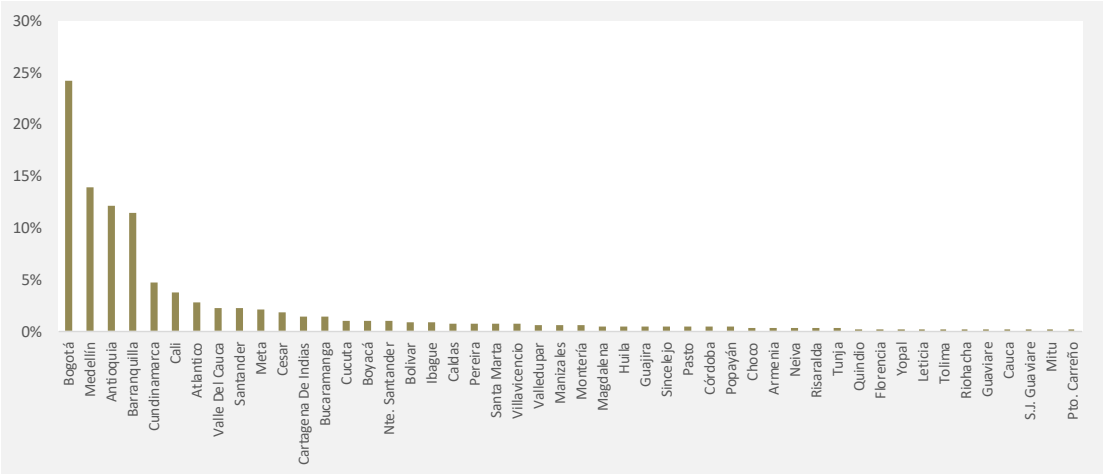
Gráfico 5
PERFIL DE VENCIMIENTO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Bogotá continúa siendo la entidad con el mayor saldo de deuda, al representar el 24% del total de las entidades analizadas (4 puntos porcentuales superior a lo registrado en 2019). Bogotá, Medellín, Antioquia y Barranquilla concentran el 59% del total (Gráfico 6).

Gráfico 6
DEUDA PÚBLICA POR PRESTATARIO 2020
% del Total



Fuente: *DAF con datos de Secretarías de Hacienda*

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

3.1 Resultado Fiscal[16]

Cálculos de la DAF mediante la metodología denominada por "encima de la línea" y sin incluir el SGR, indican que, para el universo de gobernaciones y alcaldías capitales, los compromisos de gasto superaron los ingresos efectivamente recaudados en $356.559 millones al finalizar la vigencia 2020, lo que significó equilibrio fiscal en términos del PIB (Tabla 8); en contraste con un déficit de 0,31% del PIB contabilizado en 2019.

Los resultados fiscales de los departamentos y ciudades capitales al cierre de 2020 convergieron al escenario de estrés fiscal moderado planteado por la DAF[17]. La solidez que los fiscos subnacionales vienen experimentando en los últimos años y el marco de responsabilidad y disciplina fiscal aplicable a estos niveles de gobierno, evitaron que el choque macroeconómico por cuenta de la pandemia del Covid-19 pusiera en riesgo la sostenibilidad fiscal territorial.

El ahorro corriente disminuyó, pero se mantuvo en terreno positivo equivalente al 0,4% del PIB (0,1% del PIB menos que en 2019). Este comportamiento se atribuyó en lo fundamental al incremento de la inversión social, en un contexto en que la caída en los ingresos de recaudo propio se compensó con el incremento en las transferencias (principalmente SGP, recursos para régimen subsidiado, sobretasa al ACPM y FOME) y la reducción de los gastos de funcionamiento.

Por su parte, el déficit de capital se redujo a la mitad con respecto a lo contabilizado en la vigencia anterior, alcanzando 0,4% del PIB. La contracción de la formación bruta de capital, vinculada al ciclo político presupuestal, fue el determinante de este resultado.

Tabla 8

BALANCE FISCAL GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES SIN SGR[18]

Millones de pesos y % del PIB

			% del PIB	
CONCEPTO	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**
Balance Corriente	5.504.710	3.726.194	0,5%	0,4%
Balance de Capital	-8.757.677	-4.082.753	-0,8%	-0,4%
Resultado Fiscal	**-3.252.967**	**-356.559**	**-0,3%**	**0,0%**
Endeudamiento Neto	2.482.246	682.152	0,2%	0,1%
Recursos del Balance	10.285.743	7.733.062	1,0%	0,8%
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresas	28.841	3.221	0,0%	0,0%
Total Financiamiento	**12.796.831**	**8.418.435**	**1,2%**	**0,8%**
Resultado Presupuestal	**9.543.864**	**8.061.876**	**0,9%**	**0,8%**

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Al tener en cuenta las partidas de financiamiento, el resultado presupuestal fue superavitario en 0,8% del PIB, dato 0,1% inferior al del año anterior considerando la disminución presentada en las disponibilidades y en el endeudamiento neto.

Veinticuatro departamentos generaron superávit y ocho déficit. Los mayores superávits se presentaron en Bolívar, Valle y Cauca y los más altos déficits en Antioquia, Santander y Arauca. Entre tanto, veinticinco alcaldías capitales registraron superávit y seis déficit, destacándose los balances positivos de Cartagena, Cali y Bucaramanga, y los saldos en rojo más pronunciados en Bogotá, Barranquilla y Medellín. El resultado fiscal de cada entidad, así como su financiación se detalla en los Gráficos 7 y 8[19].

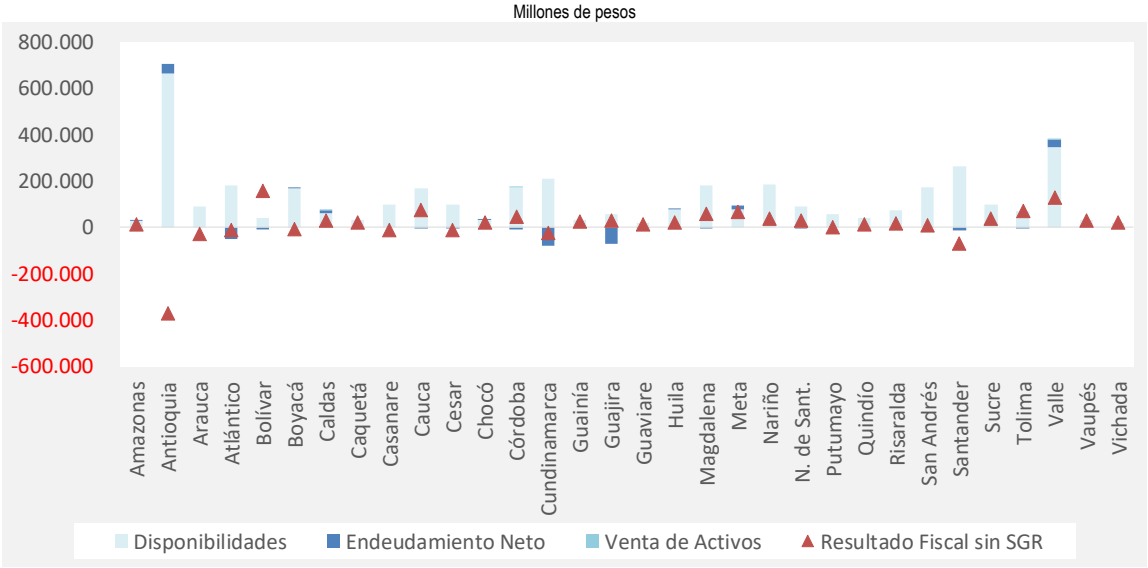
[16] El resultado fiscal de la vigencia se calcula teniendo en cuenta los ingresos recaudados sin partidas de financiamiento (desembolsos de crédito, recursos del balance, venta de activos y reducción de capital de empresas) y los compromisos de gasto distintos a amortizaciones de deuda.

[17] Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del COVID-19 para las entidades territoriales. Dirección General de Apoyo Fiscal, 2020. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

[18] En resultado fiscal correspondiente a la vigencia 2018 difiere al publicado el año anterior, debido a un ajuste en las cifras del Departamento de Antioquia.

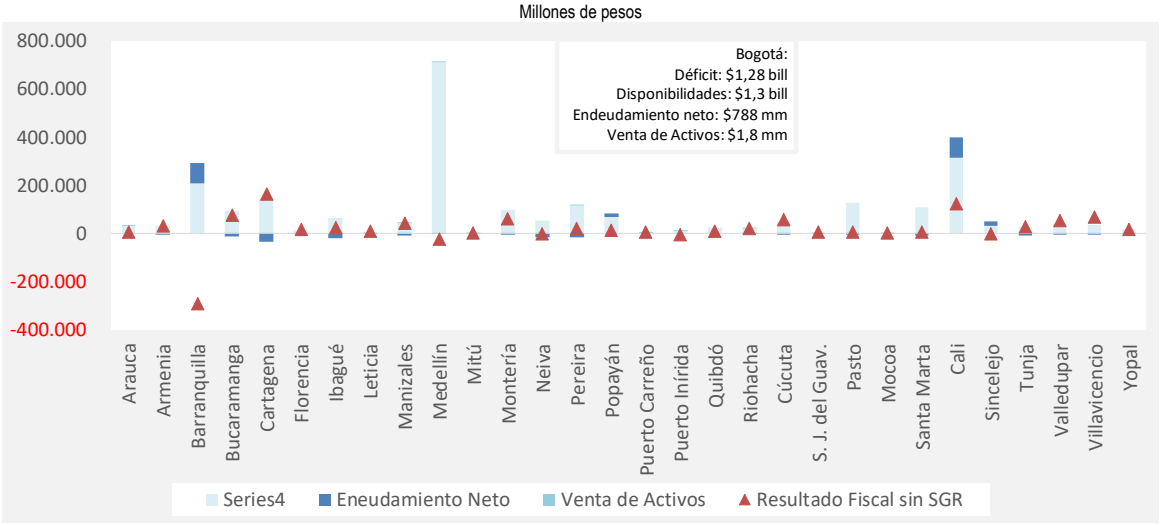
[19] Los determinantes de los resultados fiscales pueden consultarse en los informes individuales.

Gráfico 7
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO GOBERNACIONES
Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Gráfico 8
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO ALCALDÍAS CAPITALES
Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por otra parte, al finalizar el bienio el conjunto de departamentos y capitales exhibió un resultado del SGR positivo por $2,7 billones (0,3% del PIB). Los compromisos de gasto representaron el 80% del presupuesto definitivo de esta fuente de ingresos. El porcentaje de ejecución fue superior en las ciudades capitales (Tabla 9).

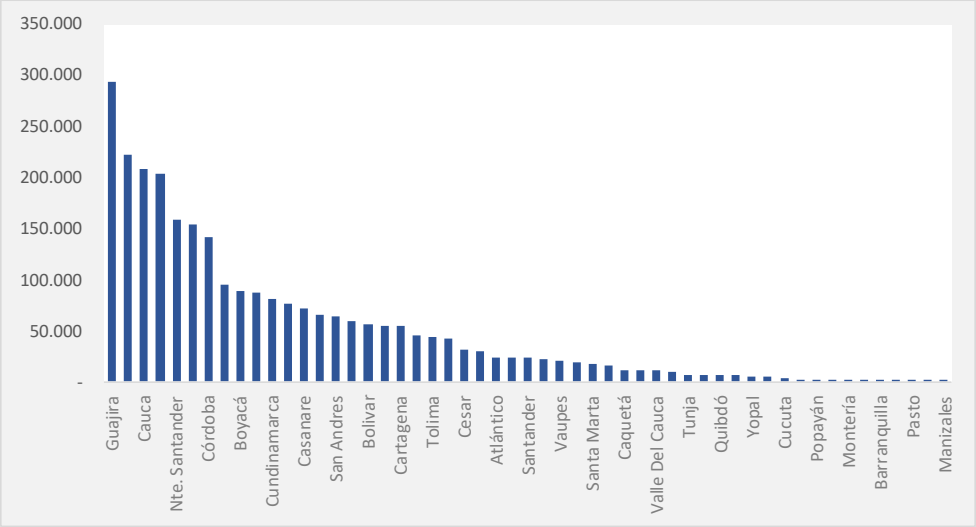
Tabla 9
RESULTADO SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES
Millones de pesos

Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020		
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)
Total presupuesto definitivo SGR	12.471.186	1.000.718	13.471.903
Total compromisos SGR	9.945.182	827.422	10.772.604
RESULTADO SGR	**2.526.004**	**173.296**	**2.699.300**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	80%	83%	80%

Fuente: DAF con datos de la CGR

Las entidades con mayores recursos disponibles del SGR pendientes de ser comprometidos fueron los departamentos de La Guajira, Meta y Cauca; y las ciudades de Cartagena, Riohacha y Santa Marta (Gráfico 9).

Gráfico 9
RESULTADO DEL SGR POR ENTIDAD
Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de la CGR

3.2 Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[20]

Teniendo en cuenta la información reportada a la CGN, a nivel agregado los niveles de gobierno analizados consolidaron activos por valor de $384 billones, evidenciando un crecimiento de un punto porcentual con relación a 2019; resultado asociado a la mayor provisión pensional.

Por otro lado, el monto de los pasivos fue de $100 billones, cifra que representa un aumento de 6% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El incremento en el saldo de deuda derivado de operaciones de crédito público (21%) -específicamente en ciudades capitales - y en las cuentas por pagar (10%) justificaron esta dinámica.

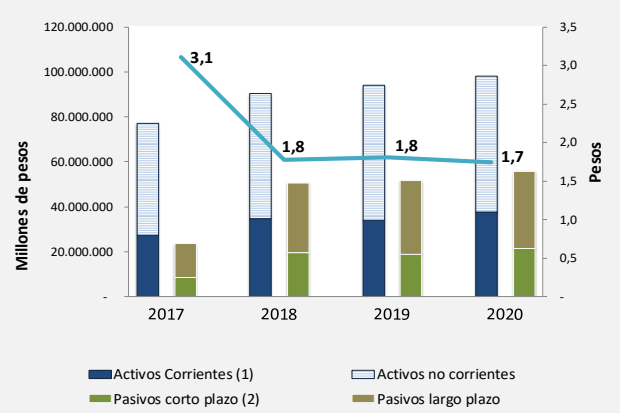
[20] Información reportada por las entidades a la CGN. No incluye ajustes por operaciones recíprocas.

En materia de liquidez, al culminar 2020, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con $2,2 de respaldo en activos corrientes y con $0,5 en efectivo, cifras similares a las contabilizadas en 2019. Preservando la tendencia de los últimos tres años, las capitales continúan exhibiendo niveles de liquidez superiores a los de los departamentos (Gráfico 10).

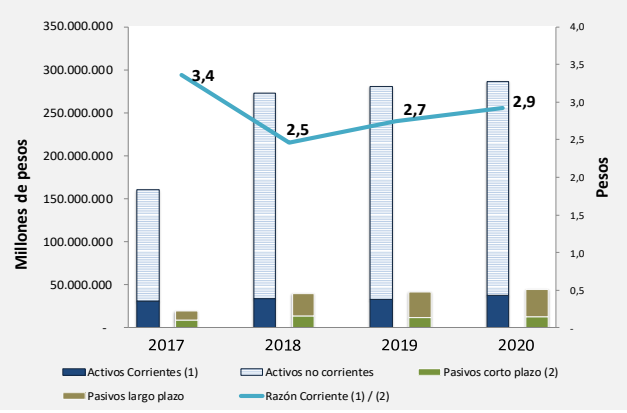
El patrimonio a nivel agregado de departamentos y ciudades capitales registró por segundo año consecutivo una caída real de 1%, resultado principalmente asociado a las mayores operaciones de crédito público en capitales.

Gráfico 10
BALANCE CONTABLE

(a) Departamentos



(b) Ciudades Capitales



Fuente: DAF con datos de la CGN

3.3 Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Las gobernaciones y las ciudades capitales contabilizaron excedentes de tesorería[21] por $7,1 billones (Tabla 10), monto equivalente al 0,7% del PIB (superior en 0,3% del PIB con relación a 2019). Contrario a lo esperado, la pandemia del Covid-19 no significó un descenso agregado en los saldos de tesorería.

Del total de disponibilidades, 87% estuvo concentrado en caja y bancos, 10% en encargos fiduciarios y 3% en inversiones temporales de liquidez. En el caso de las exigibilidades, las reservas presupuestales representaron el 34% del total, seguido de los recursos de terceros con 28%, cuentas por pagar de la vigencia con 23%, otras exigibilidades, cheques no cobrados y cuentas por pagar de vigencias anteriores con 10%, 2% y 1%, respectivamente.

Únicamente los recursos del crédito (por tercer año)[22] y la participación de Ribereños del SGP presentaron faltantes de tesorería. Las demás fuentes de financiación presentaron suficiente margen de solvencia para cubrir las respectivas exigibilidades.

[21] No incluye SGR
[22] Cabe resaltar que el faltante de tesorería de recursos del crédito se explica por políticas implementadas en algunas entidades orientadas a minimizar los costos financieros de la deuda; de tal manera que los desembolsos de crédito se hacen efectivos conforme avanza la ejecución de los proyectos de inversión y se requiere el recurso en caja.

Tabla 10
LIQUIDEZ Y SOLVENCIA DE CORTO PLAZO
Millones de pesos

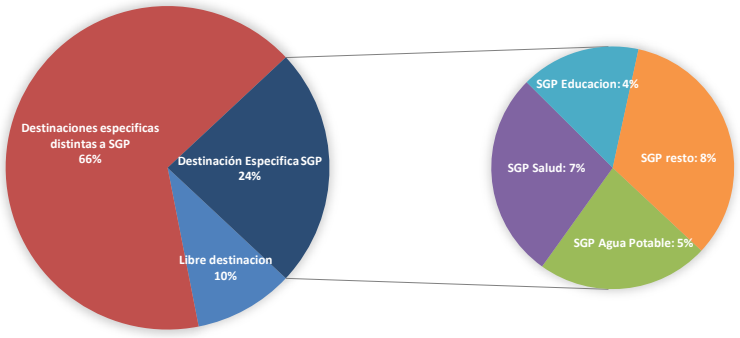
CONCEPTO	TOTAL DISPONIBILIDADES	TOTAL EXIGIBILIDADES Y RESERVAS	EXCEDENTE O FALTANTE
RECURSOS LIBRE DESTINACIÓN	**5.745.571**	**5.036.856**	**708.715**
SGP Propósito General recursos de libre destinación 42% municipios de 4, 5 y 6 categoría.	32.767	32.151	616
Ingresos corrientes de libre destinación diferentes a la participación de libre destinación propósito general	5.712.804	5.004.705	708.098
RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA	**12.966.499**	**6.574.613**	**6.391.886**
Recursos SGP con destinación especifica	**3.665.499**	**1.968.155**	**1.697.344**
Recursos SGP con destinación especifica - Educación	886.760	613.862	272.899
Recursos SGP con destinación especifica - Salud	830.644	359.671	470.973
Recursos SGP con destinación especifica - Alimentación escolar	189.231	52.316	136.916
Recursos SGP con destinación especifica - Ribereños	6.494	7.445	-951
Recursos SGP con destinación especifica - Agua potable y saneamiento básico	1.148.723	761.754	386.969
S.G.P. Por crecimiento de la economía	20.413	1.938	18.475
Sistema general forzosa inversión de participación propósito general	583.234	171.171	412.063
Otros recursos de destinación específica diferentes al SGP	**9.301.001**	**4.606.458**	**4.694.543**
Regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02)	731.365	306.631	424.734
Recursos de convenios y/o cofinanciación	768.072	263.363	504.709
Recursos del crédito	219.479	489.362	-269.883
Otros recursos diferentes a los anteriores	7.582.085	3.547.102	4.034.983
TOTAL	**18.712.070**	**11.611.469**	**7.100.601**

Fuente: *DAF con datos de Secretarías de Hacienda*

Las entidades con los mayores excedentes fueron Cali, Medellín, Valle, Cartagena y Antioquia, las cuales concentraron el 31% del total; en contraste, únicamente Bogotá y Barranquilla registraron faltantes de tesorería.

Con respecto a los excedentes, el 90% correspondió a recursos de destinación específica y el 10% a recursos de libre destinación (Gráfico 11).

Gráfico 11
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXCEDENTES DE TESORERÍA
%



Fuente: *DAF con datos de Secretarías de Hacienda*

3.4 Indicadores de Responsabilidad Fiscal[23]

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

No obstante, el Decreto 678 de 2020 brindó una cláusula de escape ante el incumplimiento de los indicadores de gasto contemplados en la Ley 617 de 2000, derivado de un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación producto de la pandemia del Covid-19 (**Recuadro B**); además, amplió el indicador de sostenibilidad de la deuda del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes (**Recuadro C**). Los Decretos 461 y 678 de 2020, a su vez, permitieron la reorientación de rentas de destinación específica legal (**Recuadro D**); que, para el caso de los departamentos, permitió menores aportes al FONPET.

Bajo este contexto, al cierre de 2020, 29 gobernaciones y 30 alcaldías capitales tenían capacidad de endeudamiento legal[24]; ninguna entidad presentó un balance primario negativo; 7 departamentos y 3 capitales superaron el límite de gastos de funcionamiento del nivel central establecido en la Ley 617 de 2000[25] (para 4 departamentos esto no significó restricciones de apoyo financiero en el marco del Decreto 678 de 2020); 28 gobernaciones y 16 alcaldías superaron los gastos máximos permitidos de los órganos de control (para 8 departamentos y 5 capitales esto no significó restricciones de apoyo financiero en el marco del Decreto 678 de 2020); 9 departamentos incumplieron los aportes al FONPET definidos por la Ley 549 de 1999, y 20 departamentos y 20 capitales contaron con calificación de riesgo vigente según lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 (Tabla 11).

Tabla 11

PRINCIPALES INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Departamento	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Aportes Fonpet	Calificación de Riesgo (*)
			Adm. Central	Org. de Control		
Amazonas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No tiene
Antioquia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	AAA
Arauca	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene
Atlántico	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	AA+
Bolívar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A+
Boyacá	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA
Caldas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Caquetá	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB-
Casanare	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No tiene
Cauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	A
Cesar	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	A-
Chocó	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Córdoba	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	BB
Cundinamarca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	AAA
Guainía	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene
Guajira	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene
Guaviare	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	No tiene
Huila	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA-
Magdalena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A
Meta	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AAA
Nariño	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A-
N. de Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB+
Putumayo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Quindío	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Risaralda	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AA
San Andrés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	NO APLICA	No tiene
Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA+
Sucre	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	CUMPLE	A
Tolima	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	BBB+
Valle	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AAA
Vaupés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	No tiene
Vichada	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene

Municipio Capital	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Calificación de Riesgo (*)
			Adm. Central	Org. de Control	
Arauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Armenia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	A
Barranquilla	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Bogotá D.C.	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Bucaramanga	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Cartagena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	AA
Florencia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	No tiene
Ibagué	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	A-
Leticia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Manizales	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Medellín	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Mitú	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Montería	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Neiva	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	AA-
Pereira	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Popayán	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	AA
Puerto Carreño	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Puerto Inírida	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Quibdó	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Riohacha	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Cúcuta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
S. J. del	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Pasto	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Mocoa	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Santa Marta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Cali	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Sincelejo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Tunja	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Valledupar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	No tiene
Villavicencio	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	CUMPLE	A+
Yopal	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	BB+

(*) Vigente al 31 de diciembre de 2020

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

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

[23] Los cálculos sobre la capacidad de pago se sustentan en la metodología elaborada por la DAF con base en la interpretación de las normas vigentes. En el anexo metodológico de este informe se detallan los criterios y supuestos de estimación empleados.

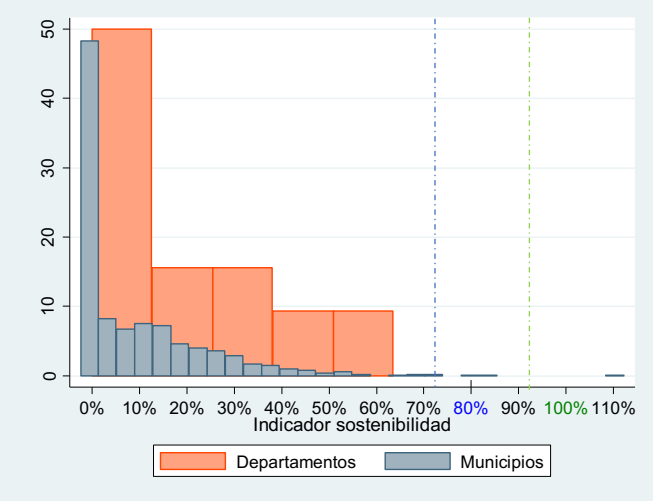
[24] Los indicadores de capacidad de pago aquí presentados no son idóneos para realizar operaciones de crédito público, pues al ser dinámicos pueden sufrir variaciones significativas durante la vigencia, de modo que deben ser estimados y proyectados tanto por los representantes legales de las entidades territoriales como por los prestamistas para todo el período de vigencia de cada operación crediticia. Ver anexo metodológico de este informe.

[25] El cálculo de los límites de gasto de funcionamiento de ley 617/00 se presenta con el fin de identificar el riesgo de posibles excesos de gastos de este tipo, dentro de un examen integral del desempeño fiscal de las ET. La facultad legal de certificar el cumplimiento de estos límites corresponde a la CGR en el caso de las Administraciones Centrales y las Asambleas, y a la Auditoria General de la Nación en el caso de las contralorías territoriales.

Recuadro C. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 358 de 1997 (capacidad de endeudamiento)

Ante el declive de los ingresos corrientes contabilizado en las entidades territoriales por cuenta de la pandemia, la capacidad adicional de endeudamiento no se ha visto disminuida gracias al Decreto 678 de 2020 (Gráfico C1).

Gráfico C1
Indicador de Sostenibilidad de la Deuda Ley 358 de 1997
Deuda / Ingresos Corrientes (%)



Fuente: Cálculos DAF con información FUT

Prueba de ello es que, sin la cláusula de escape para el endeudamiento de las entidades territoriales implementada por el Gobierno Nacional, con corte al 1° de enero de 2021 la capacidad de adquirir nueva deuda considerando una relación máxima del 80% de la relación deuda /ingresos corrientes, se habría reducido en un 16% en comparación con el 1° de enero de 2020. Con la ampliación del límite al 100%, se estima que la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales se incrementó en 16%, de manera que se cuenta con margen de maniobra vía deuda por un monto equivalente al 3% del PIB.

El mecanismo que definió el Decreto 678 para ampliar el indicador de sostenibilidad de la deuda se mantendrá para la vigencia 2021, lo que se convierte en un elemento crucial de cara a la política fiscal contracíclica que podrían ejecutar las entidades territoriales en lo que resta del periodo de gobierno territorial. Las principales ciudades del país, así como algunos departamentos, aprobaron cupos de endeudamiento con el objetivo de apalancar los planes de reactivación económica.

Recuadro D. Efecto Decretos 461 y 678 de 2020 – Reorientación de rentas

Al cierre de 2020, un total de 617 entidades territoriales[26] reorientó recursos de destinación específica legal o derivada de actos administrativos, por un total $2,5 billones, de los cuales el 15% correspondió a ingresos de carácter recurrente y 85% a recursos de capital.

Por nivel de gobierno, 29 departamentos concentraron el 30,7% del total de rentas reorientado, 22 capitales el 30,6% y 566 municipios no capitales el 38,7%.

[26] Muestra de entidades que superó las pruebas de completitud y consistencia de la información reportada en la categoría FUT-Ejecución presupuestal Covid-19.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

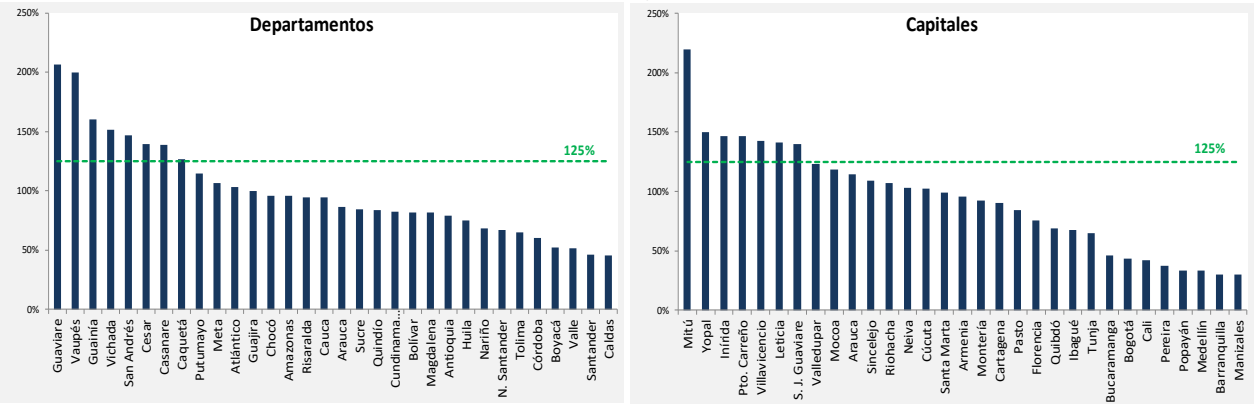
En los siguientes apartados se analiza el nivel de aprovisionamiento del pasivo pensional, la situación financiera de los hospitales públicos y los programas de saneamiento fiscal y financiero asociados, además de los riesgos en el uso de los recursos del SGP y el avance de la estrategia de monitoreo,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

4.1 Provisión del Pasivo Pensional

Al culminar el 2020, el 62% del pasivo pensional[27] de las gobernaciones y alcaldías capitales estaba cubierto en el FONPET; 3 puntos porcentuales más que lo contabilizado en la vigencia anterior. El porcentaje de aprovisionamiento de los departamentos (72%) fue más alto que el de las ciudades capitales (45%).

Un total de ocho gobernaciones y siete alcaldías capitales tenían coeficientes de cobertura superiores al 125% (Gráfico 12).

Gráfico 12
COBERTURA DEL PASIVO PENSIONAL EN 2020
Porcentajes



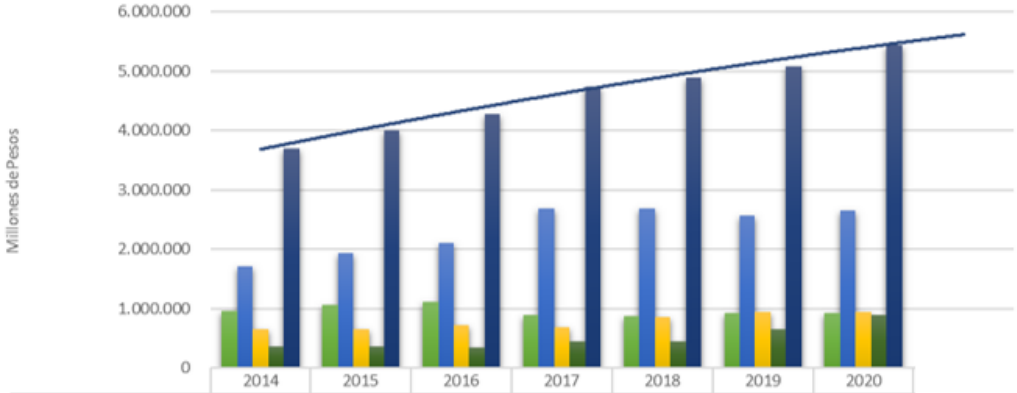
Fuente: DAF con datos suministrados por la DGRESS.

4.2 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de $392.057 millones durante 2020, resultado 20% superior con respecto a la vigencia anterior; sin embargo, frente a 2018 se refleja una disminución del 55%[28]. El comportamiento del pasivo ha sido creciente; en todo caso, el subcomponente de cuentas por pagar continúa siendo el más relevante, con una participación del 49% (Gráfico 13).

[27] Pasivo pensional estimado con corte a diciembre de 2019 y aportes FONPET con corte diciembre de 2020.
[28] Información reportada del año 2020 a SIHO a corte 3 de mayo de 2021 correspondiente a 924 ESE.

Gráfico 13
PASIVO DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DEL ORDEN TERRITORIAL
Millones de pesos



	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SERVICIOS PERSONALES	956.819	1.059.981	1.111.775	894.353	880.014	924.670	935.029
CUENTAS POR PAGAR	1.723.022	1.934.025	2.103.036	2.697.500	2.697.343	2.562.066	2.658.026
PASIVOS ESTIMADOS	656.439	650.998	715.866	696.044	862.643	946.258	946.084
OTROS PASIVOS	356.177	367.793	343.864	450.291	448.011	655.716	897.405
TOTAL DEL PASIVO	3.692.457	4.012.798	4.274.541	4.738.188	4.888.011	5.088.710	5.436.545

Fuente: Reporte del Sistema de información hospitalaria SIHO

De acuerdo con la evaluación hecha por el Ministerio de Salud y Protección Social, el número de ESE en riesgo mostró una reducción del 11% entre 2018 y 2019. Un total de 137 ESE se encuentra en riesgo alto, 41 en riesgo medio, 641 en riesgo bajo o sin riesgo[29].

4.3 Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028 de 2008)

4.3.1 Sector Salud

En el sector salud, la baja ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se ha consolidado como uno de los principales problemas. Al cierre de 2020, los departamentos dejaron de ejecutar $1 billón[30] del Fondo Local de Salud, valor similar al evidenciado en la vigencia 2019.

Los saldos en caja de la cuenta maestra de Prestación de Servicios ascendieron a $347 mil millones, en tanto que la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS durante la vigencia 2020 fue de $1,5 billones[31], valor 44% menor con respecto al cierre de 2019 ($2,7 billones)[32]; esto como consecuencia, entre otras razones, de la ejecución de la Ley de punto final que ha permitido pagar pasivos por valor de $830 mil millones, de los cuales la Nación cofinanció el 63% (Tabla 12)[33].

[29] Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. No se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020, toda vez que mediante el artículo 6 de la Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020, se suspendieron los términos administrativos y jurisdiccionales en sede administrativa como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19, medida vigente hasta la terminación de la emergencia sanitaria
[30] Información tomada del reporte al FUT- EJECUCION_FONDO_SALUD. Cierre Vigencia 2019
[31] Información reportada en virtud de la Circular 030
[32] A partir de la vigencia 2020, de acuerdo a lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se adiciona el numeral 42.24 al artículo 42 de la ley 715 de 2001, la Nación asume la competencia para Financiar, verificar, controlar y pagar servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como la verificación, control y pago de las cuentas que soportan los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC de los afiliados al Régimen Subsidiado prestados a partir del 1 de enero de 2020 y siguientes, estará a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.
[33] Ley 1955 de 2019; artículo 238

Tabla 12
PASIVO Y PAGOS – SECTOR SALUD

Millones de pesos

Fase 1			
15 entidades			
Deuda reconocida	$676.659	Aportes E.T	$ 267.841
		Aportes Nación	$ 408.817

Fase 2			
3 entidades			
Deuda reconocida	$153.989	Aportes E.T	$ 39.200
		Aportes Nación	$ 114.789

Total Deuda	$830.648	100%
Total aportes E.T	$307.041	37%
Total aportes Nación	$523.607	63%

*Corte abril 2021
Fuente: DAF con información del MSPS

Adicionalmente, se destaca la persistencia de diferentes problemáticas: no priorización en la contratación de los recursos de salud pública con las Empresas Sociales del Estado; financiación de gastos de funcionamiento con recursos SGP -Salud Pública-; y atomización y desarticulación en su ejecución entre departamentos y municipios. Frente al componente de régimen subsidiado en el territorio nacional, a pesar de mostrar una tendencia creciente en afiliación[34], aún persisten debilidades en la gestión de estrategias dirigidas al aseguramiento universal.

En este sentido, el principal reto se concentra en continuar fortaleciendo la capacidad de gestión de las administraciones centrales para ajustar rápidamente sus procesos a los recientes cambios normativos y de política pública, derivados principalmente de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, y de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional en atención a la pandemia producto del COVID 19 durante la vigencia 2020.

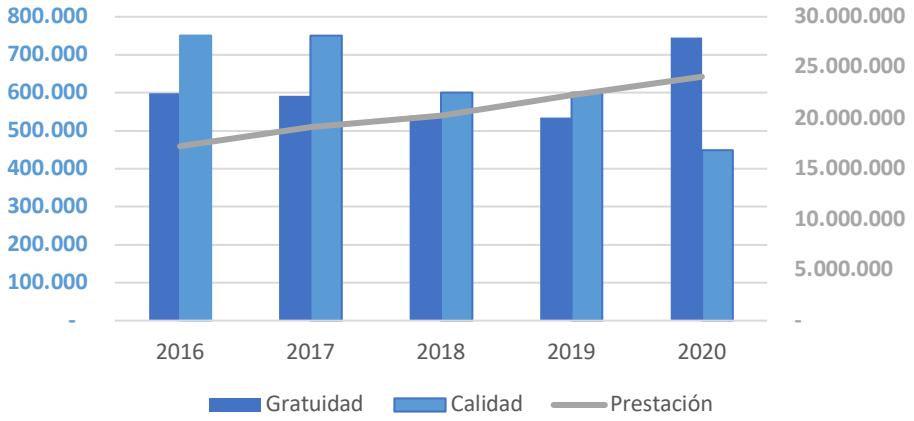
4.3.2 Sector Educación

La asignación de Educación del SGP ha evidenciado una tasa promedio anual de crecimiento de 7,98% (2016 – 2020); sin embargo, el aumento de la nómina ha sido superior (9,17% promedio anual), explicado principalmente por las mejoras salariales derivadas de negociaciones laborales con el sindicato del sector y por la ampliación de la planta de personal docente en 2.565 cargos entre 2016 y 2020; no obstante, este incremento en el gasto no guarda relación con el comportamiento de la matrícula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio de 2,58% anual en el periodo analizado, equivalente a 824.829 alumnos menos para el periodo.

Como consecuencia, la participación es deficitaria y el desbalance se viene financiando con recursos prestados del FONPET por valor de 2,89 billones[35] (2017-2020), lo anterior sin que exista posibilidad de reembolso por parte del sector. Adicionalmente, se ha hecho reiterada la práctica de aplazar para la siguiente vigencia el pago de prestaciones sociales del magisterio al FOMAG correspondientes al último bimestre del año. Así, la asignación para prestación del servicio presenta aumentos sostenidos, mientras las asignaciones de recursos del sector para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad han mostrado una tendencia decreciente[36] (Gráfico 14).

[34] Incremento del 5% entre la vigencia 2019 y 2020 de acuerdo con la "Dinámica del Comportamiento en Salud" reportada por el MSPS
[35] Un total $330 mil millones en 2017, $1.063 mil millones en 2018, $491 mil millones en 2019 y $970 mil millones en 2020.
[36] Frente a la Prestación, la suma de gratuidad y de calidad no subió, sigue bajando. La aparente subida de gratuidad frente a calidad se debe a que para enfrentar la emergencia se tomaron recursos de calidad para el PAE y para garantizar que los establecimientos educativos tuvieran recursos para financiar la compra de elementos de protección sanitaria como tapabocas, gel, alcohol y otros para preparar alternancia.

Gráfico 14
ASIGNACIÓN SGP EDUCACIÓN 2016-2020
Millones de pesos



Fuente: Documentos de Distribución del DNP

De otro lado, es importante resaltar que debido a la emergencia económica, social y ecológica decretada en el país a causa de la pandemia por el virus COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 470 de 2020, donde el artículo 3º modificó la Ley 715 de 2001 con el objetivo de poder asignar recursos de calidad a los Departamentos.

Las entidades territoriales certificadas en educación (ETC)[37] reportaron saldos sin ejecutar por $351 mil millones en 2020 (situación que se ha presentado en los últimos años[38]). Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida, pues se identificaron entidades que no requerían o necesitaban parcialmente estos recursos teniendo en cuenta que al cierre de la vigencia quedaron con saldos disponibles sin ejecutar[39].

Adicionalmente, se identificaron dificultades en el cierre fiscal de algunas ETC que no realizaron la totalidad de los pagos para la financiación de la nómina de la vigencia o suscribieron compromisos que superaron sus ingresos. De acuerdo el reporte del Formulario Único Territorial (FUT), seis ETC (departamentos de Meta y Sucre y los municipios de Medellín, Chía, Facatativá y Girardot) terminaron la vigencia con déficit en la ejecución de los recursos del SGP, por un valor de $6.798 millones.

Por otro lado, en relación con el recurso humano del sector, se sigue evidenciando una ineficiente distribución nacional de la planta de cargos, la cual conlleva a la contratación innecesaria del servicio con terceros para la atención de alumnos que podrían cubrirse con planta oficial, cuya nómina está financiada con recursos del SGP. Al respecto, es relevante resaltar que la normativa vigente contempla la figura de traslados al interior y entre ETC. Aunque el sector está haciendo uso de esta herramienta, los resultados aún no son suficientes para garantizar un mejor uso de los recursos humanos y financieros de los que dispone[40].

Frente a las deudas laborales del sector, y aunque es deber del Estado financiar los costos laborales inherentes a la descentralización de la educación, las homologaciones no deberían seguir modificándose para incorporar costos originados en procesos mal llevados (la mayoría de ellos prescritos). El artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 (saneamiento de deudas) tampoco debería seguir utilizándose para cubrir los errores o la inactividad de las ETC con recursos del SGP o del PGN. Lo anterior, puesto que hasta el 2018[41] se han pagado $3,54 billones[42] (0,4% del PIB).

[37] Solo para entidades territoriales Certificadas en Educación, que corresponden a los 32 departamentos y 64 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.
[38] Un total de $532 mil millones en 2017, $365 mil millones en 2018 y $238 mil millones en 2019.
[39] Las entidades más representativas fueron los departamentos de Amazonas, Archipiélago de San Andrés y Vichada, junto con el municipio de Sabaneta y el Distrito de Buenaventura, este último con el mayor superávit (aprox. $32 MM) al cierre de 2020.
[40] Es conveniente recordar que el Gobierno Nacional, como administrador temporal del sector en el Chocó, Putumayo y La Guajira, ha tomado decisiones exitosas de traslado de cargos docentes.
[41] Según información enviada por el Ministerio de Educación Nacional para las vigencias 2019 y 2020 no se aprobaron y pagaron deudas laborales.
[42] Del total, $2,43 billones (69%) correspondió a 31 departamentos, $803 mil millones (23%) a 22 municipios capitales, $186 mil millones (5%) a 38 municipios certificados y $127 mil millones (3%) a Bogotá. Por tipo de deuda, las homologaciones representaron el 56%, primas extralegales 24%, ascensos acumulados 13%, zonas de difícil acceso 5% y 2% otras.

Sobre el particular, análisis realizados por la DAF evidencian que las deudas originadas en las zonas de difícil acceso, las dotaciones y otras, surgen porque las ETC no cumplen adecuadamente con la normativa. Adicionalmente, las deudas por primas extralegales se originan en la actuación ilegítima de las Asambleas y Concejos, quienes han determinado salarios y prestaciones sin tener facultad para hacerlo; los costos acumulados por ascensos en el escalafón docente desaparecerían si se planean los pagos y las ETC reportan oportunamente en el sistema de información del Ministerio de Educación Nacional.

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

De igual forma, se encontró un reiterado exceso de gasto administrativo de las ETC, que superaron los topes establecidos por la Nación para tal fin, por lo cual la DAF expidió la Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019, por medio de la cual se suspendieron los giros de la participación de Calidad Matrícula Oficial o de los recursos de prestación de servicios de distintos de nómina por exceso de gasto administrativo o problemas en el reporte de la información relacionada con dichos gastos, que busca recuperar $11.556 millones a través de inversiones en el sector educativo y mejorar la calidad del reporte de información de gasto del SGP en el FUT.

No obstante, el 28 de abril del 2020 y velando porque las entidades territoriales contaran con los recursos del criterio de Equidad - Calidad para la protección del derecho fundamental de la educación de niños, niñas y adolescentes, para atender las necesidades del sector generadas por el COVID-19, la DAF emitió la Resolución No. 1047, levantando parcialmente la medida correctiva de suspensión de giros, dejando condicionado un levantamiento total de la medida correctiva hasta el momento en que las entidades demostraran haber superado los eventos de riesgo que dieron origen a la misma, circunstancia que no se había evidenciado a la fecha.

4.3.3 Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB

En el sector APSB el pago de subsidios se ha convertido en una dificultad generalizada que tiene origen en los desentendimientos entre municipios y prestadores con respecto de los valores cobrados por estos últimos por concepto de subsidios. Los prestadores presentan sus facturas sin soportes y cuando son requeridos por los municipios se niegan a desagregar la información al punto que no es posible verificar la aplicación de los aportes solidarios a la financiación de los subsidios, ni el origen del déficit por subsidios que origina la facturación.

La DAF ha trabajado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como con la Procuraduría General de la Nación para estructurar una posición uniforme frente al problema para orientar tanto a prestadores como municipios en la obligación de verificar la aplicación de subsidios y el cobro de aportes solidarios como único mecanismo para optimizar el uso de los recursos de la participación para APSB que se destinan al pago de subsidios.

Complementariamente, se viene trabajando en el fortalecimiento de las entidades territoriales a las que les aplica el seguimiento y control en el marco de la estrategia establecida por el Decreto 028 de 2008, para que se realicen auditorías a las facturas por subsidios que presentan los prestadores, y para que se suscriban los contratos de transferencia en cumplimiento de la obligación legal.

Por otra parte, el superávit de algunos Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso – FSRI se ha convertido en una ineficiencia sectorial. Son los recursos que estando en los FSRI no son utilizados en el pago de subsidios y tienen origen en la obligación legal para los municipios de categorías segunda a sexta de destinar mínimo el 15% de la participación para APSB al pago de subsidios. Cuando el valor de los subsidios a pagar es inferior al 15% descrito, en los FSRI de algunos municipios quedan esos saldos sin posibilidad de ser utilizados porque la única destinación admisible es el pago de subsidios. Al respecto, se hace necesario modificar el parágrafo 2° de la Ley 1176 de 2007 para permitir que los FSRI superavitarios, puedan disponer de esos recursos para otras actividades de inversión sectorial.

La estratificación socioeconómica también es un factor que genera ineficiencia en el adecuado uso de los recursos de APSB. En la medida que ese mecanismo de focalización se encuentre desactualizado, el pago de subsidios seguirá siendo ineficiente puesto que los municipios están subsidiando predios que ya no se encuentran en uso residencial.

4.3.4 Participación de Propósito General

En la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General se ha identificado que los principales problemas se relacionan con la administración a nivel presupuestal y tesoral, en el proceso contractual para su ejecución y en la desarticulación de los instrumentos para la programación financiera del gasto.

En el ámbito de la gestión presupuestal, las dificultades se centran particularmente en los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, en la identificación de las fuentes de financiación, en los instrumentos de gestión y en la falta de claridad en los cierres presupuestales, lo que tiene efectos en la adecuada incorporación de los recursos disponibles de vigencias anteriores en la vigencia actual.

En el proceso contractual para la ejecución de los recursos de Propósito General, se evidencian contratos que no atienden a las destinaciones de gasto establecidas por la normativa vigente, particularmente la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento generalmente asociados a contratos de prestación de servicios para el apoyo de las administraciones locales. Adicionalmente, y a pesar de haberse avanzado sustancialmente en la transparencia de los procesos contractuales, aún se identifican dificultades en los procesos de selección y de idoneidad de los contratistas. Finalmente, se identifican fallas en los procesos de supervisión en la ejecución de los contratos.

Una dificultad generalizada a nivel territorial es la de garantizar la pertinencia del gasto asociándolo a metas establecidas dentro de los Planes de Desarrollo municipales, identificándose decisiones de gasto que no se enmarcan en una programación previa y sin asociación con los objetivos programáticos de desarrollo de la administración. Llama la atención el monto sin ejecutar de recursos de Propósito General correspondientes a la vigencia 2020, donde según información del FUT, los municipios del país reportaron alrededor de $1 billón de pesos como superávit fiscal de recursos correspondientes a esta bolsa, de los cuales $200 mil millones son de los municipios de categoría especial y primera. Esto evidencia deficiencias en la capacidad de buena parte de los municipios del país para generar los proyectos de inversión que permitan la ejecución de los recursos disponibles para financiar inversión social en sectores distintos a educación, salud y agua potable.

Siendo así, los municipios deben trabajar en el fortalecimiento de los procesos relacionados con el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos del SGP y la articulación de la información financiera; el mejoramiento del proceso de suscripción de contratos acorde a los lineamientos legales, garantizando la interventoría y supervisión de los mismos; la programación y seguimiento a los proyectos de inversión y su articulación con el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP; la evaluación a los Planes de Desarrollo municipales, la consecución de metas y la consecuente elaboración de planes de acción sectoriales para alcanzarlas; y, finalmente, pero de una importancia central, la ejecución de los recursos asignados, en términos de calidad y particularmente, de oportunidad.

4.3.5 Asignación Especial para Resguardos Indígenas

Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI) son administrados por los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se encuentran, salvo en los casos en que los resguardos o asociaciones de resguardos han sido certificados para la administración directa de los recursos. En el primer caso, se identifican dificultades en la suscripción de los contratos de administración entre los resguardos indígenas y las administraciones territoriales en las fechas establecidas para la ejecución oportuna de los recursos, además de la baja ejecución de los proyectos priorizados por las comunidades. Otro riesgo sobre los recursos AESGPRI es la falta de claridad normativa sobre el marco contractual que aplica a los resguardos indígenas, lo que dificulta la ejecución de proyectos enmarcados en sus usos y costumbres que deben ser ejecutados por los sabedores de las respectivas comunidades.

Para el caso de los recursos AESGPRI administrados por los resguardos y asociaciones de resguardos autorizados, a los que se les asignaron en la vigencia 2020 $26 mil millones por este concepto, se evidencia una baja ejecución, que puede deberse al lento proceso de consolidación institucional recientemente emprendido. Adicionalmente, se identifica la falta de reporte a los sistemas de información financiera, lo que dificulta su seguimiento. Estos resguardos y asociaciones de resguardos deben asumir los gastos

administrativos asociados a la planeación y ejecución de los recursos de la Asignación Especial con recursos distintos a los de la asignación y buena parte de ellos están enfrentando dificultades para lograr esta financiación, por lo que se pone en riesgo no solo la calidad de la inversión y la adecuada administración del recurso por las dificultades para financiar un equipo administrativo estable y robusto técnicamente.

4.3.6 Asignación Especial para Alimentación Escolar

A partir de marzo de 2020, en vista de la emergencia por la COVID-19, el Gobierno Nacional decretó medidas excepcionales permitiendo que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) llegara a los titulares de derecho focalizados, e incluso ampliara su cobertura, adaptando el esquema de funcionamiento con nuevas modalidades para consumo en los hogares. La nueva realidad ha obligado a los actores involucrados en el PAE a adoptar nuevos mecanismos para garantizar la cobertura, calidad y transparencia del Programa.

En el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica se cambiaron transitoriamente las modalidades del PAE, lo cual ha llevado a muchas entidades territoriales a entregar bonos alimentarios redimibles en almacenes de cadena. Llama la atención que los bonos en su gran mayoría solo se pueden canjear en almacenes donde generalmente los productos son más costosos, lo cual hace que la cantidad de productos sean menores a que se pudieran redimir en almacenes de bajo costo.

Ahora bien, a pesar de que se tiene la perspectiva de que el PAE no cuenta con los recursos suficientes para su financiación, se evidencia, a partir de la información de las Cuentas Maestras de Alimentación Escolar con corte a 31 de diciembre de 2020, un saldo agregado de aproximadamente $315 mil millones para las 1.133 entidades territoriales a nivel nacional, tanto Certificadas como No Certificadas.

Dicha información refleja una baja ejecución de los recursos asignados a las diferentes entidades territoriales producto de falencias en la planeación de la contratación, lo cual impide en gran medida que el PAE tenga una mayor cobertura tanto en la población estudiantil, así como en el tiempo de ejecución en el que se suministra los complementos alimentarios.

Igualmente, persisten situaciones problemáticas asociadas a diversos aspectos en la implementación del Programa de Alimentación Escolar. En primer lugar, hay una contradicción estructural en la política que afecta su financiamiento. Se diseñó para asegurar la permanencia en las aulas de los niños, niñas y jóvenes más pobres y vulnerables del país, particularmente pertenecientes a minorías étnicas y víctimas del conflicto, ubicados en las áreas rurales, en los niveles de preescolar; pero en el camino, el Ministerio de Educación Nacional (ahora Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender -) priorizó la jornada única por naturaleza ubicada principalmente en las áreas urbanas de los municipios, e incluye a todos los grados, mientras que los Gobernadores y Alcaldes que hacen las contrataciones entendieron que es un Programa con cobertura universal para toda la población estudiantil.

Asimismo, la desarticulación es el común denominador en la ejecución de los recursos destinados a financiar el PAE; hecho que parece connatural a un servicio que se financia con recursos de los tres niveles de Gobierno y con diferentes fuentes del sector privado y se ejecuta en alrededor de 10.000 establecimientos educativos con algo más de 50.000 sedes.

La falta de coordinación en la implementación del Programa entre los departamentos y los municipios no certificados de su jurisdicción, en cuanto a la priorización de las instituciones educativas y sus sedes, y la focalización de los titulares de derecho, denotan un riesgo en el manejo de los recursos que financian este Programa en el marco de la bolsa común; así como la desarticulación del proceso administrativo, financiero y técnico entre los diferentes actores que intervienen en su ejecución. Asimismo, las fuentes destinadas a financiarlo tienen diferentes reglas de control.

De la misma manera, el desconocimiento generalizado de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE en las distintas etapas (planeación, contratación y ejecución), por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso, en especial aquellos que intervienen en el seguimiento y control, restringen la adecuada gestión social y participación ciudadana cuya función principal es la generación de alertas que permitan proponer acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa.

De otro lado, la falta de una reglamentación sobre la contratación del personal manipulador de alimentos con el operador del servicio, ha generado irregularidades en el proceso de vinculación, pago de la seguridad social y remuneraciones (pago por ración

servida, pago por ración contratada, pago por día, entre otras), que se ven reflejadas en el aumento del margen de utilidad de los operadores y en el incremento de conformación de uniones temporales y sociedades comerciales que participan en los procesos de contratación del servicio de alimentación escolar. Así, se ha identificado que el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar recae en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios o de obra o labor, situación que afecta la continuidad de los procesos técnicos, operativos y de supervisión asociados al desarrollo del PAE y que se agudiza con el cambio de administración cada cuatrienio.

Aunado a lo anterior, la falta de un diagnóstico situacional elaborado por parte de la entidad territorial en el que se evidencie la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, la necesidad de dotación de equipos y menaje, y las condiciones de infraestructura (comedor, cocina y zona de almacenamiento), conlleva a realizar una inadecuada planeación del PAE que generalmente se ve reflejada en el inicio inoportuno de la prestación del servicio, al no contar con la línea base para la operación del Programa.

Finalmente, la contratación de la alimentación escolar no se planea, lo que genera falta de oportunidad para la prestación del servicio con el inicio de clases y durante la totalidad del calendario escolar equivalente a 180 días.

4.3.7 Asignación Especial para Municipios Ribereños al Río Magdalena

Los recursos de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena se asignan a los 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena, en proporción a los kilómetros de ribera de cada municipio sobre el Río. La Ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos de la Asignación, enmarcada en cuatros líneas de inversión permitidas: reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras.

En agosto de 2020 se expidió la Ley 2048 que modificó el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 al adicionar dos líneas de inversión para los recursos de la Asignación: *i)* financiar esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos a la conservación y, *ii)* establecer y realizar políticas socioeconómicas de generación de ingresos de apoyo a las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.

Frente a la primera línea de inversión, se hace necesaria la expedición de lineamientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que oriente a las entidades territoriales en aplicación de los Pagos por Servicios Ambientales para prevenir el uso inadecuado de los recursos. Asimismo, para la segunda línea de inversión se hace necesario que el Departamento Nacional de Planeación, como entidad rectora en políticas públicas, oriente a las entidades entregando lineamientos para el diseño de las políticas socioeconómicas de que trata la Ley 2048 de 2020 y muestre que estas políticas se pueden articular con la protección del Río como sujeto de derechos, y aclare si entre las mismas se encuentra la posibilidad de otorgar subsidios directos a las familias que viven de la pesca artesanal y que en épocas de veda no pueden realizar su oficio.

En general se ha logrado identificar que los proyectos desarrollados a nivel municipal, en el marco de las inversiones financiadas con la Asignación Especial, no presentan mayores repercusiones en la superación de las principales necesidades identificadas de conservación y desarrollo de la cuenca, debido a que sus esfuerzos resultan aislados, no coordinados con los lineamientos y estrategias dispuestas en los instrumentos de planificación, tampoco presentan coordinación con otros actores que interfieren en las dinámicas del río, ni son desarrollados de manera continua impidiendo la prolongación en las intervenciones y el logro de objetivos a mediano y largo plazo.

En el periodo comprendido entre 2014 y 2020 el promedio asignado anualmente por concepto de la Asignación Especial para todos los municipios se sitúa alrededor de $28 mil millones. De los $199 mil millones asignados se ejecutó el 53%, lo cual expresa la falta de impacto de la Asignación en la solución de necesidades asociadas al río Magdalena de los municipios ribereños, así como una falta de capacidad de estos para ejecutarlos de manera eficiente.

4.3.8 Asignación para Atención a la Primera Infancia

Durante el periodo comprendido entre 2008 y 2017 se asignaron recursos del SGP para la Atención Integral a la Primera por un valor total de $1,45 billones, en líneas de inversión para la ejecución que fueron priorizadas por el Consejo Nacional de Política Social el 2 de junio de 2016, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007.

A pesar de que los recursos del SGP destinados a Primera Infancia dejaron de asignarse en 2017, aún se evidencian recursos sin ejecutar. Al respecto, al cierre de 2020 las entidades territoriales aún reportan $41.749 millones sin afectación presupuestal en cuentas bancarias, cifra que pese a que disminuyó frente a 2019 ($64.594 millones) aún continúa siendo representativa considerando que los últimos recursos girados durante la vigencia 2017 sumaron $154.164 millones.

4.3.9 Cuentas Maestras

Aunque ya se encuentra plenamente implementado el modelo de cuentas maestras para la administración de los recursos del SGP, como producto financiero que permite la realización de transacciones electrónicas que generan trazabilidad y únicamente con beneficiarios previamente inscritos e identificados, aún se evidencian deficiencias en su administración, a pesar de la aplicación de medidas en el marco del Decreto 028 de 2008, particularmente en la realización de transacciones no permitidas y el inadecuado uso de las cuentas pagadoras, situaciones que son identificadas a través de los reportes que realizan los establecimientos bancarios al MHCP. Finalmente, se identifican discrepancias en la información que se genera en la gestión presupuestal, contable y de tesorería, evidenciando la desarticulación entre los procesos financieros.

Basados en la información reportada de Cuentas Maestras, durante 2020 se presentó un comportamiento atípico en la administración de la Participación de Propósito General y las Asignaciones Especiales, explicado por una disminución en los gastos realizados con cargo a estos recursos y, en consecuencia, acumulando un volumen importante de recursos por ejecutar ($1,8 billones - valor superior en 87% respecto al saldo contabilizado al cierre de 2019).

Sectorialmente, los aumentos fueron de 103% (de $774 mil millones a $1,5 billones) en las cuentas maestras de Propósito General, 41% (de $223 mil millones a $315 mil millones) en las cuentas maestras de Alimentación Escolar, y 77% (de $12 mil millones a $22 mil millones) en las cuentas maestras de Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena. Los departamentos con mayor acumulación de saldos en caja fueron Chocó (361%), Atlántico (221%), Nariño (122%), Boyacá (118%) y Santander (108%).

Por otro lado, en lo que respecta a las cuentas Maestras Pagadoras, es importante señalar que, aunque la reglamentación fue clara en indicar la obligación de tener estas cuentas operando, muchas entidades no han realizado el proceso de apertura, lo que representa un incumplimiento a lo indicado por la Resolución 0660 de 2018. Del análisis de los pagos realizados por medio de estas cuentas durante 2020, del total de 77.962 operaciones, el 4% (3.071) correspondió a conceptos no autorizados, entre los que se destacan la compra de tiquetes aéreos, cursos de educación formal, compra de materiales de construcción o pagos de tarjetas de crédito.

Finalmente, a pesar de que muchas entidades tienen la posibilidad de operar con cuentas maestras, al final no hacen uso de estas, evidenciado un desconocimiento de los mecanismos de pagos de los impuestos nacionales o las Planillas de Aportes a la Seguridad Social, dado que, en la mayoría de los casos, estos pagos se realizan desde cuentas puente, lo que hace evidente que no se respeta la excepción al principio de unidad de caja con los recursos del SGP.

V. CONCLUSIONES

- Al finalizar 2020 el resultado fiscal de las gobernaciones y alcaldías capitales fue de equilibrio en términos del PIB. La pandemia del Covid-19 significó una contracción de los ingresos de recaudo propio, los cuales fueron compensados por las mayores transferencias (SGP, recursos para régimen subsidiado y sobretasa al ACPM) y la caída tanto de los gastos de funcionamiento como de inversión. Los primeros, teniendo en cuenta las medidas de austeridad implementadas, así como la reorientación de algunas rentas de destinación específica legal; y en los segundos, influenciado por el ciclo político presupuestal. En tal sentido, la crisis no significó un desequilibrio fiscal sistémico para el nivel subnacional de gobierno.

- El cumplimiento histórico del marco de disciplina fiscal territorial y las medidas implementadas por el Gobierno Nacional para conjurar los efectos de la pandemia del Covid-19, dotaron de resiliencia a los departamentos y ciudades capitales para enfrentar la crisis y evitar un deterioro de su solidez fiscal. Incluso, incrementaron el margen de maniobra para convertirse en actores cruciales de cara a la reactivación económica que requiere el país.

- Las medidas de gestión tributaria adoptadas por los mandatarios locales (aplazamiento del calendario, reducción de tarifas, posibilidad de pagos diferidos), además de los descuentos sobre capital adeudado, permitieron aliviar el bolsillo de los contribuyentes y evitar una caída más pronunciada de los ingresos tributarios.

- En 2020 la inversión total se redujo influenciada por el ciclo político presupuestal. No obstante, el componente social evidenció un incremento del 4% real, presentándose el mayor dinamismo en los sectores de agua potable y saneamiento básico (subsidios), educación (alimentación escolar en casa y bioseguridad en instituciones educativas) y salud (régimen subsidiado y flujo de recursos para redes prestadoras).

- En las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga se destacó la implementación de programas de transferencias monetarias con el objetivo de posibilitar las medidas de confinamiento para disminuir la velocidad de propagación del virus y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables. Según el DANE, este tipo de ayudas regionales, sumadas a los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, lograron contener el incremento de la pobreza monetaria y extrema en 2,2 y 2,6 puntos porcentuales, respectivamente (el efecto fue mayor en centros poblados y zonas rurales que en cabeceras).

- La deuda pública de los departamentos y ciudades capitales pasó de 1,20% al 1,38% del PIB. Gracias a la ampliación transitoria del límite de sostenibilidad de la deuda (del 80% al 100% de la relación deuda sobre ingresos corrientes), no se ha visto afectada la capacidad de adquirir nuevo endeudamiento para financiar proyectos de inversión.

- La pandemia del Covid-19 no significó una reducción de la liquidez. Al cierre de 2020, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con $2,2 de respaldo en activos corrientes y con $0,5 en efectivo; valores similares a los registrados un año atrás.

- Para el cierre de 2020 las gobernaciones y las alcaldías capitales registraron excedentes de tesorería por $7 billones (0,7% del PIB), superior a lo registrado en 2019.

- El Decreto 678 de 2020 permitió que incumplimientos de los indicadores de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 no significaran restricciones de apoyo financiero, si dichos incumplimientos fueron ocasionados por un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación producto de la pandemia.

- Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real, situación que determina su tendencia deficitaria.

- En materia sectorial, la DAF ha venido identificando la existencia de múltiples problemas en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales alertan sobre la necesidad de adoptar medidas de carácter preventivo y/o correctivo en el marco del Decreto 028 de 2008.

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

De acuerdo con estándares internacionales ampliamente reconocidos, los factores socio-económicos afectan el desempeño fiscal de los gobiernos regionales y locales, y los esfuerzos de gestión fiscal se pueden identificar de una manera más clara, cuando son examinados desde la perspectiva del contexto socio-económico en el cual actúan las autoridades regionales y locales.

Los informes de viabilidad fiscal contienen una síntesis de los rasgos socio – económicos más distintivos de las administraciones territoriales; la cual es elaborada a partir de los siguientes indicadores: tamaño y composición poblacional por edades; variación del PIB departamental, nivel per cápita y composición sectorial (en el caso de los municipios, valor agregado), tasa anual de desempleo, tasa anual de inflación[1]; pobreza monetaria, pobreza multidimensional[2], y el coeficiente de GINI, que mide la desigualdad por el nivel de ingresos.

Las fuentes de información empleadas para realizar esta síntesis son las estadísticas económicas sociales y demográficas publicadas por el DANE, los informes sobre economía regional elaborados por el DANE y el Banco de la República, y las fichas de caracterización departamental y municipal producidas por el Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, en esta parte de los informes se presentan las características más relevantes del desempeño fiscal de las administraciones centrales desde un punto de vista histórico. El objetivo es presentar una visión general de la solvencia financiera a la luz de los aspectos más relevantes de su historia fiscal reciente.

Esta perspectiva se circunscribe a los siguientes aspectos: programas de ajuste fiscal suscritos, la tipología de éstos y sus eventuales modificaciones; cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal en años anteriores; calificación de riesgo crediticio, así como los retos y riesgos financieros más destacados en informes anteriores de desempeño fiscal.

Las fuentes de información empleadas para realizar este análisis fueron los Informes de Viabilidad Fiscal (IVF), elaborados por la DAF, y las calificaciones de riesgo emitidas por las firmas evaluadoras autorizadas por la Superintendencia Financiera para tal fin.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La capacidad de gestión institucional es crucial en el desempeño fiscal de los territorios. La evolución de las instituciones está estrechamente relacionada con la formación de capital humano y las reglas de juego fijadas para el logro de los objetivos organizacionales.

La DAF incluye en los informes sobre la situación financiera de gobernaciones y alcaldías un capítulo dedicado al análisis de la organización institucional. En 2020 este análisis se hace a partir de los datos que fueron reportados por las entidades territoriales a la Contraloría General de la Republica, a través de CHIP en el formulario “Personal y Costos “.

Se organizó la información de las entidades, discriminando los cargos y costos asociados en cada dependencia del sector central, es decir, información detallada para los organismos de control y para la administración central en los sectores educación, salud y otros. Al respecto, cabe aclarar que dentro del sector educación se tuvieron en cuenta únicamente los cargos administrativos en la secretaría de educación. Por su parte, en otros sectores se consideraron todas las dependencias de la entidad distintas a salud y educación, a saber: secretarías de gobierno, planeación, infraestructura, cultura y turismo, deporte, oficinas de control interno, oficina jurídica, entre otros.

[1] En los departamentos este indicador se toma usando como referencia el cálculo de la inflación de la ciudad capital, pues la inflación nacional se calcula a través de las variaciones de los índices de precios al consumidor (IPC), medidas en las ciudades más pobladas del país.
[2] Este indicador determina si una persona es pobre de acuerdo con sus condiciones educativas, de vida, la situación de la niñez y la juventud, las características del trabajo, la salud, el suministro de servicios públicos y condiciones de la vivienda

A su vez, dentro del análisis de la información se tuvo en cuenta la planta administrativa de las Instituciones Educativas, totalizando los cargos de los docentes, directivos docentes y administrativos, como quiera que se trata de servicios de personal directamente relacionados con la prestación del servicio educativo, y sus gastos asociados hacen parte integral de los presupuestos de inversión de los departamentos y municipios certificados, los cuales se financian con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Ley 715 de 2001.

También se detalla el número de órdenes de prestación de servicios, así como su costo (detallando si fueron contratadas con cargo al presupuesto de funcionamiento o de inversión).

Finalmente, se detalla el inventario de entidades descentralizadas, identificando tanto la naturaleza jurídica como el sector en el cual operan.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[3]

1. Ingresos

El análisis separa los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) de los recursos provenientes de fuentes diferentes a este sistema, en razón de que, en el marco de lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el manejo presupuestal del SGR[4] se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos de los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Igualmente, en los ingresos totales diferentes al SGR se excluyen los recursos que amparan las reservas presupuestales excepcionales; cuya constitución y ejecución se examinan por separado, al no formar parte de los ingresos totales de la vigencia[5].

En la suma de los ingresos corrientes se computan los siguientes recaudos[6] de ingresos: tributarios, no tributarios, de vigencias anteriores por concepto de tributarios y no tributarios, así como las transferencias corrientes, principalmente las provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y otras transferencias recurrentes realizadas por la Nación y otras entidades.

En los ingresos de capital se incluyen los recursos del balance; es decir, los recursos financieros que al cierre de la vigencia anterior quedaron como saldos disponibles en las cuentas bancarias de la entidad y se adicionaron al presupuesto en los conceptos de cancelación de reservas y superávit fiscal de vigencias anteriores, al igual que los desembolsos de crédito, los cuales se toman como una partida de financiamiento en la evaluación del balance financiero. Así mismo, se suman los excedentes financieros y utilidades de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, la cofinanciación, la venta de activos y la descapitalización de empresas.

La clasificación de los ingresos es coherente con el Formulario Único Territorial (FUT) y los datos provienen de los reportes de información de las entidades territoriales al FUT; los cuales se pueden consultar en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co

Sin embargo, en el proceso de elaboración de los IVF, la DAF compara la información reportada por las administraciones territoriales a través del FUT con las ejecuciones presupuestales respectivas, y en el evento de encontrarse alguna discrepancia priman los datos de la ejecución presupuestal, para lo cual se realizan los ajustes en el Sistema que utiliza la DAF, sin modificar los datos del FUT. En todo caso, se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos efectivamente percibidos, con y sin situación de fondos. En tal sentido, no computan ni los reconocimientos ni las cuentas por cobrar.

[3] El objetivo de esta parte del informe es evidenciar la estructura y dinámica de los ingresos, gastos y la deuda pública de la entidad. Con base en el contexto socio- económico e institucional se destacan las razones que explican la dinámica de estas variables y el mantenimiento o cambio de estas estructuras respecto al año anterior. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

[4] El análisis del SGR se realiza hasta el 31 de diciembre de 2020, debido a que la Ley 1530 de 2012 fue derogada por el Art. 211 de la Ley 2056 de 2020, con excepción de los Arts. 106 al 126 y 128. La Ley 2056 de 2020 rige a partir del 1° de enero de 2021.

[5] De acuerdo con los lineamientos presupuestales para las Entidades Territoriales, la constitución de reservas presupuestales debe ser excepcional, y al igual que las cuentas por pagar que se constituyen al cierre de una vigencia fiscal, deben contar con los recursos financieros en caja para garantizar su pago, de lo contrario, se debe proceder al reconocimiento del déficit.

[6] Con Situación de Fondos y Sin Situación de Fondos

Los recursos del SGR se presentan de forma separada debido a que la Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios (vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020) disponen que los recursos de este sistema tienen un régimen presupuestal diferente del que rige para los demás recursos; el cual se caracteriza, entre otros aspectos, porque el presupuesto abarca una bienalidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio, y porque sigue el método de caja en su ejecución.

En el caso de los ingresos del SGR se tiene en cuenta el presupuesto definitivo, es decir, el estimativo de recursos para financiar la totalidad de las apropiaciones presupuestales. La fuente de información empleada es el reporte que realizan las entidades a la Contraloría General de la República (formato CGR Sistema General de Regalías); datos que están disponibles en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co.

2. Gastos

Al igual que en los ingresos, el análisis separa los gastos del SGR de los gastos financiados con fuentes de financiamiento diferentes a este sistema.

En los gastos totales diferentes al SGR se excluyen las reservas presupuestales constituidas en vigencias anteriores, las cuales se examinan por separado, al no formar parte de los gastos totales de la vigencia.

Los gastos totales de la vigencia sin SGR se calculan como la suma de los rubros de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda; datos que corresponden a los compromisos de gasto efectuados en la vigencia analizada.

La clasificación de los gastos es coherente con el FUT y los datos se toman de los reportes de información de las ET al FUT, información que está disponible en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co; la cual se compara con las ejecuciones presupuestales que las ET presentan a la DAF, y en el evento de existir alguna diferencia prevalece el dato de la ejecución presupuestal.

Desde 2018 se actualizó la metodología para discriminar los gastos de inversión entre gastos operativos en sectores sociales, formación bruta de capital y déficit fiscal de vigencias anteriores por inversión. Lo anterior con el objetivo de lograr una mejor aproximación, bajo el estándar internacional, del concepto económico de formación bruta de capital (adquisiciones menos disposiciones de activos fijos, existencias y objetos de valor).

Los gastos del SGR se analizan de forma separada[7]. En este caso se consideran los compromisos presupuestales suscritos durante la vigencia. La fuente de información empleada es el reporte que realizan las entidades a la Contraloría General de la República (formato CGR Sistema General de Regalías).

3. Deuda Pública

El análisis de la deuda pública se basa en la definición de este tipo de pasivos contenida en las normas de endeudamiento, que incluye todas las operaciones de crédito público que implican la suscripción de contratos, por parte de las entidades territoriales, para la obtención de bienes y/o servicios con plazo para su pago; lo cual deriva obligaciones de pago futuro para las entidades territoriales en términos de intereses, comisiones (en los casos que aplica) y amortizaciones de capital.

El objetivo de este análisis es presentar el saldo de la deuda al cierre de la vigencia fiscal de análisis, destacando las principales características del portafolio de la deuda financiera de la entidad, en términos de su composición por tipo de moneda, tipo de tasas de interés, margen promedio de las tasas de interés, y el perfil de vencimientos de estos pasivos.

La fuente de información de la deuda pública y su perfil es el reporte efectuado por las ET en la categoría deuda pública a través del FUT, el cual se puede consultar en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co

[7] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003 y el parágrafo del artículo 90 de la Ley 1955 de 2019, en el componente del servicio de la deuda se incluye lo relacionado con el pago de bonos pensionales tipo A y B, así como los aportes al Fondo de Contingencias que haya creado la entidad territorial. Los valores registrados en los citados objetos del gasto se analizan por separado del componente de saldo de la deuda.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Se calcula un resultado fiscal sin ingresos y gastos del SGR, y por separado se presenta el balance presupuestal del SGR. Lo anterior debido a que el balance del SGR es un acumulado presupuestal bienal.

Para el cálculo del resultado fiscal sin SGR se emplea el principio de caja en el ingreso y de causación en el gasto, siguiendo los requisitos previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Específicamente, el artículo 82 del Decreto 111 de 1996, al establecer la disponibilidad efectiva de los ingresos como condición para su adición o incorporación al presupuesto. Este requisito está orientado a garantizar que los ingresos que respaldan la asunción de compromisos presupuestales se encuentren en caja, bancos o en inversiones temporales, o en caso extremo, se recauden efectivamente durante la vigencia fiscal cuyo presupuesto se pretende comprometer.

Esta condición constituye un elemento orientador de la técnica presupuestal, en cumplimiento del principio presupuestal de la anualidad. Adicionalmente esta metodología busca ajustarse, en el marco de las leyes colombianas, a metodologías internacionales validadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE para estimar los resultados fiscales de entidades públicas, las cuales se fundamentan en la causación del gasto.

El balance del SGR es un resultado presupuestal, medido como la diferencia entre los ingresos disponibles y los gastos comprometidos en el año de análisis. En el caso de evaluarse una vigencia fiscal que coincida con un último año de bienalidad del sistema, tanto los ingresos como los gastos son los acumulados durante el bienio.

El resultado fiscal sin SGR busca que el lector haga un análisis realista, a manera de indicador de riesgo fiscal, de la situación financiera de las entidades territoriales en cada vigencia. Mediante este tipo de análisis se pretende determinar si los ingresos obtenidos por una entidad en la vigencia estudiada fueron o no suficientes para cubrir los compromisos de gasto adquiridos durante la misma, complementando el análisis presupuestal al permitir identificar si una entidad debió recurrir al crédito y/o a ingresos percibidos y no ejecutados en años anteriores para honrar sus compromisos de gasto incorporados en el presupuesto de la vigencia objeto de análisis, o si incurrió en atrasos de pagos con sus proveedores.

De esta manera el indicador de resultado fiscal presentado en este informe permite analizar las verdaderas características del gasto y del ingreso, tales como el déficit o ahorro corriente, el déficit o ahorro de capital y el déficit o superávit total, los cuales son de compleja identificación y evaluación en la clasificación presupuestal tradicional. Así, por ejemplo, en la clasificación presupuestal tradicional los recursos del crédito se registran como ingreso y la totalidad de las amortizaciones de deuda pública como gasto, lo cual impide formarse una idea clara de los resultados fiscales de la vigencia, mientras en la clasificación presentada en el balance financiero de este informe, estos rubros forman parte de las fuentes de financiamiento.

Asimismo, en relación con la clasificación de las cuentas, tanto en el ingreso como en el gasto la metodología sigue el criterio de recurrencia. Si un ingreso es recurrente (por ejemplo, los impuestos o los recursos del SGP) se clasifica como ingreso corriente y si no lo es (por ejemplo, el crédito, las regalías del sistema anterior al SGR o la venta de activos, entre otros) se clasifica como ingreso de capital. Lo propio con los gastos recurrentes (salarios, transferencias y gastos generales) y los no recurrentes (gastos que se hacen por una vez como construcción de un proyecto de infraestructura física). Los gastos en salarios de docentes, personal de la salud y los subsidios de salud para la población pobre se incluyen en la cuenta denominada “gastos operativos en sectores sociales” que forman parte del gasto corriente por su clara vocación de recurrencia. No obstante, con el fin de hacer la claridad necesaria para efectos del análisis se tiene cuidado de no considerar estos gastos como de funcionamiento, dada su definición legal en Colombia como gastos de inversión social.

De esta manera a partir de la clasificación utilizada se logra avanzar en el análisis de la compatibilidad del balance entregando herramientas útiles para la administración financiera de una entidad territorial. A continuación, se especifica la definición de las variables de resultado incluidas en el informe:

Déficit o Ahorro Corriente (Balance Corriente): Es igual a la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes e indica la capacidad de la entidad de pagar sus compromisos recurrentes con sus recaudos permanentes. Un valor negativo es indicio de desequilibrios financieros de carácter estructural capaces de llevar a problemas de liquidez de la entidad, relacionados con la insuficiencia de ingresos permanentes para cubrir gastos recurrentes, o que algunos gastos recurrentes están siendo financiados con ingresos transitorios. Un valor positivo indica que después de garantizar su normal funcionamiento (incluido el gasto de los entes de control y las transferencias a entidades descentralizadas), el gasto operativo recurrente y el costo del endeudamiento (intereses de la deuda), la entidad cuenta con recursos disponibles para financiar otro tipo de gastos, en especial inversión.

Déficit o Ahorro de Capital (Balance de Capital): El déficit o ahorro de capital es igual a la diferencia entre los ingresos de capital y los gastos de capital. En los ingresos de capital se excluyen los desembolsos de crédito, las reducciones de capital de empresas, la venta de activos y de los ingresos obtenidos en vigencias anteriores (disponibilidades, generalmente presupuestadas como recursos del balance). En los gastos de capital se excluyen las amortizaciones de deuda pública. Un valor negativo indica insuficiencia de ingresos transitorios para financiar gastos transitorios, lo cual no necesariamente implica la existencia de problemas financieros de carácter estructural para la entidad en la medida en que el ahorro corriente, recursos disponibles de vigencias anteriores, venta de activos y desembolsos de crédito, si su capacidad de endeudamiento lo permite, pueden cubrir la diferencia.

Déficit o Superávit Total (Balance Total): Es igual a la suma del resultado corriente y del resultado de capital. Un resultado positivo significa que los compromisos fueron inferiores a los ingresos efectivamente recaudados en la vigencia, quedando un remanente para el pago de las amortizaciones de la deuda causadas y que se debieron pagar en la vigencia; por el contrario, un resultado negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto y aún quedarían pendientes de financiar las amortizaciones de la deuda que se causaron en la vigencia fiscal, por lo que para cubrir la diferencia se acudió a la financiación.

Financiación: La financiación es el resultado de la suma de las variables endeudamiento neto y el valor total de los Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas). Por definición, si el endeudamiento neto (desembolsos menos amortizaciones) es negativo implica que el saldo de la deuda pública disminuyó en dicho año; es decir, que la entidad recibió del sector financiero menos recursos por concepto de desembolsos (o no acudió a recursos del crédito) de los que la entidad territorial le pagó a éste por concepto de amortizaciones por préstamos adquiridos en años anteriores o en la vigencia y viceversa.

Déficit o Superávit Presupuestal (Resultado Presupuestal): Corresponde a la diferencia entre el total de los recaudos y los compromisos (incluida la financiación en las dos variables). Se debe tener en cuenta que este es un resultado neto de referencia porque se supone que con el total de los recaudos se financia cualquier tipo de compromiso o gasto; por lo tanto, considerando las particularidades que tienen los ingresos de las entidades territoriales, en las que existen ingresos de libre destinación y de destinación específica, durante una vigencia fiscal se pueden presentar situaciones de superávit, equilibrio y/o déficit, que, en suma, deben corresponder al resultado neto aludido.

Un resultado presupuestal negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto, y la diferencia no alcanzó a cubrirse completamente con recursos del crédito, venta de activos, reducción de capital de empresas e ingresos disponibles de vigencias anteriores, caso en el cual se debe reconocer el correspondiente déficit tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Un resultado presupuestal igual a cero significa que, en la vigencia de análisis, la totalidad de los ingresos financiaron la totalidad de los compromisos adquiridos. En tanto que, un resultado positivo significa que los compromisos del gasto fueron menores a la totalidad de los ingresos totales; en cuyo caso, los recursos disponibles, según su característica de ser de libre o de destinación específica y siguiendo las normas deberán adicionarse al presupuesto de la vigencia en que se realiza el cierre presupuestal.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

En esta parte del informe se evidencia la situación financiera de las administraciones centrales territoriales desde una óptica contable. Las variables analizadas son la situación patrimonial (activos menos pasivos), y la capacidad de la entidad para cubrir sus pasivos corrientes (de hasta un año de vencimiento) con sus activos corrientes y sus activos líquidos.

A partir del 1º de enero de 2018 las Entidades de Gobierno prepararon y presentaron su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación[8], en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Los datos son tomados de los reportes que hacen los gobiernos territoriales a la CGN a través del CHIP, los cuales están publicados en el siguiente sitio web www.chip.gov.co

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El objetivo de esta parte del informe es analizar, a través de un indicador simplificado, la disponibilidad neta de recursos financieros generada por las administraciones centrales territoriales al cierre de la vigencia fiscal objeto de análisis, luego de cubrir la totalidad de sus exigibilidades y reservas presupuestales con los saldos de efectivo en bancos, los saldos en encargos fiduciarios y las inversiones temporales reportadas con base en los extractos de cada cuenta. No incluye SGR.

Este tipo de indicador permite ver de forma concreta la disponibilidad de liquidez, diferente del SGR, de una ET neta de todo tipo de cuentas por pagar y de reservas presupuestales que se constituyen para el cierre de una vigencia. Ello, en línea con la nueva arquitectura internacional de información financiera, la cual está avanzando hacia la armonización plena entre la tesorería, el presupuesto, la contabilidad y el cálculo de resultados con base devengado, sin descuidar el análisis de liquidez.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

El indicador, construido con información reportada por las ET a través de la categoría cierre fiscal del FUT, se sustenta en lo siguiente:

a) Al total de disponibilidades en caja, bancos (saldos en extracto de cuenta), encargos fiduciarios e inversiones temporales, de las agrupaciones por fuentes de recursos contenidas en la Categoría Cierre Fiscal del FUT, se descuentan el total de las exigibilidades registradas por la ET para el agregado de las citadas fuentes, que corresponden a recursos de terceros, cheques no cobrados, giros electrónicos rechazados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y las reservas presupuestales.

b) El resultado puede ser positivo, lo cual indica que luego de cubrir las exigibilidades con el total de disponibilidades, la entidad cuenta con recursos financieros disponibles para adicionar al presupuesto de la vigencia fiscal en la que se realiza el cierre fiscal. Es de tener en cuenta que el análisis de las fuentes es un agregado; por lo cual, en el detalle o desagregación de las fuentes, es posible que se presenten resultados negativos que deberán evaluarse de acuerdo con la situación.

Un resultado negativo o faltante, advierte que con los recursos disponibles para el agregado de fuentes no se alcanzan a cubrir las exigibilidades y, por lo tanto, la entidad debe tomar las acciones del caso para cubrir la situación deficitaria.

c) Para todos los efectos, en el análisis de liquidez y solvencia se indican el total de saldos superavitarios y el total de fuentes deficitarias, para determinar el resultado neto.

En síntesis el indicador advierte la situación o dimensión superavitaria de recursos en caja al cierre de una vigencia fiscal; en el caso de un superávit de recursos de libre destinación, la decisión de utilizar dichos recursos estará en función de la situación o

[8] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018

resultado de las otras fuentes, esto, porque de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111/96), en el presupuesto de se deben incluir forzosamente las partidas para financiar el déficit.

Un resultado superavitario en las fuentes de destinación específica implica que los recursos deberán ser adicionados al presupuesto para ser ejecutados de acuerdo con la destinación del recurso o, en los casos que corresponda, reintegrados a la entidad pública cuando la regla sea la devolución por no ejecución.

Los resultados deficitarios advierten que la entidad debe tomar los correctivos del caso para lograr el saneamiento fiscal y encausar el equilibrio de sus finanzas.

En el análisis no se incluyen los valores de depósitos judiciales por embargos que han sido ordenados por autoridades judiciales.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Los criterios para estimar los límites de endeudamiento y el balance primario tienen como base las leyes 358/97, que define la capacidad de pago territorial, 715/01 y 1176/07 que regulan el sistema general de participaciones, 795/03 que fija el estatuto orgánico del sistema financiero y 819/03 que modificó algunos aspectos de la ley 358/97 y contiene procesos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones de gasto y deuda en un marco de referencia de mediano plazo.

Sin embargo, de manera transitoria, para el análisis de la vigencia 2020, la medición de la capacidad legal de endeudamiento fue ajustada para dar aplicación a lo establecido en el artículo 4 del Decreto 678 de 2020, expedido en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del covid19.

En tal sentido, la medición del indicador de solvencia se incluye para propósitos informativos, debido a que el citado artículo establece que, para los efectos de la contratación de operaciones de créditos de reactivación económica, durante las vigencias 2020 y 2021, "*no será necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997*".

De igual manera, el indicador de sostenibilidad de la deuda (relación del saldo de la deuda a ingresos corrientes de la ley 358/97), se ajustó al 100% como límite de referencia para aquellas entidades territoriales que, con la nueva operación de crédito, en 2020 y 2021, superen el citado índice[9].

Adicionalmente, para efectos de la estimación indicativa de la capacidad de pago, desde 2012 se han considerado las reformas a la asignación y ejecución de las regalías contempladas en el Acto Legislativo 05 de 2011 y la ley 1530/12 que lo reglamentó, así como lo dispuesto en la ley 1483/11 sobre vigencias futuras.

Para el cálculo de la capacidad legal de endeudamiento, los gastos de funcionamiento comprenden los gastos efectivamente pagados y los causados durante la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Tales gastos corresponden a los gastos de personal (salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social), incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión, los gastos generales y las transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial.

El cálculo de la capacidad de pago no incluye los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal, las ET estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar[10]. Las partidas del SGP de educación y salud no se incluyen ni como ingresos ni como gastos para estimar la capacidad de pago. Esto considerando que el Artículo 18 de la Ley 715/01 impide a las ET dar en garantía las rentas de destinación específica del SGP del sector educativo en la celebración de nuevas operaciones de crédito público. Esta prohibición se extiende a los recursos con destinación específica del sector salud, excepto cuando el Gobierno Nacional otorgue préstamos condonables a los gobiernos territoriales con el fin de adelantar programas de organización y

[9] Aunque superando el indicador no requieren autorización de endeudamiento por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberán "*demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente*"

[10] Esto en cumplimiento del artículo 2.2.2.1.2 del Decreto Único del Sector Hacienda No. 1068 de 2015, compilatorio del artículo 2º de decreto 696 de 1998, que reglamentó la ley 358/97.

modernización de redes, los cuales serán considerados como gastos de inversión del sector de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 3º del Artículo 54 de la mencionada Ley.

De los créditos condonables otorgados por la Nación para el saneamiento fiscal de los hospitales solo computan en el indicador de sostenibilidad de la deuda las cuotas que no sean condonadas.

A partir de 2012, en la estimación de la capacidad de pago se ha considerado lo dispuesto en la ley 1483/11 sobre vigencias futuras. De acuerdo con esta norma, los montos anuales comprometidos por las ET a través de la figura presupuestal de vigencias futuras ordinarias y excepcionales se deben descontar de los ingresos corrientes con los cuales se determina la capacidad de endeudamiento, ello debido a la inflexibilidad presupuestal que este tipo de gastos puede generar en los fiscos de las ET.

Los indicadores de ley 358/97 aquí estimados no incluyen las regalías directas giradas a las ET por mandato de las leyes 141/94 y 756/02. Tampoco incluyen los recursos del SGR. Y para ser consistente, se excluyen del servicio y del saldo de la deuda los empréstitos pagados con regalías[11].

El indicador de capacidad real de pago es ilustrativo; no tiene efectos legales. Intenta evidenciar los siguientes riesgos sobre la capacidad de pago de las ET: el cómputo de ingresos no recurrentes, que tienden a sobrevalorar las posibilidades reales de apalancamiento; la exclusión de gastos de inversión de carácter permanente que tienden a subestimar el gasto; la existencia de pasivos corrientes con más de un año de vencimiento que no tienen fuente de pago cierta. Riesgos que la normatividad sobre endeudamiento territorial no contempla, pero que la DAF considera pertinente destacar. Así, para calcular este indicador, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que tiene más de un año de causación[12].

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de endeudamiento aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Por otra parte, el objetivo de calcular el **balance primario** es ayudar a determinar si la deuda pública de naturaleza financiera es sostenible en el mediano plazo. Se obtiene de la diferencia entre la totalidad de los ingresos, descontando recursos del crédito, privatizaciones y capitalizaciones, y la totalidad de los gastos excluidos los del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones).

La presencia de déficit primario en una vigencia específica no indica que la deuda pública sea insostenible. Sin embargo, los episodios de déficit primario deben ser transitorios y estar compensados por superávit primario en periodos diferentes, dentro de una proyección fiscal de mediano plazo. No obstante, en las entidades territoriales con cuentas por pagar correspondientes a déficit acumulados de vigencias anteriores, la existencia de déficit primario indica un deterioro de su situación financiera. En estos casos, sin ahorro primario la entidad territorial no tendrá liquidez suficiente en una vigencia para cubrir los siguientes gastos: los intereses de su deuda pública, el flujo anual del déficit desfinanciado, causado en vigencias anteriores, y las amortizaciones de capital de la deuda pública vigente. En este orden de ideas es importante aclarar que las entidades territoriales donde el saldo de la deuda pública y las cuentas por pagar sean cero la existencia de déficit primario no revela, necesariamente, la presencia de una situación financiera insostenible.

[11] De acuerdo con la ley 1530/12 y el decreto 1949 de 2012 los recursos de asignaciones directas y de los fondos del SGR computan dentro de los ingresos corrientes de la ley 358/97 únicamente cuando se trate de créditos para proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD. Adicionalmente, las normas antes mencionadas implican que los recursos por regalías giradas a las ET, en virtud de lo dispuesto en las leyes 141/94 y 756/02, no se deben proyectar puesto que estos recursos están en proceso de marchitamiento y sus saldos se deben destinar de forma prioritaria para cancelar compromisos de gasto y deuda contraídos con anterioridad al 1 de enero de 2012.

[12] El Pasivo No Financiero de Vigencias Anteriores - PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los criterios para clasificar y obtener los indicadores cuantitativos de las leyes de responsabilidad fiscal relacionados con los límites a los gastos de funcionamiento se fundamentan en las leyes 617/00 y 1416/10[13].

Teniendo en cuenta las normas vigentes, para calcular los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD se descontaron los valores equivalentes a los porcentajes de destinación específica dados por la constitución y las leyes[14] a cada uno de los recaudos del componente de ingresos corrientes, así como aquellos para los cuales se contaba con la información de destinación otorgada mediante acto administrativo (ordenanza o acuerdo). Los recaudos de ingresos tributarios y no tributarios de vigencias anteriores se clasificaron como ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), debido a que, independientemente de la vigencia en que se recaudan estos conceptos, no pierden su naturaleza de ser tributarios o no tributarios. En el balance financiero éstos también se ubicaron como ingresos corrientes.

Los ingresos que componen los Fondos Especiales se clasificaron de acuerdo con su naturaleza de ser tributarios, no tributarios y/o transferencias; así mismo, dada la destinación específica que ostentan, igualmente fueron descontados para la determinación de los ICLD.

En el total de los gastos de funcionamiento se incluyen aquellos causados en la Secretaría de Educación y en el Fondo Territorial de Salud (o secretarias de salud) autorizados por las normas vigentes para ser financiados con el porcentaje para gastos administrativos del SGP del sector educación y con rentas cedidas[15]. Estos gastos no computan para el cálculo de los indicadores establecidos en la Ley 617/00.

Las mesadas pensionales y/o cuotas partes de mesadas pensionales se clasifican como gastos de funcionamiento. No obstante, los valores por compromisos de estos rubros surten un proceso de depuración para descontar del límite de gasto de funcionamiento de la Ley 617/00 los siguientes casos: el valor que se pagó en la vigencia con cargo a los recursos registrados como ingresos recaudados por concepto de cuotas partes de mesada pensional que otras entidades transfieren a las ET, como por ejemplo la Nación a través de convenios de concurrencia; la parte que se pagó con cargo al 20% de los recaudos por estampillas[16] en procesos de saneamiento fiscal; las que se pagan con el equivalente al 8% del impuesto de registro[17]; las que se pagan con los correspondientes retiros de los recursos ahorrados por las ET en el FONPET y los Fondos Territoriales de Pensiones[18] constituidos de manera directa.

Los pagos por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales tipo A y B no afectan el indicador del gasto de funcionamiento de la Ley 617/00, porque según lo dispuesto en el artículo 72 de la ley 617/00, estos se clasifican en el servicio de la deuda.

Los gastos en personal docente financiados con recursos propios no se consideran como gastos de funcionamiento para efectos de estimar el indicador de la Ley 617/00. Lo anterior con fundamento en concepto del Ministerio de Educación del 27 de abril de 2005.

Las transferencias de las ET a las universidades de su propiedad son gastos de funcionamiento, pero no computan en el límite de gastos de la ley 617/00. Esto con sustento en concepto del Ministerio de Educación del 27 de abril de 2005.

En los casos que se identificó claramente el reporte de gastos de funcionamiento dentro del rubro de inversión, con el pretexto de estar siendo financiados con rentas de destinación específica, estos se reclasificaron como gastos de funcionamiento teniendo en cuenta que la fuente de financiación no cambia la naturaleza del gasto.

[13] Esta norma reformó el cómputo del límite de gastos de las contralorías territoriales.
[14] Para 2020 igualmente se incorporó en el cálculo la destinación específica asociada al impuesto sobre el servicio de alumbrado púbico.
[15] En cumplimiento del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, el Gobierno Nacional define anualmente el porcentaje de los recursos distribuidos por Población Atendida que se podrá destinar para gastos administrativos (incluida la financiación anteriormente conocida como cuota de administración). De igual forma el artículo 60 de la ley 715 de 2001 autoriza que los departamentos, distritos y municipios puedan destinar hasta un 25% de las rentas cedidas para financiar los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección (Fondos Locales de Salud).
[16] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003.
[17] La ley 1450 de 2011 en su artículo 25 cambió la destinación del impuesto de registro que se transfería al FONPET como parte del 10% de los ICLD, el cual se destinará en adelante al pago de cuotas partes de mesadas pensionales. Ese monto corresponde a 8% del recaudo total del impuesto (10% del 80% del impuesto, una vez descontado el 20% que va directamente a FONPET).
[18] En estos casos, la DRESS del MHCP debe certificar el cumplimiento por parte de las ET de los requisitos definidos en la ley 549/99 para tales fines.

De acuerdo con la certificación entregada por la Dirección de Regulación de la Seguridad Social (DRESS) algunos departamentos tenían cubierto el 125% de su cálculo actuarial y por tal razón la ley los eximió de efectuar aportes al FONPET; en consecuencia, en estas ET el cálculo de los ICLD se efectuó sin descontar el 20% del impuesto de registro ni el 10% de los ingresos corrientes. En otros casos, de acuerdo con las resoluciones de la DRESS se aplicaron los porcentajes de reducción de acuerdo con el Modelo de Administración Financiera - MAF.

El cálculo de los límites de gasto de funcionamiento de ley 617/00 se presenta con el fin de identificar el riesgo de posibles excesos de gastos de este tipo, dentro de un examen integral del desempeño fiscal de las ET. En todo caso, la facultad legal de certificar el cumplimiento de estos límites corresponde a la CGR en el caso de las administraciones centrales, las Asambleas, los Concejos y las Personerías, y a la Auditoria General de la Nación en el caso de las contralorías territoriales.

Así mismo, de manera transitoria para la vigencia 2020, se hace una referencia sobre la aplicación del artículo 5 del Decreto 678de 2020, para orientar las situaciones de las ET que superaron el límite de gasto como consecuencia de la caída de los ICLD por los efectos de la pandemia del COVID19 y, por lo tanto, no serán objeto de las medidas por el incumplimiento establecidas en la Ley 617 de 2000, tales como: tener que reclasificarse en la categoría presupuestal inmediatamente inferior. (parágrafos 2 y 3 de los Arts. 1 y 2, respectivamente); la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero (Arts. 19 y 26); la valoración de "falta gravísima" el incumplimiento de los límites (Art. 84), y la suscripción previa de planes de desempeño, con entidades financieras, en la contratación de operaciones de crédito público. (Art. 90).

6. Aportes al FONPET

De acuerdo con la información certificada por la DRESS sobre la aplicación del MAF y las excepciones por cubrimiento del pasivo pensional por parte de los departamentos, se evaluó el deber ser de los aportes al FONPET acorde con la ley 549/99 y sus decretos reglamentarios.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

El objetivo de esta parte del informe es hacer un breve análisis de las principales fortalezas y vulnerabilidades fiscales de la entidad territorial, con base en la información de los capítulos anteriores y el análisis de: la ejecución y constitución de reservas presupuestales, el cumplimiento de los programas de ajuste fiscal (ley 550/99 y ley 617/00); el monto autorizado de vigencias futuras; la estimación del pasivo pensional y su cobertura financiera; la situación fiscal del sector descentralizado, y dentro de este, los programas de saneamiento fiscal de los hospitales públicos; los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra y los riesgos en el uso de los recursos del SGP (decreto ley 028/08).

En el informe correspondiente a la vigencia 2020, se incluye un análisis de las posibles implicaciones fiscales y presupuestales derivadas de la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19, teniendo en cuenta el modelo elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, disponible en la siguiente ruta:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

De acuerdo con lo anterior en esta parte del informe, y dependiendo si la situación de cada entidad así lo amerita, el IVF incluye, como soporte del análisis anterior, los siguientes subcapítulos:

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se examina la consistencia de la información sobre reservas presupuestales, lo cual implica verificar que las reservas constituidas con cargo al presupuesto de la vigencia anterior[19] no hayan sido incorporadas en el ingreso y ejecutadas en el gasto de la vigencia analizada.

Igualmente, se analiza la relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, entendiendo este concepto como las obligaciones que se materializaron durante el año analizado. Lo ideal es que esta diferencia sea cero, pero puede ocurrir que las obligaciones sean menores que los compromisos constituidos como reserva presupuestal, lo cual implica realizar el proceso de

[19] Para el informe de 2020 se trata de las reservas presupuestales constituidas en los primeros meses del año y que correspondían a la vigencia 2019.

cancelación de reservas para el año siguiente; en algunos casos, salvo las suspensiones de contratos por orden judicial y/o situaciones exógenas a la administración y al proveedor del bien o servicio, la no ejecución de las reservas presupuestales durante la vigencia en que se constituyen es indicio de deficiencias en la planeación de la ordenación del gasto y riesgos de constituir pasivos exigibles y/o contingentes.

De todos modos, la constitución de reservas presupuestales es una práctica presupuestal de carácter excepcional, puesto que la Ley 819/03 establece que las reservas presupuestales se constituirán solamente ante eventos de fuerza mayor o casos fortuitos. Lo anterior en el entendido que desde la programación presupuestal se debe propender por la ejecución de todos los recursos dentro de la vigencia.

2. Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999)

Para las ET que han adoptado procesos de reestructuración de pasivos de que trata la ley 550 de 1999, se señalan los principales logros alcanzados y retos existentes en la ejecución de este tipo de programa de ajuste fiscal.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Se destaca, con base en los datos de la DRESS, el cálculo actuarial del pasivo pensional. Esto con el fin de determinar si la entidad tiene o no un riesgo fiscal por pasivo pensional descubierto, o si, por el contrario, como es el caso de algunas entidades, ya tiene cubierto la totalidad de su pasivo pensional y ello se constituye en una de sus fortalezas fiscales.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Los indicadores empleados para identificar los riesgos fiscales que las EDS pueden representar para las finanzas de las ET son:

a) La relación entre los ingresos totales de las EDS como porcentaje de los ingresos corrientes de la administración central, con el cual se analiza la importancia presupuestal de las EDS respecto a la ET, un indicador por encima de 100% revela una alta incidencia de las EDS sobre las finanzas de la ET analizada, el indicador está construido para la totalidad de las EDS y para cada una de las EDS del inventario.

b) El riesgo de déficit fiscales recurrentes, el cual se mide con la estimación del resultado fiscal (superávit y/o déficit) para cada EDS del inventario de los tres últimos años. El cálculo del resultado fiscal es el de la vigencia[20]. En los ingresos totales se excluyen los ingresos por crédito y en los gastos las amortizaciones. Las disponibilidades se incluyen en el ingreso de la vigencia de las empresas (ESE, EICE, sociedades de economía mixta y otras), pues se comparan los ingresos efectivos contra los compromisos de gasto. Esto porque en virtud de decreto 115 de 1996 las empresas no ejecutan reservas presupuestales; de tal modo que, para este grupo de EDS, en los gastos de la vigencia no se incluyen este tipo de erogaciones.

Entre tanto, en las entidades que realizan actividades de gobierno (establecimientos públicos y otros), el resultado fiscal excluye de los ingresos los desembolsos de crédito y los recursos del balance y del gasto las amortizaciones de deuda. Con todo, la metodología de estimación del resultado fiscal para EDS intenta adaptar a la realidad colombiana la metodología internacional, que es de causación tanto en el ingreso como en el gasto.

c) La dependencia fiscal se identifica como la relación entre transferencias realizadas a la entidad descentralizada por parte de la administración central como porcentaje de sus ingresos totales. El rango va entre 0% y 100%. Un indicador cercano a cero indica mínima dependencia y viceversa.

d) El riesgo de un excesivo endeudamiento se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda de cada EDS y sus ingresos corrientes. Una relación cercana a cero revela un bajo nivel de endeudamiento y viceversa. Este indicador se complementa con la calificación de riesgo crediticio vigente, la cual de acuerdo con el decreto 610 de 2002, es obligatoria para contratar deuda pública por parte de las EDS. Aquí, los riesgos a identificar son un alto nivel de endeudamiento y una baja calificación de riesgo. Las calificaciones de riesgo que se presentan en la tabla son las de largo plazo y éstas van desde E hasta AAA, siendo AAA la de menor riesgo y viceversa. En el caso de los INFIS un riesgo adicional es la inexistencia de calificación de riesgo vigente, pues de

[20] No tiene en cuenta reservas presupuestales ni recursos que las amparan.

acuerdo con el decreto 2463 del 2 de diciembre de 2014 para captar excedentes de liquidez de las ET y sus EDS los INFIS deben, entre otros requisitos, tener una calificación de riesgo vigente[21].

e) El riesgo de liquidez se mide mediante el siguiente indicador: activos líquidos/ pasivos corrientes. El rango es entre 0 y N. Un indicador cercano a cero indica incapacidad para cubrir con activos líquidos los pasivos corrientes y viceversa.

f) El riesgo de deterioro patrimonial se intenta medir a través de la relación entre los pasivos totales como proporción de los activos totales. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

g) El riesgo de acumulación de pasivos contingentes se mide teniendo en cuenta el reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a "Responsabilidades Contingentes".

h) El Margen EBITDA (calculado como la relación entre la utilidad operacional más los gastos de depreciación, amortización y provisiones e ingresos operacionales). Este indicador permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad operativa. Esta relación no se calcula para los INFIS.

i) El Rendimiento sobre el patrimonio (ROE), calculado como la relación entre la utilidad neta y el patrimonio. Esta relación permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad), identificar riesgos de solvencia de las E.I.C.E y/o S.E.M (Artículo 14 de la Ley 617 de 2000) y dar señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Sobre los indicadores de EDS es preciso advertir que estos pueden presentar errores por deficiencias en los reportes de información de las EDS a la CGR y la CGN, y en el inventario de las EDS. En todo caso, tanto el inventario como la información financiera de las EDS se validó directamente con las ET.

El análisis sobre EDS no pretende evidenciar la totalidad de la realidad económica y financiera de las EDS, sino exclusivamente advertir sobre la presencia de riesgos fiscales y contables identificados con fundamento en las leyes de responsabilidad fiscal vigentes para las EDS en el país[22]. Así las cosas, el capítulo sobre EDS se elaboró con base en información financiera y contable básica, por lo cual no considera indicadores de desempeño específicos aplicables al contexto económico, legal e institucional en el cual operan este tipo de entidades. De tal suerte que para poder ahondar en el estudio de la situación financiera de las EDS sería preciso incluir mediciones a través de indicadores que consideren los factores microeconómicos, macroeconómicos e institucionales específicos que impactan de manera particular los resultados financieros y las perspectivas de desempeño de estas entidades, objetivo que desborda las competencias legales del MHCP en la materia y, desde luego, sobrepasa los objetivos de este informe.

Los indicadores fiscales, contables y financieros de las EDS se elaboraron con base en la información reportada por las EDS a la Contraloría General de la República (CGR) y a la CGN (convergencia), los cuales están publicados para cada entidad en el CHIP; concretamente en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co. La información referente a las calificaciones de riesgo se tomó directamente de las páginas web de las firmas calificadoras de riesgo.

5. Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

Esta parte se focaliza en el seguimiento a la situación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del sector público territorial clasificadas en riesgo financiero medio y alto por parte del Ministerio de Salud, como parte de lo dispuesto por las leyes 1438/2011 y 1608/2013 en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero de este grupo de entidades.

[21] En el caso de los INFIS, además de la calificación de riesgo de crédito vigente estos institutos deberán contar con "autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia, que les permita formar parte del régimen especial de control y vigilancia definido en artículo 2o del decreto 1117 de 2013. Aquellos INFIS que no tengan dicha autorización de la Superintendencia Financiera deberán someterse a un plan gradual de ajuste para continuar administrando dichos excedentes, de acuerdo con las reglas fijadas en el artículo 2 del decreto 2463 de 2014, adicionado al artículo 29 del decreto 1117 de 2013.

[22] Para ampliar sobre este tema se recomienda ver el documento "PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IDENTIFICAR RIESGOS FISCALES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS SUBNACIONALES, Dirección General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, agosto de 2012.

El análisis se realiza con una metodología y con fuentes de información diseñadas exclusivamente para dar cumplimiento a las competencias legales de la DAF en materia de saneamiento fiscal de las citadas entidades. En consecuencia, este cálculo utiliza una metodología y fuentes de información diferentes a las empleadas para identificar los riesgos fiscales del sector descentralizado territorial[23].

6. Pasivos Contingentes

Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra, basado en información directamente suministrada por la entidad territorial.

7. Riesgos en el Uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

En cada informe se incluye un análisis ejecutivo de riesgos sectoriales, fundamentado en las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de la Dirección General de Apoyo Fiscal, frente a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones (Decreto 28 de 2008). Para consultar el detalle de los riesgos allí identificados, se recomienda acceder a la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la ruta: *Entidades de Orden Territorial >> SGP Decreto 028.*

Finalmente, de acuerdo con el procedimiento establecido, previo a su publicación, los resultados de los informes fueron puestos a consideración de los representantes legales y el respectivo secretario de hacienda de las entidades territoriales y sus observaciones fueron tenidas en cuenta en tanto tuvieran justificación en errores cometidos por parte del Ministerio de Hacienda, o en correcciones válidas y oportunamente soportadas a la información suministrada por las propias entidades. En los casos en que las observaciones obedecieron a diferencias de interpretación de las normas se mantuvo la posición del MHCP, considerando que dicha interpretación se encuentra sustentada en esta metodología y en la posición institucional que la DAF ha venido asumiendo a través de su función de asesoría en la materia.

[23] Al respecto ver, Dirección General de Apoyo Fiscal, Lineamientos Generales para realizar el Monitoreo, Seguimiento y Evaluación a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros adoptados por las Empresas Sociales del Estado Categorizadas En Riesgo Medio o Alto y Viabilizados Por El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, febrero de 2015.

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento del Amazonas hace parte de la región Centro Sur de la Amazonía de acuerdo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018[1].

En 2020 el DANE estimó una población de 79.020 habitantes (0,2% del total nacional); de los cuales el 49% es urbana y el restante 51% rural. La población entre 15 y 59 años, representa el 57% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1.3 personas económicamente activas por cada persona inactiva[2]. El departamento cuenta con una población total étnica de 38.621 personas. Existen 30 resguardos con una población en resguardos indígenas de 29.170.

De acuerdo con el DANE, entre 2011 y 2019 el PIB departamental creció en promedio 9% anual. El 32% del PIB se originó en actividades de servicios sociales, comunales y personales destacándose administración pública y defensa, educación de no mercado, servicios sociales y de salud de mercado y actividades de asociaciones; el 29% actividades económicas de comercios; el 16% por actividades económicas de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; 5% por actividades económicas de la construcción, como las más importantes.

Entre 2005 y 2019 el PIB per cápita pasó de $3.8 a $10.4 millones de pesos corrientes; llegando a ser uno de los más bajos del país[3] y contribuye con el 0.08% del PIB Nacional. La tasa de desempleo es del 20%, tasa superior al promedio nacional (16%).
El Departamento Nacional de Estadística (DANE) no realiza un cálculo de la inflación en el departamento ni en sus municipios, sin embargo, por la ubicación geográfica del departamento y sus municipios, la influencia de la economía fronteriza y la situación del orden público en la región, permiten prever que el costo de vida es superior al promedio nacional.

De acuerdo con el DNP las coberturas de educación media, acueducto alcantarillado y vacunación departamental son inferiores al promedio nacional. La cobertura neta en educación secundaria fue 61%[4]. En materia de cobertura de energía y acceso a internet, las coberturas fueron 44% y 2% respectivamente.

El departamento al arrojar resultados positivos en recursos propios, transferencias e ingresos de capital pudo contrarrestar la variación negativa en otros ingresos, arrojando un crecimiento de 21% en el total para la vigencia 2019. El comportamiento de las finanzas cerró con superávit presupuestal, resultado que se caracterizó por un importante nivel de dependencia fiscal respecto de los recursos transferidos por el SGP, así como una tendencia progresiva en las pretensiones de los procesos en contra. Situación que es inconveniente dado que resume problemas relativos a la capacidad de ejecución de la administración, con los consecuentes riesgos sobre la prestación pública de bienes y servicios y el amparo de las necesidades básicas de la población y su propio crecimiento económico. Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario.

1 El departamento está ubicado en la parte sur del país, en gran parte al sur de la línea ecuatorial. Es el departamento más grande en cuanto a extensión territorial y se compone en su totalidad de territorio de la Selva Amazónica. Al norte limita con los departamentos de Caquetá y Vaupés y al noroeste con el departamento del Putumayo. El resto de su territorio es de frontera internacional: al este con Brasil y al sur y sureste con el Perú. Amazonas es el departamento con mayor longitud en límites internacionales del país.
2 Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el departamento la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.
3 El PIB por habitante de 2018 fue 2.1 veces menor que el PIB per cápita nacional ($21 millones)
4 Este indicador mide el número de niños efectivamente matriculados respecto al número de niños en edad escolar para los grados sexto a 11.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Mediante la expedición del Decreto N° 0002 del 23 de diciembre de 2016, el departamento adoptó la estructura de la planta de personal del sector central de la administración, que al cierre de 2020 contaba con 429 funcionarios, de los cuales el 4% corresponden a nivel directivo; 11% al profesional; 1% al asesor; 7% técnico y 76% al administrativo y operativo. El departamento no tiene a su cargo trabajadores oficiales y comprometió recursos por $23.064 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, de los cuales, el 100% se destinados para atender gastos de funcionamiento.

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 391 empleados inscritos en carrera administrativa, 36 de libre nombramiento y remoción, 2 de elección popular.

Al término del año 2020 el departamento del Amazonas reportó que el sector descentralizado estaba compuesto por 2 entidades: una Empresa Social del Estado (E.S.E.) perteneciente al sector salud y un establecimiento público del sector recreación y deporte.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -LETICIA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN - INDEPORTES AMAZONAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020, el departamento contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías (SGR) por $201.160 millones, frente al 2019, una ejecución del 100% y presentó una variación negativa de 9%, explicada esencialmente por caídas en todos los ingresos a excepción de las transferencias que crecieron 16% y componen el 78% de los ingresos totales. Situación que evidencia que la estructura de ingresos de la entidad mantuvo alta dependencia fiscal sobre rentas exógenas, particularmente las provistas por el Sistema General de Participaciones. Por otro lado, tanto los ingresos propios como los de capital cayeron 22% y 55% respectivamente.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	17.997	14.233	-22%	8%	7%
Transferencias	132.638	156.304	16%	61%	78%
Ingresos de capital	67.466	30.623	-55%	31%	15%
Desembolsos del crédito	20.000	260	-99%	9%	0%
Recursos del Balance	39.946	26.891	-34%	18%	13%
Otros[1]	7.520	3.473	-55%	3%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	**218.101**	**201.160**	**-9%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El departamento mantiene el crecimiento (16%) en ingresos por transferencias para inversión, explicado por un mayor ingreso en sectores de educación, salud, FOSYGA y ETESA y otras transferencias de la Nación.

Los recursos acumulados en la vigencia anterior (recursos del balance) son el resultado de la mayor cancelación de reservas y superávit fiscal incorporado. No obstante, la participación de estos recursos en el total de ingresos (14%) refleja dificultades y limitaciones en la capacidad de programación y ejecución presupuestal del departamento.

Por su parte, otros ingresos de capital que corresponden principalmente a rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR continúan decreciendo (34%) y su composición en los ingresos pasó de 18% a 13%.

Continua la variación negativa evidenciada en junio 2020 en el recaudo de los ingresos tributarios explicada por caídas en los impuestos. Descenso que obedece principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica como consecuencia de medidas de aislamiento en la población ocasionando disminución de consumo en los hogares por menores ingresos. Las estampillas siguen siendo su principal fuente de recaudo para la entidad (54%) no obstante cayeron 30% como consecuencia de una menor inversión.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	5.728	4.850	-17%	34%	38%
Cerveza	3.465	2.251	-36%	20%	17%
Licores	818	1.153	39%	5%	9%
Cigarrillos y tabaco	1.445	1.446	-2%	9%	11%
Registro y anotación	542	389	-29%	3%	3%
Vehículos automotores	142	116	-20%	1%	1%
Estampillas	9.746	6.925	-30%	58%	54%
Sobretasa a la gasolina	757	626	-19%	4%	5%
Otros impuestos	15	8	-46%	0%	0%
TOTAL	**16.929**	**12.915**	**-25%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La estructura de los ingresos tributarios tuvo repercusiones en su composición, los impuestos al consumo pasaron de 34% a 38% cayendo 17% debido al bajo recaudo en cervezas, cigarrillos y tabacos, Por su parte las estampillas cayeron 30% relacionadas con adulto mayor y electrificación rural y son las que representan mayores ingresos para la entidad (54%).

Los ingresos no tributarios ($1.318 millones) crecieron 21% en términos reales, causados mayor recaudo en los ingresos de la propiedad-tasas, derechos, multas y sanciones.

Al finalizar 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó $70.878 millones[5], de los cuales 64% correspondió a fondos de compensación regional, 22% a los fondos de desarrollo regional, 12% a los fondos de ciencia y tecnología e innovación y 1% a recursos para el funcionamiento del sistema

Estos recursos fueron incorporados por el departamento en su presupuesto, de acuerdo con las autorizaciones de los OCAD. Este monto fue reportado por el departamento al FUT y comprende la suma de las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial.

[5] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	70.878	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	838	1%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	8.549	12%
Fondo de Desarrollo Regional	15.917	22%
Recursos para la Paz	0	0%
Fondo de Compensación Regional	45.575	64%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**70.878**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Así las cosas, el departamento presenta resultados negativos en ingresos jalonados principalmente por caídas en ingresos tributarios y de capital, pues las transferencias no alcanzaron a equilibrar esta situación al crecer 16% y participar con 78% del total. Como se mencionó este panorama se debe a la pandemia Covid -19 que contribuyó al bajo dinamismo en la actividad económica de la población y por ende menores ingresos.

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020, los compromisos de gasto del departamento con recursos diferentes al SGR ascendieron a $161.731 millones, con una ejecución del 80% de lo presupuestado, y cayeron 10% respecto a la vigencia anterior. Dentro del total de compromisos, los gastos de inversión mantuvieron la mayor participación (85%) cayeron 11%, los gastos de funcionamiento representaron el 15% cayeron 2%. Ahora, la entidad territorial presenta un rezago presupuestal[6] de $11.109 millones, compuesto 85% por inversión y 15% por funcionamiento, que constituyen 6% de los gastos totales.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	24.964	24.956	-2%	14%	15%
Inversión	151.584	136.774	-11%	86%	85%
Servicio de la deuda	343	0	-100%	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**176.891**	**161.731**	**-10%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en los sectores de salud y educación ($2.675 millones) fue consecuencia de caídas en los gastos generales y otros gastos de funcionamiento. El mayor componente con respecto al total de los gastos de funcionamiento continúa siendo gastos de personal (52% principalmente servicios asociados a la nómina, servicios personales indirectos - honorarios y contribuciones inherentes a la nómina), y crecieron 13% para que el total de funcionamiento decreciera 1%.

[6] El rezago presupuestal está compuesto por las reservas presupuestales (compromisos que no se obligan) más las cuentas por pagar (obligaciones que no se pagan) de la vigencia en la que se comprometieron o se obligaron en las entidades del presupuesto.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	10.126	11.644	13%	46%	52%
Gastos generales	3.328	1.939	-43%	15%	9%
Transferencias	8.070	8.431	3%	36%	38%
Otros gastos de funcionamiento	602	268	-56%	3%	1%
TOTAL	**22.126**	**22.282**	**-1%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación real negativa del 11% con relación a 2019, 46% se realizaron en educación; 40% en salud; 6% agua potable, y 8% el conjunto formado por vivienda vías y otros sectores.

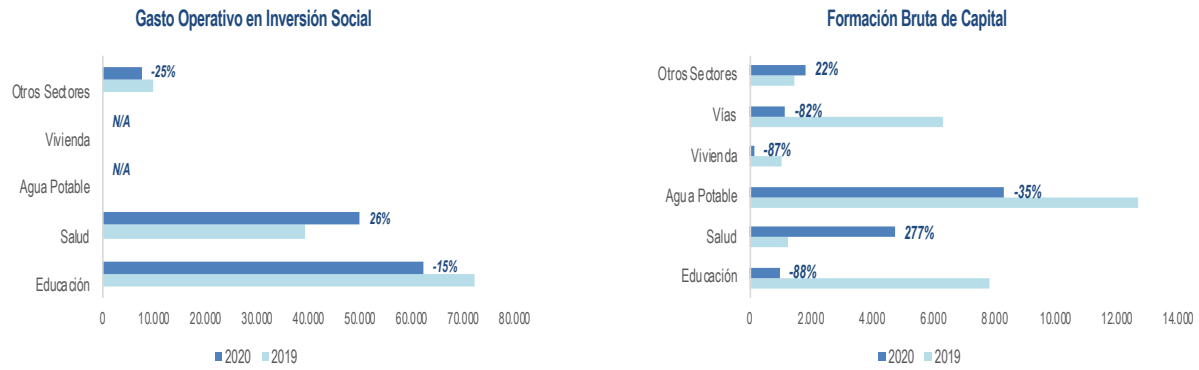
Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	79.864	63.184	-22%	53%	46%
Salud	40.353	54.651	33%	27%	40%
Agua Potable	12.685	8.318	-35%	8%	6%
Vivienda	1.016	134	-87%	1%	0%
Vías	6.322	1.154	-82%	4%	1%
Otros Sectores	11.343	9.312	-19%	7%	7%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	22	N/A	0%	0%
TOTAL	**151.584**	**136.774**	**-11%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de inversión refleja la caída del 45% en la formación bruta de capital (construcción, reparación, mantenimiento, pre-inversión, otros), variaciones negativas jalonadas principalmente sectores de educación, agua potable, vivienda y vías y del 3% en los gastos operativos en inversión social especialmente educación, y otros sectores.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al finalizar 2020 la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por $55.013 millones[7]; el 100% se destinó a cubrir gastos de inversión.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	55.013	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**55.013**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El dato de gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y aquellos compromisos contractuales firmados en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados[8], de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

En resumen, la estructura del gasto del departamento mantuvo las características de las últimas vigencias al estar focalizada en la inversión 85% del total sin SGR y soportada en los recursos del SGP, otras transferencias de la nación y recursos del balance. Por otra parte, los gastos de funcionamiento cayeron 1% producto de menores gastos generales y otros gastos de funcionamiento.

3. Deuda Pública

El departamento no registró desembolsos ni amortizaciones de deuda financiera.

Fitch Ratings-Bogota-23 May 2019: Fitch Ratings asignó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al departamento de Amazonas en 'BBB-(col)' y 'F3(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable. Las calificaciones asignadas resultaron de la evaluación de Amazonas bajo la nueva Metodología Global de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales. La capacidad de pago del departamento consideró un perfil de riesgo débil y un puntaje de sostenibilidad de la deuda de 'b', debido a un balance operativo negativo que induce métricas crediticias débiles. Además, Fitch consideró un riesgo asimétrico por gestión y administración.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos en 2020 resultaron superiores en $12.279 millones a los gastos comprometidos durante el mismo período; teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($26.891 millones); recursos de forzosa inversión en salud régimen subsidiado y salud pública y otros recursos de forzosa inversión diferentes al SGP, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $39.429 millones cifra que represento 23% de los ingresos corrientes.

El balance corriente tuvo una variación positiva en términos reales frente a 2019, pues mientras ingresos corrientes crecieron al 11% los gastos corrientes cayeron al 3% como resultado del incremento en transferencias, recursos propios y menores gastos de funcionamiento y gastos operativos en sectores sociales como educación. Por su parte, el balance de capital refleja un resultado negativo frente a 2019 debido a la caída en ingresos de capital (desahorro FONPET y cofinanciación.

[7] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

[8] Es un monto acumulado porque incluye los gastos comprometidos por el departamento en 2019, y los compromisos suscritos en vigencias anteriores que al finalizar 2019 aún no habían completado su ejecución presupuestal.

Los resultados presupuestales evidencian una tendencia superavitaria, lo cual demanda acciones de reorganización y planeación financiera y ejecuciones de los recursos del balance.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	4.288	25.934
Resultado balance de capital	-23.024	-13.656
Déficit o superávit fiscal	**-18.736**	**12.279**
Financiamiento	**59.946**	**27.150**
Endeudamiento neto	20.000	260
Recursos del balance	39.946	26.891
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**41.210**	**39.429**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $15.865 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la gobernación en dicho año.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

Tabla 10
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	70.878
Total compromisos SGR	55.013
RESULTADO SGR	**15.865**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	78%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[9]

La información financiera del departamento con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $863.396 millones, 8% superiores a los de 2019. El 50% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET por $267.393 millones), el 13% por cuenta por cobrar, 16% planta y equipo, 12% bienes de uso y beneficio público y 8% efectivo.

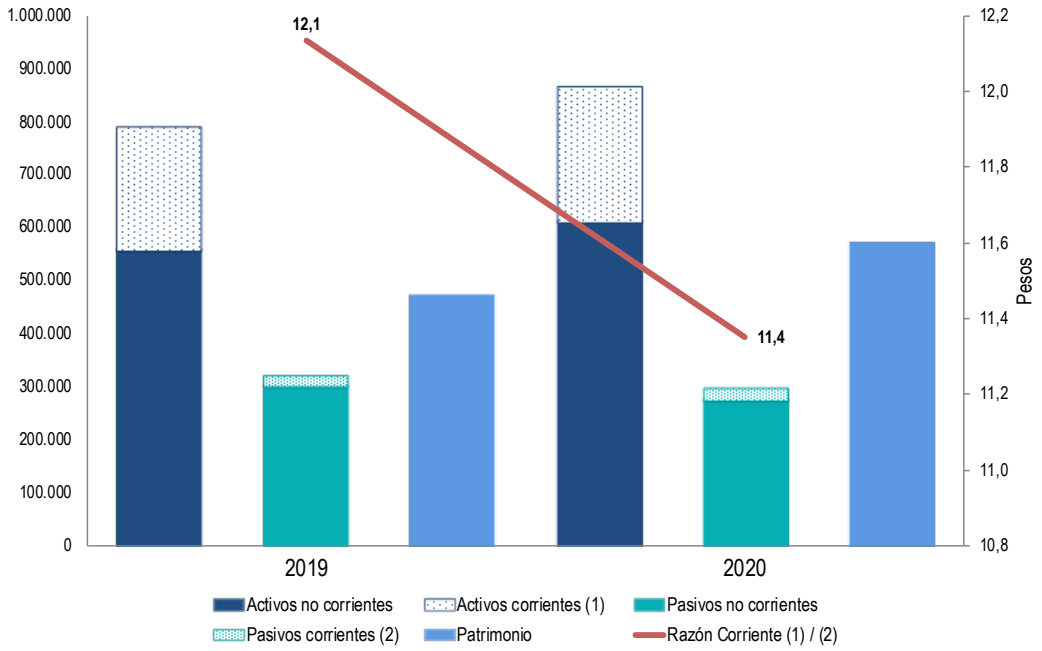
[9] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

El activo del departamento se incrementó en $24.337 millones debido a que se hicieron ajustes por mayores derechos en las rentas por cobrar y en las inversiones.

Los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, presentaron un saldo de $254.810 millones. Este monto mostró una variación real negativa del 9% y representó el 29% del total de los activos al finalizar 2020.

Los pasivos totales sumaron $295.766 millones y cayeron 8% en términos reales frente a 2019. El 90% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados, 7% por cuentas y préstamos por pagar y 3% por provisiones. En su comportamiento se destaca ajustes en la cuenta de beneficios a empleados posempleo, en la que se resalta mayores valores adeudados por concepto de cuotas partes por pagar y cuotas partes.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que a finales de 2020 existían $11.4 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, de manera que la relación decreció respecto a 2019. La razón calculada indicaría, que el departamento no está expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año contaron con respaldo en activos corrientes.

Así mismo, la clasificación del pasivo entre corto y largo plazo, señala que las obligaciones corrientes a pagar en un plazo no superior a un año representan el 8% del total del pasivo, valor menor al observado en 2019.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[10] se estimó en $7.278 millones, los cuales en su mayor parte corresponderían a administración y prestación de servicios de salud seguidas de cuotas partes de pensiones. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

[10] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por $63.538 millones, el 100% se encontraban en caja y bancos. El 53% a recursos SGP con destinación específica; 39% otros recursos de destinación específica diferentes a SGP y 8% a recursos de libre destinación.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**3.885**	**1.917**	**1.968**
De destinación específica	**59.654**	**8.644**	**51.010**
SGP	34.262	7.571	26.691
SGP Educación	3.044	1.389	1.655
SGP Salud	18.994	5.840	13.154
SGP Agua potable	4.174	327	3.846
SGP Propósito general	252	15	238
SGP Asignaciones especiales	7.798	0	7.798
Recursos del crédito	170	0	170
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	25.222	1.073	24.149
TOTAL	**63.538**	**10.561**	**52.978**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las exigibilidades sumaban $10.561 millones, de las cuales el 47% correspondían a reservas presupuestales; 44% a cuentas por pagar de la vigencia y 9% a otras exigibilidades. El 81% a recursos SGP con destinación específica; 10% otros recursos de destinación específica diferentes a SGP y 9% a recursos de libre destinación

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el departamento contabilizó un excedente neto de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $52.978 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación a otros sectores y del SGP de educación, agua potable, salud y otros recursos diferentes a los anteriores, aspecto que sugiere fortalezas en los procesos presupuestales y de tesorería del departamento. A nivel agregado, el excedente calculado resultó equivalente al 27% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- No se contratarán créditos en 2021.

Por lo anterior, para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de endeudamiento aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2019. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	60.378	44.673
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	60.378	44.673
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	20.684	20.425
3. Gastos recurrentes		3.472
4. Ahorro operacional (1-2-3)	39.694	20.776
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	7.278
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		7.278
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	16%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago mantiene a la entidad en instancia autónoma de endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 0% y 16%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica.

El pasivo no financiero para la vigencia 2021 ascendió a $7.278 millones producto de las cuotas partes pensionales y administración y prestación de servicios de salud que sumaron en su totalidad $2.481 millones.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el departamento del Amazonas se clasificó en categoría 4 y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 59%, 11 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[11], los puntos dentro del límite están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron un crecimiento del 1% real, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, no superaron el 3% real.

Así mismo, debido a que los gastos de funcionamiento, financiados con ICLD, contario al deber ser de mantenerse en términos constantes por los efectos previsibles de la pandemia, aumentaron 5% real

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	26.562	27.066	0%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	15.064	16.045	5%
3. Relación GF/ICLD	57%	59%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-13%**	**-11%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El indicador, resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 se ajusta a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente en el sentido de destinar parte de los ICLD a la financiación de gastos de inversión.

La ejecución presupuestal de la Sección Asamblea registró compromisos por $2.730 millones, de los cuales $1.382 millones correspondieron a la remuneración de los Diputados, valor que estuvo acorde con el límite dispuesto por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, medido con base en la categoría del departamento; así mismo, $452 millones correspondieron al componente de gastos diferentes a la remuneración, que estuvo $104 millones por encima del límite establecido en el artículo 8 de la ley 617 de 2000, y los restantes $896 millones al concepto de prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social de los Diputados.

Tabla 14
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.596**	**2.730**
Remuneración diputados	1.312	1.382
Gastos diferentes a la remuneración	347	452
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	937	896
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**0**	**-9**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**19**	**104**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con relación a las transferencias a la contraloría departamental, con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2019, se observa que incumplio con lo predeterminado por la ley, excepcionado por el Decreto 678 de 2020.

[11] ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020)

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.078	1.185
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.021	1.037
3. Diferencia	**57**	**148**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al Fonpet.

Durante el año 2020 el departamento comprometió $1.180 millones con destino al FONPET. De conformidad con el artículo segundo de la Ley 549 de 1999 la entidad debía transferir $1.527 millones. El valor comprometido presupuestalmente es inferior al límite dispuesto por la Ley[12].

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.935	1.180
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	1.660	1.527
2.1. 10% de ICLD	1.599	1.489
2.2. 20% de registro	61	39
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**276**	**-347**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera.

En 2020, el departamento presenta alta dependencia fiscal, particularmente de las transferencias provistas por el Gobierno Nacional mediante el SGP (78%), de manera que las posibilidades de incrementar la inversión social que se financia con recursos propios es limitada. Por ello, es necesario que la administración departamental implemente medidas de carácter tributario que le permitan ampliar sus fuentes de financiación con rentas que históricamente han sido dinámicas, como son los recaudos por concepto de impuestos selectivos al consumo que registró un descenso en los impuestos cervezas y cigarrillos.

El ejercicio presupuestal presenta situaciones que deben ser evaluadas y tomar las acciones del caso, entre ellos, el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia con el ánimo de minimizar el rezago presupuestal ($11.109 millones). Para la vigencia 2020 se comprometió el 80% del presupuesto definitivo; sin embargo, al cierre de la vigencia se constituyeron reservas presupuestales que representan cerca del 7% del total del gasto comprometido. De igual forma, la incorporación de recursos del balance por $26.891 millones provenientes en su mayoría del superávit de vigencias anteriores y el resultado presupuestal superavitario por $39.429 millones, evidencian la necesidad de revisar la planeación en la ejecución de los recursos.

Las vulnerabilidades que podrían afectar financieramente al departamento son las pretensiones por procesos judiciales, que ascienden a $24.767 millones, más de 100% por encima que en 2019. Por lo anterior, se hace el llamado para que la entidad

[12] La diferencia corresponde a otra fuente denominada al Fondo de Pensión Territorial de acuerdo al artículo 47 de la Ley 863/03 .

revise el cálculo del pasivo contingente, valorando de nuevo la probabilidad de fallo de cada uno de los procesos reportados en contra estimando un valor más real.

La importancia que tienen los recursos de vigencias anteriores ($26.891 millones) en las finanzas del departamento evidencia las limitaciones que tiene la administración en la programación y ejecución del gasto de inversión, situación que es necesaria corregir con el fin de mejorar los indicadores de pobreza y cobertura en sectores como educación, agua potable, saneamiento básico.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales.

En la vigencia 2020 la entidad territorial incorporó reservas presupuestales[13] por $9.816 millones, de los cuales obligó el 45% en inversión, principalmente en el sector educación y salud. Se infiere que la entidad incrementó el rezago debiéndose cancelar $4.501 millones. De acuerdo con lo establecido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, particularmente por la Ley 819 de 2003, dichos recursos deberán obligarse en 2021 manteniendo el objeto contractual por el cual fue creado el compromiso y financiadas con cargo a las disponibilidades tesorales de 2021.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	6.628	9.816
(-) Ejecutadas por funcionamiento	107	762
(-) Ejecutadas por inversión	4.112	4.553
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**2.409**	**4.501**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional.

Según el Modelo de Administración Financiera (MAF) y teniendo en cuenta el marco jurídico de la Ley 549 de 1999 el departamento tuvo una reducción del 50%. A su vez la entidad territorial al cierre de la vigencia cubrió el 95.9% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET). Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)[14] son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[15].

En 2020, las entidades descentralizadas del departamento registraron ingresos distintos al SGR por $45.899 millones, equivalentes al 22% de los ingresos del departamento, cifra que continúa demostrando su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

[13] De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.
[14] El inventario de entidades fue depurado directamente con la Secretaría de Hacienda Departamental.
[15] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un superávit de $8.776 millones, diferente a la tendencia de los últimos años. El Instituto Departamental del Deporte y Recreación - Indeportes - Amazonas continuo, como el año anterior, presentando déficit, contrario a la E.S.E . Hospital San Rafael- Leticia. Así, desde la perspectiva del resultado fiscal, es la empresa E.S.E. Hospital San Rafael - Leticia la que no representa riesgo para la Gobernación.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -LETICIA	-3.802	-3.838	9.051	26%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-3.802**	**-3.838**	**9.051**	**26%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN - INDEPORTES AMAZONAS	349	-150	-275	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**349**	**-150**	**-275**	**1%**
TOTAL GENERAL	**-3.453**	**-3.988**	**8.776**	**27%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Para la E.S.E. Hospital San Rafael – Leticia y para el Instituto Departamental del Deporte y Recreación la dependencia de las transferencias fuel 48.6% y 44.6% respectivamente.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -LETICIA	48,6%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**48,6%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN - INDEPORTES AMAZONAS	44,6%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**44,6%**	
TOTAL GENERAL	**48,5%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público, ninguna EDS reportó préstamos por pagar al cierre de 2019.

La siguiente tabla presenta indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales), los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, rendimientos sobre patrimonio (ROE)[16] al igual que el margen EBIDTA[17]

Desde la perspectiva contable se observa que la E.S.E Hospital San Rafael –Leticia y el Instituto del Deporte y Recreación contaron con $3.2 y $2.3 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo.

[16] El Rendimiento sobre el patrimonio (ROE), calculado como la relación entre la utilidad neta y el patrimonio. Esta relación permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad), identificar riesgos de solvencia de las E.I.C.E y/o S.E.M (Artículo 14 de la Ley 617 de 2000) y dar señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

[17] El Margen EBITDA (calculado como la relación entre utilidad operacional e ingresos operacionales). Este indicador permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad operativa. Dicha relación solo se exhibiría para las entidades descentralizadas que operan bajo condiciones de mercado (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Empresas de Servicios Públicos).

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $7.626 millones, equivalentes al 17% del total de los ingresos del sector descentralizado, reportado por la E.S.E Hospital San Rafael -Leticia

Al cierre 2020 los indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento sobre el patrimonio (ROE)[18] para la E.S.E Hospital San Rafael – Leticia fue positivo y el Instituto de Recreación y Deporte registró variaciones negativas. Esto significa, que la rentabilidad financiera no estuvo acorde a partir de las inversiones realizadas con recursos propios, es decir, los beneficios (ganancias) obtenidos no fueron los esperados.

Por otro lado, el índice Ebitda[19] arroja resultados negativos en la E.S.E. Hospital San Rafael – Leticia. Esto significa, que la entidad no tiene fortaleza operativa, es decir, no obtuvo beneficios operativos antes de restar los gastos financieros (amortizaciones y depreciaciones, intereses de deuda e impuestos) y por tanto no permite realizar un análisis objetivo sobre la capacidad productiva de las entidades.

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -LETICIA	3,2	0,3	7.626	50%	-46%
SUB TOTAL EMPRESAS			**7.626**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y RECREACIÓN - INDEPORTES AMAZONAS	2,3	0,9	0	-163%	N.D.
TOTAL GENERAL			**7.626**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

5. Programas de saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos.

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Departamento de Amazonas fue priorizado para dar inicio a la etapa de seguimiento en atención a lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo, por medio del cual indicaba riesgo alto frente al componente de Salud Pública y Fondo Local de Salud, condición que es reiterada por la Contraloría General de la República. Por lo expuesto, la Dirección General de Apoyo Fiscal priorizó el Departamento y adelantó el respectivo reconocimiento instruccional, marco en el cual fueron identificadas como principales situaciones de riesgo: Administración de los recursos del Fondo Local de Salud no acorde a las disposiciones normativas vigentes; debilidades en la planeación y ejecución de los recursos asignados al sector; no priorización de los recursos dirigidos a la financiación del Plan de Intervenciones Colectivas -PIC con la Empresa Social del Estado de influencia en el territorio y; financiación de gastos de funcionamiento con recursos del SGP-Salud Pública.

Conforme el Monitoreo de la vigencia 2019, el riesgo identificado en el componente de salud pública disminuyó a moderado, en tanto el asociado al Fondo Local de Salud se mantuvo. En ese sentido, aplicada la metodología de priorización y teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” respecto al sector salud, en materia de distribución de recursos, competencias, saneamiento financiero y eficiencia del gasto en salud, no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. No obstante, el avance de las gestiones en el marco de la Estrategia, estarán sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

[18] Ibid 17
[19] Ibid 18

El Departamento de Amazonas no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

6. Pasivos Contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, ascienden a una cuantía aproximada de $24.767 millones. El 97% de los procesos proceden de la jurisdicción contenciosa administrativa y 3% a la jurisdicción constitucional.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Simple Nulidad	0	5	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	34	17	1.304	2.425	10%	10%
Acción Contractual	0	6	0	2.376	0%	10%
Acción de Reparación Directa	28	7	2.957	2.871	22%	12%
Ejecutivo Contractual	10	11	960	6.734	7%	27%
Ejecutivo Singular	53	3	5.939	3.096	43%	13%
Ordinario Laboral	5	3	543	310	4%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	7	50	1.494	6.955	11%	28%
Otros	6	0	513	0	4%	0%
TOTAL	143	102	13.710	24.767	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2020, por lo anterior, la administración departamental debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación.

Con base al Decreto 0228 del 13 de noviembre de 2019, fueron identificados eventos de riesgo atendiendo lo dispuesto en el Decreto 028 de 2008. Los cuales se relacionan con: 1. Fallas en la información contractual y financiera; 2. Cambios en la destinación de los recursos; 3. La no publicación de los actos administrativos, contratos convenios e informes cuando la ley lo exija; 4. Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte inminente para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones. El Ministerio de Hacienda el 24 de septiembre de 2019 mediante Resolución No 3381 ordenó al departamento la asunción de una medida preventiva de Plan de Desempeño (PD) en el sector educación, la cual fue aprobada el 22 de enero de 2020 mediante Resolución No 0219. Al declarar la pandemia debido al Covid-19 y en virtud del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público DAF determinó la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes relacionadas con los términos de vigencia de las medidas preventivas de Plan de Desempeño adoptadas, por lo cual mediante la Resolución 0967 del 3 de abril de 2020 se suspendió el término de la vigencia de los Planes de Desempeño, por lo tanto durante la vigencia 2020 no fue realizado el seguimiento de la medida.

Sector Salud.

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Departamento de Amazonas fue priorizado para dar

inicio a la etapa de seguimiento en atención a lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo, por medio del cual indicaba riesgo alto frente al componente de Salud Pública y Fondo Local de Salud, condición que es reiterada por la Contraloría General de la República. Por lo expuesto, la Dirección General de Apoyo Fiscal priorizó el Departamento y adelantó el respectivo reconocimiento instruccional, marco en el cual fueron identificadas como principales situaciones de riesgo: Administración de los recursos del Fondo Local de Salud no acorde a las disposiciones normativas vigentes; debilidades en la planeación y ejecución de los recursos asignados al sector; no priorización de los recursos dirigidos a la financiación del Plan de Intervenciones Colectivas -PIC con la Empresa Social del Estado de influencia en el territorio y; financiación de gastos de funcionamiento con recursos del SGP-Salud Pública.

Conforme el Monitoreo de la vigencia 2019, el riesgo identificado en el componente de salud pública disminuyó a moderado, en tanto el asociado al Fondo Local de Salud se mantuvo. En ese sentido, aplicada la metodología de priorización y teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” respecto al sector salud, en materia de distribución de recursos, competencias, saneamiento financiero y eficiencia del gasto en salud, no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. No obstante, el avance de las gestiones en el marco de la Estrategia, estarán sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Amazonas no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en 2020 no fueron positivos en términos de crecimiento en recursos propios, igualmente no existió austeridad en el gasto de funcionamiento y el balance presupuestal fue positivo, resultado que se caracterizó por un importante nivel de dependencia fiscal respecto de los recursos transferidos por el SGP.

Continua la variación negativa evidenciada en junio 2020 en el recaudo de los ingresos tributarios explicada por caídas en los impuestos. Descenso que obedece principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica como consecuencia de medidas de aislamiento en la población ocasionando disminución de consumo en los hogares por menores ingresos. Las estampillas siguen siendo su principal fuente de recaudo para la entidad (54%) no obstante cayeron 44% como consecuencia de una menor inversión.

El comportamiento de las finanzas cerró con superávit presupuestal, resultado que se caracterizó por un importante nivel de dependencia fiscal respecto de los recursos transferidos por el SGP, así como una tendencia progresiva en las pretensiones de los procesos en contra. Situación que es inconveniente dado que resume problemas relativos a la capacidad de ejecución de la administración, con los consecuentes riesgos sobre la prestación pública de bienes y servicios y el amparo de las necesidades básicas de la población y su propio crecimiento económico.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario.

El pasivo contingente estimado por demandas judiciales, constituyen un escenario de riesgo evidente y preocupante para las finanzas. Como recomendación, se reitera nuevamente seguir avanzando en la depuración de sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas, cuyos resultados preliminares se apartaron de lo establecido en la leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, donde se prevé que dichas entidades deben ser financieramente autosuficientes y no generar déficit fiscales recurrentes.

El departamento mantiene capacidad de pago, pese a la acumulación de pasivos de carácter no financiero causado en vigencias anteriores. Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2020.

Por otro lado, el alto índice de necesidades básicas insatisfechas de la población hace necesario que la administración territorial tome las acciones que sean necesarias para garantizar la ejecución efectiva de los recursos orientados para inversión social,

evitando con ello la acumulación de disponibilidades de caja de vigencias anteriores y retrasos sobre la consolidación de activos socialmente productivos.

El Covid-19 ha generado un fuerte impacto económico en términos de desempleo, disminución de salarios y aumento en los índices de pobreza. Esto representa un reto fundamental para la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, dado que la necesidad de recursos para proteger o reactivar a los sectores afectados amenaza con desequilibrar las finanzas públicas. En el marco de este escenario, las entidades territoriales están enfrentando los impactos sociales y económicos que representa el confinamiento de la población, lo cual implica que el nivel subnacional tenga que realizar gasto público de manera importante para poder ayudar a reactivar la economía. Por lo anterior, es fundamental que la política y gestión fiscal logre que la pérdida total de actividad económica y deterioro fiscal sea mínima y que pueda retomarse en corto tiempo el crecimiento económico y la vuelta a la sostenibilidad fiscal.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**174.009**
INGRESOS CORRIENTES	**170.536**
Tributarios	12.915
No Tributarios	1.318
Transferencias	156.304
GASTOS (sin financiación)	**161.731**
GASTOS CORRIENTES	**144.602**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	22.282
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.675
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	119.646
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**25.934**
INGRESOS DE CAPITAL	**3.473**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**17.129**
BALANCE DE CAPITAL	**-13.656**
BALANCE TOTAL	**12.279**
FINANCIACIÓN	**27.150**
Endeudamiento Neto	**260**
Desembolsos	260
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	26.891
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	201.160
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	161.731
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**39.429**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	9.816
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	5.315
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**4.501**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Antioquia[1] hace parte de la región Eje Cafetero y Antioquia de acuerdo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo.

La proyección estimada de población para 2020 según el DANE es de 6.677.930 habitantes (13,4% del total nacional); de los cuales el 78,8% se ubica en la zona urbana y el restante 21,2% en la rural. La población entre 15 y 59 años, representa el 63,5% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1,6 personas económicamente activas por cada persona inactiva[2].

De acuerdo con el DANE, entre 2014 y 2019 el PIB departamental creció en términos corrientes a un promedio anual de 8%. En 2019 alcanzó un monto de 153.3 billones (equivalente al 14.5% del PIB Nacional) y presentó un crecimiento de 8% en términos corrientes respecto a 2018, que se explica por la mayor dinámica en actividades económicas como suministro de electricidad, gas, vapor, y aire acondicionado, distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, e industria manufacturera.

Entre 2014 y 2019 el PIB per cápita pasó de $17.6 millones a $ 23.4 millones de pesos corrientes; llegando a ser el sexto más alto del país. Respecto al desempleo en el Departamento, se muestra una tendencia creciente pasando de 9,2% en 2015 a 11.2% en 2019.

Para el año 2019 el Índice de Precios al Consumidor se ubicó en 4.49%[3], 0.8 pp más que el año anterior, además se muestra superior al promedio nacional (3.8%). Los productos que más incidieron fueron el arroz, debido al alza de los fletes por el cierre de la vía al Llano; la carne de res y cerdo; el azúcar y las bebidas gaseosas (por el impuesto plurifásico de la ley 1943 de 2018)[4].

Para 2019, Antioquia se ubicó como el sexto Departamento con menor incidencia de pobreza monetaria con una tasa del 21,2% (0.1 pp menos que la vigencia 2018), de igual manera la pobreza extrema aumentó 0.1 pp para una cifra de 5.6% en 2018. El coeficiente Gini que mide la concentración de la riqueza, paso de 0,49 a 0,50 del 2017 al 2018.

El bienestar social medido por la cobertura en salud departamental, muestra para 2019 uno de los mayores porcentajes de afiliación a nivel nacional, 62% del régimen contributivo, 36% perteneciente régimen subsidiado, y 2% a regímenes especiales. En 2019[5] la cobertura neta en educación secundaria[6] y media fue de 82.6% y 45.04% respectivamente. Según el Reporte de estratificación y coberturas (REC), Antioquia tiene una cobertura en acueducto del 90.1% y en alcantarillado de 82.6%, ambas superiores al promedio nacional. En materia de energía eléctrica rural y acceso a internet, las coberturas en 2019 fueron 95,2% y 18,2% respectivamente[7].

Al cierre de 2019 reportó superávit presupuestal, mientras el gasto de funcionamiento de la administración central y los órganos de control estuvieron dentro del límite legal. Así mismo, la información reportada indica que cuenta con capacidad legal de

[1] Tiene una superficie de 63.612 km2 que representa el 5,6% del territorio nacional. En su mayor parte el territorio del departamento es montañoso, debido a la presencia de las cordilleras Occidental y Central. Su geografía se caracteriza entonces por alturas que se ubican entre los 300 metros y los 4.100 metros sobre el nivel del mar, al igual que por la presencia de numerosos y caudalosos ríos que riegan sus tierras; por su importancia, se destacan el Magdalena, el Cauca y el Atrato.
[2] Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el departamento la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades económicas.
[3] La inflación de la ciudad de Medellín y el Valle de Aburra se emplea como indicador de referencia de la inflación del Departamento de Antioquia, pues son el epicentro de la actividad económica departamental.
[4] Boletín Económico Regional (BER) Noroccidente- IV Trimestre de 2019.
[5] Datos tomados del Sistema de Estadísticas Territoriales del DNP, disponible en https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles
[6] Este indicador mide el número de niños efectivamente matriculados respecto al número de niños en edad escolar para los grados sexto a 11.
[7] Datos tomados del Sistema de Estadísticas Territoriales del DNP, disponible en https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles

endeudamiento; además, en agosto de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Antioquia en 'AAA(col)'y en 'F1+(col)', respectivamente, con "perspectiva Estable" para las finanzas del Departamento, dado que el departamento cuenta con perfil de riesgo "Medio Bajo", producto del desempeño operativo creciente, gracias a la moderada dependencia de las transferencias nacionales, y la dinámica positiva de sus ingresos fiscales, así como la poca inflexibilidad de sus estructura de gastos[8].

En septiembre de 2019 se extendió la medida preventiva de Plan de Desempeño en el sector educación, el cual se encuentra vigente (o fue reformulado) hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen a la medida. Ahora bien, en 2020, producto de declaratoria de pandemia por el nuevo Coronavirus COVID-19 y en virtud del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal determinó la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes relacionadas con los términos de vigencia de las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño adoptadas y actualmente vigentes, por lo cual mediante Resolución No. 0967 del 03 de abril de 2020 se suspendió el término de la vigencia de los planes de desempeño, período durante el cual la Dirección General de Apoyo Fiscal no realizó evaluación y seguimiento a las medidas.

En agosto de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Antioquia en 'AAA(col)'y en 'F1+(col)', respectivamente, con "perspectiva Estable" para las finanzas del Departamento.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En 2020 la estructura organizacional de la Gobernación continuó con 21 dependencias: El despacho del Gobernador; 13 secretarías (General, Gobierno, Hacienda, Gestión Humana y Desarrollo Organizacional, Infraestructura Física, Educación, Agricultura y Desarrollo rural, Productividad y Competitividad, Medio Ambiente, Mujeres de Antioquia, Participación ciudadana y desarrollo social, Salud y Protección Social, Minas); 2 Departamentos Administrativos (Planeación y Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres); 6 Gerencias (Auditoría Interna, Indígena, Afrodescendientes, Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia MANA, servicios públicos e Infancia, Adolescencia y Juventud).

Según la información reportada por la administración departamental, al cierre de 2020 su planta estaba conformada por 2.791 cargos provistos[9]. De estos, el 11% (295) correspondían al nivel directivo, 2% (47) asesor, 38% (1.068) profesional, 13% (354) técnico y 37% (1.027) asistencial.

Según reporte del CGN, correspondiente a la categoría de personal, el departamento de Antioquia cuenta con 20.524 cargos que corresponden a la planta de personal docente y directivo docente, distribuidos en los 117 municipios no certificados. Del total de la planta docente, 5% (942) corresponden a administrativo, 90% (18.457) a docente, y 5% (1.125) a directivo docente.

En 2020 el costo de ordenes por prestación de servicios fue de $12.263 millones; de los cuales, $ 10.465 millones fueron registrados con cargo a la Administración central, y $1.797 millones en los organismos de control (Asamblea y Contraloría).

El sector descentralizado del Departamento (EDS) se encuentra conformado por 20 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la tabla 1, con mayor participación, según estas características, de las Empresas sociales del Estado –ESE-.

[8] Calificación de Riesgo de Fitch Ratings consultado en el link: https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/departamento-de-antioquia-18-08-2020.
[9] Sin incluir la Fábrica de Licores de Antioquia –FLA-.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS[10]

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA	E.I.C.E.	VIVIENDA
EMPRESAS DE PARQUES Y EVENTOS DE ANTIOQUIA- ACTIVA	E.I.C.E.	CULTURA
LOTERÍA DE MEDELLÍN	E.I.C.E.	BENEFICENCIAS
PROMOTORA FERROCARRIL DE ANTIOQUIA S.A.S	E.I.C.E.	TRANSPORTE
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA. (SCPD)	E.I.C.E.	BENEFICENCIAS
E.S.P. EMPRESA DE GENERACION Y PROMOCION DE ENERGIA DE ANTIOQUIA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. HIDROELECTRICA PESCADERO ITUANGO S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S.A	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SILVICULTURA
SOCIEDAD TELEVISION DE ANTIOQUIA LTDA. - TELEANTIOQUIA	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TELECOMUNICACIONES
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LA MARIA - MEDELLÍN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUAREZ -BELLO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -ITAGUÍ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL CESAR URIBE PIEDRAHITA -CAUCASIA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO -	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAUL -CALDAS	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
ESCUELA CONTRA LA DROGADICCIÓN	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DIGITAL DE ANTIOQUIA (IU DIGITAL)	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
POLITECNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos[11]

En la vigencia 2020 el Departamento reportó el recaudó de ingresos diferentes al Sistema General de Regalías - SGR por $4.090.738 millones, desembolsos de crédito por $171.873 millones y la incorporación de $665.406 millones[12] de recursos del

[10] La Beneficencia de Antioquia cambio el nombre por Lotería de Medellín (Ordenanza 041 de 2017)

[11] Sobre el contenido y alcance del análisis de esta parte del documento es pertinente aclarar lo siguiente:

a. Una parte de los ingresos y gastos reportados en la ejecución presupuestal de la ET se originó en realidad en la vigencia anterior. Es el caso de los recursos del balance, como el superávit, que se incorpora en el nuevo presupuesto, y también es el caso del denominado rezago presupuestal que no se ejecuta y se denomina cancelación de reservas.
b. Del bienio 2019 - 2020 el Departamento recibió y ejecutó recursos provenientes de regalías del Sistema General de Regalías (SGR), el cual tiene un sistema presupuestal diferente al que rige para los otros recursos administrados por la entidad. Las principales características presupuestales del SGR son: la vigencia fiscal es bienal, lo cual implica que el cierre presupuestal del bienio 2019- 2020 será el 31 de diciembre de 2020; se fundamenta en una ejecución de caja, lo cual significa que el registro de una partida de gasto únicamente se entiende ejecutada con el pago la misma, de tal modo que los compromisos pendientes de pago de una vigencia fiscal se deben llevar al presupuesto de la vigencia siguiente para efectuar su pago; no existen reservas presupuestales, por lo cual los recursos de caja y los compromisos no pagados no utilizados de una vigencia se deben incorporar en la vigencia siguiente como una disponibilidad inicial; las ET solamente pueden incorporar en sus presupuestos los giros del SGR con la previa aprobación de los proyectos de inversión correspondientes, por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).
c. La ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios disponen que las ET deben incorporar en un capítulo independiente de su presupuesto anual, el presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR), aspecto que cumple el Departamento de Antioquia.
d. La importancia que tienen las regalías como fuentes de ingreso y de financiación del gasto territorial es significativa, razón por la cual un análisis del comportamiento de las finanzas territoriales que solo involucre las fuentes y usos diferentes de las regalías resultaría incompleto e insuficiente.

[12] Corresponden a $11.403 millones de cancelación reservas, $654.003 millones de superávit fiscal de la vigencia anterior distribuidos en $252.398 millones de recursos de libre destinación, $7.517millones de SGP – Educación, $17.619 millones de SGP – Salud, y $373.614 millones de otros recursos de forzosa inversión diferentes al SGP.

balance. De esta manera la ejecución presupuestal de rentas e ingresos de capital alcanzó $4.928.017 millones, representó el 93% del valor final presupuestado y fue 15% inferior en términos reales a la del 2019.

El 37% de los ingresos fueron de recaudo propio, el 37% de transferencias y el 26% de recursos de capital. El 86% corresponde a recaudos del año de 2020, el 14% a recursos provenientes de la vigencia fiscal anterior, 9% a otros ingresos de capital, y el restante 3% a recursos del crédito.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	2.588.063	1.812.378	-31%	45%	37%
Transferencias	1.504.584	1.838.091	20%	26%	37%
Ingresos de capital	1.640.915	1.277.548	-23%	29%	26%
Desembolsos del crédito	223.413	171.873	-24%	4%	3%
Recursos del Balance	844.903	665.406	-22%	15%	14%
Otros[1]	572.600	440.269	-24%	10%	9%
RECAUDOS DEL AÑO	**5.733.562**	**4.928.017**	**-15%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En su conjunto, los ingresos tributarios evidencian una dinámica negativa, producto de las medidas de aislamiento efectuadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19, generando menores recaudos en tributos que representan el 70% de los ingresos. (Tabla 3).

Sin embargo, se observa que en 2020 el impuesto de vehículos automotores presentó un crecimiento del 6% en términos reales, explicado por los beneficios tributarios otorgados en los primeros meses del año y las campañas de cobro y recuperación de cartera. Al mismo tiempo, el impuesto de licores se incrementó en 24% real, producto de mayores recaudos por el impuesto al consumo de vinos, aperitivos, y similares de libre destinación nacional, y extranjera.

Por otra parte, los ingresos de capital reflejaron disminución del 23% real, por los menores recursos provenientes del balance, de rendimientos financieros, de regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02), desembolsos de crédito y retiros del Fonpet.

Los otros ingresos tributarios reflejaron caída del 26%, al generarse menores recaudos en impuestos a ganadores de sorteos ordinarios y extraordinarios, loterías foráneas, y contribución sobre contratos de Obras Públicas.

Dentro de los no tributarios, se observa un descenso considerable del recaudo por concepto de operaciones comerciales de la FLA.

De las transferencias, el 78% correspondió al Sistema General de Participaciones - SGP (93% para el sector educación, 5% para el sector salud y 3% para el sector agua potable y saneamiento básico).

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	604.112	537.055	-13%	45%	44%
Cerveza	270.666	234.883	-15%	20%	19%
Licores	45.587	57.288	24%	3%	5%
Cigarrillos y tabaco	287.859	244.884	-16%	21%	20%
Registro y anotación	203.700	176.264	-15%	15%	14%
Vehículos automotores	288.254	309.629	6%	21%	25%
Estampillas	95.071	67.609	-30%	7%	6%
Sobretasa a la gasolina	88.405	73.807	-18%	7%	6%
Otros impuestos	74.253	55.908	-26%	5%	5%
TOTAL	**1.353.795**	**1.220.273**	**-11%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al finalizar 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR del bienio 2019-2020 sumó $303.976 millones[13], de los cuales 11% corresponden al funcionamiento del sistema, 20% a las asignaciones directas, 3% a Fondos de Ciencia y Tecnología, Compensación y Desarrollo regional, 24% del Fondo de Desarrollo Regional, 20% para recursos para la Paz y 21% de Fondo de Compensación Regional.

Estos recursos fueron incorporados por el departamento en su presupuesto, de acuerdo con las autorizaciones de los OCAD, reportados a través de la categoría CGR presupuestal en el CHIP y corresponden a la suma de los siguientes rubros: incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	303.976	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	32.936	11%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	61.049	20%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	10.468	3%
Fondo de Desarrollo Regional	71.875	24%
Recursos para la Paz	62.284	20%
Fondo de Compensación Regional	64.878	21%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	486	0%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**303.976**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, los ingresos de la entidad disminuyeron frente al 2019, situación inducida por los menores ingresos de capital, y los recursos propios, siendo estos últimos afectados directamente por la crisis de la pandemia del COVID19. De los recursos administrados por el Departamento, la mayor participación la obtuvieron los recursos propios (35%), seguido de las transferencias del SGP (28%), de los ingresos de capital (24%), de otras transferencias (8%). Y del SGR (6%); sin embargo, el hecho de que el

[13] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

14% de las fuentes proviniera de recursos de vigencias anteriores, evidencia continuidad del reto asociado en materia de ejecución presupuestal que tiene la entidad territorial.

2. Gastos

Para 2020 el departamento comprometió gastos con recursos diferentes al SGR por $4.278.087 millones y registró pagos del servicio de la deuda por $314.638 millones, de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó $4.592.795 millones, presentando una disminución del 11% real frente a 2019 y ejecución del 86% frente al presupuesto definitivo.

El 75% de los gastos correspondió a inversión con recursos diferentes al SGR, el 18% a funcionamiento y el 7% al pago del servicio de la deuda pública.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	932.650	822.018	-13%	18%	18%
Inversión	3.726.483	3.456.339	-9%	74%	75%
Servicio de la deuda	407.391	314.368	-24%	8%	7%
COMPROMISOS DEL AÑO	**5.066.524**	**4.592.725**	**-11%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento, sin incluir los sectores de educación y salud que se financian con los recursos del SGP autorizados para tales fines, disminuyeron 13% real frente a 2019, explicado principalmente por menores costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización en la FLA; seguido de la caída de las transferencias dado los menores compromisos en pensiones, y en sentencias y conciliaciones que pasaron de $14.311 millones en 2019 a $ $6.370 millones en 2020: al mismo tiempo los gastos generales descendieron producto de menores compromisos en adquisición de bienes y servicios, como en viáticos y gastos de transporte.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	148.408	151.953	1%	16%	19%
Gastos generales	40.819	33.400	-19%	5%	4%
Transferencias	498.654	427.764	-16%	55%	54%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	193.488	165.870	-16%	21%	21%
Otros gastos de funcionamiento	19.758	13.080	-35%	2%	2%
TOTAL	**901.127**	**792.067**	**-14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión financiada con recursos diferentes al SGR disminuyó el 9% real frente a la vigencia 2019, en los gastos operativos de inversión social se evidenció un comportamiento negativo en casi todos los sectores, excepto en el sector educación, en donde generó mayores compromisos para personal docente, aportes de previsión social y cesantías; otro sector que creció en su inversión es el de vivienda, producto de mayores subsidios para adquisición y mejoramiento de vivienda de interés social. En la inversión de formación bruta de capital, se evidenciaron menores inversiones en todos los sectores, excepto el sector salud, donde se registra mayores inversiones destinadas a laboratorio de salud pública.

Por otro lado, el objeto de gasto déficit fiscal aumentó, producto de los mayores compromisos para el pago de déficit de inversión por servicios y tecnologías NO POS Régimen Subsidiado Vigencia Anterior, en servicios a la población asegurada vigencia anterior (Ley 819/2003), y de otras deudas que no corresponden a cartera hospitalaria o infraestructura.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

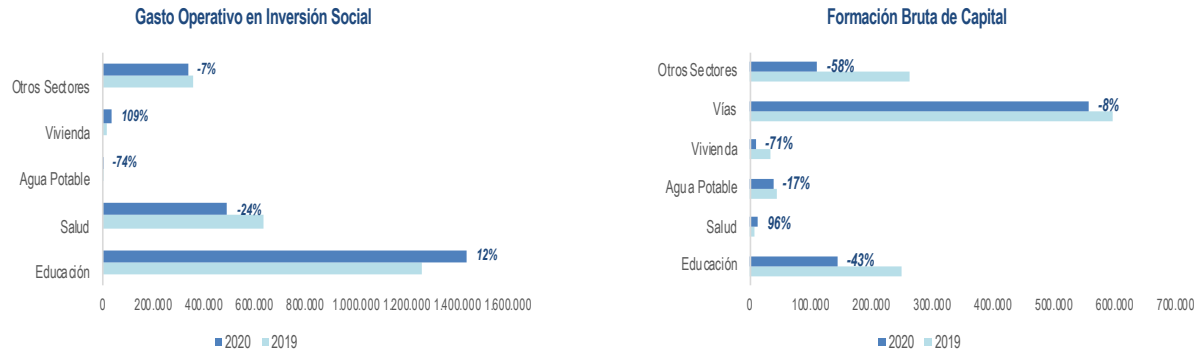
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	1.510.481	1.581.856	3%	41%	46%
Salud	641.940	505.696	-22%	17%	15%
Agua Potable	46.529	38.236	-19%	1%	1%
Vivienda	49.770	45.260	-11%	1%	1%
Vías	596.071	556.787	-8%	16%	16%
Otros Sectores	617.546	445.980	-29%	17%	13%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	264.145	282.524	5%	7%	8%
TOTAL	**3.726.483**	**3.456.339**	**-9%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al finalizar 2020 la entidad reportó compromisos de gasto, destinados a la inversión con recursos del Sistema General de Regalías, por $273.835 millones[14], equivalentes al 90% de lo incorporado efectivamente en el bienio 2019-2020. Del total de recursos el 98% financió inversión y el 2% funcionamiento.

[14] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	5.622	2%
Gastos de Inversión	268.213	98%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**273.835**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del Departamento se focalizó en la inversión (75% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente transferencias de la Nación, seguida de los recursos propios, de cofinanciación, de crédito, y otros recursos de capital, como rendimientos financieros y venta de activos.

3. Deuda Pública

Con corte a diciembre de 2020 el Departamento registró compromisos del servicio de la deuda por $314.368 millones; de los cuales, $63.061 millones corresponden a intereses, $130.811 millones de amortizaciones del servicio de la deuda financiera ($88.964 millones de la deuda interna y $41.847 millones de la externa), $950 millones corresponden a comisiones por concepto del fondo de contingencias y $119.545 millones corresponden al pago de bonos pensionales.

En 2020 el departamento obtuvo un desembolso de crédito por $171.873 millones; con lo cual, según el reporte de movimientos, el saldo de la deuda al 31 de diciembre fue de $1.679.283 millones, de los cuales 81% ($1.362.127 millones) corresponden a deuda interna, la cual incluye el crédito interno que el departamento paga en dólares al Banco ITAU. El restante 19% ($317.156 millones) corresponde a deuda externa sin incorporar el efecto cambiario y la tasa de cobertura de riesgo.

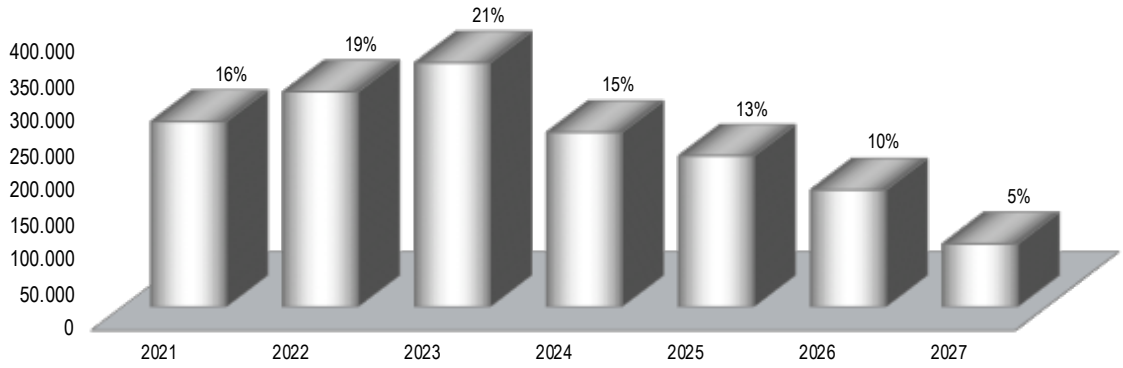
Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA
valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**81%**			
Banca Comercial Interna	1.178.873	1.293.363	95%	0	DTF; IPC; IBR; LIBOR	2,7
Infis	74.460	68.764	5%	0	IBR	1,9
Total Deuda Interna	**1.253.333**	**1.362.127**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**19%**			
Banca Multilateral	156.138	146.961	46%	0	LIBRO 6M	0,5%
Banco Mundial	27.726	23.221	16%	0	0	0
BID	128.412	123.740	84%	0	PREFERENCIAL BID	0%
Gobiernos Internacionales	181.608	170.195	54%	0	LIBRO 6M	2%
Total Deuda Externa	**337.746**	**317.156**	**100%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**1.591.079**	**1.679.283**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El servicio de la deuda interna está proyectado con vencimientos hasta el año 2027. El perfil de vencimientos de las amortizaciones, sin tener en cuenta los efectos de la tasa de cambio en la deuda externa, se concentra en 56% en entre 2021 y 2023, y el 44% restante entre 2024 y 2027, situación que demanda acciones de disciplina fiscal para garantizar su debido cumplimiento, entre las que se reitera gestionar la realización de operaciones de manejo de la deuda para minimizar los efectos cambiarios, en especial la conversión a pesos del saldo de la deuda interna que se encuentra nominada en dólares.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es de anotar, que la sumatoria en conjunto de las proyecciones de las amortizaciones de la deuda, es inferior al saldo de la deuda registrada en la categoría de deuda pública en $25.851 millones.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos[15] de la vigencia 2020 ($4.090.739 millones) resultaron inferiores en $374.260 millones a los gastos comprometidos durante el mismo periodo[16] ($371.715millones); ese déficit fiscal se explica principalmente por la disminución de los ingresos ante los impactos económicos del Covid19, frente a mayores compromisos en formación bruta de capital y a la baja dinámica de ingresos de capital.

Teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($665.406 millones) y aumentó su endeudamiento neto con el sistema financiero ($41.062 millones), el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $335.292 millones.

[15] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2020 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.
[16] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a los gastos ordenados en vigencias anteriores, que fueron incorporados y/o ejecutados dentro del presupuesto de la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	669.476	342.555
Resultado balance de capital	-881.961	-713.730
Déficit o superávit fiscal	**-212.484**	**-371.175**
Financiamiento	**879.522**	**706.468**
Endeudamiento neto	34.619	41.062
Recursos del balance	844.903	665.406
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**667.038**	**335.292**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que en el bienio se comprometió $273.835 millones de los recursos del SGR incorporados. El porcentaje de compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales es de 90% para 2020.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	303.976
Total compromisos SGR	273.835
RESULTADO SGR	**30.141**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	90%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

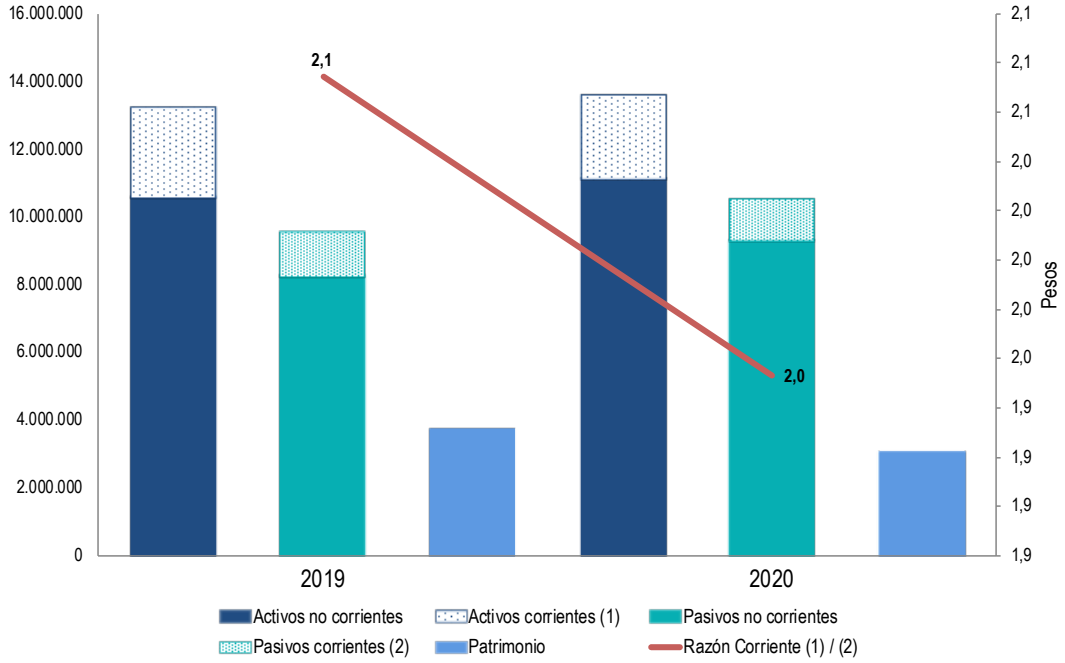
La información financiera del Departamento de Antioquia, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $13.5 billones, los cuales aumentaron 1% con relación a la vigencia anterior. El 21% estuvo representado por bienes de uso público e históricos y culturales; 54% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor del plan de activos para beneficios pos empleo, y a recursos entregados en administración), 8% por propiedad, planta y equipo, 7% por cuentas por cobrar, 6% por efectivo, 1% por inversiones e instrumentos derivados, y 1% por préstamos por cobrar.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 10% y presentaron un saldo de $2,4 billones, equivalentes al 18% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $10.5 billones, y aumentaron 8% real. El 66% estuvo representado por beneficios a empleados,16% por préstamos por pagar, 8% otros pasivos, 4% por cuentas por pagar, 4% por provisiones, 1% por emisión y colocación de títulos de deuda. En su comportamiento se destacaron la disminución de cuentas por pagar, y la emisión y colocación de títulos de deuda.

El 12% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual disminuyó 4%, debido principalmente a menores reconocimientos del cálculo actuarial de pensiones actuales, y demás beneficios posempleo- pensiones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que para 2020 existían $2.0 de activos por cada peso de pasivo. Aunque bajó apenas 0,1 puntos respecto a 2019, cabe señalar que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($1,2 billones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($2,4 billones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[17] se estimó en $577.426 millones, el cual se concentró principalmente en cuotas partes y créditos judiciales.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, disminuyó un 19%, producto de un aumento, en mayor proporción, del pasivo total frente a la dinámica del activo. No obstante, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de la categoría del cierre fiscal de 2020, de recursos diferentes al SGR, evidencia saldos en caja y bancos e inversiones temporales por $881.570 millones; en tanto que las exigibilidades y reservas reportadas con cargo a recursos diferentes del SGR sumaron $580.011 millones, con lo cual la diferencia del total de disponibilidades y el total de exigibilidades generó un superávit neto de $301.560 millones. No obstante, la entidad reflejó un déficit de libre destinación de $13.269 millones y de recursos de crédito por $80.140 millones[18].

[17] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.
[18] Esta situación es temporal y se deriva de las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas con cargo al cierre de la vigencia, financiadas con recursos del crédito pendientes por desembolsar.

El análisis detallado de las fuentes y usos evidencia que el superávit neto de tesorería corresponde en su totalidad a recursos de destinación específica ($314.829 millones).

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**277.020**	**290.289**	**-13.269**
De destinación específica	**604.550**	**289.722**	**314.829**
SGP	66.317	30.370	35.947
SGP Educación	36.349	26.679	9.670
SGP Salud	24.748	3.599	21.150
SGP Asignaciones especiales	5.220	92	5.127
Recursos del crédito	414	80.555	-80.140
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	537.819	178.797	359.022
TOTAL	**881.570**	**580.011**	**301.560**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[19], a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ En los ingresos corrientes de ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo[20] y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías[21] (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ $1.679.283 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías[22], y sin tener en cuenta el efecto de cobertura en tasa de cambio.
- ✓ Cero desembolsos de recursos de crédito en 2021[23].
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente por $266.367 millones y pago de intereses por $175.442 millones estimados por el departamento[24] para la vigencia 2021, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.

[19] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

[20] Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto, no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

[21] De acuerdo con los reportes, para la vigencia 2021 el departamento de Antioquia no registra vigencias futuras financiadas con recursos de Regalías.

[22] La información presentada evidencia que el Departamento de Antioquia no registra créditos financiados con recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR) a 31 de diciembre de 2020; por lo tanto, del saldo de la deuda no se descuentan saldos de créditos y servicio de la deuda, garantizados con Regalías.

[23] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020, y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[24] Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

- ✓ Compromisos de gasto para 2021, contraídos mediante vigencias futuras, por $202.878 millones[25], con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 12%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 64%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad para 2021: intereses / ahorro operacional = 29%; saldo / ingresos corrientes = 143%. En este caso en los ingresos corrientes se descontaron los recursos del balance por tratarse de recursos de superávit de vigencias anteriores que no tienen un carácter recurrente; los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico. En el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y el saldo de la deuda incorpora una estimación contable del pasivo no financiero ($577.426 millones) con más de un año de vencimiento[26] hecha con base en los reportes de la entidad a la Contaduría General de la Nación.

El ahorro primario resultó positivo en $358.242 millones, siendo superior al servicio de la deuda, y reflejando el respaldo de la misma.

En agosto de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Antioquia en 'AAA(col)'y en 'F1+(col)', respectivamente, con "perspectiva Estable" para las finanzas del Departamento.

[25] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos reportados por el departamento.

[26] Se trata de pasivos que restan capacidad real de pago a la entidad porque deben ser cubiertos con cargo a las mismas fuentes que financiarían el servicio de la deuda. El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	2.221.386	1.388.257
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	2.424.264	1.542.135
1.2 Vigencias futuras	202.878	153.878
2. Gastos de funcionamiento	762.494	647.078
3. Gastos recurrentes		141.789
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.458.892	599.390
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	1.412.916	1.990.343
5.1 Total saldo de la deuda	1.679.283	1.679.283
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	266.367	266.367
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		577.426
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	175.442	175.442
6.1 Total de intereses de la deuda	175.442	175.442
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	12%	29%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	64%	143%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Antioquia se clasificó en categoría Especial y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 41%, es decir, 9 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por el artículo quinto de la ley 617/00.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.416.765	974.769	-32%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	433.434	401.571	-9%
3. Relación GF/ICLD	31%	41%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	**-19%**	**-9%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte los gastos de contraloría se ubicaron por encima de los límites establecidos por la ley 617/00[27]; no obstante, en los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[28], la diferencia adicional al límite se sustentaría en que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 32% por los efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	35.163	37.420
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	36.570	27.794
3. Diferencia	**-1.407**	**9.627**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La ejecución presupuestal de la Sección Asamblea registró compromisos por $13.645 millones, de los cuales $5.466 millones correspondieron a la remuneración de los Diputados, valor que estuvo $47 millones por debajo del límite dispuesto por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, medido con base en la categoría del departamento; así mismo, $4.131 millones correspondieron al componente de gastos diferentes a la remuneración, que estuvo $251 millones por debajo del límite establecido en el artículo 8 de la ley 617 de 2000, y los restantes $4.048 millones al concepto de prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social de los Diputados.

Tabla 16
GASTOS DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**13.540**	**13.645**
Remuneración diputados	5.124	5.466
Gastos diferentes a la remuneración	3.873	4.131
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	4.543	4.048
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	5.167	5.477
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	4.134	4.382
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	3.798	4.026
Diferencia remuneración diputados	**-43**	**-11**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-261**	**-251**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al Fonpet

La ejecución presupuestal del departamento indica que se apropiaron $135.429[29] millones para aportes al Fonpet y aplicando los porcentajes establecidos por la Ley 549/99 a los recaudos, el total de los aportes al Fonpet que le correspondía en 2020 suman $111.406 millones, distribuidos así: $81.741 millones de ingresos corrientes de libre destinación y $29.665 millones de impuesto de registro y anotación.

[27] Es preciso aclarar que la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoria General de la Nación en el caso de las Contralorías y a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.

[28] **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020).

[29] Se realizó el ajusté con base a la ejecución certificada por la Gobernación, y los respectivos RPC.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	170.450	135.429
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	172.643	111.406
2.1. 10% de ICLD	135.133	81.741
2.2. 20% de registro	37.509	29.665
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-2.193**	**24.023**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

De acuerdo con la información reportada por el departamento de Antioquia, se observa una situación financiera sostenible, sin embargo se deben adoptar acciones para continuar con la mejora de gestión de recaudo de sus principales ingresos tributarios, en especial de los impuestos al consumo de cigarrillos y cerveza, propender por el incremento del ahorro corriente, continuar con el control en los gastos de funcionamiento, minimizar los impactos fiscales por tasa de cambio y los riesgos en el endeudamiento; esto, con el fin de generar el espacio fiscal suficiente para el cubrimiento de pasivos acumulados de vigencias anteriores y la realización de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.

Igualmente se reitera la recomendación acerca de la realización de operaciones de manejo de la deuda, tales como la conversión a la moneda pesos del saldo de la deuda interna que se encuentra nominada en dólares, con lo cual se minimice la vulnerabilidad que presentan las finanzas públicas del Departamento por el riesgo en los incrementos en la tasa de cambio.

Al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, disminuyó un 19%, producto de un aumento, en mayor proporción, del pasivo total frente a la dinámica del activo. No obstante, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

Por otro lado, la deuda está compuesta en un 19% en moneda extranjera, sin que se hayan realizado acciones que atiendan la política de apalancamiento financiero que aconseja generar un mecanismo de cobertura que disminuya la exposición del Departamento a los impactos sobre el saldo actual derivados de una tasa de cambio con proyección de crecimiento.

Producto de la crisis de pandemia del COVID19, el departamento adoptó medidas con el objetivo de conjurar la crisis a la luz del Decreto 461 de 2020. Tales medidas, se concentraron en traslados internos presupuestales para fortalecer inversión en población vulnerable, y la utilización de recursos del balance que le permitieron contar con espacio fiscal para hacerle frente a la desaceleración de la economía regional.

Adicionalmente expidió los actos administrativos en 2020 de reorientación de rentas por $27.586 millones, de adición y traslados requeridos para atender la emergencia por $76.189 millones.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El Departamento compromete en promedio el 86% del presupuesto definitivo y al cierre de la vigencia constituye reservas presupuestales que representan cerca del 3% del total del gasto comprometido. La ejecución de las reservas en 2020 alcanzó el 69%, lo que significa que el departamento debió efectuar el proceso de cancelación de reservas por $40.231 millones para incorporarlos en el presupuesto de 2021.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	250.094	131.738
(-) Ejecutadas por funcionamiento	47.637	25.735
(-) Ejecutadas por inversión	173.371	65.773
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**29.086**	**40.231**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Provisión del Pasivo Pensional

Según información de la Dirección de Regulación Económica de Seguridad Social, al cierre del 2019, el cubrimiento del pasivo pensional es del 78.6% del cálculo actuarial.

Adicional al ahorro registrado en el Fonpet, a diciembre de 2019 el departamento reportó saldos en patrimonios autónomos, encargos fiduciarios y fondo de pensiones territorial diferentes al Fonpet por $16.777 millones, de los cuales en su totalidad corresponden a saldos del 20% de estampillas.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)[30] son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2019, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, de conformidad con el Marco Normativo adoptado por la CGN[31].

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Antioquia registraron ingresos distintos al SGR por $2.6 billones, equivalentes al 72% de los ingresos corrientes del departamento, cifra que continúa demostrando su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit fiscal de $172.480 millones, continuando con la tendencia de los últimos años. El 48% (12) de las entidades generó superávit y el 44% déficit, y el 8% presentaron equilibrio.

Los mayores déficits fiscales se presentaron en la Universidad de Antioquia, los hospitales, y la Universidad Digital de Antioquia. En contraste, los mayores superávits fueron generados por la Beneficencia de Antioquia, la empresa de vivienda de Antioquia, y el instituto departamental de deportes de Antioquia. Las entidades con funciones de gobierno (Establecimientos Públicos y Otros) generaron en su agregado un déficit de $218.198 millones, mientras que las empresas generaron superávits fiscales por $46.053 millones.

El déficit fiscal de los establecimientos públicos representa algún riesgo para la Gobernación, teniendo en cuenta que el 48% de sus ingresos se originó en transferencias departamentales.

[30] El inventario de entidades fue depurado directamente con la Secretaría de Hacienda Departamental.
31 Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

En siete entidades el déficit fiscal se ha generado por tres vigencias consecutivas[32]: la Universidad de Antioquia, el instituto de cultura y patrimonio de Antioquia, y cuatro hospitales: San Rafael, La María, Marco Fidel Suárez, San Rafael, Cesar Uribe Piedrahita, y Regional San Vicente de Paul.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA	-63.748	46.235	58.100	6%
EMPRESAS DE PARQUES Y EVENTOS DE ANTIOQUIA- ACTIVA	0	0	0	0%
LOTERÍA DE MEDELLÍN	88.702	89.908	97.804	5%
PROMOTORA FERROCARRIL DE ANTIOQUIA S.A.S	6.894	-4.391	2.128	0%
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA. (SCPD)	40	46	35	0%
E.S.P. EMPRESA DE GENERACION Y PROMOCION DE ENERGIA DE ANTIOQUIA S.A.	-61.346	5.651	81	0%
E.S.P. HIDROELECTRICA PESCADERO ITUANGO S.A.	2.171	3.499	7.815	0%
REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S.A	468	863	0	0%
SOCIEDAD TELEVISION DE ANTIOQUIA LTDA. - TELEANTIOQUIA	-12.534	1.729	1.215	2%
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA	754	214	-641	0%
E.S.E. HOSPITAL LA MARIA - MEDELLÍN	-36.728	-8.512	-18.948	3%
E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUAREZ -BELLO	-25.977	-32.439	-16.719	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -ITAGUÍ	-44.086	-44.080	-36.677	1%
E.S.E. HOSPITAL CESAR URIBE PIEDRAHITA -CAUCASIA	-12.808	-28.915	-32.344	2%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO -	-28.043	5.975	-10.151	2%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAUL -CALDAS	-8.786	-8.260	-5.991	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-195.027**	**27.524**	**45.706**	**24%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA	183	292	144	0%
ESCUELA CONTRA LA DROGADICCIÓN	0	0	11	0%
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DIGITAL DE ANTIOQUIA (IU DIGITAL)	6.186	24.468	-22.953	2%
INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA	6.775	-2.328	-1.360	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA	90.758	13.966	26.723	3%
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-	-42.807	17.470	14.293	3%
POLITECNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID	-7.493	11.439	-2.871	3%
TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA	-5.420	5.863	4.242	2%
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	-182.986	-222.873	-236.416	34%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-134.803**	**-151.703**	**-218.186**	**48%**
TOTAL GENERAL	**-329.830**	**-124.179**	**-172.480**	**72%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público, cinco entidades (la ESE Hospital Mental de Antioquia - HOMO, Universidad de Antioquia, Empresa de generación y promoción de energía, Politécnico Colombiano Jaime Isaza y el IDEA) tenían deuda al cierre de 2020.

[32] 1 entidad más que en 2019.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA	19,3%	0,0%	
EMPRESAS DE PARQUES Y EVENTOS DE ANTIOQUIA- ACTIVA	0,0%	0,0%	
LOTERÍA DE MEDELLÍN	0,0%	0,0%	
PROMOTORA FERROCARRIL DE ANTIOQUIA S.A.S	0,0%	0,0%	
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA. (SCPD)	0,0%	0,0%	
E.S.P. EMPRESA DE GENERACION Y PROMOCION DE ENERGIA DE ANTIOQUIA S.A.	0,0%	662,6%	
E.S.P. HIDROELECTRICA PESCADERO ITUANGO S.A.	0,0%	0,0%	
REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S.A	0,0%	0,0%	
SOCIEDAD TELEVISION DE ANTIOQUIA LTDA. - TELEANTIOQUIA	26,6%	0,0%	
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA	2,1%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL LA MARIA - MEDELLÍN	0,0%	0,0%	BBB (No Vigente)
E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUAREZ -BELLO	20,6%	0,0%	B (No Vigente)
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -ITAGUÍ	0,0%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL CESAR URIBE PIEDRAHITA -CAUCASIA	0,0%	0,0%	
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO -	0,0%	0,2%	
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAUL -CALDAS	17,0%	0,0%	
SUB TOTAL EMPRESAS	**9,0%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA	94,9%	0,0%	
ESCUELA CONTRA LA DROGADICCIÓN	0,0%	0,0%	
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DIGITAL DE ANTIOQUIA (IU DIGITAL)	42,4%	0,0%	
INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA	65,7%	0,0%	
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA	94,4%	0,0%	AAA
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-	0,0%	103,8%	
POLITECNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID	52,4%	4,2%	AA
TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA	34,0%	0,0%	
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	41,3%	6,0%	AA
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**42,2%**		
TOTAL GENERAL	**31,1%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoras de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $3.8 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, pero los resultados entre entidades mostraron alta variabilidad. La mayoría de los hospitales presentaron problemas de liquidez al cierre de 2020.

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $556.591 millones, equivalentes al 21% del total de los ingresos del sector descentralizado. Las entidades con un mayor valor de contingentes fueron la ESE Hospital San Rafael, y la Universidad de Antioquia.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad para las empresas fueron mixtos: 4 empresas registraron margen Ebitda[33] positivo (de las cuales se destacan Lotería de Medellín, Sociedad de Capital Público Departamental, El instituto departamental de deportes, La Entidad Administradora de Pensiones de Antioquia, Instituto Departamental de Deportes de Antioquia) y 16 negativos. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[34] -, un total de 17 entidades cerró con indicador positivo (destacándose el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia y la Universidad Digital).

[33] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad, o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo. Este indicador no se calcula para los establecimientos públicos.

[34] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente

En síntesis, en el sector descentralizado del departamento los principales riesgos recayeron en el Hospital Marco Fidel Suarez, el Hospital Regional, San Vicente de Paul, dada la existencia de déficit fiscal recurrente, altos niveles de dependencia fiscal y problemas de liquidez. Sin embargo, teniendo en cuenta que el tamaño de dichas entidades no es significativo frente a la estructura de financiamiento del Departamento de Antioquia, dichos riesgos no se ven como una amenaza para la sostenibilidad fiscal de la entidad territorial, pero alertan sobre la necesidad de monitorear permanentemente este tipo de entidades.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA	0,9	0,9	5.060	-14%	-9%
EMPRESAS DE PARQUES Y EVENTOS DE ANTIOQUIA- ACTIVA	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
LOTERÍA DE MEDELLÍN	6,0	0,8	1.795	12%	87%
PROMOTORA FERROCARRIL DE ANTIOQUIA S.A.S	27,2	0,0	0	-80%	N.D.
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA. (SCPD)	1,2	0,8	0	16%	80%
E.S.P. EMPRESA DE GENERACION Y PROMOCION DE ENERGIA DE ANTIOQUIA S.A.	0,6	0,3	0	-3%	-77%
E.S.P. HIDROELECTRICA PESCADERO ITUANGO S.A.	0,2	0,6	35.557	1%	N.D.
REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S.A	0,1	0,4	149	3%	-92%
SOCIEDAD TELEVISION DE ANTIOQUIA LTDA. - TELEANTIOQUIA	0,7	0,4	0	4%	-60%
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA	0,4	0,1	2.569	-8%	-22%
E.S.E. HOSPITAL LA MARIA - MEDELLÍN	1,3	0,1	16.726	16%	-4%
E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUAREZ -BELLO	0,2	0,4	60.999	6%	-1%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -ITAGUÍ	0,0	0,6	41.165	2%	-16%
E.S.E. HOSPITAL CESAR URIBE PIEDRAHITA -CAUCASIA	0,1	0,4	13.186	-5%	-5%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO -	1,0	0,2	834	-3%	-14%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAUL -CALDAS	0,9	0,1	10.982	5%	-7%
SUB TOTAL EMPRESAS			**189.023**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA	5,3	0,2	0	8%	1%
ESCUELA CONTRA LA DROGADICCIÓN	1,1	0,0	0	5%	-1997%
INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA DIGITAL DE ANTIOQUIA (IU DIGITAL)	18,5	0,0	0	25%	-303%
INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA	4,9	0,0	0	-5%	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA	3,5	0,3	3.201	19%	26%
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-	0,7	0,8	27.596	6%	N.D.
POLITECNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID	0,8	0,7	4.459	3%	-133%
TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA	18,4	0,1	561	19%	-18%
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	0,6	0,4	142.728	2%	-98%
TOTAL GENERAL			**367.568**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

3.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

A 31 de diciembre de 2020, el 15% (14 ESE) de la red pública hospitalaria, cuentan con un Programa viabilizado y son sujetas de evaluación por parte de este Ministerio. Estas ESE son: ESE HOSPITAL SAN FERNANDO; ESE HOSPITAL JOSE MARIA CORDOBA; E.S.E. HOSPITAL PADRE CLEMENTE GIRALDO – GRANADA; ESE HOSPITAL GABRIEL PELAEZ MONTOYA; E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS – MARINILLA; ESE HOSPITAL SAN MIGUEL; ESE HOSPITAL SAN JOSE SALGAR; ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - SAN CARLOS; ESE HOSPITAL SANTAMARIA; ESE HOSPITAL SAN RAFAEL; ESE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS SEGOVIA; ESE HOSPITAL TOBÍAS PUERTA DE URAMITA ANTIOQUIA; ESE HOSPITAL SAN RAFAEL VENECIA; ESE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS YARUMAL.

financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

El informe publicado por el Ministerio de Hacienda a cierre de 2020, menciona que: "El Agregado de las 14 ESE con PSFF viabilizado, para el cuarto trimestre de 2020, registran un déficit de la relación recaudo compromisos de -9.241 millones de pesos; como tendencia, se tiene que el déficit disminuye respecto a los años anteriores, y respecto al año anterior disminuye en 22.71%.Lo anterior indica de manera clara que los esfuerzos en conjunto de las ESE hospitales en programa, dan como resultado unos menores gastos comprometidos, sin embargo no alcanza a compensar los menores ingresos recaudados, que finalmente hace que persista el déficit en conjunta de las 14 E.S.E".

4. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028 de 2008)

4.1. Educación

El 31 de enero de 2020, se aprobó la reformulación y extensión de la vigencia del plan de desempeño, toda vez que observaron debilidades en temas relacionados con la oportunidad de la contratación del servicio educativo acorde al calendario escolar y no se cumplió con la calidad en la información suministrada en la Categoría de Cierre Fiscal FUT. Dicha medida preventiva, se encuentra vigente (o fue reformulado) hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen a la medida. Ahora bien, producto de declaratoria pandemia por el Nuevo Coronavirus COVID-19 y en virtud del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal determinó la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes relacionadas con los términos de vigencia de las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño adoptadas y actualmente vigentes, por lo cual mediante Resolución No. 0967 del 03 de abril de 2020 se suspendió el término de la vigencia de los planes de desempeño, período durante el cual la Dirección General de Apoyo Fiscal no realizó evaluación y seguimiento a las medidas.

Transcurridos diez (10) meses de la declaratoria de suspensión de los términos, se identificó que a pesar de la continuidad de la afectación del COVID-19, se ha logrado alcanzar una normalidad administrativa, y los gobiernos subnacionales han implementado las herramientas tecnológicas suficientes para garantizar la comunicación interinstitucional y con la ciudadanía.

En virtud de lo anterior, esta Dirección a través de la Resolución 0301 del 09 de febrero de 2021, derogó la Resolución 0967 del 03 de abril de 2020, reanudando el término de ejecución de los Planes de Desempeño vigentes, el cual comenzará a contarse transcurridos 10 días hábiles a partir de la fecha de su publicación de la Resolución en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto es, el 9 de febrero de 2021.

4.2. Salud

Conforme el Monitoreo de la vigencia 2019, el riesgo identificado en el componente de salud pública fue bajo, en tanto el asociado a la Prestación de Servicios se mantuvo, razón por la cual aplicada la metodología de priorización y teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" respecto al sector salud, en materia de distribución de recursos, competencias, saneamiento financiero y eficiencia del gasto en salud, no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. No obstante, la gestión que en el marco de la estrategia se disponga, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Antioquia ha adelantado dos Fases en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en las cuales ha reportado $401.283 millones por concepto de deuda, aportado fuentes de financiación por $224.881 millones y ha recibido por concepto de cofinanciación de la Nación $176.401 millones.

5. Pasivos Contingentes[35]

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica, a finales de 2020 el departamento registró un total de 2.892 procesos, con cuantías estimadas en $6,9 billones.

El mayor número de procesos cursan en la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de los cuales el tipo de proceso más ejercido es el de nulidad y restablecimiento del derecho (46%), seguido por ordinario laboral (24%), los de reparación directa (20%), acción contractual (4%), acción popular (2%), ejecutivo contractual, acción de grupo, de tutela y simple nulidad (En ambos

[35] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

1%). Por monto de pretensiones, el de nulidad y restablecimiento del derecho representa el 75%, las acciones de reparación directa participan en el 15% del total, seguidas por las de acción contractual 6%, ordinario laboral 2%, acción de grupo 1%, y otros 1%.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPOS DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	19	19	97.011	97.011	1%	1%
Acción de Cumplimiento	9	9	56	12	0%	0%
Acción Popular	42	44	1.746	833	0%	0%
Acción de Tutela	7	16	94	94	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	36	38	466	43.466	0%	1%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1282	1344	5.179.291	5.172.470	75%	75%
Acción Contractual	121	116	406.815	400.922	6%	6%
Acción de Reparación Directa	577	592	1.011.613	1.004.057	15%	15%
Acción de Lesividad	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	33	30	12.777	12.656	0%	0%
Ejecutivo Singular	0	0	0	0	0%	0%
Ordinario Laboral	627	684	138.069	148.486	2%	2%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	0	0	0	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	0	0	0	0%	0%
Otros	78	0	51.921	0	1%	0%
TOTAL	**2831**	**2892**	**6.899.857**	**6.880.007**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es importante que la Administración Departamental siga realizando la depuración de los procesos judiciales, estableciendo el inventario de aquellos que cursan en su contra, teniendo en cuenta para el efecto, la naturaleza del proceso, las pretensiones y la cuantía, aprovisionando recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, y debe fortalecer la defensa jurídica.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los recaudos efectivos de la vigencia fueron inferiores a los gastos comprometidos en $371.175 millones, debido principalmente a la disminución de los ingresos ante los impactos económicos del Covid19, frente a mayores compromisos en formación bruta de capital y a la baja dinámica de ingresos de capital.

Los recursos del balance y endeudamiento neto con el sistema financiero, llevó a un resultado presupuestal superavitario cercano a $41.062 millones. No obstante, este resultado difiere del estado de tesorería de 2020, aspecto que también se había anotado para el ejercicio de 2019.

Con excepción de los ingresos por concepto del impuesto de vehículos y el de consumo de licores, los cuales presentaron incrementos reales, en general, la dinámica de los ingresos tributarios exhibió una dinámica negativa, producto de las medidas de aislamiento efectuadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19.

El nivel de endeudamiento es autónomo y se mantiene dentro de los indicadores de solvencia y sostenibilidad establecidos por la ley 358 de 1997. No obstante, el saldo de la deuda externa todavía sigue teniendo un peso considerable (19%) y carece de mecanismos de cobertura, que lo hacen vulnerable al alza de la tasa de cambio, por lo que es recomendable realizar operaciones de manejo para mejorar su perfil. En el caso del crédito interno con el Banco Itaú, y por la misma razón, se mantiene la recomendación de considerar su conversión a pesos.

Se sugiere evaluar el impacto y las limitaciones fiscales que se derivan de las inflexibilidades presupuestales por la utilización del mecanismo de vigencias futuras, que entre 2022 y 2023 suman cerca de $236.564 millones.

Los gastos de contraloría se ubicaron por encima de los límites establecidos por la ley 617/00[36]; no obstante, en los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[37], la diferencia adicional al límite estará explicada en la disminución del 32% real de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación por los efectos de la pandemia

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, disminuyó un 19%, producto de un aumento, en mayor proporción, del pasivo total frente a la dinámica del activo. No obstante, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

En cuanto a los riesgos financieros, persisten los asociados principalmente a las demandas en contra de la Departamento; no obstante, la administración resalta que la estrategia de defensa judicial asumida ha logrado reducir el número de procesos en contra y por lo tanto su impacto en las finanzas departamentales.

El sector descentralizado contabilizó un déficit fiscal de $172.480 millones, continuando con la tendencia de los últimos años. El 48% (12) de las entidades generó superávit, y el 44% déficit. Se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $556.591 millones, equivalentes al 21% del total de los ingresos del sector descentralizado. Las entidades con un mayor valor de contingentes fueron la ESE Hospital San Rafael, y la Universidad de Antioquia.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

[36] Es preciso aclarar que la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoria General de la Nación en el caso de las Contralorías y a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.

[37] **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020).

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**4.090.739**
INGRESOS CORRIENTES	**3.650.469**
Tributarios	1.220.273
No Tributarios	592.105
Transferencias	1.838.091
GASTOS (sin financiación)	**4.461.914**
GASTOS CORRIENTES	**3.307.915**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	792.067
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	29.951
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	119.545
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	2.302.340
Intereses y Comisiones de la Deuda	64.011
BALANCE CORRIENTE	**342.555**
INGRESOS DE CAPITAL	**440.269**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**1.153.999**
BALANCE DE CAPITAL	**-713.730**
BALANCE TOTAL	**-371.175**
FINANCIACIÓN	**706.468**
Endeudamiento Neto	**41.062**
Desembolsos	171.873
Amortizaciones	130.811
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	665.406
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	4.928.017
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	4.592.725
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**335.292**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	131.738
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	91.508
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**40.231**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES.

El Departamento de Arauca se encuentra situado en el extremo nordeste del territorio nacional, en el norte de la región de la Orinoquia Colombiana. Limita por el Norte con el río Arauca que lo separa de la República de Venezuela, por el Este con la República de Venezuela, por el Sur con los ríos Meta y Casanare, que lo separan del departamento del Vichada y Casanare, y por el Oeste con el Departamento de Boyacá.

Está conformado por 7 municipios (Arauca capital, Saravena, Fortul, Tame, Arauquita, Puerto Rondón y Cravo Norte), un corregimiento y 77 inspecciones de policía, e igualmente cuenta con 26 resguardos indígenas. Los municipios de Arauca, Saravena y Tame son los más poblados y reúnen el 70% del total de los habitantes. Su capital se ha visto ampliamente urbanizada debido a la migración motivada tanto por la actividad petrolera como por la violencia política de otras regiones.

Cuenta con una superficie de 23.818 Km^2 representando el 2.1% del territorio nacional; predominantemente compuesta por llanuras, y está dividido en tres regiones fisiográficas; la parte montañosa este de la cordillera oriental, el piedemonte llanero y la llanura aluvial del Orinoco.

Para el año 2020 el DANE estimó su población en 294.206 habitantes de ellos el 50.2% son hombres y 49.8% mujeres. Su población urbana es 65.5% y la rural del 34.54%. De acuerdo con el DNP la cobertura en salud está conformada por Afiliados a regímenes especiales 2.17%, a regímenes contributivos 17.92%, y a regímenes subsidiados 79.91% donde su cobertura es del 97.6%.

Su población étnica total es del 6.34% de los cuales el 2.51% es población indígena, 3.81% Población negra, mulata o afrocolombiana y 0.02% población raizal.

La cobertura en educación es del 93.06%; y la tasa de deserción es del 4.02%; la del acueducto es del 54.1% y la del alcantarillado alcanzó el 49.4%.

La economía del departamento de Arauca se basa principalmente en la explotación petrolera (extracción de petróleo crudo y de gas natural), la minería (minas y canteras), la ganadería, la agricultura. La producción agrícola se destina principalmente a satisfacer la demanda local. Entre los cultivos se destacan el plátano, cacao, maíz tradicional, yuca, arroz secano mecanizado, café, caña panelera y fríjol. La pesca de bagre, bocachico y cachama constituye un renglón de cierta importancia; su producción se distribuye hacia Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Cali y Bogotá D.C.

En febrero de 2013 el departamento suscribió un contrato Plan con la Nación para mejorar los niveles de competitividad y bienestar social de la región, cuyo plazo de ejecución es de 8 años y su costo asciende a $1.7 billones de los cuales la Nación aportará 63%, el departamento 35% y otras entidades 2%.[1].

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de generación de balances, ahorro total, presupuestal y primario; así como el cumplimiento de los indicadores de capacidad de endeudamiento. Por otra parte, las transferencias a la Contraloría Departamental estuvieron dentro del límite. Contrario a lo anterior, el indicador de gastos de funcionamiento sobre Ingresos Corrientes de Libre Destinación (GF / ICLD) del sector central y las transferencias realizadas a la Asamblea Departamental estuvieron por encima de las normas legales.

[1] El marco legal del Contrato Plan son las Leyes 1450 y 1454 de 2011. El Plan suscrito entre el DNP y la Gobernación y las siete alcaldías del departamento tiene el apoyo también de Corporinoquia, Ecopetrol y el Oleoducto Bicentenario. Cuenta con 27 programas en 12 sectores principalmente en agricultura y transporte. Las características y avances del Plan pueden ser consultadas En: https://www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Departamento-de-Arauca.aspx

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional y administrativa del departamento se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador y ocho (8) secretarias; Gobierno y Seguridad Ciudadana, Hacienda, Planeación, Educación, Desarrollo Agropecuario y Sostenible, Infraestructura Física, Desarrollo Social y Equidad de Género, y Secretaria General y Desarrollo Institucional.

Según información reportada por el Departamento a la Contraloría General de la República; al cierre de 2020 la planta de personal ascendía a 390 cargos, y su costo anual era de $23.033 millones y crecimiento del 8.8%. De ellos, 135 cargos (35%) estaban ubicados en el despacho y resto de secretarias; 241 cargos (62%)[2] en la secretaria de educación[3] y 14 cargos (3%) pertenecían a los organismos de control

Por tipo de vinculación, el 98% del personal activo, (384 funcionarios), fueron vinculados mediante carrera administrativa, el 1% (3 funcionarios) pertenecían a la planta temporal; mientras que un (1) cargo era de libre nombramiento y remoción, un (1) directivo y un (1) profesional.

Adicionalmente, al cierre de 2020 el Departamento reportó a la Contraloría General de la República 2.888 docentes con un costo de $151.771 millones e incremento del 10%. De ellos el 6% eran directivos docentes y su costo anual era de $$11.991 millones y 94% docentes con un costo anual de $139.780 millones.

Finalmente, al cierre de 2020 el departamento reportó Contratos de Prestación de Servicios por $3.998 millones con un incremento del 52% de los cuales el 64% fueron registrados como gastos de funcionamiento y 36% como gastos de inversión. Dentro de las CPS de funcionamiento 97% correspondieron al sector central y 3% a los organismos de control.

Por otra parte, el sector Descentralizado (EDS) está conformado por nueve (9) entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustran en el siguiente cuadro.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SARARE -SARAVENA	E.S.E.	SALUD
E.S.P. CUMARE S.A.	E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE ARAUCA - INDADER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	U.A.E.	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

[2] Llama la atención que la planta administrativa del sector educación sea superior a la de la administración central en 106 cargos.
[3] Considera sólo cargos de la administración central que desempeñan funciones en la secretaria de educación;

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[4]

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020 los ingresos del Departamento de Arauca sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías -SGR-, fueron de $415.590 millones con una caída real del 31% y porcentaje de ejecución del 104% frente al presupuesto definitivo; 10% fueron recaudo sin situación de fondo. El 74% correspondió a ingresos corrientes y 26% fueron ingresos de capital; de los cuales 82% correspondieron a recursos del balance.

Las transferencias con un crecimiento del 6% real se ubicaron como la fuente de financiación más representativa mostrando la alta dependencia del departamento de los recursos de la Nación, se destacan especialmente los recursos recibidos de la participación del IVA antiguas Intendencias y Comisarias, las del SGP Educación Prestación de Servicios y otras transferencias del nivel Nacional para inversión en Educación, Alimentación Escolar Ley 1450 de 2011 (ICBF o MEN). Por otra parte, los ingresos de recaudo propio representaron el 12% y cayeron 18% real; mientras que los ingresos de capital con una representación del 26% cayeron 64%.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	61.090	51.203	-18%	10%	12%
Transferencias	237.675	256.233	6%	40%	62%
Ingresos de capital	294.049	108.154	-64%	50%	26%
Recursos del Balance	99.927	88.514	-13%	17%	21%
Otros[1]	194.122	19.640	-90%	33%	5%
RECAUDOS DEL AÑO	**592.814**	**415.590**	**-31%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios presentaron una caída del 17% producto principalmente del notable retroceso presentado en los impoconsumos que continúan liderando la estructura de los ingresos propios del departamento; se destaca la caída presentada en el impuesto al consumo de cerveza y cigarrillos y tabaco. Contrario a lo anterior el consumo de licores presentó un repunte importante. Por otra parte, los impuestos de registro y anotación, vehículos automotores y la sobretasa a la gasolina se incrementaron mientras que las estampillas desaceleraron su ritmo de crecimiento. El comportamiento presentado en los ingresos de recaudo propio obedeció principalmente, a la pandemia ocasionada por el coronavirus -COVID 19; debido a la reducción del comercio y de la actividad económica, producto de las medidas de aislamiento de gran parte de la población que se manifestó en la reducción del consumo de los hogares por menores ingresos.

Los otros impuestos con una representación del 7% disminuyeron 64% real; se destaca la caída del impuesto sobre contribuciones de los contratos de obras públicas; mientras que los ingresos no tributarios desaceleraron su ritmo de crecimiento producto del comportamiento negativo presentado en las tasas y derechos, multas y sanciones.

Los ingresos de capital desaceleraron su ritmo de crecimiento; se destaca la caída presentada en los recursos recibidos por el desahorro de Fonpet y los rendimientos por operaciones financieras.

[4] Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el departamento en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2019. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	25.742	24.121	-8%	44%	48%
Cerveza	18.656	16.861	-11%	32%	34%
Licores	1.860	2.304	22%	3%	5%
Cigarrillos y tabaco	5.226	4.956	-7%	9%	10%
Registro y anotación	1.719	1.812	4%	3%	4%
Vehículos automotores	156	711	348%	0%	1%
Estampillas	20.711	17.762	-16%	35%	36%
Sobretasa a la gasolina	1.037	1.861	77%	2%	4%
Otros impuestos	9.776	3.610	-64%	17%	7%
TOTAL	**59.142**	**49.878**	**-17%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para el bienio 2019 – 2020, el presupuesto total de ingresos del Sistema General de Regalías ascendió a $236.198 millones[5], de ellos 1% correspondió a recursos para el funcionamiento del sistema, 47% Asignaciones Directas y/o Compensaciones; 11% Fondo de Ciencias, Tecnología e Innovación, 1% Fondo de Desarrollo Regional, 8% recursos para la Paz y 32% al Fondo de Compensación Regional.

Estos recursos, que comprenden la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad de recursos fueron incorporados al presupuesto departamental de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD; y fueron debidamente reportados y diligenciados por el departamento en el FUT.

En conclusión, las cifras de ingresos confirman la alta dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las Regalías, de tal forma que la Regalías fueron 4.6 veces los ingresos de recaudo propio mientras que las transferencias representaron 5 veces estos ingresos.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	236.198	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	2.371	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	111.381	47%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	25.404	11%
Fondo de Desarrollo Regional	1.800	1%
Recursos para la Paz	19.072	8%
Fondo de Compensación Regional	76.170	32%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**236.198**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[5] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

2. Gastos

Al culminar la vigencia 2020, los compromisos de gastos del departamento financiados con recursos diferentes al Sistema General de Regalías ascendieron a $354.725 millones, con una caída del 34% real. Respecto al presupuesto definitivo su ejecución alcanzó 88% de los cuales se obligó 95% y al finalizar la vigencia se canceló 97% de lo obligado.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	39.175	58.190	46%	7%	16%
Inversión	483.490	290.868	-41%	92%	82%
Servicio de la deuda	4.996	5.667	12%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**527.660**	**354.725**	**-34%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El incremento presentado en el gasto de funcionamiento, sin incluir los realizadas en los sectores de salud y educación fue producto de los mayores gastos generados en sueldo del personal de nómina (8%) y los servicios personales indirectos (30%). Por otra parte, las transferencias se incrementaron 117% como consecuencias de las mayores transferencias corrientes a establecimientos públicos y entidades descentralizadas del nivel territorial y las transferencias a otras entidades.

Finalmente, el servicio de la deuda representó un crecimiento del 12% obedeciendo a mayores recursos por concepto de pago de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	14.982	16.064	6%	42%	30%
Gastos generales	4.946	4.086	-19%	14%	8%
Transferencias	15.405	33.962	117%	43%	62%
Déficit fiscal de funcionamiento	41	212	407%	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	51	N/A	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	343	56	-84%	1%	0%
TOTAL	**35.718**	**54.431**	**50%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los compromisos de gastos de inversión asumidos al cierre de 2020 y financiados con recursos diferentes al SGR mantuvieron su hegemonía en la estructura del gasto, no obstante, la desaceleración presentada; producto del comportamiento negativo mostrado en la inversión social (19%) y en la formación bruta de capital (83%). Por sectores la mayor inversión se generó en Educación (73%) con una desaceleración del 3% por los menores recursos girados para la Calidad Matricula y Conectividad, Salud (13%) y caída del 33% por menores inversiones en afiliación al Régimen Subsidiado, Salud Pública y Prestación de Servicios a la Población Pobre en lo no cubierto con Subsidio a la Demanda; en Agua Potable (2%) con una caída del 73% se destaca la desaceleración presentada en el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo, en vías (3%) por la caída en construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías. Finalmente, los sectores no tradicionales (9%) presentaron una desaceleración del 78%, se destaca la menor inversión realizada en los sectores, agropecuario, promoción del desarrollo, atención al adulto mayor, programas de discapacidad, atención y apoyo a los indígenas, atención y apoyo a las víctimas, equipamiento y fortalecimiento institucional. Por otra parte, el sector de vivienda presenta una desaceleración de más del 90%.

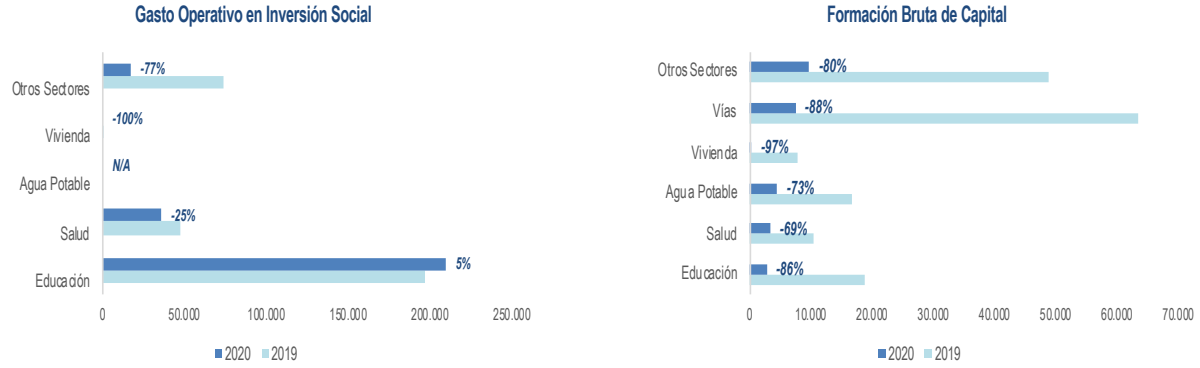
Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	215.235	212.467	-3%	45%	73%
Salud	57.586	39.212	-33%	12%	13%
Agua Potable	16.552	4.489	-73%	3%	2%
Vivienda	8.206	260	-97%	2%	0%
Vías	63.320	7.436	-88%	13%	3%
Otros Sectores	122.344	27.004	-78%	25%	9%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	246	0	-100%	0%	0%
TOTAL	**483.490**	**290.868**	**-41%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En términos generales, la estructura del gasto del departamento se focalizó en la inversión (82%) con una caída real del 41% frente al año 2019. El gasto social representó 90% y desaceleró su ritmo de crecimiento 19% mientras que la formación bruta de capital aportó 10% y disminuyó su ritmo de crecimiento en 83%.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Durante el bienio 2019 – 2020, los compromisos de gastos financiados con cargo a los recursos del SGR fueron de $211.928 millones[6] los cuales en su totalidad fueron dirigidos a financiar proyectos de inversión.

El dato de gastos comprometido incluye los compromisos de gastos suscritos en 2019 y aquellos compromisos contractuales firmados en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados, de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

[6] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	211.928	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**211.928**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Al cierre de la vigencia 2020, el Departamento de Arauca no registra deuda con el sector financiero.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los ingresos corrientes[7] al cierre de 2020 fueron inferiores a los compromisos de gastos[8], lo que generó un déficit corriente de $19.319 millones; en tanto que los gastos de capital superaron a los gastos ingresos de capital en $8.330 millones, llevando a que la entidad generara un déficit fiscal de $27.649 millones. No obstante, este déficit no generó presiones importantes sobre el endeudamiento y la mayor brecha se cubrió con disponibilidades de vigencias anteriores

Al considerar los recursos del balance, los cuales sufrieron una desaceleración del 11% real, el departamento registró un resultado presupuestas superavitario de $60.865 millones. Se reitera la necesidad de mejorar la planeación financiera, presupuestal y de tesorería en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-63.037	-19.319
Resultado balance de capital	28.264	-8.330
Déficit o superávit fiscal	**-34.773**	**-27.649**
Financiamiento	**99.927**	**88.514**
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	99.927	88.514
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**65.154**	**60.865**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[7] Se consideran los recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos del crédito.
[8] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019. Por tanto, no se considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutadas en la vigencia anterior, ni las amortizaciones de la deuda pública.

Si se incorporan al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que en 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos recursos por $24.269 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la gobernación en dicho año.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

El porcentaje de compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales ascendió a 90% en 2020; cifra que confirma la evolución institucional del SGR en materia de contratación y ejecución de proyectos de inversión departamental.

Tabla 10

RESULTADO SISTEMA GENERAL DE REGALIAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	236.198
Total compromisos SGR	211.928
RESULTADO SGR	**24.269**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	90%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[9]

La información financiera del Departamento de Arauca, con corte a diciembre 31 de 2020 registró activos totales de $1.38 billones, 6% inferiores en términos reales a los de 2019, el 30% estuvo representado por otros activos en su mayoría corresponden a recursos en encargo fiduciario, avances y anticipos y recursos entregados en administración; 19% cuentas por cobrar del Sistema General de Regalías y otras cuentas por cobrar, 18% propiedades planta y equipo, se destacan entre otros terrenos, construcciones en curso y edificaciones, 13% bienes de uso público e históricos y culturales y 19% efectivo y equivalentes al efectivo.

Con relación al año 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por un menor consumo de efectivo y equivalente al efectivo, y las menores inversiones en otros activos

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, decrecieron 28% y presentaron un saldo 742.442 millones[10]

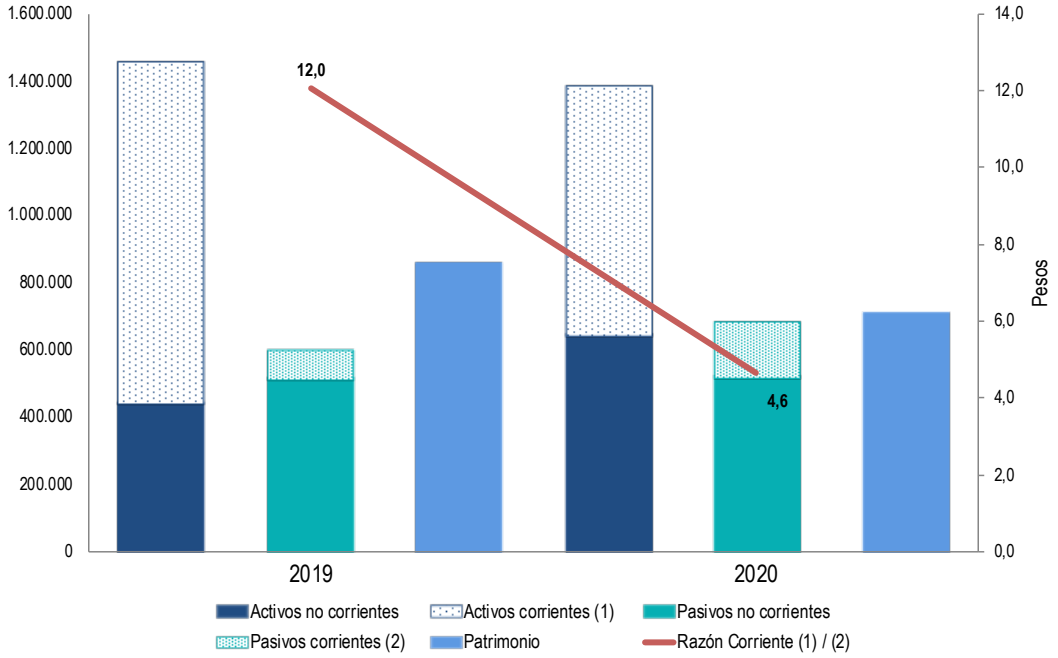
Los pasivos totales sumaron $675.001 millones y crecieron 12% real. El 41% estuvo representado en provisiones, se destacan los litigios y demandas civiles, administrativas y laborales; 36% en beneficios a los empleados representados en beneficios posempleo (calculo actuarial de Pensiones actuales), 13% fueron cuentas por pagar correspondientes a subvenciones por pagar y transferencias por pagar.

El 24% del pasivo fue clasificado como corriente el cual creció 88%, se destacan las cuentas por pagar por adquisición de bienes y servicios, subvenciones por pagar y transferencias por pagar.

[9] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

[10] Llama la atención que la entidad reporte en activo corriente $742.442 millones.

Grafico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para el año 2020 4,6 de activos por cada peso de activo corriente, de manera que la relación decreció 7.4 puntos con respecto al 2019. No obstante, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($160.226 millones) contaron con respaldo de activos corrientes ($742.442 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[1] se estimó en $143.466 millones, valor que se incrementó en 140% en términos reales frente al calculado en 2019.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar la vigencia 2020 muestra que el Departamento de Arauca contaba con disponibilidades de $234.938 millones que se encontraban en caja y bancos. El 94% de ellos correspondía a recursos con destinación específica y 6% a recursos de libre destinación.

Los recursos de forzosa inversión estaban conformados por 78% regalías indirectas (Régimen anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02), 14% correspondieron a otros recursos diferentes a los anteriores destinados a inversión en otros sectores, 7% fueron recursos del SGP con destinación específica y 1% a recursos de convenios y/o cofinanciación.

Las exigibilidades sumaron $156.537 millones[11] y estaban conformados por cheques no cobrados (6%), cuentas por pagar de la vigencia (8%), cuentas por pagar de vigencias anteriores (3%), otras exigibilidades (72%) y reservas presupuestales (11%)[12].

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el departamento contabilizó un excedente neto de recursos de libre afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $78.402 millones.

[11] Debe tenerse en cuenta que las exigibilidades no incluyen la totalidad del pasivo no financiero de vigencias anteriores, debido a que parte de éste corresponde a pasivo corriente sin afectación presupuestal: cuotas partes pensionales, cesantías y aportes a fondos de pensiones.
[12] Llama la atención que el acto administrativo de cuentas por pagar No 116 de 2021 fuera por $ 13.789 millones mientras que en el cierre fiscal se reportaran cuentas por pagar por $12.179 millones.

En conclusión, se reitera la recomendación en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar, que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes secretarias con la Secretaria de Hacienda.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**14.065**	**12.553**	**1.511**
De destinación específica	**220.873**	**143.983**	**76.890**
SGP	15.496	6.456	9.040
SGP Educación	8.486	4.188	4.298
SGP Salud	0	0	0
SGP Agua potable	16	11	4
SGP Propósito general	5.163	515	4.648
SGP Asignaciones especiales	1.832	1.742	89
Recursos del crédito	0	0	0
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	205.377	137.527	67.850
TOTAL	**234.938**	**156.537**	**78.402**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el período de la vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[13] y SGR[14]).
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[15].
- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras[16]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

[13] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[14] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

[15] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2019.

[16] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2018 sin incluir recursos de regalías

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0% (Tabla 12)

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes; los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador sostenibilidad de la deuda por encima de las normas legales. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación, Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación[17].

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario cercano a los $61.000 millones sin incluir recursos del SGR, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	109.214	68.926
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	110.672	70.384
1.2 Vigencias futuras	1.458	1.458
2. Gastos de funcionamiento	38.158	37.894
3. Gastos recurrentes		13.415
4. Ahorro operacional (1-2-3)	71.056	17.617
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	143.466
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		143.466
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	208%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[17] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Arauca se clasificó en categoría cuarta (4°) y según la información reportada a través del FUT por la administración Departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue del 71%, es decir, un (1) punto porcentual superior al límite máximo establecido por la Ley 617/00 y cinco (5) puntos por debajo del observado en el año inmediatamente anterior.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[18], el punto adicional al límite no está excepcionado, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron crecimiento real del 3% no obstante, los efectos de la pandemia.

Tabla 13
NDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	40.826	42.603	3%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	30.881	30.386	-3%
3. Relación GF/ICLD	76%	71%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**6%**	**1%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las siguientes tablas muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los organismos de control. Las transferencias realizadas a la Contraloría Departamental se ajustaron a las normas vigentes. Contrario a lo anterior, las realizadas a la Asamblea Departamental estuvieron por encima de las normas legales. Es preciso aclarar, que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hacen a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoria General de la Nación en el caso de las Contralorías y de la CGR en el caso de las Asambleas.

Tabla 14
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.843**	**2.789**
Remuneración diputados	1.307	1.390
Gastos diferentes a la remuneración	585	390
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	951	1.009
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**-5**	**-1**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**257**	**43**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[18] **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.
(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020)

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.849	1.773
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.962	2.074
3. Diferencia	**-113**	**-301**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

El departamento de Arauca al cierre de 2020 tiene una reducción del 100% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, por lo tanto, no realizó aportes al FONPET.

Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET por concepto de regalías, derechos o compensaciones provenientes de la explotación de recursos no renovables, de la participación del Propósito General del SGP y por el 15% de los ingresos producto de la enajenación de acciones o venta de activos al sector privado[19].

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19

Al cierre de la vigencia fiscal 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

El Departamento de Arauca en el marco de los Decretos 461 y 678 de 2020 expidió los siguientes Decretos con el objetivo de mitigar los efectos fiscales y presupuestales causados por la pandemia generada por el Coronavirus COVID 19: Decretos Nos 368 – 375 – 376 – 382 – 0455 – 0457 – 0458 – 0459 – 0485 – 0486 – 587 – 593 – 598 – 599 – 614 y 615 de 2000. Donde se tomaron entre otras las siguientes medidas: Declaración de la calamidad pública en su territorio; reorientación de rentas de destinación específica de los recursos del balance; de la sobretasa a la gasolina, los rendimientos financieros de los ICLD, el superávit del impuesto de registro y anotación, el consumo de licores nacionales y extranjeros, las estampillas y el ACPM. Con un costo de más de $30.000 millones.

[19] Ministerio De Hacienda y Crédito Público. Decreto No. 055. 15 de enero de 2009.

2. Estructura Financiera

Existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar la solidez financiera del Departamento, como son las pretensiones por procesos judiciales; por lo que se hace un llamado para que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en su contra y estimando una variación más real, que permita entre otras, fondear una cuenta para el pago de estos procesos, los cuales deben ser actualizados con el fin de ejercer la debida defensa técnica en los términos requeridos por los juzgados y tribunales.

Continúa la dependencia de las finanzas del departamento respecto a las transferencias de la Nación, tanto del SGP como del SGR, por lo que se hace necesario que la administración departamental continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios, sin embargo, la alta dependencia que tiene la economía de la región a la explotación petrolera hacen predecir que las finanzas del departamento serán duramente afectadas por la contracción que ha tenido el precio del petróleo, así mismo la crisis de Venezuela afecta directamente su economía.

Los recursos del balance continúan siendo determinantes para financiar la reactivación del gasto de inversión y para el resultado presupuestal superavitario, no obstante, su desaceleración, lo que amerita reiterar la recomendación respecto al mejoramiento de la planeación financiera, en aras de procurar la ejecución de la totalidad de los recursos dentro de la vigencia fiscal y así cumplir con el principio de anualidad presupuestal.

Se reitera la recomendación en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar, que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes secretarias con la Secretaria de Hacienda.

Continúa siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

3. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por $75.402 millones; la mayoría de ellas correspondieron a gastos de inversión. De acuerdo con el reporte en el FUT, al cierre de 2020 la entidad obligó el 14% de sus reservas presupuestales pagando el 97% de lo obligado. El departamento debe realizar sus mayores esfuerzos para reducir al máximo su rezago presupuestal para dar cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que durante la vigencia se ejecute la totalidad de los compromisos adquiridos.

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	62.533	75.402
(-) Ejecutadas por funcionamiento	442	432
(-) Ejecutadas por inversión	39.081	9.801
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**23.010**	**65.169**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Provisión del Pasivo Pensional

Con aportes a 31 de diciembre de 2020, la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó el cálculo del Pasivo Pensional; con fecha de corte a 31 de diciembre de 2019, indicando que la entidad tenia cubierto el 86.3% del total del pasivo pensional. Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades que hayan cubierto el 125% de las provisión del pasivo pensional están excluidos de la obligación de realizar los aportes al FONPET.

5. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea con el Marco Normativo adoptado por la CGN[20]

En 2020, las Entidades Descentralizadas del Departamento de Arauca registraron ingresos diferentes del SGR por $401.987 millones de los cuales 75% correspondieron a ingresos corrientes y 25% a ingresos de capital. De ellos el 77% correspondió a Empresas Industriales y Comerciales del Estado y 23% a Establecimientos Públicos. Dichas cifras equivalen al 131% de los ingresos corrientes del Departamento; monto de tal magnitud que revela la importancia de estas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial y frente a la prestación de servicios a su cargo.

El conjunto de las entidades descentralizadas generaron déficit por $17.961 millones con una desaceleración del 38%; de ellos el 71% correspondió a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y 29% a los Establecimientos Públicos. Es de anotar que exceptuando la E.S.E Hospital Sarare, el Instituto Departamental de Deporte y Recreación, y la UEA de Salud, las demás Entidades Descentralizadas vienen generando déficit. Los mayores déficits fueron generados por la Empresa de Energía Eléctrica ($5.013 millones), la ESE Hospital San Vicente ($6.759 millones), la ESP Cumare ($3.192 millones) y el Instituto de Salud de Arauca IDEAR ($5.682 millones).

[20] Mediante Resolución 533 de2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras para las empresas desde 2017.

Tabla 17
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	-34.892	-2.799	-5.013	55%
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	-845	-1.957	-532	10%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	-9.514	-10.874	-6.759	12%
E.S.E. HOSPITAL SARARE -SARAVENA	-1.104	5.213	2.742	23%
E.S.P. CUMARE S.A.	-4.868	-4.243	-3.192	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-51.222**	**-14.661**	**-12.754**	**101%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	-4.040	-11.419	-5.682	14%
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	-391	40	-461	0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE ARAUCA - INDADER	-4.063	-2.872	860	1%
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	-3.965	26	77	15%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-12.459**	**-14.226**	**-5.206**	**30%**
TOTAL GENERAL	**-63.681**	**-28.887**	**-17.961**	**131%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Por otra parte, se encontró que en 2020 el 22.5% de los ingresos totales de las EDS provino de las transferencias corrientes de la administración departamental, lo cual revela la dependencia fiscal de las EDS; el 17.2% correspondió a las Empresas Industriales y Comerciales; mientras que el 40.4% a los Establecimientos públicos. Las entidades con niveles superiores de dependencia fueron la UAE de Salud (75.8%), el Instituto Departamental del deporte y la Recreación (71%) y la ESE Hospital san Vicente (27.6%).

Tabla 18
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	21,0%	5,6%	NO TIENE
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	16,4%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	27,6%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL SARARE -SARAVENA	3,3%	0,0%	NO TIENE
E.S.P. CUMARE S.A.	0,0%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	**17,2%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	0,0%	0,0%	BB (DOBLE) B
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	0,0%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE ARAUCA - INDADER	71,0%	0,0%	NO TIENE
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	75,8%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**40,4%**		
TOTAL GENERAL	**22,5%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoras de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Teniendo en cuenta que el riesgo de la deuda pública de las EDS se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda y sus ingresos corrientes, donde la cercana a cero revela un bajo nivel de endeudamiento mientras que la próxima a 100 expresa un alto nivel de endeudamiento, en línea con lo anterior las Entidades Descentralizadas no reportan nivel de endeudamiento exceptuando la Empresa de Energía Eléctrica la cual revela un bajo nivel de endeudamiento. Por otra parte, según la calificadora de valores – Value&Risk Rating S.A, El Instituto de Desarrollo de Arauca IDEAR, presentó calificación de Riesgo de BB (Doble) B con perspectiva estable.

En la siguiente tabla se presentan algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos su situación patrimonial (relación pasivos totales/activos totales) y los pasivos contingentes por

demandas judiciales reportados a la CGN; como también, los rendimientos sobre el patrimonio (ROE)[21] al igual que el margen EBIDTA[22].

Del análisis de los indicadores se destaca que al culminar la vigencia 2020 las Empresas de Servicios Públicos y los Establecimientos Públicos del Departamento de Arauca, exceptuando el Instituto de Desarrollo de Arauca – IDEAR y la ESE Hospital Sarare; tenían problemas de liquidez. Por otra parte, el pasivo contingente por demandas judiciales reportado por las Entidades Descentralizadas y los Establecimientos Públicos fueron de $25.666 millones los que estaban concentrados en las Empresas Sociales del Estado; los mayores déficit se concentraron en la ESE Hospital SAN Vicente ($17.526 millones) y en la ESE Departamental de primer nivel ($4.030 millones).

Al cierre de 2020 los indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento sobre el patrimonio (ROE) fueron positivos en la empresa de energía eléctrica (3%), la ESE departamental de primer nivel (15%) y la ESE Hospital Sarare – Saravena (11%); por otra parte, la ESE Hospital San Vicente de Arauca presentó rendimiento sobre patrimonio ROE negativo (11%). Finalmente, ESP Cumarare y la U.A.E de Salud de Arauca prestaron patrimonio negativo; lo que significa que la rentabilidad financiera no estuvo acorde a partir de las inversiones realizadas con recursos propios, es decir, las ganancias obtenidas no fueron las esperadas.

Por su parte, los resultados en términos de rentabilidad fueron mixtos; cinco entidades registraron margen EBITDA positivo, siendo los de mayor impacto la ESE Departamental de primer nivel, la ESE Hospital SARARE – SARVENA y la U.E.A de Salud de Arauca; mientras que en cuatro entidades sus resultados fueron negativos, la ESE Hospital San Vicente de Arauca, el Instituto Departamental del Deporte y la Recreación, el Instituto de Tránsito y Transporte y el Instituto de Desarrollo. Esto significa que cinco entidades obtuvieron una fortaleza operativa, es decir, obtuvieron beneficios operativos antes de restar los gastos financieros (Amortizaciones y depreciaciones, intereses de deuda e impuesto) y por tanto permiten realizar un análisis objetivo sobre la capacidad productiva de las entidades.

En línea con lo anterior, se hace importante reiterar que las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficit fiscal y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presentado, alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

Tabla 19
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	0,3	0,3	2.961	3%	7%
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	0,4	0,2	4.030	15%	28%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	0,0	0,4	17.526	-11%	-20%
E.S.E. HOSPITAL SARARE -SARAVENA	1,2	0,1	1.149	11%	12%
E.S.P. CUMARE S.A.	0,2	1,4	0	Patrimonio negativo	9%
SUB TOTAL EMPRESAS			**25.666**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	34,9	0,0	0	2%	-32698%
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	0,3	0,1	0	-3%	-104%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE ARAUCA - INDADER	0,3	0,9	0	-38%	-58%
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	0,1	2,5	0	Patrimonio negativo	49%
TOTAL GENERAL			**25.666**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

[21] El ROE (por sus siglas en inglés, Retum On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre patrimonio), es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

[22]Medido como EBITDA proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Eamings before Interst, Taxes, Depreciation and Amortization). Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo. "(….) Es importante aclarar que este indicador no es aplicable a los INFIS, puesto que la naturaleza de su actividad económica implica una estructura diferenciada de sus estados financieros"

5.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El departamento de Arauca presenta la ESE Hospital San Vicente de Arauca con PSFF viabilizado en el año 2018, categorizado en riesgo medio a través de la Resolución 1755 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social. En el informe de evaluación anual del PSFF correspondiente a la vigencia 2018, se ubica en Alerta Media, se recomienda evaluar en coordinación con el Departamento y/o Distrito la posible presentación de una modificación de su PSFF o continuar con la ejecución del PSFF, implementando acciones que le permitan cerrar las brechas que aún se presentan y atender las observaciones planteadas en esta evaluación, dando el cumplimiento total del programa.

6. Pasivos Contingentes

El Departamento de Arauca al culminar la vigencia de 2020 reportó un total de 282 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por $193.273 millones. Al compararlos con el reporte del año 2019, se evidencia un crecimiento en las pretensiones en cerca de $1.700 millones aproximadamente. Los mayores costos de los procesos en su contra fueron; Acción de Reparación Directa ($49.099 millones), Acción Contractual ($91.628 millones) y ejecutivo singular ($48.946 millones).

Así las cosas, y como se ha venido alertando en informes anteriores, los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2020, por lo anterior, la administración departamental debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 20
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	3	4	2.411	1.089	1%	1%
Acción de Cumplimiento	1	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	12	13	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	126	116	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	9	5	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	41	33	17.502	75	9%	0%
Acción Contractual	15	14	34.621	91.628	18%	47%
Acción de Reparación Directa	73	67	81.822	49.099	43%	25%
Acción de Lesividad	0	1	0	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	14	12	50.215	48.946	26%	25%
Ordinario Laboral	27	15	1.921	2.435	1%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	2	0	334	0	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	4	1	2.802	1	1%	0%
Otros	0	1	0	0	0%	0%
TOTAL	**327**	**282**	**191.628**	**193.273**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación. La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional dos oficios con radicado No. 1-2018-016075 del 23 de febrero y 1-2018-074711 del 14 de agosto de 2018, en los cuales indica que el Departamento de Arauca presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, en especial casos asociados al Sector Educación.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Departamento y realizó una visita de reconocimiento institucional en noviembre de 2019 y cuyo informe se encuentra en proceso de elaboración.

Sector Salud En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 reportó para el Departamento de Arauca riesgo alto en el componente de Prestación de Servicios y Salud Pública. No obstante, en atención a la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional durante la vigencia 2020 la entidad no fue objeto de seguimiento y el avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se realice en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Arauca no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las cifras reportadas por el Departamento confirman la alta dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las Regalías, de tal forma que la Regalías fueron 4.6 veces los ingresos de recaudo propio mientras que las transferencias representaron 5 veces estos ingresos.

La importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de los ingresos de la administración departamental hace necesario que la administración territorial evalúe sus procesos de planificación y capacidad de ejecución de los recursos de inversión. Pues ello refleja incumplimiento de lo establecido en el artículo 8° de la ley 819/03, según el cual la programación y ejecución presupuestal debe hacerse de tal forma que las apropiaciones se ejecuten en su totalidad durante la vigencia (principio de anualidad) y por lo mismo, la constitución de reservas solo se justifica en casos excepcionales.

Los ingresos corrientes fueron inferiores a los compromisos de gastos efectivamente recaudados; en tanto que los gastos de capital superaron a los gastos ingresos de capital, llevando a que la entidad generara un déficit de capital de $27.649 millones. No obstante, este déficit no generó presiones importantes sobre el endeudamiento y la mayor brecha se cubrió con disponibilidades de vigencias anteriores. Al considerar los recursos del balance, el departamento registró un resultado presupuestas superavitario de $60.865 millones. Se reitera la necesidad mejorar la planeación financiera, presupuestal y de tesorería en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

Para la vigencia 2020 el Departamento de Arauca se clasificó en categoría cuarta (4°) y según la información reportada a través del FUT por la administración Departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue del 71%, es decir, 1 uno (1%) punto porcentual superior al límite máximo establecido por la Ley 617/00 el cual no está excepcionado, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron crecimiento real del 3% no obstante, los efectos de la pandemia. Adicionalmente, las transferencias realizadas a la Asamblea Departamental estuvieron por encima de las normas legales. Contrario a lo anterior, las realizadas a la Contraloría departamental estuvieron dentro de los límites de ley. Es recomendable que la entidad fortalezca los ingresos propios y realice un mayor seguimiento a los gastos de funcionamiento

El departamento continúa presentando riesgos financieros asociados a las demandas en su contra. La estabilidad fiscal futura de la entidad se ve amenazada por los pasivos contingentes en cuantía superior a los $190.000 millones. Así las cosas, y como se ha venido alertando en informes anteriores, los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2020, por lo anterior, la administración departamental debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

La estructura del gasto del departamento se focalizó en la inversión (82%) con una caída real del 41% frente al año 2019. El gasto Social representó 90% y desaceleró su ritmo de crecimiento 19% mientras que la formación bruta de capital aportó 10% y disminuyó su ritmo de crecimiento en 83%.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020. El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los

tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

DEPARTAMENTO DE ARAUCA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**327.077**
INGRESOS CORRIENTES	**307.437**
Tributarios	49.878
No Tributarios	1.325
Transferencias	256.233
GASTOS (sin financiación)	**354.725**
GASTOS CORRIENTES	**326.755**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	54.431
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	3.759
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	5.667
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	262.898
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**-19.319**
INGRESOS DE CAPITAL	**19.640**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**27.970**
BALANCE DE CAPITAL	**-8.330**
BALANCE TOTAL	**-27.649**
FINANCIACIÓN	**88.514**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	88.514
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	415.590
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	354.725
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**60.865**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	75.402
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	10.233
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**65.169**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Atlántico está ubicado en la Costa Caribe colombiana. Para el año 2020 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE proyecta su población en 2.722.128. De sus habitantes, el 48,7% son hombres y 51,3% son mujeres.

Desde el 2014, el PIB en precios constantes se ha caracterizado por una tendencia al alza. En efecto, en 2019 el PIB en precios constantes fue de $46.668 millones que representó una aceleración de 7,6% frente a la vigencia inmediatamente anterior. Por otra parte, la pobreza monetaria en el Departamento pasó de 27,3% en 2019 a 40,2% en 2020, lo que representa un aumento considerable. En el mismo periodo, la pobreza extrema ascendió en 7,7 puntos porcentuales y se ubicó en 11,2%, mientras que el coeficiente Gini pasó de 0,45 a 0,48. Esto último revela una aceleración de la tendencia creciente de desigualdad que viene presentando el Departamento. No obstante, dicho coeficiente de Gini es inferior al nivel nacional que en 2020 se ubicó en 0,54.

Al culminar la vigencia 2019, el Departamento de Atlántico generó resultados positivos en términos de sostenibilidad y solidez financiera. Pese a que el recaudo tributario consolidado no presentó mayor variación frente a la vigencia anterior, éste representó el 35,7% de sus ingresos. Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el Departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento en el nivel central y en sus órganos de control.

Los indicadores de endeudamiento se mantuvieron en instancia autónoma, y el Departamento generó superávit primario suficiente para respaldar el servicio de la deuda. No obstante, el indicador de sostenibilidad de la deuda se incrementaba considerablemente al realizar un cálculo más realista de la capacidad de pago.

El Departamento ha sido evaluado por la calificadora Fitch & Ratings en grado de inversión (AA+).

Los principales retos de la administración consistían en el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos propios al potenciar el recaudo de ingresos tributarios, la búsqueda de eficiencia en la planeación y ejecución del presupuesto y la delineación de estrategias que le permitan al Departamento la generación de ahorro corriente de libre destinación. En adición, la situación del sector descentralizado requiere por parte de la Administración Central la diligencia, prudencia y previsión correspondientes en aras de mitigar riesgos posibles y velar por la eficiencia del sector.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

La estructura de la administración Departamental está conformada por el despacho del Gobernador, la oficina de Quejas y Control Disciplinario Interno, 15 secretarías de despacho (Privada, Control Interno, Jurídica, TIC, Educación, General, Interior, Hacienda, Planeación, Salud, Infraestructura, Desarrollo Económico, Cultura y Patrimonio, Agua Potable y Saneamiento Básico, y Mujer y Equidad de Género), las Gerencias de Asuntos Étnicos y de Capital Social, y la Junta de la Ciudadela Universitaria.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado está conformado por 10 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE LOTERIA Y APUESTAS PERMANENTES DEL ATLANTICO - EN LIQUIDACION	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
EMPRESA DEPARTAMENTAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.P. ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO ARCOS S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL JUAN DOMINGUEZ ROMERO DE SOLEDAD	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NIÑO JESUS - BARRANQUILLA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO CARI	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DE TRANSITO DEL ATLANTICO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACIÓN Y DEPORTES DEL ATLÁNTICO - INDEPORTES ATLÁNTICO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
UNIVERSIDAD DE ATLÁNTICO	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[1]

1. Ingresos

Ingresos diferentes del SGR

En la vigencia 2020 el Departamento de Atlántico recaudó ingresos por $1,29 billones, lo que significó una reducción del 8% en términos reales con respecto a la vigencia 2019. El 83% del total correspondió a recursos corrientes recaudados en el periodo analizado, mientras que el 17% a recursos de capital (1 puntos porcentual menos que lo evidenciado en 2019).

El descenso de todos los ingresos demuestra los efectos de la pandemia del Covid-19 en las finanzas departamentales. El total de ingresos recaudado fue equivalente al 90% del presupuesto definitivo.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	714.845	640.071	-12%	52%	50%
Transferencias	412.550	424.881	1%	30%	33%
Ingresos de capital	248.393	223.653	-11%	18%	17%
Desembolsos del crédito	29.943	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	160.314	180.127	11%	12%	14%
Otros[1]	58.136	43.527	-26%	4%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.375.789**	**1.288.606**	**-8%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[1] Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Departamento en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2020. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Los ingresos tributarios decrecieron 7% en la vigencia 2020 y fue ejecutado el 96,4% de la meta establecida en el presupuesto. El comportamiento a la baja fue generalizado debido a los efectos del Covid-19, los únicos impuestos que crecieron fueron vehículos automotores y cerveza.

El recaudo del impuesto de vehículos automotores se vio favorecido, muy a pesar de la pandemia, por los descuentos concedidos en las sanciones e intereses a los contribuyentes por deudas de vigencias anteriores.

Adicionalmente el aumento del impuesto de cerveza se debe a un crecimiento inesperado en el recaudo del primer trimestre del 2020, situación que permitió amortiguar la caída sufrida en el segundo y tercer trimestre.

De las transferencias, el 88,4% correspondió al Sistema General de Participaciones – SGP (88,3% Educación, 6,8% Salud y 5% Agua Potable y Saneamiento Básico), y el restante 11,6% a otras transferencias de la Nación. En conjunto, durante la vigencia 2020, aumentaron 1% real frente a la vigencia anterior. Se destaca el incremento evidenciado en los recursos por concepto de la sobretasa al ACPM (19,8%), considerando que el Decreto 678 de 2020 estableció que, a partir del periodo gravable junio de 2020 hasta diciembre de 2021, el 100% de dichos recursos se transfiriera a los Departamentos y al Distrito Capital.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	193.261	192.211	-2%	39%	41%
Cerveza	146.600	153.420	3%	30%	33%
Licores	12.354	10.391	-17%	3%	2%
Cigarrillos y tabaco	34.307	28.400	-19%	7%	6%
Registro y anotación	53.700	45.375	-17%	11%	10%
Vehículos automotores	64.041	81.177	25%	13%	17%
Estampillas	133.343	114.535	-15%	27%	25%
Sobretasa a la gasolina	23.874	17.632	-27%	5%	4%
Otros impuestos	23.110	15.249	-35%	5%	3%
TOTAL	**491.330**	**466.179**	**-7%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, al finalizar la vigencia 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó $465.076 millones, los cuales en su totalidad correspondieron a ingresos corrientes. Los recursos del SGR corresponden a un monto representativo frente a los demás ingresos recibidos por el departamento.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	465.076	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	2.397	1%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	95.010	20%
Fondo de Desarrollo Regional	266.354	57%
Recursos para la Paz	14.062	3%
Fondo de Compensación Regional	87.254	19%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**465.076**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Gastos diferentes del SGR

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron $1.17 billones en la vigencia 2020, monto inferior en 16% real frente a lo registrado al mismo periodo de la vigencia anterior (Tabla 5). Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 86,3%.

La caída de los egresos se explicó por la disminución general de los gastos (inversión y funcionamiento). El servicio de la deuda registró un incremento del 13% con respecto a la vigencia 2019[2].

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	204.223	183.757	-11%	15%	16%
Inversión	1.098.671	916.200	-18%	81%	78%
Servicio de la deuda	61.430	70.355	13%	5%	6%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.364.323**	**1.170.313**	**-16%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento fueron 11% inferiores a los observados en la vigencia 2019 (caída más alta que la contabilizada en el ingreso tributario) debido a un descenso en los gastos generales – teniendo en cuenta las medidas adoptadas por la administración para reducir la adquisición de bienes y servicios –, sumado a la caída de las transferencias; elementos que contrarrestaron el crecimiento presentado por los gastos de personal y otros gastos de funcionamiento.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	41.294	42.791	2%	22%	25%
Gastos generales	34.118	20.468	-41%	18%	12%
Transferencias	111.214	104.967	-7%	60%	62%
Otros gastos de funcionamiento	138	143	2%	0%	0%
TOTAL	**186.764**	**168.369**	**-11%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento causados por las Secretarias de Educación y Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración y rentas cedidas, presentaron una ejecución de $15.389 millones. En comparación con la vigencia 2019 disminuyeron 13%.

La inversión contabilizó un descenso del 18% real, influenciada por los menores ingresos de recaudo propio ante las implicaciones financieras de la pandemia, y por el ciclo político presupuestal, teniendo en cuenta la contracción de la formación bruta de capital prevista para el inicio de periodo de gobierno territorial. La mayor parte de la inversión se concentró en los sectores de educación (49%), otros sectores (48%), y salud (17%). Además, el 80% del total se orientó a la financiación de gastos operativos en inversión social y el 20% restante a la formación bruta de capital fijo.

[2] Situaciones impulsadas por la pandemia del COVID 19.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	428.850	449.464	3%	39%	49%
Salud	170.875	148.012	-15%	16%	16%
Agua Potable	25.671	22.199	-15%	2%	2%
Vivienda	12.262	4.031	-68%	1%	0%
Vías	84.364	22.913	-73%	8%	3%
Otros Sectores	337.696	258.629	-25%	31%	28%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	38.952	10.952	-72%	4%	1%
TOTAL	**1.098.671**	**916.200**	**-18%**	**100%**	**100%**

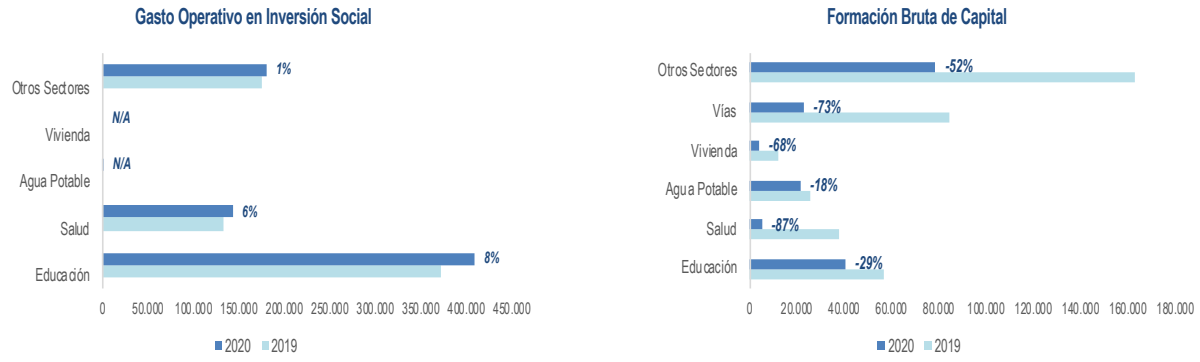
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las variaciones presentadas generaron cambios en la composición de dichos gastos. La inversión en educación aumentó su representatividad[3], mientras que los demás sectores sufrieron disminuciones en su representatividad.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Respecto del tipo de inversión presentado por el departamento, se debe destacar la disminución en la formación bruta de capital en los sectores de Salud (87%), Vías (73%), Vivienda (68%), Otros Sectores y Educación (29%) respecto de la vigencia anterior. Así como el aumento en Inversión Social en los sectores de Educación (8%), Salud (6%), y Otros Sectores (1%).

Con cargo a recursos del SGR el departamento contrajo compromisos acumulados de gasto por $440.577 millones del bienio 2019 – 2020. El 100% se destinó a formación de capital.

[3] Pasó del 39% al 49% de los gastos de Inversión.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	440.577	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**440.577**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto a la inversión financiada con cargo a recursos del Sistema General de Regalías (SGR), para el bienio 2019 – 2020, los compromisos de inversión son $440.577 millones[4].

3. Deuda Pública

Teniendo en cuenta que en la vigencia 2020 el departamento no obtuvo desembolsos de crédito y pagó amortizaciones por $49.634 millones, se estima un saldo de deuda por $395.377 millones, los cuales en su totalidad corresponden a deuda interna, de tal forma que la entidad no se encuentra expuesta a riesgos cambiarios.

En 2020 la firma Fitch Ratings[5] mantuvo la calificación nacional de largo plazo en AA+ con perspectiva estable, destacando la dependencia baja sobre las transferencias nacionales, la dinámica positiva de sus ingresos fiscales, el control sobre su estructura de gastos, y la solidez de los pasivos y la liquidez.

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	405.958	395.377	100%	PESOS	DTF; IBR	0,7%; 2,5%
Total Deuda Interna	**405.958**	**395.377**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**405.958**	**395.377**	**100%**			

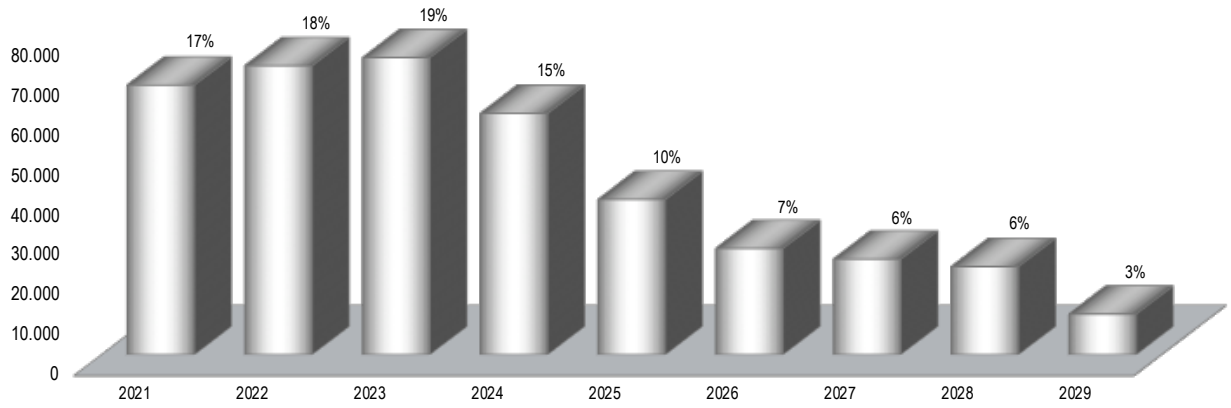
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda financiera tiene como garantía y fuente de pago los recursos propios; la totalidad de la deuda financiera se desagrega de la siguiente manera: Banco de Occidente 30%, Banco de Bogotá 23%, BBVA 13%, Banco Popular 11%, Bancolombia 11%, Banco Agrario 11%, y Banco Colpatria 1%. El costo promedio es la DTF + 0,7% e IBR + 2,5%.

[4] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

[5] La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/departamento-de-atlantico-27-07-2020

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se concentran entre 2021 y 2025 cuando se proyecta cancelar el 79% de la obligación financiera.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gastos en la vigencia 2020 superaron los ingresos efectivamente recaudados, con lo cual se generó un déficit fiscal por $12.199 millones, monto inferior al registrado en la vigencia 2019, producto de la sustancial contracción de la formación bruta de capital fijo que significó una disminución del déficit de capital, de tal forma que la disminución de los ingresos de recaudo propio no significó un desequilibrio fiscal para el periodo analizado (Tabla 10).

Al tener en cuenta los recursos del balance, la venta de activos y el endeudamiento neto el departamento registró un resultado presupuestal positivo de $118.293 millones, potenciando la situación positiva presentada en la vigencia 2019.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	219.810	127.957
Resultado balance de capital	-360.030	-140.157
Déficit o superávit fiscal	**-140.221**	**-12.200**
Financiamiento	**151.686**	**130.493**
Endeudamiento neto	-8.628	-49.634
Recursos del balance	160.314	180.127
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**11.465**	**118.293**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera del departamento, se observa que al culminar 2020, los ingresos incorporados al SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en $24.499 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. Adicionalmente se observa un nivel de ejecución alto en los recursos del SGR (95% en la bienalidad).

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	465.076
Total compromisos SGR	440.577
RESULTADO SGR	**24.499**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	95%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[6]

La información financiera del Departamento del Atlántico, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $4,15 billones, los cuales aumentaron 9% con relación a la vigencia anterior. El 36% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 20% por propiedad, planta y equipo, 19% por bienes de uso público e históricos y culturales, 13% por cuentas por cobrar, 8% por efectivo, 2% por inventarios y 2% por inversiones.

Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el incremento de los rubros propiedad, planta y equipo (2%), y la reducción del efectivo (1%) y las cuentas por cobrar (1%).

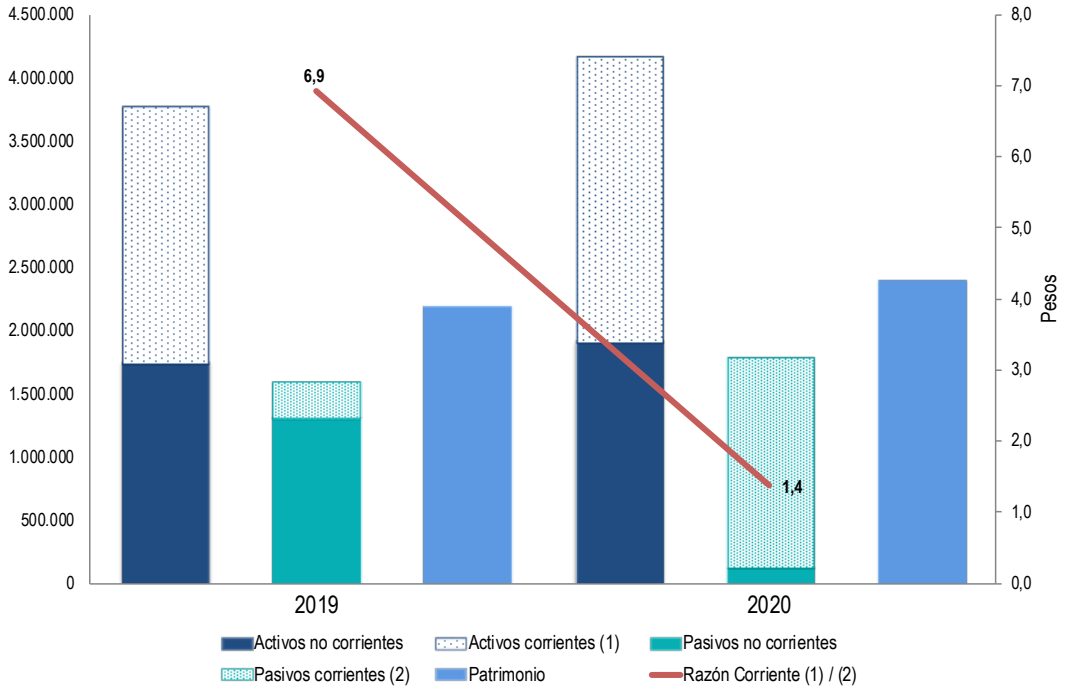
Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones presentaron un saldo de $2.26 billones, equivalentes al 54% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $1.77 billones, y crecieron 10% real. El 58% estuvo representado por beneficios a empleados, 22% por préstamos por pagar, 13% por cuentas por pagar, 3% por provisiones, 3% por otros pasivos y 1% por emisión de deuda.

El 93% del pasivo fue clasificado como corriente, debido principalmente a la clasificación de los beneficios a los empleados.

[6] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 $1,4 de activos por cada peso de pasivo, cifra que equivale a una quinta parte de la registrada en 2019; el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($1.64 billones) contaron con respaldo en activos corrientes ($2.26 billones).

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[7] se estimó en $214.621 millones, presentando una caída en términos reales del 363% frente al calculado en 2019. Se concentró principalmente en obligaciones por prestación de servicios de salud.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, aumentó en 8%, lo que llevó a que no presentara problemas de liquidez en el corto plazo. En este sentido, no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento, aunque se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo[8]

Al culminar la vigencia 2020, el Departamento del Atlántico contaba con disponibilidades por $372.300 millones de los cuales el 87,4% se encontraba en caja y bancos. El 81% de las disponibilidades correspondían a recursos de forzosa inversión y 19% a recursos de libre destinación.

[7] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

[8] El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

Con respecto a los recursos de forzosa inversión, el 13,3% correspondía a recursos del SGP de destinación específica donde sobresalen los recursos de Salud (representan el 90%), el 7% correspondió a Recursos del Crédito, y el 79,7% correspondieron a otros recursos de destinación específica diferente de los recursos del SGP donde se destacan los destinados a los sectores de educación, salud y otros sectores de inversión.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**70.462**	**69.329**	**1.133**
De destinación específica	**301.837**	**207.593**	**94.244**
SGP	40.046	31.369	8.677
SGP Educación	3.925	3.050	875
SGP Salud	36.062	28.279	7.783
SGP Agua potable	58	40	18
Recursos del crédito	21.015	18.288	2.727
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	240.777	157.936	82.841
TOTAL	**372.300**	**276.922**	**95.377**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, las exigibilidades sumaron $276.922 millones representados en reservas presupuestales (59%), otras exigibilidades (17,8%) y recursos de terceros (3,6%) la mayoría de las cuales correspondió a recursos de crédito y diferentes al SGP de los sectores de salud y otros sectores de inversión.

El cruce de saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2020 presentó un superávit neto de $95.377 millones.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, según ejecuciones presupuestales, a 31 de diciembre de 2020 los ingresos recaudados fueron $1,29 billones; al restarle los gastos pagados ($1,17 billones) se obtienen los recursos mínimos existentes en tesorería al cierre de 2020 ($118.293 millones) cifra menor que el valor de las disponibilidades reportadas en el cierre de tesorería, indicando que no se presentan problemas de liquidez

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[9] y SGR[10]).

[9] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[10] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los

- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[11].
- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras[12]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 55%.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Tabla 13

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	594.293	384.620
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	634.709	425.036
1.2 Vigencias futuras	40.416	40.416
2. Gastos de funcionamiento	132.686	130.917
3. Gastos recurrentes		81.418
4. Ahorro operacional (1-2-3)	461.607	172.286
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	328.023	542.645
5.1 Total saldo de la deuda	395.377	395.377
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	67.354	67.354
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		214.621
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	23.587	23.587
6.1 Total de intereses de la deuda	23.587	23.587
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	14%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	55%	141%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago indica que el departamento tendría ahorro operacional positivo pero menor en comparación con el calculado conforme a la Ley 358/97. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo

asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

[11] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

[12] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación[13].

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Considerando que el Departamento del Atlántico se clasificó en primera categoría para la vigencia 2020, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 617 de 2000, la entidad territorial debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento máximo en 55%, en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Durante la vigencia 2020 la relación fue del 27%. Es decir 28 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en el artículo 4° de la Ley 617/00.

El indicador mantuvo el mismo valor de 2019.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	271.768	264.101	-4%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	74.196	70.372	-7%
3. Relación GF/ICLD	27%	27%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	55%	55%	
5. Diferencia	**-28%**	**-28%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los organismos de control los cuales estuvieron dentro del límite establecido en la Ley 617 de 2000.

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**5.556**	**5.942**
Remuneración diputados	2.411	2.556
Gastos diferentes a la remuneración	1.447	1.534
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.698	1.852
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.411	2.556
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.447	1.534
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.772	1.879
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**0**	**0**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[13] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA
valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.282	6.723
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	8.075	8.088
3. Diferencia	**-1.793**	**-1.364**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal del departamento señala que en 2020 debió realizar transferencias al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales – FONPET por $10.818 millones, distribuidos entre $8.091 millones correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación y $2.965 millones del impuesto de registro y anotación; ello, teniendo en cuenta que se cumplió el modelo de administración financiera de que trata el Decreto 055 de 2009. Para la vigencia 2019 la reducción de aportes por concepto de ingresos de libre destinación e impuesto de registro por cumplir con los requisitos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es del 67%.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET
valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	13.365	10.818
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	13.875	11.056
2.1. 10% de ICLD	9.834	8.091
2.2. 20% de registro	4.040	2.965
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-510**	**-238**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas Adoptadas por Cuenta de la Crisis del Covid-19

En el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia coronavirus COVID-19 promulgada por el Gobierno Nacional, el Departamento del Atlántico estableció como estrategia para su prevención, contención y atención la reorientación de los ingresos identificando aquellos recursos corrientes y del balance disponibles que no tuviesen compromisos y que en las vigencias anteriores no contaban con un proyecto establecido y por lo tanto no se ejecutaron (por ejemplo, el 1% para medio ambiente).

Adicionalmente, recursos que, por el cumplimiento del ahorro pensional por parte del Departamento del Atlántico no se han requerido utilizar como lo es la provisión del 20% de las estampillas, teniendo en cuenta que se tienen financiadas las pensiones de la vigencia 2020 y las asignaciones disponibles para atender los compromisos del programa de saneamiento fiscal y financiero.

Se priorizó el gasto para invertir en la infraestructura de hospitales, en dotación de reactivos, para ayudar a la población atlanticense mediante mercados y construcción de albergues, así como también para el suministro de elementos de protección, bioseguridad y complementarios para los organismos de seguridad, justicia y atención a emergencias y/o desastres.

2. Estructura Financiera

Al cierre de 2020 el Departamento del Atlántico presentó una tendencia a la baja de los ingresos corrientes, especialmente en los ingresos de recaudo propio, que no fue suficiente para contrarrestar el crecimiento de los recursos del balance (especialmente los recursos de financiación procedentes de recursos de crédito). Sin embargo, los ingresos percibidos le permitieron no sólo financiar el déficit fiscal, sino obtener un resultado presupuestal positivo.

En 2020 la firma Fitch Ratings mantuvo la calificación nacional de largo plazo en AA+ con perspectiva estable, destacando la dependencia baja sobre las transferencias nacionales, la dinámica positiva de sus ingresos fiscales, el control sobre su estructura de gastos, y la solidez de los pasivos y la liquidez.

Para el Departamento del Atlántico, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente fue considerable debido a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

La dinámica de los gastos, tanto funcionamiento como inversión, tuvo tendencia general a la baja, influenciada por los menores ingresos de recaudo propio ante las implicaciones financieras de la pandemia, y por el ciclo político presupuestal.

3. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución en 2020 por $126.697 millones y que correspondían a recursos de Libre Destinación (11,7%), recursos del SGP de Destinación Específica (19,4%) y otros recursos de destinación específica diferentes al SGP (69,8%).

En la vigencia 2020 la entidad obligó el 65,2% de dichas reservas se habían obligado.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	187.212	126.697
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.364	1.082
(-) Ejecutadas por inversión	169.249	81.517
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**16.599**	**44.098**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales son coincidentes entre el acto administrativo y el reporte al FUT.

4. Provisión del Pasivo Pensional

Según la información registrada en el Formulario Único Territorial –FUT, en la vigencia 2020 la Entidad aportó $10.818 millones al FONPET, lo que significó una disminución del 20% respecto de la vigencia anterior. Adicionalmente realizó desahorros por $39.230 millones.

5. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en

línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[14].

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento del Atlántico registraron ingresos distintos al SGR por $522.330 millones, equivalentes al 40,5% de los ingresos del departamento, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit estimado en $44.300 millones, continuando con la tendencia de los últimos años (Tabla 19). Nueve de las entidades arrojaron déficit y la otra entidad no reportó información de ingresos y gastos.

En su orden los mayores déficits fiscales se presentaron en la ESE Hospital Niño Jesús de Barranquilla, el Instituto de Tránsito del Atlántico y la ESE Hospital Universitario CARI.

Visto por tipo de EDS, las entidades con funciones de gobierno tanto los Establecimientos Públicos y Otros ($16.204 millones), como las empresas generaron déficit ($28.097 millones). A nivel agregado, no se encontró una correlación entre tamaño de la entidad descentralizada por nivel de ingresos y resultado fiscal.

Así, desde la perspectiva del resultado fiscal, son las Empresas Sociales del Estado las que representan riesgos más significativos para la Gobernación.

En seis entidades el déficit fiscal tiene una tendencia recurrente: la Empresa Departamental de Juegos de Suerte y Azar, el Instituto Departamental de Recreación y Deportes del Atlántico (INDEPORTES ATLANTICO), y cuatro hospitales: Hospital Niño Jesús de Barranquilla, Hospital Departamental de Sabanalarga, Hospital Departamental Juan Domínguez Romero de Soledad, y Hospital Universitario CARI (Tabla 19).

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE LOTERIA Y APUESTAS PERMANENTES DEL ATLANTICO - EN LIQUIDACION	0	0	0	0%
EMPRESA DEPARTAMENTAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR	-274	-176	-148	0%
E.S.P. ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO ARCOS S.A.	6	69	-19	0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA	-3.115	-5.575	-4.627	2%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL JUAN DOMINGUEZ ROMERO DE SOLEDAD	-5.994	-4.256	-2.996	1%
E.S.E. HOSPITAL NIÑO JESUS - BARRANQUILLA	-13.153	-11.593	-12.591	2%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO CARI	-7.821	-8.176	-7.715	3%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-30.350**	**-29.708**	**-28.097**	**7%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE TRANSITO DEL ATLANTICO	334	-15.399	-12.017	3%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACIÓN Y DEPORTES DEL ATLÁNTICO - INDEPORTES ATLÁNTICO	-1.297	-110	-1.044	1%
UNIVERSIDAD DE ATLÁNTICO	8.401	13.644	-3.143	38%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**7.438**	**-1.866**	**-16.204**	**42%**
TOTAL GENERAL	**-22.912**	**-31.573**	**-44.300**	**49%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 53,5% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación, 10,2 puntos porcentuales más que en el año anterior, lo cual revela un grado de dependencia fiscal medio. Las entidades con niveles superiores al 40% (Tabla 20) fueron el Instituto Departamental de Recreación y Deportes del Atlántico (INDEPORTES ATLANTICO), la E.S.E Hospital

[14] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Universitario CARI, la Universidad del Atlántico, la E.S.E Hospital Departamental Juan Domínguez Romero de Soledad, y la E.S.P Acueducto Regional Costero Arcos S.A. Por tipo, la dependencia fiscal de las EDS con funciones de gobierno (56,5%) resultó superior a la exhibida por empresas (36,6%).

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
EMPRESA DE LOTERIA Y APUESTAS PERMANENTES DEL ATLANTICO - EN LIQUIDACION	0,0%	0,0%
EMPRESA DEPARTAMENTAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR	1,0%	0,0%
E.S.P. ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO ARCOS S.A.	41,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA	26,1%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL JUAN DOMINGUEZ ROMERO DE SOLEDAD	45,4%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL NIÑO JESUS - BARRANQUILLA	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO CARI	71,8%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**36,6%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DE TRANSITO DEL ATLANTICO	0,0%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACIÓN Y DEPORTES DEL ATLÁNTICO - INDEPORTES ATLÁNTICO	93,6%	0,0%
UNIVERSIDAD DE ATLÁNTICO	60,1%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**56,5%**	
TOTAL GENERAL	**53,5%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público, ninguna entidad reportó deuda ni calificación de riesgo vigente.

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $0,11 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, nueve de las entidades (90%) se encontraban cercanas al 0 (Tabla 21) y ninguna tenía problemas de liquidez al cierre de 2020.

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $152.386 millones, equivalentes al 29,2% del total de los ingresos del sector descentralizado. Las entidades con una mayor relación entre pasivos contingentes e ingresos fueron la ESE Hospital Universitario CARI, el Instituto de Tránsito del Atlántico, la ESE Hospital Departamental Juan Domínguez Romero de Soledad, y ESE Hospital Niño Jesús de Barranquilla (Tabla 21).

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos: 1 entidad registró margen Ebitda[15] positivo (el Instituto de Tránsito del Atlántico) y 6 negativo (la Universidad del Atlántico, la ESE Hospital Universitario CARI, la ESE Hospital Departamental Juan Domínguez Romero de Soledad, la Empresa Departamental de Juegos de Suerte y Azar, la ESE Hospital Niño Jesús de Barranquilla, y la ESE Hospital Departamental de Sabanalarga). Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[16]-, un total de 4 entidades cerró con indicador positivo (el Instituto Departamental de Recreación y Deportes del Atlántico (INDEPORTES ATLANTICO), el Instituto de Tránsito del Atlántico, la ESP Acueducto Regional Costero ARCOS S.A., la ESE Hospital Departamental de Sabanalarga y la Empresa Departamental de Juegos de Suerte y Azar) y 5 con negativo (la Universidad del Atlántico, la ESE Hospital Departamental Juan Domínguez Romero de Soledad, la ESE Hospital Niño Jesús de Barranquilla y la ESE Hospital Universitario CARI) (Tabla 21).

[15] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

[16] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

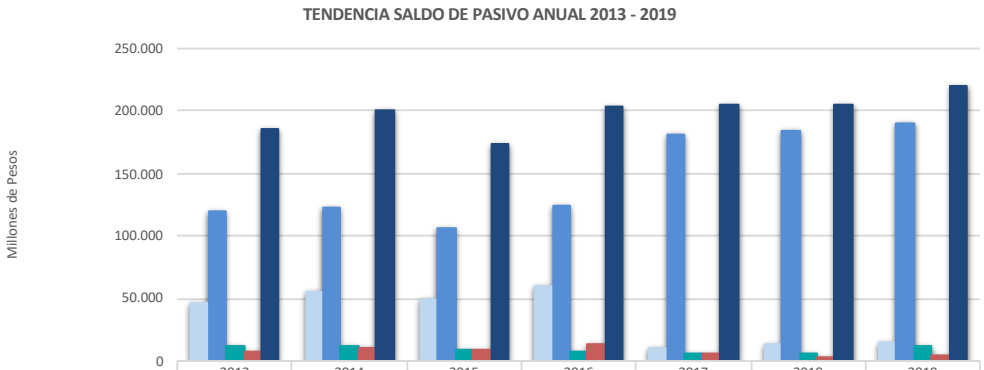
Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE LOTERIA Y APUESTAS PERMANENTES DEL ATLANTICO - EN LIQUIDACION	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
EMPRESA DEPARTAMENTAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR	0,1	0,2	0	7%	-61%
E.S.P. ACUEDUCTO REGIONAL COSTERO ARCOS S.A.	1,8	0,1	0	-11%	N.D.
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SABANALARGA	0,0	0,4	6.395	10%	-2%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL JUAN DOMINGUEZ ROMERO DE SOLEDAD	0,0	1,7	5.246	Patrimonio negativo	-88%
E.S.E. HOSPITAL NIÑO JESUS - BARRANQUILLA	0,0	1,0	31.551	Patrimonio negativo	-58%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO CARI	0,0	2,1	89.534	Patrimonio negativo	-164%
SUB TOTAL EMPRESAS			**132.727**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE TRANSITO DEL ATLANTICO	0,4	0,1	14.627	15%	64%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACIÓN Y DEPORTES DEL ATLÁNTICO - INDEPORTES ATLÁNTICO	0,1	0,3	0	13%	N.D.
UNIVERSIDAD DE ATLÁNTICO	0,0	1,0	5.033	Patrimonio negativo	-772%
TOTAL GENERAL			**152.386**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

5.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de $29.336 millones, que no obstante mostró una disminución del 32,83% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido creciente.

Gráfico 4
PASIVOS EMPRESAS DEL ESTADO

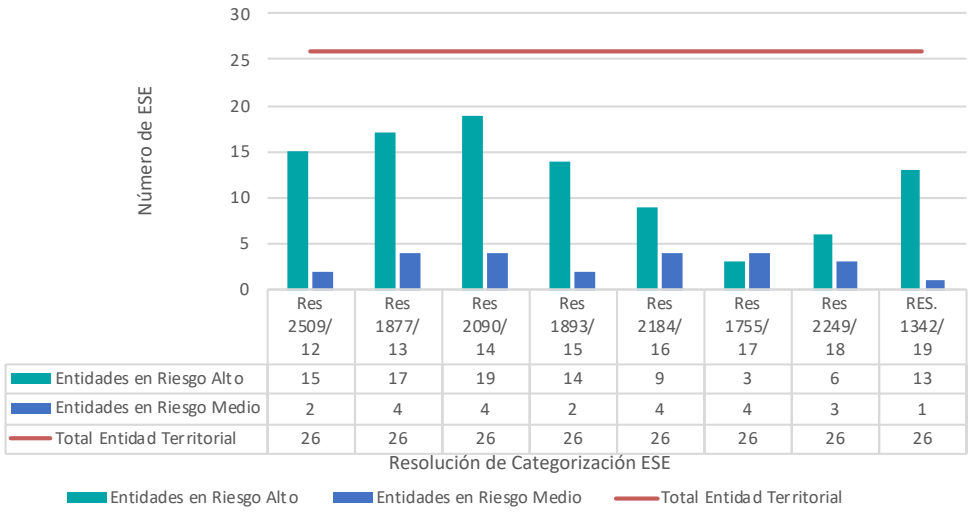


	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SERVICIOS PERSONALES	45.717	55.126	49.131	59.486	10.261	13.715	15.302
CUENTAS POR PAGAR	120.202	122.042	106.738	124.065	181.671	183.651	189.260
PASIVOS ESTIMADOS	11.813	11.639	8.560	7.435	6.172	5.621	11.419
OTROS PASIVOS	8.050	10.949	8.485	13.015	6.685	2.603	4.194
TOTAL DEL PASIVO	185.782	199.756	172.914	204.001	204.790	205.589	220.175

Fuente: SIHO Sistema de Información Hospitalaria

Frente al riesgo de las ESE, tiene 1 en programa de saneamiento fiscal y financiero, 1 en trámite de viabilidad de la Resolución 2249 de 2018. A su vez la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 13 estaban en riesgo alto, 1 en riesgo medio y 10 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

Gráfico 5
RIESGO EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO



Fuente: Resoluciones de Categorización del Ministerio de Salud y Protección Social

6. Pasivos Contingentes[17]

El Departamento del Atlántico reportó a 31 de diciembre de 2020, 2.695 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por $835.469 millones. Al compararla con la información reportada a 2019, se evidencia una reducción de 119 procesos los cuales generaron un aumento de $26.097 millones en el monto de las pretensiones.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	2	4	2.550	62.566	0%	7%
Acción de Cumplimiento	3	6	0	0	0%	0%
Acción Popular	5	8	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	110	132	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	16	19	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	2057	1899	515.746	473.047	64%	57%
Acción Contractual	21	24	23.243	37.838	3%	5%
Acción de Reparación Directa	400	395	193.127	192.712	24%	23%
Ejecutivo Contractual	2	2	951	951	0%	0%
Ejecutivo Singular	4	4	1.627	1.627	0%	0%
Ordinario Laboral	137	159	53.587	55.675	7%	7%
Administrativo de Cobro Coactivo	34	13	12.952	3.588	2%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	1	1	0	0	0%	0%
Otros	22	29	5.589	7.465	1%	1%
TOTAL	**2814**	**2695**	**809.372**	**835.469**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad

[17] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Así las cosas, los procesos legales se convierten en un factor de riesgo elevado para las finanzas departamentales siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Departamento de Atlántico fue calificado en Crítico-Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento del Atlántico riesgo alto para ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual la entidad no fue objeto de seguimiento. El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Atlántico ha adelantado la Primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual ha reportado $ 871 millones por concepto de deuda y fuentes de financiación disponibles por $ 13.368 millones, razón por la cual no ha sido objeto de cofinanciación por parte de la Nación. No obstante, lo expuesto, en la vigencia 2021 el Departamento del Atlántico presentó un alcance a la información reportada en Primera Fase argumentando principalmente errores atribuibles al proceso de auditoría que fue adelantado por la administración anterior. La Dirección General de Apoyo Fiscal procederá con el respectivo concepto una vez sean allegados los documentos definitivos con base en los cuales se hará la evaluación del esfuerzo fiscal y la determinación de cofinanciación nuevamente.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020 el Departamento de Atlántico recaudó ingresos por $1,29 billones, lo que significó una reducción del 8% en términos reales con respecto a la vigencia 2019. El 83% del total correspondió a recursos corrientes recaudados en el periodo analizado, mientras que el 17% a recursos del balance (1 puntos porcentual menos que lo evidenciado en 2019). El descenso de todos los ingresos demuestra los efectos de la pandemia del Covid-19 en las finanzas departamentales. El total de ingresos recaudado fue equivalente al 90% del presupuesto definitivo.

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron $1.17 billones en la vigencia 2020, monto inferior en 16% real frente a lo registrado al mismo periodo de la vigencia anterior. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 86,3%. La caída de los egresos se explicó por la disminución general de los gastos (inversión y funcionamiento). El servicio de la deuda registró un incremento del 13% con respecto a la vigencia 2019.

Los compromisos de gastos en la vigencia 2020 superaron los ingresos efectivamente recaudados, con lo cual se generó un déficit fiscal por $12.199 millones, monto inferior al registrado en la vigencia 2019, producto de la sustancial contracción de la formación bruta de capital fijo que significó una disminución del déficit de capital, de tal forma que la disminución de los ingresos de recaudo propio no significó un desequilibrio fiscal para el periodo analizado. Al tener en cuenta los recursos del balance, la venta de activos y el endeudamiento neto el departamento registró un resultado presupuestal positivo de $118.293 millones, potenciando la situación positiva presentada en la vigencia 2019.

En el 2020 la administración central del Departamento cumplió con los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617/00 para el sector central y los organismos de control.

De acuerdo con la información financiera obtenida, para realizar el presente análisis y aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2021. No obstante, este resultado se ve afectado con una estimación más realista de la capacidad de endeudamiento que excluya los recursos del balance de los ingresos, que incluya otros gastos recurrentes y que incorpore al saldo de la deuda el pasivo no financiero de vigencias anteriores al 2020.

En 2020 la firma Fitch Ratings mantuvo la calificación nacional de largo plazo en AA+ con perspectiva estable, destacando la dependencia baja sobre las transferencias nacionales, la dinámica positiva de sus ingresos fiscales, el control sobre su estructura de gastos, y la solidez de los pasivos y la liquidez.

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento del Atlántico registraron ingresos distintos al SGR por $522.330 millones, equivalentes al 40,5% de los ingresos del departamento, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Los procesos legales se convierten en un factor de riesgo elevado para las finanzas departamentales siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.108.479**
INGRESOS CORRIENTES	**1.064.953**
Tributarios	466.179
No Tributarios	173.892
Transferencias	424.881
GASTOS (sin financiación)	**1.120.679**
GASTOS CORRIENTES	**936.995**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	168.369
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	15.389
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	385
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	732.517
Intereses y Comisiones de la Deuda	20.336
BALANCE CORRIENTE	**127.957**
INGRESOS DE CAPITAL	**43.527**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**183.683**
BALANCE DE CAPITAL	**-140.157**
BALANCE TOTAL	**-12.200**
FINANCIACIÓN	**130.493**
Endeudamiento Neto	**-49.634**
Desembolsos	0
Amortizaciones	49.634
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	180.127
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.288.606
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.170.313
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**118.293**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	126.697
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	82.599
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**44.098**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento tiene una población de 2.180.976 habitantes, 74% urbana y el restante 26% rural. Los habitantes entre 15 y 59 años representan el 60% del total departamental1. El PIB alcanzó los $38.3 billones, los reglones de la economía que más se destacan son en su orden comercio (17%), administración pública (17%) y manufactura (15%) muy ligados a la vocación portuaria, industrial y turística de la capital del departamento. Su economía aporta el 3.6% al PIB nacional y el PIB per cápita como porcentaje del Nacional es del 103%

Como consecuencia de la pandemia el comercio exterior en toda la región tuvo en 2020 una caída simultanea de las exportaciones y de las importaciones las cuales se redujeron el 31,5% y 11,6% respectivamente. La producción del sector real se mantuvo en descenso desde febrero, aunque para el cuarto trimestre presentó una caída menor por la leve recuperación del sector químico.

La inflación en 2020 en las ciudades de la Región Caribe cayó hasta 1,37%, como efecto de la pandemia que ha debilitado la demanda, puntualmente en Cartagena esta alcanzó 0.35%, mostrando un leve repunte al cierre del año 2020.

La tasa de desempleo se situó en 12.2%, la más baja del país en el último trimestre de 2020 aunque significativamente mayor al 5% reportado al finalizar 2019, la tasa de informalidad alcanzó el 56.4% este indicador sí es mayor a la media nacional (49%). En 2020 el índice de pobreza monetaria se ubicó en 52.7% superior al nacional (42%), en igual sentido la pobreza extrema aumentó significativamente pasando de 30.212 ciudadanos en esta condición en 2019, a 128.277 en 2020.

De acuerdo con el DNP, la cobertura de educación media departamental (99.7%) es superior al promedio nacional (92.3%), caso contrario a de la cobertura de acueducto (78% vs. 86%)[2]; en salud la cobertura del régimen subsidiado (98.6%) fue apenas inferior a la nacional (98.9%).

La vigencia 2019 se caracterizó por un leve incremento en los ingresos (2%) que estuvo acompañado de una importante expansión en el gasto particularmente el de inversión (10%), hecho que logro aumentar el nivel de ejecución en el marco de la anualidad. Se contabilizó un superávit por $66.611 millones.

Las nuevas fuentes de ingresos como el SGR así como el desahorro programado del FONPET, han traído recursos frescos a la entidad territorial con lo que se ha logrado financiar más inversión y parte de las mesadas pensionales. Los ingresos de generación propia, particularmente el impuesto de consumo de cerveza cayó de manera significativa, esta al ser la principal renta de este tipo, debe motivar al departamento a diseñar estrategias de fiscalización y recaudo que activen otras y puedan disminuir esta dependencia.

La inversión se mantiene como el principal rubro de gasto (83%), aunque de esta alrededor del 20% solamente se destina a formación bruta de capital, en parte a que la mayoría es financiada con cargo a los recursos de transferencia (SGP), que tienen por ley destinaciones específicas. En 2019 los Gastos de funcionamiento lograron ajustarse al indicador de ley 617/00 no así la transferencias a la asamblea que como se ha señalado supera el límite legal. El saldo de deuda a 31 de diciembre fue de $138.482 millones.

[1] Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el departamento la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.

[2] Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP, disponible en https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Caracterizacion-Regional.aspx

Desde la perspectiva del sector descentralizado, este contabilizó un déficit aproximado de $119.514 millones; las entidades con mayor saldo negativo fueron el Hospital Universitario del Caribe, preocupante, la Clínica de Maternidad Rafael Calvo y la Universidad de Cartagena.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional y administrativa del departamento se encontraba conformada de la siguiente manera:

1. Despacho del Gobernador
2. Secretarías Privada, General, Salud, Infraestructura, Hábitat, Hacienda, Victimas y Derechos Humanos, Educación, Minas y Energía, del Interior, Agricultura, Planeación y Transito
3. Direcciones de Desarrollo Social, Apoyo para el Sur de Bolívar, Administrativa de Talento Humano, Administrativa de logística, Administrativa de Gestión Institucional, Asesoría Legal, Aseguramiento y Prestación de Servicios, Vigilancia en Salud, Servicios Públicos y Saneamiento Básico, Ambiente, Vivienda, Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Ingresos, Análisis y Control, Legal, Talento humano, Seguridad y Convivencia, Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Proyectos y de Desarrollo Económico.

En el nivel central existían 620 cargos nombrados en propiedad, con un costo de $62.325 millones. Por nivel el 10% de la planta correspondía al nivel directivo, 6% al asesor, 35% al profesional, 24% al técnico, y 25% al asistencial. Teniendo en cuenta el tipo de vinculación el 78% de los cargos eran de carrera administrativa, 18% de libre nombramiento y remoción, el 2% temporales y el 1% del periodo.

Las órdenes de prestación de servicios, relacionadas con el cumplimiento de tareas asociadas al Funcionamiento e Inversión, llegaron a $32.2.19 millones. Por su parte, la planta docente estaba conformada por 11.525 personas distribuidas de la siguiente manera: Directivos 4%, docentes 88% y personal administrativo 8%.

En su estructura de orden descentralizado, el Departamento cuenta con 12 entidades descentralizadas: 5 empresas sociales del estado, 2 empresas industriales y comerciales del estado, 4 establecimientos públicos y 1 institución de educación superior.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DE BOLIVAR S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
LOTERIA DE BOLIVAR LA MILLONARIA DEL CARIBE	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E. CLINICA DE MATERNIDAD RAFAEL CALVO C.	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LA DIVINA MISERICORDIA DE MAGANGUE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA - SIMITI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES.	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUCION UNIVERSITARIA BELLAS ARTES Y CIENCIAS DE BOLIVAR	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE BOLIVAR	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

El Departamento de Bolívar recaudó ingresos diferentes al SGR por $1,34 billones, de los cuales 97% provino de recaudos efectivos de la vigencia y 3% correspondió a recursos de vigencias anteriores (recursos del balance). Con este resultado, se

contabilizó una contracción real del 11% frente a 2019. Tal resultado estuvo determinado por tres factores, 1) la caída en los ingresos tributarios asociada a la disminución en el recaudo de los Impoconsumos, atribuible a su vez a las medidas de aislamiento, 2) la contracción de los recursos del balance por el aumento en los compromisos en 2019 lo que disminuyó el superávit disponible para 2020, y 3) por que en la vigencia no se presentaron desembolsos provenientes de los recursos del crédito.

De conformidad con la siguiente tabla, el departamento mantiene su dependencia de fuentes externas, y especialmente de las Transferencias nacionales que alcanzan el 64% del recaudo, tal situación se profundizó en 2020 en donde los recursos de generación propia debido a la coyuntura derivada de la pandemia se contrajeron, mientras que los provenientes de fuentes exógenas aumentaron.

Los otros recursos de capital provenientes en su mayoría del desahorro del FONPET ($138.987 millones) se ubicaron en 2020 como la tercera fuente de ingresos del departamento. Se resalta que esta trasferencia se da gracias al nivel de aprovisionamiento logrado por el Departamento de su pasivo pensional y que en virtud de la Ley 549/99 hoy permite financiar este gasto corriente inflexible y de paso mejorar el perfil del indicador de racionalidad del gasto.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	416.042	308.887	-27%	28%	23%
Transferencias	770.119	855.131	9%	52%	64%
Ingresos de capital	293.625	179.990	-40%	20%	13%
Desembolsos del crédito	24.000	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	80.295	39.332	-52%	5%	3%
Otros[1]	189.330	140.658	-27%	13%	10%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.479.785**	**1.344.008**	**-11%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios del Departamento de Bolívar se vieron fuertemente afectados por las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad, cierre de restaurantes, bares, playas entre otros por lo que los impoconsumos (cerveza, licores, Cigarrillos y Tabaco) principal renta tributaria de la entidad cae en el agregado 24%, en el detalle se observa que la cerveza se contrajo 21%, licores 29% y cigarrillos y Tabaco 33%. Por las razones explicadas, estas reducciones han afectado la disponibilidad de los recursos, disminuyendo la autonomía presupuestal y obligando al Departamento a buscar fuentes alternativas para financiar el gasto. Esta coyuntura ha revelado la sensibilidad de las rentas propias de los departamentos.

En un contexto de cuarentenas y reducción del turismo entre otras restricciones de movilidad, el recaudo por sobretasa a la gasolina también se redujo (25%) así como el de vehículos automotores (1%). El impuesto de registro y anotación, indicador del mercado inmobiliario también se contrajo fuertemente (32%). Las estampillas por su parte cayeron (32%) como muestra de una baja dinámica contractual, que también podría ser explicada por el ciclo político del gasto que se caracteriza por baja ejecución en el primer año de los gobernantes periodo durante el cual se está aprobando el plan de desarrollo por el que fue elegido.

El aumento en los otros ingresos tributarios se explica por el crecimiento de la contribución de contratos de obra pública, dicho recaudo alcanza el 88% de esta fuente. Este fue el único ingreso propio que aumentó, pero por representar solo el 7% del total de los tributarios su impacto en el agregado es limitado.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	197.382	152.997	-24%	62%	59%
Cerveza	152.985	122.307	-21%	48%	47%
Licores	14.663	10.511	-29%	5%	4%
Cigarrillos y tabaco	29.733	20.179	-33%	9%	8%
Registro y anotación	31.158	21.382	-32%	10%	8%
Vehículos automotores	16.522	16.426	-2%	5%	6%
Estampillas	51.517	35.558	-32%	16%	14%
Sobretasa a la gasolina	21.588	16.508	-25%	7%	6%
Otros impuestos	2.261	17.484	661%	1%	7%
TOTAL	**320.428**	**260.355**	**-20%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición de los ingresos propios varió frente a las vigencias anteriores, aunque las tres rentas más representativas siguieron siendo en su orden, Participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio licores y alcoholes (59%), Estampillas (14%), y Registro y Anotación (8%).

Los Ingresos de capital cayeron (40%) y ahora representan solo el 13% del total, se espera que en la medida en que se presenten nuevos desembolsos del crédito esta fuente de ingresos recupere relevancia.

Por otra parte, los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías presupuestados para el bienio 2019-2020 suman $922.726 millones, de los cuales la mayor parte (38%) corresponde al Fondo de Compensación Regional, seguido del Fondo para la Paz, el Fondo de Desarrollo Regional, Ciencia y Tecnología y las Asignaciones directas y/o compensaciones (Tabla 4).

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	922.726	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.135	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	29.706	3%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	94.856	10%
Fondo de Desarrollo Regional	211.664	23%
Recursos para la Paz	239.223	26%
Fondo de Compensación Regional	346.142	38%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**922.726**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De manera general los ingresos del Departamento en 2020 decrecieron como resultado de la contracción en los impuestos al consumo, muy golpeados por las medidas de aislamiento y restricción a la movilidad, a pesar del aumento en las transferencias del orden nacional se consolidó una caída del 11%. Este resultado muestra la alta sensibilidad de las rentas de los departamentos a los cambios en las dinámicas del consumo.

2. Gastos

En 2020 el gasto ejecutado por el departamento con fuentes diferentes al SGR totalizó $1,1 billones, lo que significó una caída del 19% frente a 2019, al respecto se pueden mencionar dos elementos que explican dicho resultado, el primero y más evidente asociado a la necesidad de aplazar gasto flexible en una coyuntura de incertidumbre derivada de la pandemia, lo que ha impactado el nivel de ejecución y por otro lado, un aspecto más común en los primeros años de las nuevas administraciones territoriales, que se caracteriza por una baja inversión en la medida en que los planes de desarrollo están en un periodo de aprobación (ciclo político del gasto).

Tal como se observa en el agregado, la inversión sigue liderando los compromisos (84%), seguido del funcionamiento (14%) y el servicio de la deuda (2%), esta distribución se mantiene de los años anteriores y corresponde en su mayoría a compromisos financiados con el Sistema General de Participaciones, por ejemplo el gasto de educación corresponde al 65% del total de los compromisos del presupuesto de gasto y en su mayoría se destinan al pago de la nómina docente.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	216.471	166.290	-24%	15%	14%
Inversión	1.173.573	972.306	-18%	83%	84%
Servicio de la deuda	23.095	17.510	-25%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.413.139**	**1.156.106**	**-19%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento del Departamento de Bolívar (Tabla 6) sin incluir los de las Secretarías de Educación y de Salud, cayeron 26%, como consecuencia de menores compromisos en los gastos generales, de personal y trasferencia. Este hecho se explica por una menor necesidad de gastos en eventos, viáticos, pasajes, servicios públicos, cafetería, papelería, labores de apoyo, logística entre otros relacionados con el trabajo en virtualidad. Ahora bien, es probable que la necesidad de aplazar gasto flexible en una coyuntura de incertidumbre como la vivida en año anterior hubiese impulsado este resultado.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	62.517	55.154	-13%	32%	37%
Gastos generales	35.679	14.466	-60%	18%	10%
Transferencias	97.820	77.538	-22%	50%	53%
TOTAL	**196.015**	**147.158**	**-26%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión también se sacrificó y cayó 18% en el año, educación con el 79% del total de los compromisos y salud con el 8% fueron los sectores que mayores recursos captaron. En el agregado se observa que la formación bruta de capital se redujo un 46% mientras que los Gastos Operativos en Sectores Sociales 10%. Vías y otros sectores se contrajeron también 64% y 76%, respectivamente.

Al respecto se destaca que más allá del efecto de la pandemia la contracción en el gasto es común a los primeros años de los gobiernos locales por el fenómeno conocido como ciclo político del gasto. En ese sentido se espera que en el año 2021 ya con el plan de desarrollo aprobado y en plena ejecución, se dinamice el gasto y se retorne a la senda de crecimiento.

En la siguiente tabla se puede observar la contracción generalizada y que debe en 2021 cambiar la tendencia con el propósito de que con el gasto público se apoye la recuperación económica como medida contra-cíclica.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	715.002	772.478	6%	61%	79%
Salud	109.129	81.401	-27%	9%	8%
Agua Potable	25.504	20.458	-21%	2%	2%
Vías	28.685	10.375	-64%	2%	1%
Otros Sectores	200.534	48.843	-76%	17%	5%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	94.718	38.752	-60%	8%	4%
TOTAL	**1.173.573**	**972.306**	**-18%**	**100%**	**100%**

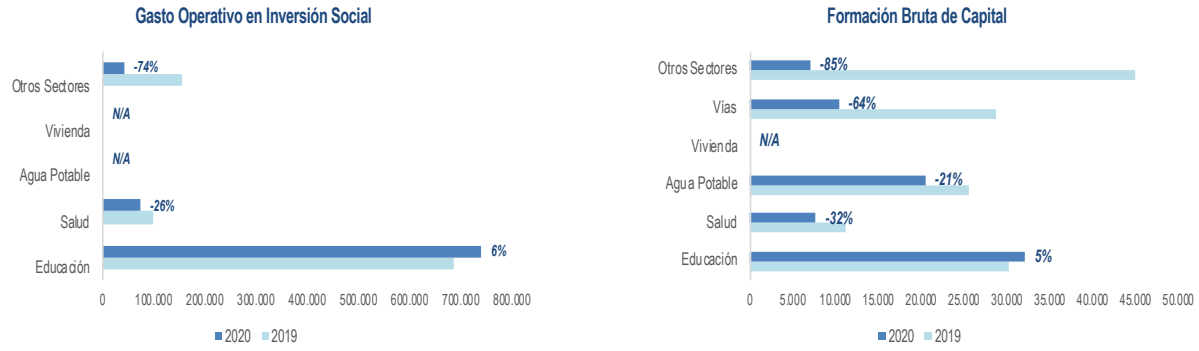
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por tipo de inversión los gastos operativos en sectores sociales alcanzaron $855.856 millones, mientras que la formación bruta de capital solo $77.698 millones. Se recuerda que los años precedentes de manera excepcional se construyeron escenarios deportivos para los Nacionales y Paranacionales en 2019, razón por la cual en 2020 cayó la Formación Bruta de Capital. En el gráfico esta tendencia la muestran Otros Sectores.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con cargo a recursos del SGR el Departamento reportó compromisos para el bienio 2019-2020 por $866.278 millones, todos orientados hacia la inversión. Para tener una idea del impacto de estos recursos en la dinámica del gasto, es importante destacar que el SGR representa cerca del 30% del total de la inversión con fuentes distintas, además que facilitan la financiación de sectores que tradicionalmente no se apalancan con el SGP:

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	866.278	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**866.278**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

En la vigencia 2020 el departamento no obtuvo nuevo desembolsos y amortizó deuda por $8.013 millones, de tal manera que a diciembre 31 la deuda pública ascendió a $130.469 millones (Tabla 9).

Sobre la calificación de riesgo de la deuda, Fitch Ratings afirmó "La calificación en escala nacional de largo plazo del Departamento de Bolívar en 'A+(col) y modificó la Perspectiva de la calificación a Negativa desde Estable. Al mismo tiempo bajó la calificación nacional de corto plazo a 'F1(col)' desde 'F1+(col)'. La Perspectiva Negativa de la calificación tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada del coronavirus. De acuerdo con el escenario de calificación de Fitch, el desempeño presupuestario y las métricas de endeudamiento de Bolívar se presionarán significativamente en el mediano plazo y podrían no ser compatibles con su calificación actual." Al respecto se recuerda que tal como lo muestra la Gráfica No 2, las amortizaciones de la deuda pública se concentran en los siguientes cuatro años.

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

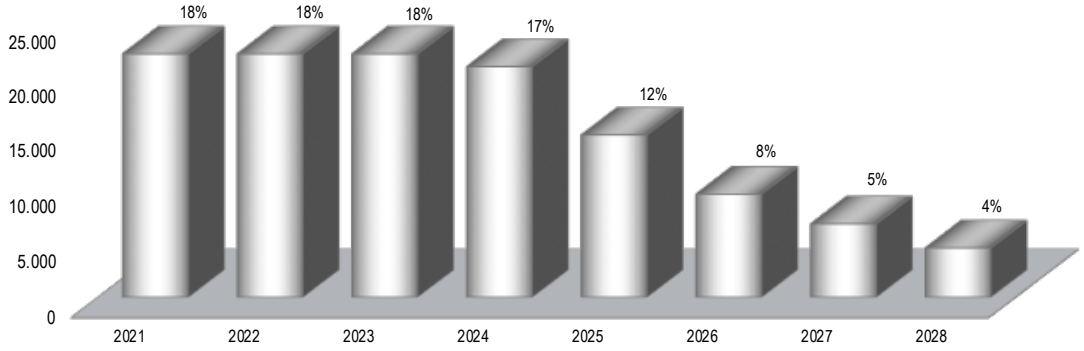
valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	138.482	130.469	100%	PESOS	DTF	4
Total Deuda Interna	**138.482**	**130.469**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**138.482**	**130.469**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De no contratarse nuevo endeudamiento se observa en el perfil de amortizaciones, que en los próximos 4 años se pagará el 71% de la deuda financiera pendiente, con lo cual el Departamento contaría con un cupo de nuevo endeudamiento bastante amplio superado este periodo.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Cabe anotar que las rentas en garantía de los créditos contratados han estado concentradas principalmente en el impuesto al consumo de cerveza y en la sobretasa a la gasolina y el ACPM, los cuales por la coyuntura del Covid-19 han tenido una reducción en su recaudo, hecho que supone al menos una atención adicional sobre la sostenibilidad de la deuda que ha sido reflejada por la opinión de la calificadora de riesgo.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 fueron superiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó superávit fiscal por $156.583 millones (Tabla 10). Ahora bien, los recursos del balance de vigencias anteriores que la entidad incorporó al presupuesto período, permitieron aumentar el superávit presupuestal hasta $187.902 millones. En 2020, este resultado se explica por dos razones, la primera y que es una constante, es la acumulación de los recursos del balance al cierre de cada vigencia y la segunda es una disminución en los compromisos en el año, particularmente por la disminución en la inversión en Formación Bruta de Capital explicada anteriormente.

Estos superávit elevados contravienen el principio de anualidad y lo señalado en la Ley 819/03, en ese sentido se hace necesario alinear los procesos presupuestales, de tesorería, de planeación y contractuales en la misma vigencia.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	24.918	132.375
Resultado balance de capital	-45.843	24.207
Déficit o superávit fiscal	**-20.926**	**156.583**
Financiamiento	**87.573**	**31.319**
Endeudamiento neto	7.277	-8.013
Recursos del balance	80.295	39.332
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**66.647**	**187.902**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se adiciona al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que para el bienio (2019-2020), el departamento incorporó ingresos por $922.726 millones del SGR para financiar compromisos de inversión por $866.278 millones, de tal forma que los recursos de regalías disponibles para continuar financiando los compromisos ascienden a $56.448 millones. (Tabla 11).

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	922.726
Total compromisos SGR	866.278
RESULTADO SGR	**56.448**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	94%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

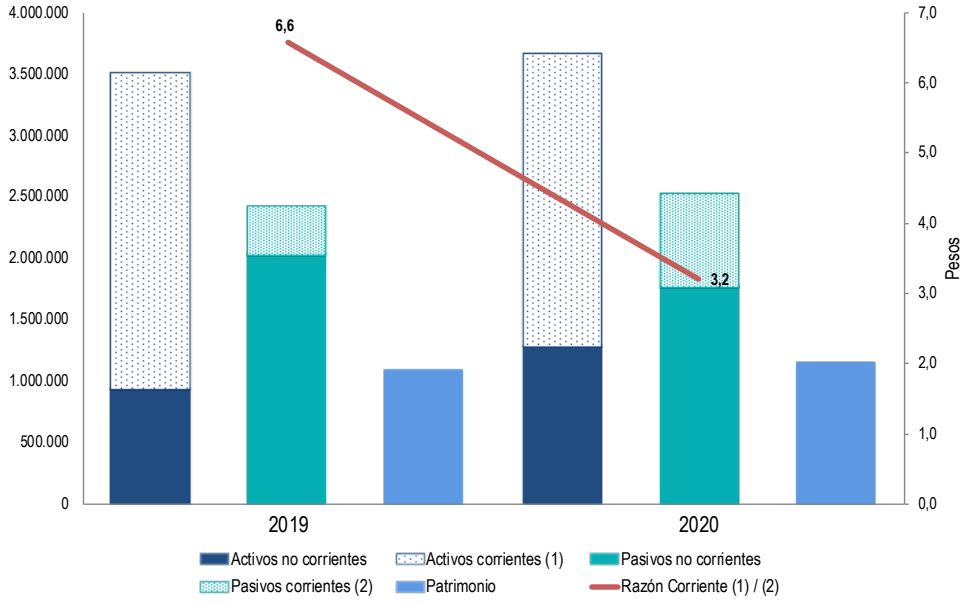
2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

A diciembre 31 de 2020 los activos totales del Departamento alcanzaron $3.6 billones, 3% superiores a los de 2019. El 38% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 24% por propiedad, planta y equipo, 19% cuentas por cobrar, 9% bienes de uso público, 8% efectivo equivalente a dinero y 1% a inversiones.

Los activos corrientes definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, cayeron 9%, mientras que los no corrientes aumentaron 35%.

Por su parte los pasivos totales sumaron $2.5 billones y crecieron 2% frente a 2019. El 56% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados, 27% por cuentas por pagar, 11% por provisiones, 5% a préstamos por pagar. Del total, el 29% fue clasificado como corriente y 61% como no corriente. Tal situación denota un aumento en los compromisos de corto plazo como los préstamos por pagar que crecieron 2%.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 $3.2 de activo corriente por cada peso de pasivo corriente, $4.4 menos que en 2019 tal indicador si bien muestra una disminución en la capacidad del Departamento de atender sus obligaciones corrientes, muestra que los activos resultan aún más que suficientes para atender los compromisos de corto plazo. En ese sentido, el Departamento no está expuesto a problemas de liquidez, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año cuentan con el respaldo en activos corrientes.

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) se estimó en $574.065 millones. Se concentró principalmente en cuotas partes pensionales y en el cálculo actuarial de pensiones actuales.

Al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, creció 4%. De manera general no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera y comprometer la estabilidad de los resultados hasta hoy mostrados.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar la vigencia 2020, el departamento contaba con disponibilidades por $102.256 millones (Tabla 12). Esos recursos se encontraban depositados en caja y bancos (69%) y como depósitos fiduciarios (31%). El 64% de las disponibilidades eran Recursos con destinación específica, concentrados en los sectores de educación y salud del SGP; el 36% restante correspondía a dineros catalogados como de Libre destinación.

Por su parte, las exigibilidades ascendieron a $76.105 millones, representados en reservas presupuestales (13%), cuentas por pagar (87%). Por fuente de las exigibilidades el 52% a recursos correspondieron a destinación específica los cuales, de manera coherente con las disponibilidades, recayeron principalmente sobre recursos diferentes al SGP con destinación para sectores de inversión no tradicionales y salud, además del SGP educación, agua potable y salud, mientras que el 48% restante de las exigibilidades correspondió a recursos de libre destinación.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el departamento contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos en de inversión en 2021 por $26.151 millones, aumentando en más del 100% este indicador con respecto a 2019 coherente a su vez con los menores compromisos de gasto asumidos durante el año.

Para tener una dimensión de esta resultado, el excedente en 2020 resultó equivalente al 2% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**36.657**	**36.154**	**503**
De destinación específica	**65.598**	**39.951**	**25.647**
SGP	31.606	18.547	13.059
SGP Educación	9.559	6.866	2.694
SGP Salud	21.373	11.682	9.691
SGP Agua potable	674	0	674
Recursos del crédito	5	0	5
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	33.987	21.404	12.583
TOTAL	**102.256**	**76.105**	**26.151**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

De conformidad con la Ley 358 de 1997 a continuación se presentan los resultados basados en información con corte a diciembre de 2020. Se aclara que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[3] y SGR[4]).

- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[5].

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras[6]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 27% (Tabla 13)

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente[7].

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 5% y 243%, respectivamente (Tabla 12). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenían más de un año de causación[8].

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario positivo de $199.872 millones, sin incluir recursos del SGR, evidencia la existencia de garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

---

[3] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

[4] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

[5] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

[6] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías

[7] Cuando una entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

[8] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	399.533	281.078
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	399.533	281.078
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	126.149	112.680
3. Gastos recurrentes		16.713
4. Ahorro operacional (1-2-3)	273.384	151.685
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	108.517	682.612
5.1 Total saldo de la deuda	130.469	130.469
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	21.952	21.952
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		574.095
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	7.480	7.480
6.1 Total de intereses de la deuda	7.480	7.480
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	5%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	27%	243%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Bolívar se clasificó en categoría primera y según la información reportada a través del FUT por la administración, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 42%, 13 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En 2020 al igual que en los años anteriores compromisos por $51.973 millones correspondientes a las mesadas pensionales se financiaron con cargo a los desembolsos del FONPET, en ese sentido se mantiene la recomendación para el Departamento de ser vigilante en las vigencias siguientes, pues esta transferencia puede disminuir y con ello el desembolso y la exigencia de gasto propio.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL[9]

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	215.768	174.343	-20%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	102.899	72.818	-30%
3. Relación GF/ICLD	48%	42%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	55%	55%	
5. Diferencia	**-7%**	**-13%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[9] EL indicador de Gasto de Funcionamiento de la Ley 617 de 2000 para la vigencia 2018 tuvo un error en el reporte y clasificación por parte de la entidad territorial, situación que fue aclarada posteriormente a la publicación del informe, dando un indicador por debajo del limite legal

Las transferencias a la Contraloría departamental superaron el límite legal establecido por la Ley 617/00. Ahora bien, hay que tener en cuenta que los gastos de estos órganos son inflexibles, en ese sentido existe una dificultad para su ajuste en un contexto de contracción de los ICLD.

Al respecto se hace necesario anotar que de conformidad con el artículo 5to del Decreto 678 de 2020 las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID 2019, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento no serán objeto delas medidas establecidas por el incumplimiento.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	5.135	5.803
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	5.826	4.707
3. Diferencia	**-690**	**1.095**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

En igual sentido la transferencia de la contraloría la de la Asamblea Departamental registró compromisos superiores al límite legal establecido tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 16
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**5.244**	**5.943**
Remuneración diputados	2.204	2.556
Gastos diferentes a la remuneración	2.303	2.617
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	737	771
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.411	2.556
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.447	1.534
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.772	1.879
Diferencia remuneración diputados	**-207**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**856**	**1.083**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

El cierre de 2020 mostró de nuevo superávit presupuestal, por lo que se sigue reiterando que se necesita una mejora en la administración de los recursos públicos hasta lograr los niveles de eficiencia que se requieren para ejecutar la mayor cantidad de recursos posibles en el marco de la anualidad.

Los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en el departamento fueron importantes y lograron cambiar la tendencia creciente del presupuesto hasta una contracción del 11%. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica en 2021.

Para el Departamento de Bolivar el efecto sobre los ingresos se concentró en la contracción de los impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) que en conjunto cayeron 24% esto como efecto de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son

claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020 que ha tendido efectos en el cálculo de los indicadores de responsabilidad fiscal mostrados en el informe.

El Decreto que aplica para las vigencias 2020 y 2021, le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por $15.299 millones y que correspondieron casi en su totalidad a gastos de inversión. De acuerdo con el reporte en el FUT, hasta diciembre 31 de 2020 la entidad había obligado únicamente el 31.6% de las reservas presupuestales constituidas en 2019, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario de $10.416 millones.

Tal situación corresponde a un rezago presupuestal no contemplado en la normatividad presupuestal territorial, se recuerda que el concepto de reservas expiradas, no existe para las entidades territoriales.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	48.386	15.299
(-) Ejecutadas por funcionamiento	87	0
(-) Ejecutadas por inversión	43.000	4.838
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**5.300**	**10.461**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tal como lo muestra la tabla, existen una desmejora en el objetivo de disminuir el rezago presupuestal, se recuerda que las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la ley 819 de 2003, establecen que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

2. Transferencias al FONPET

La información presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas por concepto de aportes al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET fueron de $6.752 millones. En esta oportunidad el Departamento hizo aportes superiores por $1.542 millones. De manera que el aporte excedió el valor esperado considerando que mediante Decreto 0913 de Junio de 2020, dadas las facultades otorgadas a las entidades territoriales mediante Decreto 678 de 2020, para adoptar estrategias en aras de reducir el impacto fiscal de la pandemia, el departamento reorientó $7.350 millones de estas fuentes de destinación específica para apalancar entre otros, los gastos de funcionamiento descubiertos por el descenso en los ingresos corrientes de libre destinación y programas de asistencia social necesarios por el efecto de la pandemia.

Tabla 18
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	20.780	6.792
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	27.686	5.250
2.1. 10% de ICLD	21.517	10.059
2.2. 20% de registro	6.169	2.540
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	7.350
2.5.1. 10% de ICLD	0	5.868
2.5.2. 20% de registro	0	1.482
3. Diferencia	**-6.907**	**1.542**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto a la provisión del pasivo pensional el Departamento de Bolívar ha logrado un cubrimiento del 81.8%, se recuerda que la meta establecida por la Ley 549 de 1999 es del 125% con un plazo máximo para el año 2029.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). A partir de 2015, para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

El sector descentralizado del Departamento de Bolívar obtuvo ingresos distintos al SGR en 2020 por casi $51.5048 millones (Tabla 18), los gastos por su parte $625.118 millones; esas magnitudes revelan la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial y frente a la prestación de servicios que ellas realizan en su nombre. El 45% de los ingresos y el 39% de los gastos correspondieron a la Universidad de Cartagena siendo el establecimiento público más relevante. Con respecto a las ESE se destacan el Hospital de Magangué y el Hospital Universitario del Caribe.

Manteniendo la tendencia de las últimas vigencias el sector descentralizado contabilizó un déficit de $125.577 millones; las entidades con mayor saldo negativo fueron En su orden Hospital Universitario del Caribe La Universidad de Cartagena y la Clínica de Maternidad Rafael Calvo (Tabla 19).

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. AGUAS DE BOLIVAR S.A.	-4.594	-4.316	-1.512	0%
LOTERIA DE BOLIVAR LA MILLONARIA DEL CARIBE	0	-636	-168	0%
E.S.E. CLINICA DE MATERNIDAD RAFAEL CALVO C.	-20.704	-26.349	-29.344	2%
E.S.E. HOSPITAL LA DIVINA MISERICORDIA DE MAGANGUE	568	-225	2.561	11%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN	2.205	1.407	-3.567	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA - SIMITI	-234	0	0	0%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE	-85.300	-66.496	-61.817	7%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-108.060**	**-96.615**	**-93.847**	**22%**

Continuación tabla 19 Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	0	0	0	0%
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES.	0	0	0	0%
INSTITUCION UNIVERSITARIA BELLAS ARTES Y CIENCIAS DE BOLIVAR	625	747	-557	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE BOLIVAR	-2.175	-2.669	-1.823	1%
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	-25.380	-20.976	-29.350	20%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-26.930**	**-22.899**	**-31.731**	**22%**
TOTAL GENERAL	**-134.990**	**-119.514**	**-125.577**	**44%**

Fuente: *CGR presupuestal, cálculos DAF*

En 2020 ninguna entidad descentralizada mostró superávit o equilibrio entre los ingresos y los gastos, situación que potencialmente se convierte en un riesgo fiscal para el sector central del Departamento,

La Tabla 20 muestra algunos indicadores derivados del análisis de la información contable y presupuestal disponible de las EDS. Nótese que dos EDS tienen patrimonio negativo, además pocas reportan el valor de los pasivos contingentes con lo que la incertidumbre sobre el estado financiero de estas entidades genera interrogantes a pesar de ser receptoras permanentes de recursos del nivel central y de representar un riesgo potencial para la salud fiscal del Departamento.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. AGUAS DE BOLIVAR S.A.	1,1	0,9	0	26%	N.D.
LOTERIA DE BOLIVAR LA MILLONARIA DEL CARIBE	0,3	0,3	0	-12%	-157%
E.S.E. CLINICA DE MATERNIDAD RAFAEL CALVO C.	0,0	0,6	0	-22%	-31%
E.S.E. HOSPITAL LA DIVINA MISERICORDIA DE MAGANGUE	0,0	0,6	0	5%	2%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN	0,0	0,7	468	16%	3%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA - SIMITI	0,0	0,2	0	1%	-3%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE	0,1	0,9	3.626	281%	0%
SUB TOTAL EMPRESAS			**4.094**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
INSTITUCION UNIVERSITARIA BELLAS ARTES Y CIENCIAS DE BOLIVAR	0,5	0,0	0	8%	-374%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE BOLIVAR	0,1	1,7	0	Patrimonio negativo	N.D.
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	0,3	0,2	0	3%	-273%
TOTAL GENERAL			**4.094**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presentado alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

4. Pasivos Contingentes

En 2020 se reportaron 939 procesos en contra, con pretensiones por $981.751 millones, significativamente menos que los más de $3 billones reportados en años anteriores. Se recuerda que esta información es relevante en la medida en que con ella se puede diseñar una estrategia de defensa judicial, así como iniciar la programación de la provisión de los recursos para atender la contingencia.

De los 939 procesos en contra solo 110 tenían una probabilidad mayor al 50% de ser perdidos por la entidad, con pretensiones acumuladas por $207 mil millones.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Departamento de Bolívar fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentró priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En el marco de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, en el mes de septiembre de 2019 la Dirección General de Apoyo Fiscal ordenó la medida correctiva de Suspensión de Giros, de los recursos transferidos con situación de fondos con componente de Prestación de Servicios a la PPNA y Acciones No POS, mediante la Resolución No. 4079 de 2019. Lo anterior con fundamento en los hallazgos reportados en el Informe de Auditoria 136 realizado por la Contraloría General de la Republica, a los recursos del Sistema General de Participación en el Departamento de Bolívar por medio del cual destacan hallazgos relacionados con: i) la contratación tardía del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC ii) pagos de medicamentos No POS (FANDHI 500 UI. FACTOR VII ANTIHEMOFILICO); iii) pagos de procedimientos a cargo de las EPS para el manejo de la Hemofilia efectuados con recursos SGP y otras fuentes, y vi) el consecuente daño al patrimonio del Estado estimado en $25.450 millones. En la vigencia 2019 la entidad territorial continúo con la ejecución de la medida correctiva. Conforme el Monitoreo de la vigencia 2019, el Departamento de Bolívar continuó con riesgo alto frente al componente de Prestación de Servicios.

El Departamento de Bolívar no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El sector descentralizado se consolidó como una amenaza a la salud financiera del nivel central de la Gobernación, ninguna entidad de las analizadas reportó un balance positivo en 2020. Esto impone una presión adicional para buscar alternativas orientadas a garantizar la sostenibilidad de estas, la prestación de los servicios al ciudadano y la no afectación del departamento.

- ✓ Se mantiene el rezago presupuestal en la medida en que a diciembre 31 de 2020 la entidad había obligado únicamente el 31.6% de las reservas presupuestales constituidas en 2019, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario de $10.416 millones.

- ✓ El SGR se mantiene como una fuente alternativa para financiar la inversión en los sectores no tradicionales (Educación y Salud). En el bienio (2019-2020), el departamento incorporó ingresos por $922.726 millones del SGR para financiar compromisos de inversión por $866.278 millones, de tal forma que los recursos de regalías disponibles para continuar financiando los compromisos ascienden a $56.448 millones.

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 fueron superiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó superávit fiscal por $156.583 millones. Ahora bien, los recursos del balance de vigencias anteriores que la entidad incorporó al presupuesto período, permitieron aumentar el superávit presupuestal hasta $187.902 millones. En 2020, este resultado se explica por dos razones, la primera y que es una constante, es la acumulación de los recursos del balance al cierre de cada vigencia y la segunda es una disminución en los compromisos en el año, particularmente por la disminución en la inversión en Formación Bruta de Capital.

- ✓ El departamento contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos en de inversión en 2021 por $26.151 millones, aumentando en más del 100% este indicador con respecto a 2019.

- ✓ Con respecto al gasto más allá del efecto de la pandemia se observó una contracción común a los primeros años de los gobiernos locales por el fenómeno conocido como ciclo político del gasto. En ese sentido se espera que en el año 2021 ya con el plan de desarrollo aprobado y en plena ejecución, se dinamice el gasto y se retorne a la senda de crecimiento.

- ✓ Los ingresos tributarios del Departamento de Bolivar se vieron fuertemente afectados por las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad, cierre de restaurantes, bares, playas entre otros.

- ✓ Por las razones explicadas, estas reducciones han afectado la disponibilidad de los recursos, disminuyendo la autonomía presupuestal y obligando al Departamento a buscar fuentes alternativas para financiar el gasto. Esta coyuntura ha revelado la sensibilidad de las rentas propias de los departamentos.

- ✓ En un contexto de cuarentenas y reducción del turismo entre otras restricciones de movilidad, el recaudo por sobretasa a la gasolina también se redujo (25%) así como el de vehículos automotores (1%). El impuesto de registro y anotación, indicador del mercado inmobiliario también se contrajo fuertemente (32%). Las estampillas por su parte cayeron (32%) como muestra de una baja dinámica contractual.

- ✓ En la vigencia 2020 el departamento no obtuvo nuevos desembolsos y amortizó deuda por $8.013 millones, de tal manera que a diciembre 31 la deuda pública ascendió a $130.469 millones (Tabla 9).

- ✓ Sobre la calificación de riesgo de la deuda, Fitch Ratings afirmó “La calificación en escala nacional de largo plazo del Departamento de Bolívar en ‘A+(col) y modificó la Perspectiva de la calificación a Negativa desde Estable. Al mismo tiempo bajó la calificación nacional de corto plazo a ‘F1fonpefonpet(col)’ desde ‘F1+(col)’.

- ✓ Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

- ✓ La inversión se mantiene como el principal rubro de gasto a pesar de la caída de las rentas. De esta solo el 12% se destina a formación bruta de capital.

- ✓ Las contingencias judiciales siguen representando un riesgo importante para la salud financiera del nivel central.

- ✓ Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 27%.

- ✓ Además de lo anterior, la existencia de un ahorro primario positivo, evidencia la existencia de garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.304.676**
INGRESOS CORRIENTES	**1.164.018**
Tributarios	260.355
No Tributarios	48.532
Transferencias	855.131
GASTOS (sin financiación)	**1.148.093**
GASTOS CORRIENTES	**1.031.643**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	147.158
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	19.132
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	5.539
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	855.856
Intereses y Comisiones de la Deuda	3.958
BALANCE CORRIENTE	**132.375**
INGRESOS DE CAPITAL	**140.658**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**116.450**
BALANCE DE CAPITAL	**24.207**
BALANCE TOTAL	**156.583**
FINANCIACIÓN	**31.319**
Endeudamiento Neto	**-8.013**
Desembolsos	0
Amortizaciones	8.013
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	39.332
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.344.008
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.156.106
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**187.902**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	15.299
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	4.838
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**10.461**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Boyacá hace parte de la región Central según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Está dividido en 123 municipios, que se agrupan en 12 provincias, adicionalmente tiene 2 resguardos indígenas y su superficie terrestre es de 23.189 km2.

Según los cálculos del DANE, a población de Boyacá representa el 2,7% del total nacional para 2018, con un total de 1.135.698 habitantes, el 59% se encuentra entre los 15 y los 59 años, lo que se traduce en una base fuerte de personas económicamente activas, esto representa un bono demográfico destacable para la productividad del Departamento. En 2020 la población sería de 1.2855.296. No obstante, cabe advertir que la población adulta sigue una tendencia de crecimiento moderada, en ese sentido, se presentan desafíos en asistencia social para este grupo etario.

En 2018 la principal actividad económica fue Comercio, hoteles y reparación, con el 18,8% del total; le siguieron Administración pública y defensa con el 13,1%, Industria manufacturera y Construcción. La caña panelera es el cultivo permanente más representativo (37,6%), seguido por plátano y yuca; y la papa, con el 65% es el cultivo transitorio más importante de Boyacá.

Al culminar la vigencia 2019 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, creció 7% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El recaudo tributario aumentó 10%; la mayor dinámica la mostraron Otros impuestos, Impuesto al consumo de licores, al consumo de cigarrillos y tabaco y Estampillas; los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2019 sumaron $183.994 millones.

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) aumentaron 9% real, reflejo principalmente de lo ocurrido en Inversión, que además de ser el rubro más importante (85% del total), creció 10%; los gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías sumaron $301.881 millones.

El saldo de la deuda pública al cabo de 2019 totalizó $132.175 millones, representativos de un aumento aproximado del 30% respecto al reportado en 2018. El 29 de mayo de 2020 Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Boyacá en 'AA(col)' y en 'F1+(col)', respectivamente. Al mismo tiempo modificó la Perspectiva desde Estable a Negativa.

Para Boyacá, un impacto prolongado como consecuencia de las medidas de contención de propagación de la pandemia por coronavirus y una recuperación económica más lenta que perdure hasta 2025 podría presionar aún más los recaudos impositivos. Si el Departamento presenta dificultades para reducir proactivamente su gasto o compensar los cada vez más débiles recaudos con mayores transferencias de órganos superiores de gobierno, podría conllevar una percepción mayor de riesgo.

Los recaudos efectivos de 2019 resultaron inferiores a los compromisos de gasto en $111.325 millones, que se definen como el Resultado Fiscal deficitario de la vigencia y representan un deterioro sustancial de esta variable (se triplicó) con respecto a 2018; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($256.232 millones) y aumentó su endeudamiento en $24.816 millones, el cierre presupuestal fue superavitario en $169.723 millones, monto semejante al reportado un año atrás.

No parece plausible que todavía se reporten montos tan altos como Recursos del balance, signo de la existencia de problemas dentro de la administración para planear y ejecutar el presupuesto, quedando al final de la vigencia excedentes para ser ejecutados en el siguiente año mientras en la vigencia corriente se quedaron muchos programas y proyectos truncados y muchas comunidades sin la debida atención.

La información financiera del Departamento de Boyacá, con corte a diciembre 31 de 2019 mostró activos totales de $4,1 billones, indicativos de una caída del 2% en términos reales con relación a la vigencia anterior; por su parte, los pasivos totalizaron $2,5 billones, esto es 1% menos que en 2018.

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que en 2019 existían $2,9 de activos por cada peso de pasivo. Prácticamente el mismo nivel del indicador obtenido en 2018; vale decir que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

Para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 8%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 32%.

Boyacá cumplió en 2019 las principales reglas de disciplina fiscal, como son el límite máximo de gastos de funcionamiento en relación con los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD- y las transferencias a los órganos de control,

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado del Departamento contabilizó un superávit de $110.969 millones, revirtiendo la situación de un año atrás cuando registró un déficit aproximado de $18.000 millones. El superávit se explica principalmente por los resultados positivos obtenidos por la Lotería de Boyacá, el Hospital de Duitama y el Instituto de Juventud y Deporte.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2019 a $25.577 millones.

En noviembre de 2019 se adoptó la medida correctiva de Suspensión de Giros de los recursos correspondientes a la asignación de Prestación del Servicio diferentes a Nómina del SGP en el sector Educación para el Departamento de Boyacá. La adopción de la medida obedeció a que persisten inconvenientes asociados con el cambio en la destinación de recursos por gastos administrativos superiores al tope determinado por la Nación.

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo no reportó para el Departamento de Boyacá riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual, no fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones.

Frente al riesgo de las ESE, Boyacá tiene 7 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 7 estaban en riesgo alto, 2 en riesgo medio, 89 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

La información disponible a 2018 advierte que existían 320 procesos judiciales en curso, valorados en $146.053 millones, que representan el 13% de los ingresos corrientes de la vigencia. Se destaca, que respecto del año anterior las contingencias disminuyeron de forma significativa.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo..

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector central

La estructura Organizacional y administrativa del Departamento está compuesta por; el Despacho del Gobernador; las secretarías misionales (educación, salud, infraestructura pública, fomento agropecuario, minas y energía, desarrollo humano, cultura y turismo, productividad y tecnologías de la información, participación y democracia; secretarías de apoyo (planeación, hacienda y la secretaría general).

El Despacho del gobernador tiene adscritas cuatro oficinas: control interno, control disciplinario, relaciones internacionales e internacionales y comunicación y protocolo.

Según el reporte de la administración departamental a 2020, su planta totalizaba 770 cargos (12 menos que un año atrás) distribuidos de la siguiente forma: 41% del nivel profesional, 33% en cargos asistenciales, 13% de cargos directivos, 9% del nivel técnico y 5% del nivel asesor. Alrededor del 55% de la planta estaba ocupada por funcionarios en carrera administrativa.

En 2020 el costo total de la planta fue $46.610 millones; 41% correspondió al nivel profesional y 30% al directivo. En la vigencia se ejecutaron órdenes de prestación de servicios por un poco más de $40.000 millones, casi en su totalidad rotulados en inversión.

El sector descentralizado de Boyacá está compuesto por 14 entidades, 5 son establecimientos públicos, 7 Empresas Sociales del Estado del sector salud, 1 Empresa de servicio públicos para agua potable y 1 Empresa industrial y Comercial que es la Lotería de Boyacá.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado del departamento estaba compuesto por 14 entidades operando en diversos sectores (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE BOYACA	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
LOTERIA DE BOYACÁ	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - PAIPA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL BAUDILIO ACERO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL ESPECIAL DE CUBARÁ - CUBARÁ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE DUITAMA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE MONIQUIRÁ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE TUNJA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO MIXTO DE CULTURA DE BOYACÁ	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
FUNDACIÓN CASA DEL MENOR MARCO FIDEL SUAREZ	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA
INSTITUTO DE TRANSITO DE BOYACÁ -ITBOY-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE JUVENTUD Y DEPORTE DE BOYACÁ	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO FINANCIERO DE BOYACÁ -INFIBOY -	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, sumó $1,4 billones, decreció 11% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. La tendencia descendente la presentaron los rubros gruesos, excepción hecha de las Transferencias[1], que aumentó 4%. La principal caída se registró en los Ingresos de capital (35%), reflejo del comportamiento de los recursos del balance. En tales circunstancias, se produjo un cambio en la estructura de los ingresos: las transferencias aumentaron en 8 puntos porcentuales su aporte con respecto a 2019, de los cuales 6 fueron cedidos por los ingresos de capital (Tabla 2).

[1] La evolución de las Transferencias en las distintas entidades territoriales es muy predecible, dadas las normas establecidas sobre el particular, como quiera que esos recursos son utilizados por los gobiernos departamentales, distritales o municipales que los reciben principalmente de la Nación para la financiación de tareas básicas del Estado, como son las correspondientes a los sectores de educación, salud, saneamiento básico, etc.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	366.148	298.569	-20%	24%	22%
Transferencias	787.510	833.404	4%	53%	61%
Ingresos de capital	346.124	227.060	-35%	23%	17%
Desembolsos del crédito	32.296	15.165	-54%	2%	1%
Recursos del Balance	256.232	169.420	-35%	17%	12%
Otros[1]	57.596	42.476	-27%	4%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.499.783**	**1.359.033**	**-11%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Con respecto al recaudo tributario, al culminar 2020 este rubro cayó 18% en términos reales frente a 2019. Entre los principales rubros, los más afectados en términos absolutos fueron Estampillas, Impuesto al consumo de cerveza y Otros impuestos; solo se reportó crecimiento en el Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco y el de vehículos automotores (Tabla 3).

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	234.465	209.706	-12%	71%	76%
Cerveza	166.214	143.855	-15%	50%	52%
Licores	41.078	36.093	-14%	12%	13%
Cigarrillos y tabaco	27.173	29.759	8%	8%	11%
Registro y anotación	21.608	17.085	-22%	7%	6%
Vehículos automotores	16.165	17.139	4%	5%	6%
Estampillas	23.950	9.524	-61%	7%	3%
Sobretasa a la gasolina	14.689	11.412	-24%	4%	4%
Otros impuestos	20.737	10.998	-48%	6%	4%
TOTAL	**331.614**	**275.864**	**-18%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Para la vigencia, según la información consignada por la entidad en el FUT, se presupuestaron ingresos aproximados de $36.000 millones (3% del total) para enfrentar la pandemia del Covid, los cuales fueron ejecutados en su totalidad.

Como se aprecia en la Tabla 4, los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2020 sumaron $194.090 millones, de los cuales la mayor parte (55%) correspondió al Fondo de Compensación Regional, 22%, a Recursos para la paz, 15% al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación y 6% al Fondo de desarrollo regional.

Tabla 4
INGRESOS SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

INGRESOS	194.090
DISPONIBILIDAD INICIAL	0
INGRESOS CORRIENTES	194.090
Sistema General de Regalías	194.090
Fondo de Ahorro y Estabilización del SGR	0
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	30.548
Fondo de Desarrollo Regional	12.231
Recursos para la Paz	44.451
Fondo de Compensación Regional	106.859
RECURSOS DE CAPITAL	0

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, los ingresos de la entidad registraron un comportamiento negativo, explicado en gran medida por el efecto depresivo de la pandemia del Covid 19, que redujo la actividad económica, y por ende las fuentes de ingresos fiscales para el departamento en forma de impuestos. Ello no obsta para reiterar a la administración la importancia que tiene el fortalecimiento permanente de los esfuerzos tendientes a mejorar sus indicadores de esfuerzo fiscal y reducir la dependencia de las Transferencias, que todavía sobrepasa el 50%.

2. Gastos

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) cayeron 12% real entre 2019 y 2020. Lo anterior reflejó principalmente lo ocurrido en Inversión, que además de ser el rubro más importante (84% del total), decreció 12%, hecho consistente con la circunstancia de ser 2020 el primer año del período de gobierno, cuando típicamente, en las entidades territoriales se inicia la ejecución de programas y proyectos y se define el plan de desarrollo; los Gastos de Funcionamiento disminuyeron 6% y el Servicio de la deuda 19% (Tabla 5).

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	174.614	164.523	-7%	13%	14%
Inversión	1.126.853	1.002.771	-12%	85%	84%
Servicio de la deuda	28.592	23.416	-19%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.330.059**	**1.190.710**	**-12%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento cayeron 7% real, reflejo principalmente del comportamiento de las transferencias, el rubro más representativo, que disminuyó 14%; los Gastos generales cayeron 4% y los Gastos de personal aumentaron 8% (Tabla 6).

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	42.748	46.818	8%	27%	31%
Gastos generales	19.225	18.712	-4%	12%	13%
Transferencias	95.753	83.262	-14%	61%	56%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	4	0	-100%	0%	0%
TOTAL	**157.730**	**148.791**	**-7%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

La inversión total durante 2020 en el Departamento de Boyacá cayó 12% en términos reales frente a 2019 y ascendió a $1,0 billón; del monto total el 16% correspondió a Inversión en Formación Bruta de Capital y 84% a Inversión social. La mayor parte de ese gasto social (80%) se destinó al sector Educación; mientras tanto, de la Formación bruta de capital el 60% se orientó al sector Vías, 15% a Otros sectores y 9% a Educación.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	651.621	679.516	3%	58%	68%
Salud	156.501	133.255	-16%	14%	13%
Agua Potable	10.999	8.794	-21%	1%	1%
Vivienda	24.047	6.055	-75%	2%	1%
Vías	153.440	99.701	-36%	14%	10%
Otros Sectores	117.874	75.450	-37%	10%	8%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	12.372	0	-100%	1%	0%
TOTAL	**1.126.853**	**1.002.771**	**-12%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Los dos sectores más representativos (Educación y Salud, que en conjunto aportaron el 81% al total de la inversión en 2020) mostraron una dinámica disímil (Educación creció 3% mientras Salud disminuyó 16%).

En cuanto a los Gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, como se aprecia en la Tabla 8, a finales de diciembre de 2020 los compromisos, todos ellos destinados a inversión, sumaron $339.439 millones, de los cuales se habían formalizado obligaciones por el 71,4% y las cifras del FUT registran el pago de la totalidad de las mismas; alrededor del 55% de los gastos ejecutados correspondieron al renglón de Infraestructura; 21% a Subsidios y operaciones financieras y 12% a Investigación y estudios.

Tabla 8
COMPROMISOS CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	Compromisos	Obligaciones	Pagos
GASTOS	339.439	242.427	242.427
GASTOS DE INVERSIÓN	339.439	242.427	242.427
INFRAESTRUCTURA	187.309	127.860	127.860
DOTACIÓN	8.875	8.682	8.682
RECURSO HUMANO	8.184	5.952	5.952
INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS	40.582	17.242	17.242
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	21.758	15.754	15.754
SUBSIDIOS Y OPERACIONES FINANCIERAS	70.690	64.902	64.902
GASTOS OPERATIVOS DE INVERSIÓN - SGR	2.043	2.036	2.036

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En síntesis, durante la vigencia 2020 los diferentes renglones de gasto del Departamento de Boyacá sin incluir los ejecutados con recursos del SGR presentaron un desempeño decreciente en términos agregados, especialmente la Inversión, que, no obstante mantuvo su importancia en el total de egresos de la entidad territorial (84%). Si se añaden los realizados con fondos del SGR, el monto supera los $1,5 billones.

3. Deuda Pública

La ejecución presupuestal del año 2020 registró compromisos de servicio de la deuda por $23.416 millones, distribuidos así: $6.240 millones como intereses, correspondientes en su totalidad a créditos para financiar la ejecución de proyectos relacionados mayoritariamente con el sector Transporte; $7.201 millones para pagar bonos pensionales y los restantes $9.974 millones para amortizar préstamos destinados al sector Transporte.

En tales circunstancias, habida cuenta además de desembolsos realizados en la vigencia por $15.165 millones, el saldo de la deuda pública al cabo de 2020 totalizó $137.366 millones, representativos de un aumento aproximado del 4% en términos reales respecto al reportado en 2019 (Tabla 9).

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA
valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	129.916	137.366	100%	COP	DTF	2,5
Infis	2.259	0	0%	0	0	0
Total Deuda Interna	**132.175**	**137.366**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**132.175**	**137.366**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 100% de la deuda corresponde a deuda interna contratada con los bancos Popular y de Occidente y con Infiboyacá. El costo promedio de la deuda es de DTF + 2,5% y se destina principalmente a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física y vías.

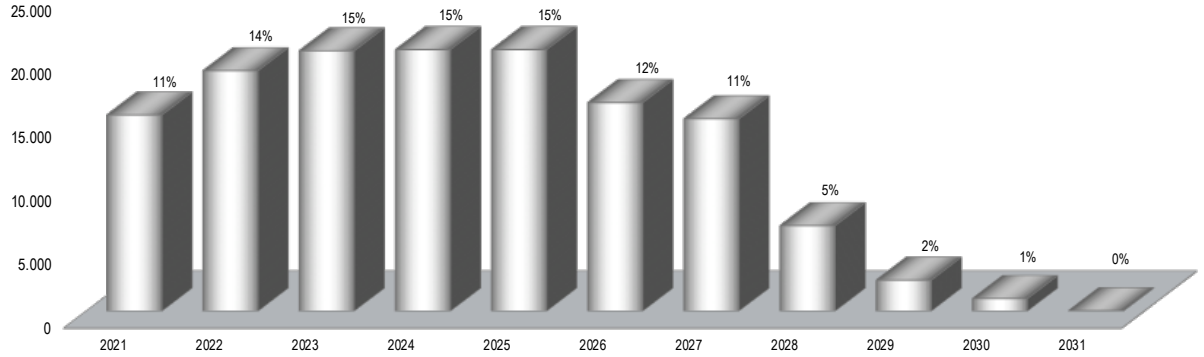
El 29 de mayo de 2020 Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Boyacá en 'AA(col)' y en 'F1+(col)', respectivamente. Al mismo tiempo modificó la Perspectiva desde Estable a Negativa.

La Perspectiva Negativa de la calificación tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia por coronavirus. De acuerdo con el escenario de calificación de Fitch, el desempeño presupuestario y las métricas de endeudamiento de Boyacá se presionarán significativamente en el mediano plazo principalmente en lo que se refiere a la cobertura del servicio de la deuda. La agencia espera que esta se ubique por debajo de 1,5 veces (x), nivel inferior al obtenido en la revisión del año anterior.

Las calificaciones de Boyacá reflejan la combinación del perfil de riesgo de rango 'Más Débil' y un puntaje de sostenibilidad de la deuda de 'aa' en el escenario del caso de calificación de Fitch.

Para Boyacá, un impacto prolongado como consecuencia de las medidas de contención de propagación de la pandemia por coronavirus y una recuperación económica más lenta que perdure hasta 2025 podría presionar aún más los recaudos impositivos. Si el Departamento presenta dificultades para reducir proactivamente su gasto o compensar los cada vez más débiles recaudos con mayores transferencias de órganos superiores de gobierno, podría conllevar una percepción mayor de riesgo.

Gráfico 1
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El Gráfico 1 muestra el perfil de la deuda del Departamento entre 2021 y 2031, año en el cual se saldaría; el 59% de la misma se concentra entre 2022 y 2025.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de 2020[2] resultaron inferiores a los compromisos de gasto[3] en $6.287 millones, que se definen como el Resultado Fiscal de la vigencia y representan un mejoramiento sustancial de esta variable con respecto a 2019, cuando el déficit superó los $110.000 millones; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($169.420 millones) y aumentó su endeudamiento en $5.190 millones, el cierre presupuestal fue superavitario en un monto muy semejante al reportado un año atrás (Tabla 10)[4].

[2] Los recaudos efectivos no consideran, entre otros, los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[3] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en 2019. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en años anteriores, ejecutados en 2020 ni las amortizaciones de deuda.
[4] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	127.120	112.053
Resultado balance de capital	-238.444	-118.340
Déficit o superávit fiscal	**-111.325**	**-6.287**
Financiamiento	**281.048**	**174.610**
Endeudamiento neto	24.816	5.190
Recursos del balance	256.232	169.420
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**169.723**	**168.323**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se concluye de la tabla, la entidad obtuvo un superávit en el balance corriente inferior al obtenido en 2019, consecuencia de un comportamiento positivo de los ingresos corrientes aunque menos dinámico que el mostrado por los gastos de esa misma categoría; en contraste, el balance de capital, si bien mantiene el comportamiento deficitario característico de los últimos años para la entidad, fue prácticamente la mitad del registrado al finalizar 2019, lo que ayudó a que el resultado fiscal mejorase significativamente frente al año anterior.

Llama la atención la consistencia que se muestra entre el valor registrado en la vigencia 2019 como Resultado presupuestal y el monto de Recursos del balance incorporados en 2020, reflejo de un mejor manejo de las cifras presupuestales y contables, que contrasta con lo identificado en 2019, cuando se presentó una diferencia superior a los $100.000 millones entre los dos rubros.

De todos modos, hay que cuestionar que todavía se reporten montos muy altos como Recursos del balance, signo de la existencia de problemas dentro de la administración para planear y ejecutar el presupuesto, pues ello indica que al final de la vigencia se dejaron recursos para ser ejecutados en el siguiente año mientras en la vigencia corriente se quedaron muchos programas y proyectos truncados y muchas comunidades sin la debida atención.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[5]

La información financiera del Departamento de Boyacá, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $4,4 billones, indicativos de un aumento del 5% en términos reales con relación a la vigencia anterior. El renglón más representativo, igual que en 2019, fue la cuenta Bienes de uso público e históricos y culturales (37% del total), seguida de Otros activos (35%). El aumento del total de activos obedeció principalmente a lo sucedido con los renglones de Bienes de uso público, históricos y culturales (creció 12%) y Otros activos (aumentó 8%); en términos absolutos ese par de rubros en conjunto aumentaron $330.000 millones.

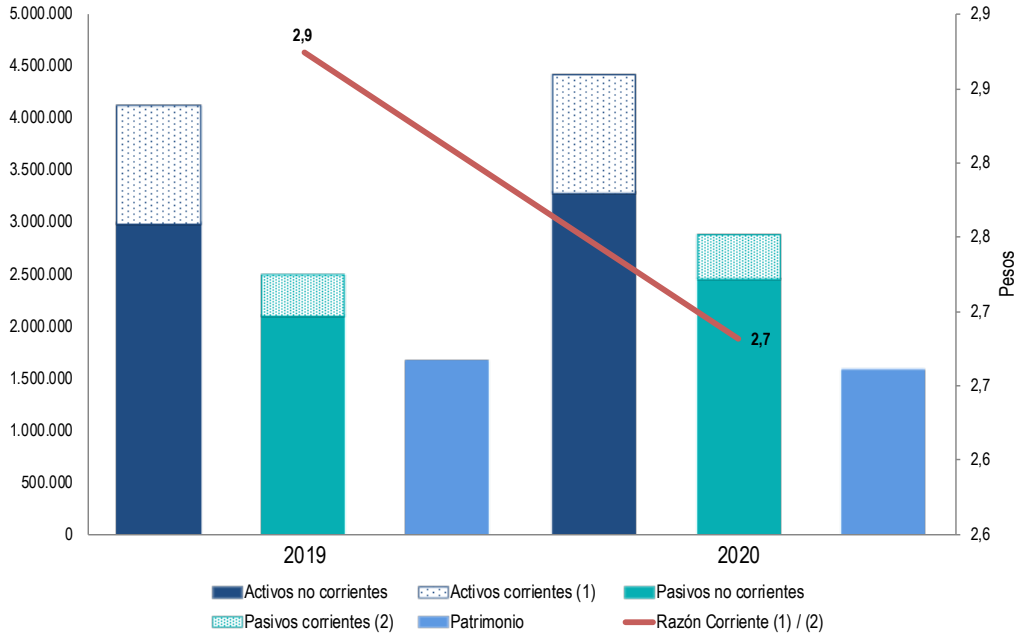
Por su parte, los pasivos totalizaron $2,9 billones en 2020, esto es 13% más que en 2019. Beneficios a los empleados, con el 81%, fue la cuenta más representativa y aumentó 16%.

En 2020, los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, cayeron 2% en el año (en 2019 habían caído 8%) y presentaron un saldo equivalente al 25% del total de los activos (dos puntos porcentuales menos que en 2019).

El 15% del pasivo fue clasificado como corriente, rubro que creció 5% en el año, debido principalmente a mayores reconocimientos de cesantías para docentes y personal administrativo del sector educación.

[5] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que en 2020 existían $2,7 de activos por cada peso de pasivo. Prácticamente el mismo nivel del indicador obtenido en 2019; en tales circunstancias, vale decir que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con suficiente respaldo en activos corrientes.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) se estimó en $107.039 millones ($2.000 millones más que en 2019), valor que se concentró en cuotas partes pensionales exigibles y obligaciones por prestación de servicios de salud.

En resumen, entre 2019 y 2020 Boyacá registró un deterioro de su cuenta patrimonial, que cayó 7% en términos reales, por efecto del desempeño del Pasivo y del Activo, pero pudo mantener adecuados márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al término del ejercicio fiscal 2020, el departamento contaba con recursos disponibles por $416.991 millones, de los cuales 88% estuvo representado por saldos en bancos y 12% en encargos fiduciarios. Ese monto estaba distribuido 17,7% como Ingresos de Libre Destinación y 82,3% de Ingresos de Destinación Específica (Tabla 11).

Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales por $200.606 millones, de las cuales el 59% representaba reservas presupuestales, y 41% a otras exigibilidades, Cuentas por pagar y recursos de terceros. El 36,7% de las exigibilidades y reservas correspondían a Recursos de libre destinación y 63,7% a Recursos de destinación específica.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**73.637**	**73.540**	**97**
De destinación específica	**343.353**	**127.066**	**216.288**
SGP	102.567	28.635	73.932
SGP Educación	17.843	15.841	2.003
SGP Salud	34.021	12.795	21.226
SGP Agua potable	50.702	0	50.702
Recursos del crédito	5.444	2.049	3.395
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	235.343	96.382	138.961
TOTAL	**416.991**	**200.606**	**216.385**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia un saldo superavitario de $216.385 millones. Estas cifras resultan inconsistentes, como quiera que por definición el resultado presupuestal de la vigencia 2019 debe parecerse en magnitud al resultado de esta tabla, pero aquí la diferencia es cercana a $50.000 millones. Es pertinente entonces reclamar explicaciones de la Administración departamental sobre el particular.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[6], a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[7] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ $137.366 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías.
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021.
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente en 2021 por $15.398 millones, suma que no fue incluida en el análisis puesto que serán financiados con regalías[8].

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 8%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 33% (ver Tabla 12).

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

[6] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

[7] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[8] Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad en 63% y 95%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario por $160.373 millones, sin incluir recursos del SGR, equivalente a casi 7 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020, evidencia que se tienen garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	373.758	242.260
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	373.758	242.260
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	188.321	154.025
3. Gastos recurrentes		64.280
4. Ahorro operacional (1-2-3)	185.438	23.955
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	121.968	229.706
5.1 Total saldo de la deuda	137.366	137.366
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	15.398	15.398
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		107.739
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	15.197	15.197
6.1 Total de intereses de la deuda	15.197	15.197
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	8%	63%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	33%	95%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Boyacá se clasificó en categoría 1 y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 59%, 4 puntos porcentuales superior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[9], los 4 puntos adicionales al límite no están excepcionados, debido a que los gastos de funcionamiento financiados con ICLD, contario al deber ser de mantenerse en términos constantes por los efectos previsibles de la pandemia, aumentaron 6% real frente a 2019, en tanto que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 15% real.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	202.401	172.829	-16%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	94.822	102.547	6%
3. Relación GF/ICLD	47%	59%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	55%	55%	
5. Diferencia	**-8%**	**4%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La Tabla 14 muestra que en 2020 las transferencias destinadas a financiar los gastos ejecutados por la Contraloría incumplieron por un poco más de $1.000 millones los límites legales establecidos (en 2019 habían cumplido ese mandato); entre tanto, como se aprecia en la Tabla 15, las orientadas hacia la Asamblea cumplieron la prescripción legal.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.294	6.796
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	6.385	5.699
3. Diferencia	**-91**	**1.097**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**6.603**	**6.705**
Remuneración diputados	2.672	2.909
Gastos diferentes a la remuneración	1.424	1.617
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	2.507	2.179
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.756	2.921
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.654	1.753
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	2.026	2.147
Diferencia remuneración diputados	**-84**	**-12**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-229**	**-136**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[9] **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.
(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020).

6. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas en 2020 para los aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET sumaron $20.382 millones, distribuidos entre el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación y el 20% del impuesto de registro y anotación; así las cosas, la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo que dejaron un saldo negativo de casi $1.000 millones, similar en monto, aunque con el signo opuesto al registrado en 2019.

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	26.451	20.383
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	25.419	21.372
2.1. 10% de ICLD	21.141	18.023
2.2. 20% de registro	4.278	3.349
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**1.032**	**-989**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

En 2019 Boyacá preservó la décima posición en el escalafón de competitividad de los Departamentos colombianos con una nota de 5,45 sobre 10, indicativa de que requiere todavía mucho esfuerzo tanto del sector productivo como de la administración estatal para lograr una calificación importante.

De todas maneras, es positivo que la administración se encuentre cubriendo sus pasivos pensionales con el fin de relajar futuras presiones sobre las finanzas del Departamento. Por lo demás se destaca la senda creciente del impuesto de cigarrillos, así como la menor incorporación de recursos del balance lo que muestra una mejor planeación en la ejecución de los recursos, también hay que mencionar la reducción del valor de las pretensiones en contra de la entidad

Por otro lado, en la vigencia el Departamento redujo en dos puntos porcentuales su dependencia de las transferencias del nivel nacional, al mismo tiempo que la generalidad de los tributos mostraron desempeños positivos. Además, la expedición de vigencias futuras, resta flexibilidad a las finanzas departamentales en los años venideros.

Al comienzo de 2020, Boyacá contaba con $12.557 millones de vigencias futuras aprobadas, destinados mayoritariamente a financiar al sector educativo, de las cuales al finalizar 2020 se habían comprometido el 81%, y de este porcentaje prácticamente la totalidad se había pagado.

Persiste la alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Para el Departamento de Boyacá, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo de la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia

social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Estimaciones de la DAF tomando como referencia el reporte realizado por la entidad en el FUT al cierre de 2019 indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría para la vigencia 2020 un pleno cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).

En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 20% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, y del 3% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y otros gastos corrientes. Entre tanto, en materia de lo estipulado en el Decreto 461 de 2020 y asumiendo una reorientación efectiva del 22% del flujo potencial calculado para 2020 (supuesto conservador), la entidad podría reorientar rentas con destinación específica legal o derivada de Ordenanzas.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

La tabla 17 permite confirmar que en 2020 el departamento registró un monto importante de rezago presupuestal; como se aprecia, los recursos que financian reservas presupuestales se incrementaron 17% entre 2019 y 2020; la tasa de ejecución de las constituidas a comienzos de 2020 alcanzó el 64%[10].

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	154.322	180.349
(-) Ejecutadas por funcionamiento	3.283	1.376
(-) Ejecutadas por inversión	117.321	113.354
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**33.719**	**65.619**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Provisión del Pasivo Pensional

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el departamento registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 51,9%.

[10] De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. [11]

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Boyacá registraron ingresos distintos al SGR por $413.559 millones (alrededor del 70% de lo recaudado en la vigencia 2019), equivalentes al 37% de los ingresos totales del departamento, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial. Los gastos totales equivalieron al 37% de los del nivel central.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de $3.677 millones, revirtiendo la situación de un año atrás, cuando registró un superávit por encima de los $100.000 millones, consecuencia de los resultados positivos obtenidos por la Lotería de Boyacá, que en 2020 arrojó déficit superior a $6.000 millones; también fueron superavitarios el Hospital de Duitama ($8.700 millones), el Instituto de Juventud y Deporte ($11.641 millones -el doble de un año atrás), la Empresa de Servicios Públicos ($4.607 millones) y el Infiboy ($2.383 millones), entre otros (Tabla 18); de las entidades deficitarias vale mencionar el Hospital San Rafael de Tunja, el Fondo Mixto de Cultura y lo hospitales regionales de Chiquinquirá y Moniquirá.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE BOYACA	-485	2.625	4.607	1%
LOTERIA DE BOYACÁ	-2.903	146.597	-6.384	8%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - PAIPA	-603	-475	1.777	1%
E.S.E. HOSPITAL BAUDILIO ACERO	-307	-95	-196	0%
E.S.E. HOSPITAL ESPECIAL DE CUBARÁ - CUBARÁ	-179	-303	400	0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ	-887	-6.727	-2.270	3%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE DUITAMA	1.208	6.807	8.717	5%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE MONIQUIRÁ	-2.886	1.444	-2.715	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE TUNJA	-2.750	-19.754	-16.323	13%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-9.791**	**130.120**	**-12.389**	**34%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
FONDO MIXTO DE CULTURA DE BOYACÁ	-19.024	-24.543	-5.078	0%
FUNDACIÓN CASA DEL MENOR MARCO FIDEL SUAREZ	-84	-61	41	0%
INSTITUTO DE TRANSITO DE BOYACÁ -ITBOY-	-573	-872	-274	0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE JUVENTUD Y DEPORTE DE BOYACÁ	4.909	5.630	11.641	2%
INSTITUTO FINANCIERO DE BOYACÁ -INFIBOY -	-429	695	2.383	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-15.200**	**-19.151**	**8.712**	**3%**
TOTAL GENERAL	**-24.992**	**110.969**	**-3.677**	**37%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

De acuerdo con la información contable reportada a la Contaduría General de la Nación, las entidades sin problemas de liquidez eran el Instituto Departamental de Juventud y Deporte, la Fundación Casa del Menor Marco Fidel Suárez, el Instituto de Tránsito de Boyacá, el Fondo Mixto de Cultura, el Hospital de Duitama y la Empresa de Servicios Públicos; las demás no contaban con margen de maniobra para respaldar la totalidad de sus obligaciones a corto plazo.

[11] Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2020 a $24.228 millones, distribuidos prácticamente en partes iguales entre los dos grandes tipos de entidades. En el caso de las Empresas, la Lotería de Boyacá, y los hospitales de Chiquinquirá, de Duitama y el San Rafael de Tunja concentraron el 92% del monto total; y en los Establecimientos públicos y Otros al Infiboy le correspondió el 91%.

Tabla 19
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE BOYACA	1,0	0,9	1.013	3%	N.D.
LOTERIA DE BOYACÁ	0,9	0,6	3.199	2%	87%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - PAIPA	0,1	0,1	0	4%	-7%
E.S.E. HOSPITAL BAUDILIO ACERO	0,1	0,6	0	-23%	-14%
E.S.E. HOSPITAL ESPECIAL DE CUBARÁ - CUBARÁ	4,4	0,0	81	16%	10%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE CHIQUINQUIRÁ	0,6	0,1	2.431	1%	-4%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE DUITAMA	2,4	0,0	2.319	4%	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE MONIQUIRÁ	0,2	0,1	821	5%	11%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE TUNJA	0,1	0,2	1.625	-8%	-3%
SUB TOTAL EMPRESAS			**11.489**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
FONDO MIXTO DE CULTURA DE BOYACÁ	2,6	0,6	0	6%	-52%
FUNDACIÓN CASA DEL MENOR MARCO FIDEL SUAREZ	3,4	0,2	0	34%	N.D.
INSTITUTO DE TRANSITO DE BOYACÁ -ITBOY-	1,2	0,1	1.036	5%	8%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE JUVENTUD Y DEPORTE DE BOYACÁ	10,7	0,0	150	8%	25%
INSTITUTO FINANCIERO DE BOYACÁ -INFIBOY-	0,8	0,4	11.553	0%	N.D.
TOTAL GENERAL			**24.228**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

En relación con el endeudamiento público, 13 de las EDS de Boyacá reportaron préstamos por pagar al cierre de 2020; la generalidad mostró una relación de pasivos totales respecto al total de activos indicativa de que las EDS boyacenses tiene sus pasivos respaldados con una fracción de los activos.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad revelaron que cinco de las entidades reportadas arrojaron un Ebitda negativo[12]. Algo semejante ocurrió con la razón del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE-, que fue menor que cero solo en los hospitales de Cubará y San Rafael de Tunja.

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

4. Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

Sector Educación

En noviembre de 2019 se adoptó la medida correctiva de Suspensión de Giros en el sector educación, al evidenciarse inconvenientes asociados con el cambio en la destinación de recursos por gastos administrativos superiores al tope determinado por la Nación en el Documento de Distribución No. SGP-24-2018 del Departamento Nacional de Planeación. Como resultado de la evaluación de la medida se concluyó que el Departamento había cumplido el 100% de las actividades contempladas en la Suspensión de Giros; por lo anterior, considerando que se superaron los eventos de riesgo que dieron origen a la medida, previo

[12] Cuando el EBIDTA es negativo, el resultado final será negativo, por tanto, en este caso, sería por sí solo criterio suficiente para descartar la viabilidad de un proyecto. Es importante aclarar que este indicador no es aplicable a los INFIS, puesto que la naturaleza de su actividad económica implica una estructura diferenciada de sus estados financieros".

concepto emitido por parte del Ministerio de Educación Nacional se procedió al levantamiento de la medida en abril de 2020, mediante la resolución No. 0998 del 13 de abril de 2020.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo no reportó para el Departamento de Boyacá riesgo alto para ninguno componentes sectoriales Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud. razón por la cual, no fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Boyacá no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de $4.174 millones, que no obstante mostró una disminución del 22,30% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido creciente, aunque disminuyó en los dos en los últimos años.

Frente al riesgo de las ESE, tiene 7 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 7 estaban en riesgo alto, 2 en riesgo medio, 89 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

5. Pasivos Contingentes[13]

La información disponible a 2020 advierte que existían 582 procesos judiciales en curso, valorados en $202.488,5 millones, que representan aproximadamente el 18% de los ingresos corrientes recaudados durante la vigencia. Se destaca, que respecto del año anterior las contingencias disminuyeron de forma significativa

El Departamento clasifica sus contingencias por tipo de proceso en cuatro grandes agregados; administrativos, civiles, laborales y constitucionales. En número de procesos, los administrativos representan el 74%, los cuales, además significan el 76,4% en términos de valor total de las pretensiones. Esa metodología difiere de la expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual es más detallada; igual que en informes anteriores se recomienda adoptar la metodología y clasificar los detalles por tipo de proceso.

6. Consolidado Departamental

La administración departamental se tomó el trabajo de preparar un completo informe consolidado de los municipios de su jurisdicción con base en la información consignada por las entidades en las plataformas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la vigencia 2020. Es entonces pertinente registrar en este documento sus principales conclusiones y recomendaciones:

Los resultados obtenidos a partir de la información reportada por los 123 municipios en las ejecuciones presupuestales, la plataforma CHIP y las certificaciones son insumos indispensables y su consolidado se genera como producto de los cruces de información unos índices y diferencias que indican el grado de cumplimiento o incumplimiento de los requerimientos legales dejando, con ello entrever el compromiso de las administraciones municipales en materia de racionalización de gastos de funcionamiento y el recaudo de recursos propios.

[13] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

El primer indicador que refleja los valores de los porcentajes logrados en 2020 por las administraciones centrales de los municipios reflejan el manejo financiero que integra en un indicador los gastos de funcionamiento asumidos con ingresos corrientes de libre destinación (GF/ICLD), teniendo en cuenta que el indicador adopta valores entre 0 y 80% siendo cero el óptimo y 80 el valor máximo para cumplir los topes de gasto. Dicho lo anterior y analizando la vigencia 2020, sometida a consideración la información reportada por las administraciones municipales, se concluye que las 123, administraciones centrales dieron cumplimiento al indicador GF/ICLD en la vigencia 2020.

De los 123 municipios, 106 se ubican en los rangos sostenible o solvente, por esa condición gozan de un escenario propicio para el crecimiento económico y el desarrollo social, ya que tienen posibilidades de generar ahorro corriente, inducir un mayor gasto de inversión, respaldar la financiación de la deuda y depender en menor medida de las transferencias de la nación, es decir, mantienen índices de gasto de funcionamiento con adecuados márgenes de maniobra para la financiación de inversiones que garantizan la satisfacción de necesidades en la población, la provisión de bienes y servicios en condiciones óptimas a los administrados y mejora el perfil fiscal y financiero.

Como recomendación de asesoría a los municipios que quieran adoptar una estrategia de finanzas públicas sanas y sostenibles, en las siguientes vigencias; es necesario tomar conciencia sobre la importancia de: fortalecer sus recursos propios, actualizar los estatutos de rentas, mejorar los procesos de fiscalización, mejorar el proceso de facturación recaudo y recuperación de cartera, sopesar los procesos de endeudamiento y vigencias futuras. De lo contrario, muchos se pueden ver expuestos a obtener proporciones menores de recursos de propósito general otorgados a través de criterios de eficiencia fiscal y administrativa. De otra parte, los municipios que no optimicen los recursos, podrán verse abocados a las sanciones establecidas como son las sanciones disciplinarias, las restricciones o negación por parte de la Nación de apoyos financieros, negación de solicitudes de condonación de recursos y negación de avales que agraven la vulnerabilidad de la situación financiera de algunos municipios.

Cabe señalar que la Secretaria de Planeación y su Dirección de Seguimiento y Planeación Territorial, comunicará a los municipios que incumplieron los límites para iniciar los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de manera autónoma, para ser adoptado de manera obligatoria por cada municipio inmiscuido en incumplimiento y la Dirección prestará Asistencia Técnica para su implementación y seguimiento en la vigencia 2021 y de igual forma se darán indicaciones que deben incluidas en los marcos fiscales de mediano plazo y complementariamente se darán orientaciones para la presupuestación 2022, medidas única y exclusivamente orientadas a disponer de un mejor cálculo y un mejor ejercicio de planeación presupuestal y optimización fiscal y financiera en las vigencias sucesivas

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, decreció 11% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. La tendencia descendente la presentaron los rubros gruesos, excepción hecha de las Transferencias, que aumentó 4%. La principal caída se registró en los Ingresos de capital (35%), reflejo del comportamiento de los recursos del balance.

El recaudo tributario cayó 18% en términos reales frente a 2019. Entre los principales rubros, los más afectados en términos absolutos fueron Estampillas, Impuesto al consumo de cerveza y Otros impuestos; solo se reportó crecimiento en el Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco y el de vehículos automotores.

Para la vigencia, según la información consignada por la entidad en el FUT, se presupuestaron ingresos aproximados de $36.000 millones (3% del total) para enfrentar la pandemia del Covid, los cuales fueron ejecutados en su totalidad.

Los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2020 sumaron $194.090 millones, de los cuales la mayor parte (55%) correspondió al Fondo de Compensación Regional.

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) cayeron 12% real entre 2019 y 2020. Lo anterior reflejó principalmente lo ocurrido en Inversión, que además de ser el rubro más importante (84% del total), decreció 12%, hecho consistente con la circunstancia de ser 2020 el primer año del período de gobierno, cuando típicamente, en las entidades territoriales se inicia la ejecución de programas y proyectos y se define el plan de desarrollo.

Los gastos de funcionamiento cayeron 7% real, reflejo principalmente del comportamiento de las transferencias, el rubro más representativo, que disminuyó 14%; la inversión total cayó 12% en términos reales frente a 2019; del monto total el 16% correspondió a Inversión en Formación Bruta de Capital y 84% a Inversión social. La mayor parte de ese gasto social (80%) se destinó al sector Educación; mientras tanto, de la Formación bruta de capital el 60% se orientó al sector Vías; los dos sectores más representativos (Educación y Salud, que en conjunto aportaron el 81% al total de la inversión en 2020) mostraron una dinámica disímil (Educación creció 3% mientras Salud disminuyó 16%).

Los Gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, todos ellos destinados a inversión, sumaron $339.439 millones, de los cuales se habían formalizado obligaciones por el 71,4% pagado la totalidad de las mismas; alrededor del 55% de los gastos ejecutados correspondieron al renglón de Infraestructura; 21% a Subsidios y operaciones financieras y 12% a Investigación y estudios.

La ejecución presupuestal del año 2020 registró compromisos de servicio de la deuda por $23.416 millones; habida cuenta de desembolsos realizados en la vigencia por $15.165 millones, el saldo de la deuda pública de 2020 totalizó $137.366 millones, representativos de un aumento aproximado del 4% en términos reales respecto al reportado en 2019. El 100% de la deuda corresponde a deuda interna contratada con los bancos Popular y de Occidente y con Infiboyacá. El costo promedio de la deuda es de DTF + 2,5% y se destina principalmente a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física y vías.

El 29 de mayo de 2020 Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Departamento de Boyacá en 'AA(col)' y en 'F1+(col)', respectivamente. Al mismo tiempo modificó la Perspectiva desde Estable a Negativa.

Para Boyacá, un impacto prolongado como consecuencia de las medidas de contención de propagación de la pandemia por coronavirus y una recuperación económica más lenta que perdure hasta 2025 podría presionar aún más los recaudos impositivos. Si el Departamento presenta dificultades para reducir proactivamente su gasto o compensar los cada vez más débiles recaudos con mayores transferencias de órganos superiores de gobierno, podría conllevar una percepción mayor de riesgo.

Los recaudos efectivos de 2020 resultaron inferiores a los compromisos de gasto en $6.287 millones, que se definen como el Resultado Fiscal deficitario de la vigencia y representan un mejoramiento sustancial de esta variable con respecto a 2019, cuando el déficit superó los $110.000 millones; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($169.420 millones) y aumentó su endeudamiento en $5.190 millones, el cierre presupuestal fue superavitario en un monto muy semejante al reportado un año atrás.

La entidad obtuvo un superávit en el balance corriente inferior al obtenido en 2019, consecuencia de un comportamiento positivo de los ingresos corrientes aunque menos dinámico que el mostrado por los gastos de esa misma categoría; en contraste, el balance de capital, si bien mantiene el comportamiento deficitario característico de los últimos años para la entidad, fue prácticamente la mitad del registrado al finalizar 2019, lo que ayudó a que el resultado fiscal mejorase significativamente frente al año anterior.

Llama la atención la consistencia que se muestra entre el valor registrado en la vigencia 2019 como Resultado presupuestal y el monto de Recursos del balance incorporados en 2020, reflejo de un mejor manejo de las cifras presupuestales y contables, que contrasta con lo identificado en 2019, cuando se presentó una diferencia superior a los $100.000 millones entre los dos rubros.
De todos modos, hay que cuestionar que todavía se reporten montos muy altos como Recursos del balance, signo de la existencia de problemas dentro de la administración para planear y ejecutar el presupuesto, pues ello indica que al final de la vigencia se dejaron recursos para ser ejecutados en el siguiente año mientras en la vigencia corriente se quedaron muchos programas y proyectos truncados y muchas comunidades sin la debida atención.

Con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $4,4 billones, indicativos de un aumento del 5% en términos reales con relación a la vigencia anterior. El renglón más representativo, igual que en 2019, fue la cuenta Bienes de uso público e históricos y culturales (37% del total), seguida de Otros activos (35%). Por su parte, los pasivos totalizaron $2,9 billones en 2020, esto es 13% más que en 2019. Beneficios a los empleados, con el 81%, fue la cuenta más representativa y aumentó 16%.

Los activos corrientes, cayeron 2% en el año (en 2019 habían caído 8%) y presentaron un saldo equivalente al 25% del total de los activos (dos puntos porcentuales menos que en 2019). El 15% del pasivo fue clasificado como corriente, rubro que creció 5% en el año. La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que en 2020 existían $2,7 de activos por

cada peso de pasivo; en tales circunstancias, vale decir que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con suficiente respaldo en activos corrientes.

En resumen, entre 2019 y 2020 Boyacá registró un deterioro de su cuenta patrimonial, que cayó 7% en términos reales, por efecto del desempeño del Pasivo y del Activo, pero pudo mantener adecuados márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento.

Al término del ejercicio fiscal 2020, el departamento contaba con recursos disponibles por $416.991 millones y exigibilidades y reservas presupuestales por $200.606 millones; el cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia un saldo superavitario de $216.385 millones. Estas cifras resultan inconsistentes, como quiera que por definición el resultado presupuestal de la vigencia 2019 debe parecerse en magnitud al resultado de esta tabla, pero aquí la diferencia es cercana a $50.000 millones. Es pertinente entonces reclamar explicaciones de la Administración departamental sobre el particular.

Para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 8%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 33%. Una estimación más realista de la capacidad ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad en 63% y 105%, respectivamente.

Para la vigencia 2020 el Departamento de Boyacá se clasificó en categoría 1 y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 59%, 4 puntos porcentuales superior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020, expedido para dar flexibilidad adicional a las entidades para el acatamiento de los topes establecidos por la Ley 617 , los 4 puntos adicionales al límite no están excepcionados, debido a que los gastos de funcionamiento financiados con ICLD, contario al deber ser de mantenerse en términos constantes por los efectos previsibles de la pandemia, aumentaron 6% real frente a 2019, en tanto que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 15% real.

Por su parte, las transferencias destinadas a financiar los gastos ejecutados por la Contraloría incumplieron por un poco más de $1.000 millones los límites legales establecidos (en 2019 habían cumplido ese mandato, mientras las orientadas hacia la Asamblea cumplieron la prescripción legal.

La ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas en 2020 para los aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET sumaron $20.382 millones, distribuidos entre el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación y el 20% del impuesto de registro y anotación; así las cosas, la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo que dejaron un saldo negativo de casi $1.000 millones, similar en monto, aunque con el signo opuesto al registrado en 2019.

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el departamento registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 51,9%.

En 2019 Boyacá preservó la décima posición en el escalafón de competitividad de los Departamentos colombianos con una nota de 5,45 sobre 10, indicativa de que requiere todavía mucho esfuerzo tanto del sector productivo como de la administración estatal para lograr una calificación importante.

Es positivo que la administración se encuentre cubriendo sus pasivos pensionales con el fin de relajar futuras presiones sobre las finanzas del Departamento.

Al comienzo de 2020, Boyacá contaba con $12.557 millones de vigencias futuras aprobadas, destinados mayoritariamente a financiar al sector educativo, de las cuales al finalizar 2020 se habían comprometido el 81%, y de este porcentaje prácticamente la totalidad se había pagado.

Persiste la alta incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar

medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.
En 2020 el departamento registró un monto importante de rezago presupuestal; como se aprecia, los recursos que financian reservas presupuestales se incrementaron 17% entre 2019 y 2020; la tasa de ejecución de las constituidas a comienzos de 2020 alcanzó el 64% .

Al cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de $3.677 millones, revirtiendo la situación de un año atrás, cuando registró un superávit por encima de los $100.000 millones, consecuencia de los resultados positivos obtenidos por la Lotería de Boyacá, que en 2020 arrojó déficit superior a $6.000 millones; también fueron superavitarios el Hospital de Duitama, el Instituto de Juventud y Deporte, la Empresa de Servicios Públicos) y el Infiboy, entre otros; de las entidades deficitarias vale mencionar el Hospital San Rafael de Tunja, el Fondo Mixto de Cultura y lo hospitales regionales de Chiquinquirá y Moniquirá.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2020 a $24.228 millones, distribuidos prácticamente en partes iguales entre los dos grandes tipos de entidades. En el caso de las Empresas, la Lotería de Boyacá, y los hospitales de Chiquinquirá, de Duitama y el San Rafael de Tunja concentraron el 92% del monto total; y en los Establecimientos públicos y Otros al Infiboy le correspondió el 91%.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad revelaron que cinco de las entidades reportadas arrojaron un Ebitda negativo . Algo semejante ocurrió con la razón del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE-, que fue menor que cero solo en los hospitales de Cubará y San Rafael de Tunja.

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

En noviembre de 2019 se adoptó la medida correctiva de Suspensión de Giros en el sector educación, al evidenciarse inconvenientes asociados con el cambio en la destinación de recursos por gastos administrativos superiores al tope determinado por la Nación en el Documento de Distribución No. SGP-24-2018 del Departamento Nacional de Planeación. Como resultado de la evaluación de la medida se concluyó que el Departamento había cumplido el 100% de las actividades contempladas en la Suspensión de Giros; por lo anterior, considerando que se superaron los eventos de riesgo que dieron origen a la medida, previo concepto emitido por parte del Ministerio de Educación Nacional se procedió al levantamiento de la medida en abril de 2020, mediante la resolución No. 0998 del 13 de abril de 2020.

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo no reportó para el Departamento de Boyacá riesgo alto para ninguno componentes sectoriales Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud. razón por la cual, no fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

Frente al riesgo de las ESE, tiene 7 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 7 estaban en riesgo alto, 2 en riesgo medio, 89 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

La información disponible a 2020 advierte que existían 582 procesos judiciales en curso, valorados en $202.488,5 millones, que representan aproximadamente el 18% de los ingresos corrientes recaudados durante la vigencia.

El Departamento clasifica sus contingencias por tipo de proceso en cuatro grandes agregados; administrativos, civiles, laborales y constitucionales. Esa metodología difiere de la expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual es más detallada; igual que en informes anteriores se recomienda adoptar la metodología y clasificar los detalles por tipo de proceso.

La administración departamental preparó un completo informe consolidado de los municipios de su jurisdicción con base en la información consignada por las entidades en las plataformas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la vigencia 2020. Es entonces pertinente registrar en este documento sus principales conclusiones y recomendaciones:

Los resultados obtenidos a partir de la información reportada por los 123 municipios en las ejecuciones presupuestales, la plataforma CHIP y las certificaciones son insumos indispensables y su consolidado se genera como producto de los cruces de información unos índices y diferencias que indican el grado de cumplimiento o incumplimiento de los requerimientos legales dejando, con ello entrever el compromiso de las administraciones municipales en materia de racionalización de gastos de funcionamiento y el recaudo de recursos propios.

El primer indicador que refleja los valores de los porcentajes logrados en 2020 por las administraciones centrales de los municipios reflejan el manejo financiero que integra en un indicador los gastos de funcionamiento asumidos con ingresos corrientes de libre destinación (GF/ICLD), teniendo en cuenta que el indicador adopta valores entre 0 y 80% siendo cero el óptimo y 80 el valor máximo para cumplir los topes de gasto. Dicho lo anterior y analizando la vigencia 2020, sometida a consideración la información reportada por las administraciones municipales, se concluye que las 123, administraciones centrales dieron cumplimiento al indicador GF/ICLD en la vigencia 2020.

De los 123 municipios, 17 pueden catalogarse en condición que amerita un análisis estricto, pues alcanzan registros que pudieran amenazar su estabilidad fiscal en el futuro próximo. Los otros 106 se ubican en los rangos sostenible o solvente y gozan de un escenario propicio para el crecimiento económico y el desarrollo social, ya que tienen posibilidades de generar ahorro corriente, inducir un mayor gasto de inversión, respaldar la financiación de la deuda y depender en menor medida de las transferencias de la nación, es decir, mantienen índices de gasto de funcionamiento con adecuados márgenes de maniobra para la financiación de inversiones que garantizan la satisfacción de necesidades en la población, la provisión de bienes y servicios en condiciones óptimas a los administrados y mejora el perfil fiscal y financiero.

Como recomendación de asesoría a los municipios que quieran adoptar una estrategia de finanzas públicas sanas y sostenibles, en las siguientes vigencias, es necesario tomar conciencia sobre la importancia de: fortalecer sus recursos propios, actualizar los estatutos de rentas, mejorar los procesos de fiscalización, mejorar el proceso de facturación recaudo y recuperación de cartera, sopesar los procesos de endeudamiento y vigencias futuras

Cabe señalar que la Secretaria de Planeación y su Dirección de Seguimiento y Planeación Territorial, comunicará a los municipios que incumplieron los límites para iniciar los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de manera autónoma, para ser adoptado de manera obligatoria por cada municipio inmiscuido en incumplimiento y la Dirección prestará Asistencia Técnica para su implementación y seguimiento en la vigencia 2021 y de igual forma se darán indicaciones que deben incluidas en los marcos fiscales de mediano plazo y complementariamente se darán orientaciones para la presupuestación 2022, medidas única y exclusivamente orientadas a disponer de un mejor cálculo y un mejor ejercicio de planeación presupuestal y optimización fiscal y financiera en las vigencias sucesivas

DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.174.449**
INGRESOS CORRIENTES	**1.131.973**
Tributarios	275.864
No Tributarios	22.705
Transferencias	833.404
GASTOS (sin financiación)	**1.180.736**
GASTOS CORRIENTES	**1.019.920**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	148.791
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	15.732
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	7.201
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	841.956
Intereses y Comisiones de la Deuda	6.240
BALANCE CORRIENTE	**112.053**
INGRESOS DE CAPITAL	**42.476**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**160.815**
BALANCE DE CAPITAL	**-118.340**
BALANCE TOTAL	**-6.287**
FINANCIACIÓN	**174.610**
Endeudamiento Neto	**5.190**
Desembolsos	15.165
Amortizaciones	9.974
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	169.420
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.359.033
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.190.710
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**168.323**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	180.349
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	114.730
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**65.619**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento de Caldas hace parte de la región Eje Cafetero de acuerdo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022[1]. Para 2020 el DANE estimó su población 1.018.453 habitantes (2% del total nacional); el 75,5% habita en áreas urbanas y el 24,5% restante en rurales. Su densidad poblacional es de 129 personas por Km² y la población entre 15 y 59 años representa el 61% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1,6 personas económicamente activas por cada persona inactiva[2] que puede convertirse en un determinante de prosperidad económica para la entidad territorial[3].

De acuerdo con el DANE, entre 2014 y 2019 el PIB Departamental a precios corrientes creció a un promedio anual de 8%[4]. En 2019 el PIB Departamental medido en precios corrientes representó el 8% del PIB Nacional y se originó principalmente en actividades de comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; seguidas por el administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales e industria manufacturera.

Entre 2014 y 2018 el PIB per cápita pasó de $10.6 a $15.8 millones de pesos constantes. Mientras que la tasa de desempleo en el departamento de Caldas se ubicó en 9.8%, levemente superior a la de 2019.

Al cierre del 2019, el departamento presentó déficit fiscal de $52.811 millones, al incluir el endeudamiento neto y los recursos del balance disponibles de vigencias anteriores, cerró con un superávit presupuestal de $86.714 millones. La dinámica positiva de los ingresos totales sin SGR durante el 2019, se explica principalmente por mayores recursos de capital, en especial por mayores desembolsos de crédito. Al mismo tiempo los gastos totales presentaron un comportamiento creciente, generado esencialmente por el aumento de la inversión, impulsado por el ciclo político. El servicio de la deuda descendió 64% respecto al 2018, debido al cumplimiento de lo pactado en el marco de reestructuración de pasivos, obteniendo un saldo de deuda por $88.907 millones. Cumplió con los indicadores de racionalización del gasto de funcionamiento, y con los indicadores de ley 358/1997.

El acuerdo de reestructuración de pasivos del departamento finalizó el 17 de octubre de 2019, evidenciándose el pago de acreencias por $179.053 millones, equivalente al 99% del total de acreencias incorporadas debidamente depuradas. Es de mencionar, que el saldo pendiente ($624 millones), corresponde a acreencias ciertas y exigibles del grupo 1, asociadas a cesantías retroactivas que no han sido solicitadas y que por lo tanto no se han expedido los actos administrativos de reconocimiento (el fondo de Cesantías Retroactivas presenta un disponle de $4.303 millones); por otro lado, está el saldo pendiente del grupo 2 que corresponde a la deuda presunta con Colpensiones por $2.014 millones.

En el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones, en octubre de 2019 se procedió al levantamiento de la medida preventiva en el sector salud, al cumplirse los objetivos del plan de desempeño, que se focalizaban en : i) administrar correctamente los recursos del fondo local de salud, ii) dar cumplimiento a la cofinanciación del régimen subsidiado y iii) determinación de la deuda derivada de prestación de servicios y la definición de un escenario de pago viable.

En diciembre de 2019 se aprobó la medida preventiva de Plan de desempeño en el sector educación, el cual se encuentra reformulado (Resolución N° 4866-6 del 12 de agosto de 2019; y Resolución N°3056 del 06 de septiembre de 2019) hasta la superación de los

[1] Cuenta con una superficie de 7.888 km2 que representa el 0,7% del territorio nacional, distribuidos en 27 municipios. El relieve del territorio pertenece al sistema andino entre las cordilleras Occidental y Central, y limita por el Norte con el departamento de Antioquia, por el Este con el de Cundinamarca, por el Sur con los departamentos del Tolima y Risaralda, y por el Oeste con Risaralda.
[2] Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el departamento la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.
[3] Si se continúan tomando medidas para la diversificación de la estructura productiva, de lo contrario, puede significar tasas de desempleo más altas.
[4] http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

eventos de riesgo que le dieron origen a la medida. A diciembre de 2020 la entidad presenta incumplimientos en la extemporaneidad en la entrega de la dotación de vestuario y calzado al personal del sector que tiene el derecho, y avances en la calidad de reporte de información en el FUT de conformidad con las ejecuciones presupuestales de la entidad y lo establecido en la normatividad vigente, y consistencia en el reporte en la liquidación de nómina del sector educación y lo comprometido en la ejecución presupuestal.

En febrero del 2020, la calificadora de riesgos Fitch Rating asignó calificaciones de largo y corto plazo al departamento de Caldas de riesgo AAA (col) y F1 +(col) respectivamente. Menciona que la perspectiva de la calificación de largo plazo es estable.

A juicio de la DAF, los principales retos que continúan en el departamento son: i) Cumplir la medida preventiva en el sector de salud y Educación dentro del marco del Decreto 028/2208; ii) Homologar su estructura presupuestal teniendo en cuenta el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111/1996), para así poder fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; iii) Seguir cumpliendo las Cláusulas contenidas en el Acuerdo de Reestructuración de pasivos ; iv) Minimizar el rezago presupuestal por concepto de reservas; v) Asegurar la solvencia de su sector descentralizado; vi) Monitorear los pasivos contingentes que están en contra de la entidad, los cuales podrían afectar las salud de las finanzas del departamento, y por último vii) Seguir depurando y avanzando en la provisión de sus pasivos pensionales.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. SECTOR CENTRAL

De acuerdo con datos obtenidos de la Administración Central, al finalizar la vigencia 2020 la estructura organizacional y administrativa del departamento se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador, catorce Secretarías (Privada, Gobierno, General, Planeación, Integración y Desarrollo Social, Hacienda, Desarrollo Económico, Jurídica, Agricultura, Vivienda, Cultura, Deporte y Recreación, Infraestructura y Educación). Al Despacho del Gobernador estaban adscritas cinco unidades (Control Interno, Prensa y Comunicaciones, Sistemas, Pasaportes y Gestión del Riesgo).

Por otro lado, de acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República CGR[5] la planta de personal del departamento ascendía a 444 cargos, de los cuales el 74% pertenecían al sector central y el 26% a organismos de control[6].

Por nivel ocupacional, el 21% de los cargos pertenecen al nivel asistencial, 53% al profesional, 72% al técnico, 9% al directivo, 1% al asesor y no se registraron trabajadores oficiales. Los cargos directivos y profesionales representan el 79% del costo total de la planta. Así mismo, el 78% del personal activo se encuentra vinculado en carrera administrativa, 18% por libre nombramiento y 4% por el período de gobierno, y la planta del sector educación que pertenece a los establecimientos educativos se encuentra conformada por 5.281 personas cuyo costo asciende a $240.125 millones.

Por otro lado, la entidad territorial informó que el costo de las órdenes de prestación de servicios suscritas durante el año 2020 fue de $15.184 millones y se autorizaron principalmente por inversión. De igual forma, la Gobernación reportó un total de 544 pensionados (496 del sector central, 32 de la Asamblea y 16 de la Contraloría) que, con respecto al personal de planta, evidenció una relación de 0,8 pensionados por cada funcionario activo. El 38% de los pensionados recibía pensión por jubilación, 37% por sustitución, 22% por vejez, 2% por invalidez y 1% por sanción. Igualmente, que 453 pensiones del sector central fueron otorgadas por convención colectiva.

B. SECTOR DESCENTRALIZADO

El sector descentralizado (EDS) del departamento se encontraba conformado por 24[7] entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la siguiente tabla:

[5] Información reportada por la entidad a la CGR en el formulario “Cargos y Costos de la Planta de Personal”.
[6] Considera sólo cargos de la administración central que desempeñan funciones en la Secretaría de Educación.
[7] En el 2017 la administración departamental informó que la Empresa Industrial y Comercial del Estado “Zona Franca Andina S.A.S” se había liquidado. Por otro lado, “La E.S.E Departamental Hospital Sagrado Corazón debe realizar la solicitud de cambio de nombre en la plataforma CHIP a la Contaduría General de la Nación, dado que aparece como “E.S.E Centro de Salud de Norcasia”.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS	E.I.C.E.	LICORERAS
E.S.P. EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DEPARTAMENTAL PARA LA SALUD	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SALUD
E.S.E. CENTRO DE SALUD DE NORCASIA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. DEPARTAMENTAL HOSPITAL SAN ANTONIO DE VILLAMARIA -CALDAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. DEPARTAMENTAL HOSPITAL SAN JOSE DE NEIRA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN FELIX -LA DORADA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - RIOSUCIO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SANTA SOFIA -CALDAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO DE MARMATO - CALDAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN JOSE - MARULANDA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN JOSE DE SAN JOSE - CALDAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN RAFAEL DE RISARALDA - CALDAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN SIMON - VICTORIA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN VICENTE DE PAUL - ARANZAZU	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUAREZ DE SALAMINA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN CAYETANO - MARQUETALIA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
ASOCIACION PARA LA CONSTRUCCION DEL AEROPUERTO DEL CAFE EN PALESTINA - CALDAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
COLEGIO INTEGRADO NACIONAL ORIENTE DE CALDAS (CINOC)	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
DIRECCIÓN SECCIONAL DE SALUD DE CALDAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
FONDO ROTATORIO DE LA VIVIENDA - INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS - INFI CALDAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA DE CALDAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRIBUNALES DE ÉTICA
TRIBUNAL SECCIONAL DE ÉTICA ODONTOLÓGICA DE CALDAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRIBUNALES DE ÉTICA

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020, el departamento recaudó ingresos diferentes del Sistema General de Regalías (SGR) por $736.599 millones e incorporó recursos del balance por $61.710 millones[8], y presentó desembolsos por $14.816 millones, para un total ejecutado de rentas e ingresos de capital de $798.309 millones[9], que fueron equivalentes al 96% de su meta presupuestal. El 77% correspondió a recaudos efectivos del año, 8% a disponibilidades de caja de vigencias anteriores pendientes de completar su proceso presupuestal (recursos del balance), 2% recursos del crédito, y 13% a otros ingresos de capital.

Las transferencias representaron la principal fuente de ingresos (48%), seguidas por los ingresos propios (29%) y los de capital (23%).

[8] Representados en un superávit fiscal por $60.980 millones y cancelación de reservas por $729 millones. Del superávit fiscal de la vigencia anterior que fue incorporado en el 2020, el 40% correspondió a recursos de libre destinación, 60% a forzosa inversión con destinación específica.
[9] El departamento maneja de forma separada la ejecución de las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2019 ejecutadas en 2020, por lo cual no incorporó en su presupuesto los recursos que financiaron dichos compromisos por $10.005 millones.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	263.388	228.301	-15%	31%	29%
Transferencias	352.567	386.604	8%	42%	48%
Ingresos de capital	229.668	183.404	-21%	27%	23%
Desembolsos del crédito	68.167	14.816	-79%	8%	2%
Recursos del Balance	71.339	61.710	-15%	8%	8%
Otros[1]	90.162	106.879	17%	11%	13%
RECAUDOS DEL AÑO	**845.623**	**798.309**	**-7%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se muestra en la Tabla 2 el total de los ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR)[10] obtenidos por el departamento descendió 7% real en 2020 frente 2019. Esta desaceleración estuvo representada principalmente por la caída de los recursos propios y de capital.

Durante 2020 los ingresos de capital disminuyeron 21% real al contar menores recursos provenientes del balance, y de desembolsos de crédito. Por su parte, los ingresos propios (tributarios y no tributarios) cayeron 15%, al mismo tiempo las transferencias aumentaron 8%, principalmente por mayores recursos recibidos del Sistema General de Participaciones (SGP) en el sector de educación.

El comportamiento negativo en el recaudo de los ingresos tributarios, refleja principalmente las medidas de aislamiento dictadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19, en donde se derivó la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes, generando menores recaudos por concepto de impoconsumos (cerveza, y licores) e, indirectamente reflejó efectos negativos, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes; en contraste los recaudos de cigarrillos y vehículos automotores aumentaron (Tabla 3).

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	127.792	107.112	-18%	56%	53%
Cerveza	26.689	17.985	-34%	12%	9%
Licores	59.622	41.117	-32%	26%	20%
Cigarrillos y tabaco	41.481	48.010	14%	18%	24%
Registro y anotación	20.053	17.005	-17%	9%	8%
Vehículos automotores	36.445	37.586	1%	16%	19%
Estampillas	21.887	20.231	-9%	10%	10%
Sobretasa a la gasolina	10.590	8.966	-17%	5%	4%
Otros impuestos	12.652	10.544	-18%	6%	5%
TOTAL	**229.419**	**201.444**	**-14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[10] El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capitulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR. Por lo anterior, el presente análisis pretende medir la ejecución de ingresos del presupuesto de regalías, y tener una aproximación de la magnitud de los recursos administrados por la entidad territorial que le fueron girados del SGR.

De acuerdo con la información suministrada por la administración departamental, pese a la caída acentuada de los tributarios, el departamento a través de la unidad de rentas, ha realizado alta participación interinstitucional con la Industria Licorera de Caldas y la Federación Nacional de Departamentos en la ejecución del Programa de Defensa Institucional y el Plan Anti contrabando, con el objeto de controlar la evasión al Impuesto al Consumo de Licores, Cervezas y Cigarrillos y evitar el contrabando, dando aplicación a la Ley 1762 de 2015 "Nueva Ley Anti contrabando", a la Ordenanza 816 de 2017 "Actual Estatuto de Rentas del Departamento de Caldas" y al Decreto 1625 de 2016. Durante lo corrido del 2020, el departamento ha realizado 288 operativos en el Departamento de Caldas, los cuales han generado 11.049 registros.

El crecimiento del impuesto de vehículos automotores se explica por la implementación de un sistema de cobro persuasivo como son llamadas, Correos electrónicos, mensajes de texto y WhatsApp, mediante el cual se contactan al contribuyente, y suministran toda la información correspondiente, enviando las declaraciones para el pago presencial o virtual.

Por otro lado, el departamento contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2019-2020 por $224.013 millones, de los cuales el 78% corresponde a ingresos corrientes (Fondo de Desarrollo Regional, Fondo de Compensación Regional, y recursos para el funcionamiento del sistema); y el 22% corresponde a recursos del balance.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	175.462	78%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	599	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	7.095	3%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	32.916	15%
Fondo de Desarrollo Regional	81.155	36%
Recursos para la Paz	7.904	4%
Fondo de Compensación Regional	44.293	20%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	1.500	1%
Ingresos de Capital	48.551	22%
Recursos del Balance	48.551	22%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**224.013**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, los ingresos de la entidad disminuyeron frente al 2019, situación inducida por los menores ingresos de capital, y los recursos propios, siendo estos últimos afectados directamente por la crisis de la pandemia del COVID19. De los recursos administrados por el Departamento, la mayor participación la obtuvieron las transferencias, seguidas de los recursos tributarios y no tributarios, y de los ingresos de capital; sin embargo, el hecho de que el 8% de las fuentes proviniera de recursos de vigencias anteriores, evidencia continuidad del reto asociado en materia de ejecución presupuestal que tiene la entidad territorial.

2. Gastos

En 2020, los compromisos de gasto con recursos distintos del SGR ascendieron a $692.606 millones, equivalentes al 90% de la meta presupuestal, disminuyendo su comportamiento en términos reales frente a lo ejecutado en 2019. La dinámica negativa del total de gastos se explica principalmente por la caída de la inversión y de los gastos de funcionamiento.

La inversión se contrajo 10%, reflejo de lo ocurrido en todos los sectores, especialmente en los sectores de vías, otros sectores y déficit de vigencias anteriores; al mismo tiempo el gasto de funcionamiento se redujo en 11%, dada la reducción de las transferencias, los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	120.103	108.273	-12%	16%	16%
Inversión	630.057	574.464	-10%	83%	83%
Servicio de la deuda	8.749	9.869	13%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	**758.909**	**692.606**	**-10%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente en el bienio 2019-2020, la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por $201.171 millones, destinados principalmente a inversión en el sector infraestructura propia del sector, destinada para rehabilitación de infraestructura ya existente.

Tabla 6
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	1.004	0%
Gastos de Inversión	200.167	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**201.171**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento (sin incluir los sectores de educación y salud) fue el reflejo principal del descenso real de las adquisiciones de bienes y servicios y de las transferencias corrientes, al efectuarse menores compromisos por concepto de cuotas partes de mesada pensional, y del pago de sentencias y conciliaciones.

Tabla 7
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	27.278	25.817	-7%	26%	27%
Gastos generales	5.766	5.391	-8%	5%	6%
Transferencias	73.636	64.021	-14%	69%	67%
Otros gastos de funcionamiento	85	704	711%	0%	1%
TOTAL	**106.765**	**95.932**	**-12%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al analizar el comportamiento anual de los compromisos de inversión, se evidenció que los autorizados con fuentes diferentes al SGR disminuyeron 10% frente a los registrados en 2019.

Las grandes disminuciones se presentaron en los compromisos efectuados para el déficit fiscal de vigencias anteriores, producto de las depuraciones que terminó de realizar el departamento dentro del marco del acuerdo de reestructuración de pasivos. Al mismo tiempo las demás inversiones destinadas a vías, salud, y otros sectores disminuyeron notablemente.

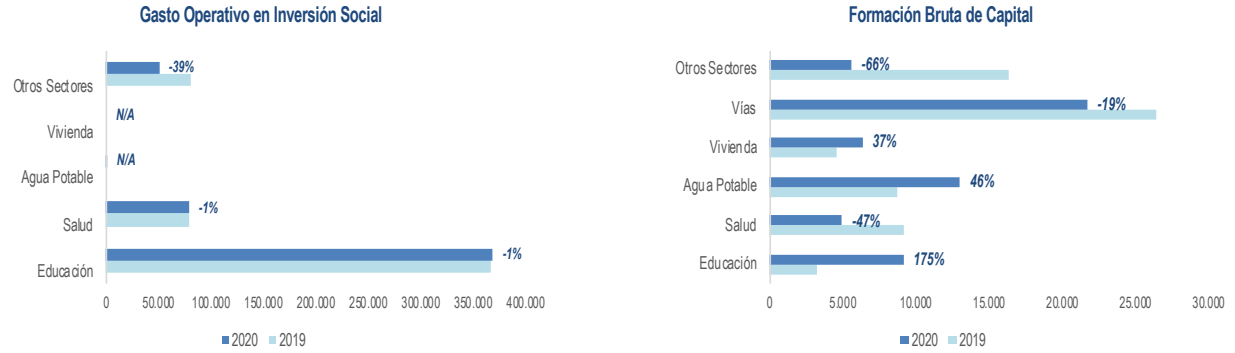
Dentro de la composición del gasto, el 83% se destinó para inversión, el 16% a funcionamiento, y el 1% a servicio de la deuda. La estructura de gastos del departamento no presentó variaciones respecto a la vigencia anterior, pese a la coyuntura en la que se

encontraba el departamento durante el primer semestre, relacionada con la programación y elaboración del Plan de Desarrollo y del Plan Operativo Anual de Inversiones; y sumado a ello, la crisis de la pandemia que afectó directamente la actividad económica, y por ende la ejecución normal de los proyectos de inversión.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	369.250	377.552	1%	59%	66%
Salud	87.371	83.871	-6%	14%	15%
Agua Potable	8.754	13.716	54%	1%	2%
Vivienda	4.567	6.339	37%	1%	1%
Vías	26.386	21.718	-19%	4%	4%
Otros Sectores	96.843	55.769	-43%	15%	10%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	36.887	15.501	-59%	6%	3%
TOTAL	**630.057**	**574.464**	**-10%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los sectores más beneficiados de las inversiones financiadas con recursos diferentes al SGR fueron educación, salud, vías, otros sectores, y déficit fiscal de vigencias anteriores.

En resumen, la estructura del gasto del Departamento se focalizó en la inversión (83% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente transferencias de la Nación, seguida de regalías, los recursos propios, recursos del crédito, y del balance.

3. Deuda Pública

En 2020 el departamento realizó pagos de bonos pensionales por $2.899 millones con cargo al desahorro FONPET, pagó intereses por $3.590 millones, amortizaciones por $3.379 millones, y obtuvo nuevos desembolsos de crédito por $14.816 millones[11]; por lo cual el saldo de la deuda certificada por el departamento al terminar el año 2020 fue de $101.417 millones, lo que reflejó un aumento del 15% respecto al saldo obtenido al cierre de 2019.

[11] Destinados principalmente para adquisición de maquinaria amarilla.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

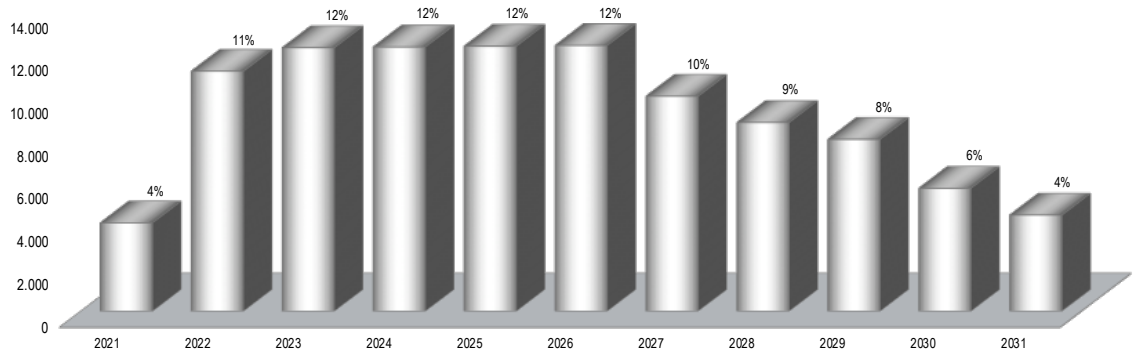
valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	74.869	84.189	83%	PESOS	DTF	2,28%
Infis	13.228	17.228	17%	PESOS	DTF	-0,05%
Total Deuda Interna	**88.097**	**101.417**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**88.097**	**101.417**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra un portafolio de vida media de 11 años y los períodos de amortización se concentran entre 2022 y 2027, cuando se proyecta cancelar el 69% del saldo.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El departamento cuenta con calificación de riesgo AAA+ (Col) de largo plazo otorgada en febrero 2020 por la firma Fitch Ratings Colombia S.A., considerando una perspectiva positiva de la calificación de largo plazo.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020[12] con recursos diferentes a SGR resultaron superiores a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes[13] en $30.719 millones, que corresponden al monto del superávit fiscal de la vigencia. Así mismo, el Departamento incorporó a su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores[14], y aumentó el endeudamiento neto, permitiendo presentar un superávit presupuestal de $105.703 millones[15].

[12] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[13] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.
[14] El departamento incorporó recursos del superávit fiscal por $60.980 millones y cancelación de reservas por $729 millones.
[15] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin

En 2020 el resultado del balance corriente fue positivo, debido a que, pese al descenso de los ingresos corrientes, estos se ubicaron por encima de los gastos corrientes; al mismo tiempo el resultado de capital, fue positivo, producto del descenso de los gastos de capital, frente a mayores ingresos de capital. Es así como, al combinar ambos resultados, se obtuvo un resultado fiscal positivo al cierre de 2020.

Tabla10

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-37.644	118
Resultado balance de capital	-15.167	30.602
Déficit o superávit fiscal	**-52.811**	**30.719**
Financiamiento	**139.526**	**74.984**
Endeudamiento neto	68.167	13.272
Recursos del balance	71.339	61.710
Venta de activos	20	2
RESULTADO PRESUPUESTAL	**86.714**	**105.703**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera la entidad territorial, se observa que al finalizar el 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $22.842 millones de la totalidad de los ingresos del SGR. Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

Como se aprecia en la tabla 10 el porcentaje de compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales representó el 90% durante el 2020.

Tabla 11

RESULTADO SGR

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	224.013
Total compromisos SGR	201.171
RESULTADO SGR	**22.842**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	90%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del Departamento de Caldas, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $2,9 billones, los cuales disminuyeron 1% con relación a la vigencia anterior. El 45% estuvo representado por bienes de uso público e históricos y culturales; 30% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor del plan de activos para beneficios posempleo, y a recursos entregados en administración), 9% por cuentas por cobrar, 8% por propiedad, planta y equipo, 6% por inversiones e instrumentos derivados, y 2% por efectivo.

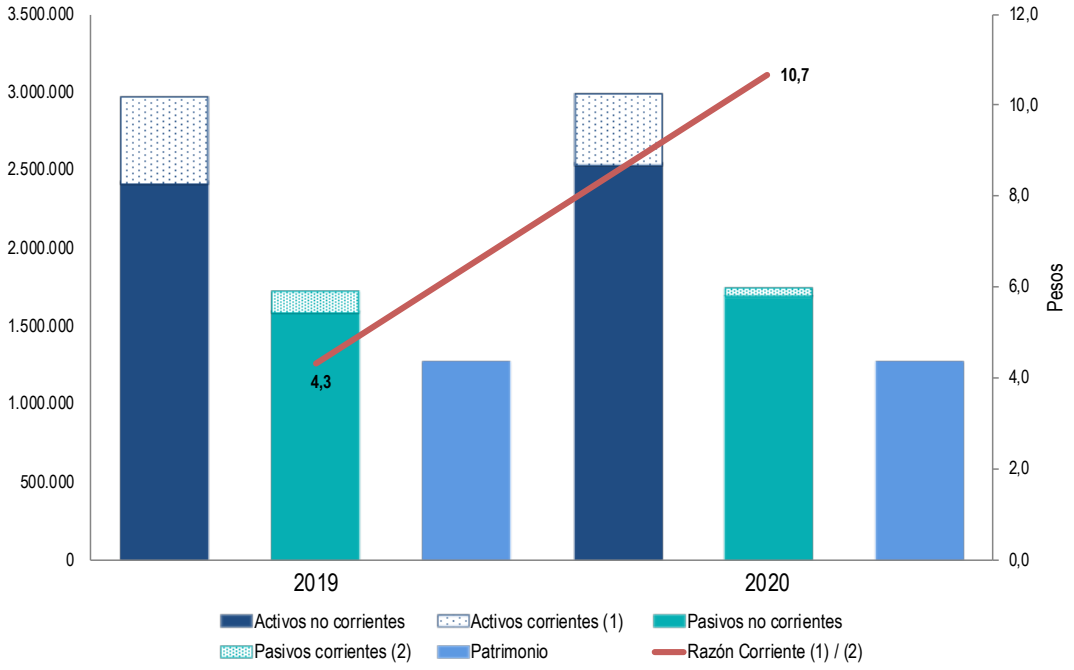
de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 19% y presentaron un saldo de $448.591 millones, equivalentes al 15% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $1,7 billones, y permanecieron constantes en términos reales. El 95% estuvo representado por beneficios a empleados, 1% por otros pasivos, 3% por préstamos por pagar, y 1% por provisiones. En su comportamiento se destacó los ajustes en la cuenta de beneficios a empleados posempleo, en la que se resalta mayores valores adeudados por concepto de cuotas partes por pagar y cálculo actuarial de pensiones.

El 2% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual disminuyó 67%, debido principalmente a menores recursos recibidos en administración.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que existían para 2020 $10.7 de activos por cada peso de pasivo; subió 6,4 puntos respecto a 2019, y ello significa que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($42.056 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($448.591 millones).

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[16] se estimó en $39.025 millones, el cual se concentró principalmente en cuotas partes y bonos pensionales.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, disminuyó un 2%, debido al comportamiento constante del pasivo, frente a la dinámica negativa de los activos. En consecuencia, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

[16] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo[17]

Los informes de tesorería del Departamento de Caldas muestran un total de recursos disponibles en bancos al final de 2020 por $115.789 millones; 33% correspondían a libre destinación, y 67% a saldos con destinación específica de recursos diferentes al SGP. De estos últimos, las fuentes de financiación principales corresponden a recursos del crédito, y a otros recursos de destinación específica diferente a SGP.

Las exigibilidades sumaron $16.868 millones, compuestas por las reservas presupuestales (59%), las cuentas por pagar del año (22%), recursos de terceros (17%), y cuentas por pagar de vigencias anteriores (2%). De las reservas presupuestales, 44% correspondían a compromisos respaldados con recursos de destinación específica, y 56% de recursos de libre destinación.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**39.109**	**5.982**	**33.127**
De destinación específica	**76.680**	**10.886**	**65.794**
SGP	14.027	1.786	12.241
SGP Educación	10.530	1.726	8.804
SGP Salud	3.498	60	3.437
Recursos del crédito	343	2.000	-1.657
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	62.310	7.100	55.210
TOTAL	**115.789**	**16.868**	**98.921**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El análisis detallado de las fuentes y usos sin SGR, evidencia que el departamento generó superávit neto de tesorería por $98.921[18] millones, especialmente por el rubro de otros recursos de destinación específica diferente a SGP.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Con el fin de lograr un acercamiento al cálculo de la capacidad de endeudamiento del Departamento tomando como referente los indicadores de solvencia y sostenibilidad enmarcados en la Ley 358 de 1997, se definieron los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[19] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estos recursos. Por lo tanto, de los compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras en la vigencia 2021, se tienen en cuenta $81.396 millones que están financiados con recursos diferentes a regalías[20].
- ✓ El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2020 fue de $101.417 millones, la cual se encuentra garantizada con recursos diferentes de regalías y compensaciones (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ La proyección del servicio de la deuda programada por la entidad para la vigencia 2022 se compone de $4.106 millones para amortizaciones y $5.523 millones en intereses estimados[21].

[17] El objetivo de este indicador simplificado, es analizar la capacidad del Departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería, en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

[18] Cifra inferior al resultado presupuestal reflejado en la tabla N°10, donde se evidencia el resultado fiscal de la vigencia del 2020.

[19] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[20] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

[21] La Unidad de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda Departamental informó que la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003, en 2 puntos adicionales a la DTF. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97,

- ✓ Desembolsos de crédito(s) nuevo(s) en 2022[22] por $ 0 millones y las garantías que se otorguen para su pago.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 12%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 57%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de endeudamiento aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del SGR, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos son previamente aprobados por el OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el que se financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del SGR, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	171.918	99.239
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	253.314	180.635
1.2 Vigencias futuras	81.396	81.396
2. Gastos de funcionamiento	126.336	98.855
3. Gastos recurrentes		26.560
4. Ahorro operacional (1-2-3)	45.582	-26.176
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	97.311	136.336
5.1 Total saldo de la deuda	101.417	101.417
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	4.106	4.106
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		39.025
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	5.523	5.523
6.1 Total de intereses de la deuda	5.523	5.523
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	12%	-21%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	57%	137%

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja indicadores negativos porque el gasto recurrente advierte que no se generará ahorro operacional, e igualmente el indicador de sostenibilidad superaría el 80% (Tabla 12). En este cálculo de capacidad de pago, se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo inicial: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado

se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

[22] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en 2021.

su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP Salud), alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020[23].

El departamento continuó generando ahorro primario cercano a los $96.019 millones (sin incluir recursos del SGR), valor que supera el servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020, y en consecuencia refleja garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el Departamento que es financiada en su totalidad con recursos propios.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría segunda del Departamento, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 60% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue de 51% cálculo que se ajusta a la autorización vigente y representa un aumento del indicador respecto a la vigencia anterior, consecuencia de la caída real del 14% en los ICLD, mientras que los gastos de funcionamiento GF crecieron 4%.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	150.965	132.569	-14%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	64.485	68.193	4%
3. Relación GF/ICLD	43%	51%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	**-17%**	**-9%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El indicador resultado de la relación GF/ICLD determinados en el 2020, se ajustó a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente; sin embargo, es recomendable que la entidad continúe fortaleciendo sus ingresos propios, efectúe una revisión de los compromisos autorizados por concepto del pasivo pensional.

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para la contraloría departamental y asamblea, los cuales estuvieron por debajo de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000.

[23] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación; sin embargo para el caso del Departamento, existen disponibilidades de recursos de libre destinación que se relacionan con las provisiones realizadas para los pagos de las acreencias reconocidas en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito con sus Acreedores.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORIA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.281	4.340
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	5.602	5.186
3. Diferencia	**-1.321**	**-846**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**5.429**	**5.792**
Remuneración diputados	2.319	2.455
Gastos diferentes a la remuneración	1.317	1.388
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.793	1.948
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.319	2.458
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.391	1.475
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.704	1.807
Diferencia remuneración diputados	**0**	**-3**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-74**	**-86**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al Fonpet

La ejecución presupuestal del Departamento señala que el límite de transferencias comprometidas por aportes al FONPET a $16.769 millones, distribuidos entre el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación, el 15% de la venta de activos al sector privado y el 20% del impuesto de registro y anotación. Durante el año 2020, la entidad territorial apropió recursos al mencionado fondo por $4.159 millones, cifra que fue inferior al límite establecido por ley, dado que se efectuó una disminución de aportes por aplicación Art. 1 Decreto 461 de 22 de marzo de 2020.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	14.115	4.159
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	19.169	8.769
2.1. 10% de ICLD	15.199	13.402
2.2. 20% de registro	3.970	3.367
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	8.000
2.4.1. 10% de ICLD	0	8.000
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-5.054**	**-4.610**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Durante 2020, el departamento de Caldas reflejó dependencia mediana de las transferencias del Sistema General de Participaciones con una participación (35%), seguido de SGR (22%), ingresos propios (20%), e ingresos de capital (23%). Estos resultados, reflejan el esfuerzo fiscal por parte del departamento al obtener como tercera fuente principal de financiación sus ingresos propios, a través de la implementación de mecanismos para el fortalecimiento de la cultura tributaria, con procesos de fiscalización y cobro persuasivo. Dicha eficiencia fiscal ha sostenido un impacto positivo para el respaldo de los gastos de funcionamiento de la administración departamental y del cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con sus Acreedores.

La entidad obtuvo indicadores de solvencia y sostenibilidad ajustados con lo establecido en la normatividad vigente, cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto en administración central, contraloría, y asamblea; por otro lado, posee un pasivo no financiero de vigencias anteriores que representa el 5% de los recaudos efectivos, lo cual puede impactar la capacidad de pago de la entidad.

La firma Value & Risk Rating informa la calificación de riesgo para el departamento de Caldas en AAA+(Col) para la deuda de largo plazo, considerando la perspectiva positiva de la calificación.

Por otra parte, dada la coyuntura generada por la crisis de pandemia del COVID19, el departamento implementó medidas con el objetivo de conjurar la crisis proveniente del Covid-19 a la luz del Decreto 461 de 2020, las cuales se concentraron en:

- Traslados presupuestales para por $4.814 millones destinados a fortalecer el sector salud – Dirección Territorial de salud de Caldas, y sector Fortalecimiento Institucional para atender necesidades en centros penitenciarios y adulto mayor para garantizar el suministro de los bienes y servicios requeridos para atender y superar la emergencia que se presenta (Decreto 081 de 2020).

- Con base al decreto 461 de 2020, el departamento aprobó el decreto 091 de marzo del 2020, donde estableció la reorientación de rentas por $10.746, cuya fuente de financiación fue transferencia para FONPET, Ingresos Corrientes de Libre Destinación por $8.000 millones, recursos del balance por 5%, y contrato de Obra Pública por $2.746 millones.

- El departamento expidió el decreto 096 de abril 8 de 2020, por medio del cual efectuó como estrategia de reactivación económica, la reorientación de $2.000 millones, y la adición de $1.000 millones correspondientes a excedentes de Inficaldas; con miras a la celebración de un convenio entre el Departamento de caldas, la alcaldía de Manizales, y Bancoldex, cuyo objeto es: “Establecer los términos de la cooperación para poner en marcha una línea de crédito para la Empresas domiciliadas en caldas, que requieran recursos para financiar sus necesidades de capital de trabajo y activos fijos”.

- Expidió el Decreto N° 093 de 2020 “Por el cual se reduce el cobro de las tarifas de las estampillas administradas por el departamento de Caldas” solo durante el término de vigencia de la Urgencia Manifiesta declarada mediante Decreto Departamental 0079 de 2020. Y se expidió Decreto 0088 de 2020, por medio del cual se suspende el cobro de peaje en las estaciones de recaudo en la estrella y quiebra de Vélez.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De las reservas presupuestales constituidas al cierre del 2020 se obligó el equivalente al 84% ($20.777 millones), por lo cual se debieron cancelar reservas por $4.078 millones.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	7.027	24.855
(-) Ejecutadas por funcionamiento	112	0
(-) Ejecutadas por inversión	6.622	20.777
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**293**	**4.078**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Sin embargo, para la vigencia 2020, la información detallada en el acto administrativo de constitución de reservas presupuestales de la entidad territorial al cierre de 2020 no es consistente con los compromisos no obligados registrados en la ejecución presupuestal y en el informe del cierre fiscal.

Es importante que la Administración Departamental realice el procedimiento legal pertinente para incorporar en su presupuesto de 2021, las cancelaciones correspondientes a las reservas presupuestales no ejecutadas durante 2020 como un recurso del balance, con el objeto de no seguir generando atrasos en la ejecución presupuestal y evitar riesgos con la constitución de pasivos exigibles o vigencias expiradas sin fundamento legal vigente.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según información de la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – DRESS, a diciembre de 2019 la entidad había aprovisionado en el Fondo Nacional de Pensiones el 45.3% del cálculo actuarial.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)[24] son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2019, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[25].

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Caldas registraron ingresos distintos al SGR por $737.349 millones, equivalentes al 120% de los ingresos corrientes de administración central, cifra que demuestra su gran importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un superávit de $29.488 millones, continuando con la tendencia del último año (Tabla 19). El 63% (15) de las entidades generó superávit (1) más que en 2019, y el 38% generó déficit (9 entidades).

Similar a lo ocurrido en la vigencia anterior, en su orden los mayores déficits fiscales se presentaron en el Instituto de Financiamiento, promoción y desarrollo de Caldas-INFIS, y la ESE Hospital San Felix - La Dorada. En contraste, los mayores superávits fueron generados por la ESE Hospital Santa Sofía, y el colegio integrado nacional oriente de Caldas. Visto por tipo de EDS, las entidades con funciones de gobierno (Establecimientos Públicos y Otros) generaron superávit ($29.488 millones), y al mismo tiempo el resultado de las empresas fue superavitario ($28.329 millones).

[24] El inventario de entidades fue depurado directamente con la Secretaría de Hacienda Departamental.
[25] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

En 3 entidades el déficit fiscal tiene una tendencia recurrente[26]: La ESE Hospital San Antonio de Villamaría, La ESE Hospital San Felix- La Dorada, y el Instituto de Financiamiento, promoción y desarrollo de Caldas INFI Caldas. (Tabla 19).

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS	11.727	17.452	248	46%
E.S.P. EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS LTDA.	-424	-2.475	9.760	10%
EMPRESA DEPARTAMENTAL PARA LA SALUD	48	27	79	0%
E.S.E. CENTRO DE SALUD DE NORCASIA	78	198	341	0%
E.S.E. DEPARTAMENTAL HOSPITAL SAN ANTONIO DE VILLAMARIA -CALDAS	-272	-357	-694	1%
E.S.E. DEPARTAMENTAL HOSPITAL SAN JOSE DE NEIRA	39	83	-263	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN FELIX -LA DORADA	-7.365	-2.350	-1.950	5%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - RIOSUCIO	2.511	3.027	2.123	4%
E.S.E. HOSPITAL SANTA SOFIA -CALDAS	1.337	7.091	16.537	16%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO DE MARMATO - CALDAS	153	-483	103	0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN JOSE - MARULANDA	71	167	68	0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN JOSE DE SAN JOSE - CALDAS	269	136	306	0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN RAFAEL DE RISARALDA - CALDAS	321	410	-61	0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN SIMON - VICTORIA	15	149	-177	0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN VICENTE DE PAUL - ARANZAZU	333	206	65	0%
E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUAREZ DE SALAMINA	745	1.930	1.820	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN CAYETANO - MARQUETALIA	376	-10	22	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	**9.961**	**25.199**	**28.329**	**87%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
ASOCIACION PARA LA CONSTRUCCION DEL AEROPUERTO DEL CAFE EN PALESTINA - CALDAS	-774	142	-918	1%
COLEGIO INTEGRADO NACIONAL ORIENTE DE CALDAS (CINOC)	3.590	4.508	10.971	2%
DIRECCIÓN SECCIONAL DE SALUD DE CALDAS	-1.466	-4.698	4.853	21%
FONDO ROTATORIO DE LA VIVIENDA - INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS	-1.764	-843	-265	1%
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS - INFI CALDAS	-60.885	-18.948	-13.492	8%
TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA DE CALDAS	0	0	-7	0%
TRIBUNAL SECCIONAL DE ÉTICA ODONTOLÓGICA DE CALDAS	-8	0	17	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-61.308**	**-19.838**	**1.159**	**33%**
TOTAL GENERAL	**-51.347**	**5.361**	**29.488**	**120%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público, solo cuatro EDS (Industria Licorera de Caldas, La E.S.P Empresa de Obras Sanitarias de Caldas LTDA, Dirección seccional de salud e INFI Caldas) reportaron préstamos por pagar al cierre de 2020.

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $2.3 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, pero los resultados entre entidades mostraron alta variabilidad (Tabla 20) y 5 entidades tenían problemas de liquidez al cierre de 2020, la mayoría de ellas hospitales (6).

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $174.939 millones, equivalentes al 24% del total de los ingresos del sector descentralizado. Las entidades con una mayor relación entre pasivos contingentes e ingresos fueron la ESE Hospital San Félix – La Dorada, ESE Hospital Santa Sofía, y el instituto de financiamiento, promoción y desarrollo de Caldas - Inficaldas. (Tabla 20).

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos: 13 entidades registraron margen Ebitda[27] positivo (de las cuales se destacan principalmente la ESE Hospital San Felix – La Dorada, y la ESE Hospital Felipe Suárez de Salamina) y 6 negativo (La ESE Departamental San José - Marulanda, y el Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas principalmente). Entre tanto, del

[26] 2 entidad menos que en 2019.

[27] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[28] -, un total de 19 entidades cerró con indicador positivo (destacándose la Industria Licorera de Caldas y la ESE Hospital San José de Marulanda) (Tabla 20).

Al vincular los resultados presupuestales con los contables, se desataca que la ESE Hospital San Felix – La Dorada e Infi Caldas, exhiben una situación de peligro financiero al generar resultado fiscal negativo en dos vigencias consecutivas, y presenta montos significativos (en relación a sus ingresos) de demandas judiciales en contra; aspectos que sugieren un llamado para que el Departamento fortalezca sus mecanismos de monitoreo.

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS	1,0	0,6	2.073	19%	16%
E.S.P. EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS LTDA.	0,7	0,2	54	3%	19%
EMPRESA DEPARTAMENTAL PARA LA SALUD	1,6	0,7	23	20%	4%
E.S.E. CENTRO DE SALUD DE NORCASIA	4,3	0,0	212	7%	12%
E.S.E. DEPARTAMENTAL HOSPITAL SAN ANTONIO DE VILLAMARIA -CALDAS	0,0	0,3	7.952	-3%	-24%
E.S.E. DEPARTAMENTAL HOSPITAL SAN JOSE DE NEIRA	1,2	0,1	878	8%	4%
E.S.E. HOSPITAL SAN FELIX -LA DORADA	0,3	0,1	29.101	1%	5%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - RIOSUCIO	1,3	0,1	3.768	1%	-9%
E.S.E. HOSPITAL SANTA SOFIA -CALDAS	4,5	0,0	20.857	3%	4%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO DE MARMATO - CALDAS	1,0	0,0	398	7%	8%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN JOSE - MARULANDA	2,5	0,1	0	32%	-85%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN JOSE DE SAN JOSE - CALDAS	11,5	0,2	363	0%	-26%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN RAFAEL DE RISARALDA - CALDAS	3,1	0,1	1.105	-4%	6%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN SIMON - VICTORIA	0,2	0,2	335	4%	-14%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN VICENTE DE PAUL - ARANZAZU	1,2	0,0	505	0%	-11%
E.S.E. HOSPITAL FELIPE SUAREZ DE SALAMINA	0,9	0,2	9.308	0%	11%
E.S.E. HOSPITAL SAN CAYETANO - MARQUETALIA	2,9	0,1	1.695	4%	3%
SUB TOTAL EMPRESAS			**78.625**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
ASOCIACION PARA LA CONSTRUCCION DEL AEROPUERTO DEL CAFE EN PALESTINA - CALDAS	0,4	0,8	1.873	-264%	N.D.
COLEGIO INTEGRADO NACIONAL ORIENTE DE CALDAS (CINOC)	67,3	0,0	0	8%	-437%
DIRECCIÓN SECCIONAL DE SALUD DE CALDAS	0,6	0,7	0	83%	87%
FONDO ROTATORIO DE LA VIVIENDA - INDUSTRIA LICORERA DE CALDAS	94,4	0,0	0	8%	N.D.
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE CALDAS - INFI CALDAS	12,1	0,0	15.817	3%	-127%
TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA DE CALDAS	1,3	0,6	0	-25%	N.D.
TRIBUNAL SECCIONAL DE ÉTICA ODONTOLÓGICA DE CALDAS	13,6	0,1	0	30%	N.D.
TOTAL GENERAL			**96.315**		

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

[28] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

La red hospitalaria del Departamento se encuentra conformada por 25 ESEs, de las cuales 1 fue categorizada en riesgo alto (ESE Hospital General San Isidro); 2 en riesgo bajo (ESE Hospital San Vicente de Paúl, y la ESE Hospital Departamental San José de Neira) por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) mediante resolución No. 1342 del 29 de mayo de 2019.

Cabe mencionar, que las ESES mencionadas que fueron categorizadas en riesgo alto, se encuentran en proceso de viabilidad del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

5.1 Educación

El 26 de junio de 2019, se ordenó la extensión de la vigencia del plan de desempeño adoptado en el sector Educación por el Departamento de Caldas a través de la resolución N°2043 del 26 de junio de 2019. Los objetivos de la extensión del plan de desempeño se centran en temas, como: el reporte de información FUT, y dotación de personal. A diciembre de 2020 la entidad presenta incumplimientos en la extemporaneidad en la entrega de la dotación de vestuario y calzado al personal del sector que tiene el derecho, y persiste la necesidad de mejorar la calidad de reporte de información en el FUT frente a lo asignado por el MEN, y consistencia en el reporte en la liquidación de nómina del sector educación y lo comprometido en la ejecución presupuestal.

5.2 Salud

En el marco de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones, en octubre de 2019 se procedió al levantamiento de la medida preventiva en el sector salud, al cumplirse los objetivos del plan de desempeño, que se focalizaban en : i) administrar correctamente los recursos del fondo local de salud, ii) dar cumplimiento a la cofinanciación del régimen subsidiado y iii) determinación de la deuda derivada de prestación de servicios y la definición de un escenario de pago viable.

El Departamento de Caldas ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $18.154 millones por concepto de deuda, aportó fuentes de financiación por $5.979 millones y ha recibió por concepto de cofinanciación de la Nación $12.174 millones.

6. Pasivos Contingentes[29]

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica, el departamento registró un total de 1.417 procesos, con cuantías estimadas en $149.028 millones.

El mayor número de procesos cursan en la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de los cuales el medio de control más ejercido es el de nulidad y restablecimiento del derecho (85%), seguido por los de reparación directa (7%), acción popular (4%), acción contractual (1%), ordinario laboral (2%). Por monto de pretensiones, las acciones de reparación directa tuvieron la mayor participación con el 53% del total, seguidas por las de nulidad y restablecimiento del derecho 43%, y ejecutivo laboral y ordinario laboral (1% cada uno).

[29] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Cumplimiento	0	1	0	0	0%	0%
Acción Popular	61	55	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	8	6	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1233	1208	60.407	63.346	39%	43%
Acción Contractual	10	8	5.458	4.449	4%	3%
Acción de Reparación Directa	122	102	86.537	79.591	56%	53%
Ejecutivo Singular	8	7	162	747	0%	1%
Ordinario Laboral	38	30	930	895	1%	1%
Otros	2	0	0	0	0%	0%
TOTAL	**1482**	**1417**	**153.493**	**149.028**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La anterior tabla evidencia que la cuantía de las pretensiones valoradas representó el 21% de los ingresos efectivamente recaudados durante el año 2020 (sin incluir SGR).

La administración departamental, advierte que se creó el fondo de contingencias del departamento de Caldas, como una cuenta de su presupuesto sin personería jurídica, con el fin de atender los pagos de las acreencias en contra del departamento emanadas de sentencia y conciliaciones judiciales debidamente verificada su existencia y exigibilidad.

Es importante que la Administración Departamental siga realizando la depuración de los procesos judiciales, estableciendo el inventario aquellos que cursan en su contra, teniendo en cuenta para el efecto, la naturaleza del proceso, las pretensiones y la cuantía, aprovisionando recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, y debe fortalecer la defensa jurídica.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El resultado fiscal al cierre del 2020 fue positivo, esencialmente por la generación de balance corriente y de capital positivo, pese la caída considerable de todos los ingresos tributarios, la cual fue inducida por las medidas de aislamiento efectuadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19, en donde se derivó la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes, generando menores recaudos por concepto de impoconsumos (cerveza, licores) e, indirectamente reflejó efectos negativos, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes; al mismo tiempo los gastos de funcionamiento decrecieron el 12%, debido a la caída de la adquisición de bienes y servicios, gastos de personal y transferencias corrientes.

- ✓ El departamento refleja como tercera fuente principal de financiación sus ingresos propios, debido a la implementación de mecanismos para el fortalecimiento de la cultura tributaria, con procesos de fiscalización y cobro persuasivo. Dicha eficiencia fiscal sigue generando un impacto positivo para el respaldo de los gastos de funcionamiento de la administración departamental y para el cumplimiento de forma anticipada de las obligaciones asumidas con la suscripción del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con sus Acreedores.

- ✓ Para 2021, el departamento se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. La calificadora Fitch Ratings, asignó la calificación de la capacidad de pago y de deuda a largo plazo del departamento de AAA+(Col). Asimismo, resaltó que la perspectiva de calificación de largo plazo es estable.

- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2020, con indicadores de solvencia y sostenibilidad del 12% y 57% respectivamente. Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja indicadores negativos porque el gasto recurrente advierte que no se generará ahorro operacional, e igualmente el indicador de sostenibilidad superaría el 80%.

- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el Departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central, contraloría y asamblea.

- ✓ El 17 octubre de 2019, se formalizó la terminación por el cumplimiento anticipado del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos. La ejecución del acuerdo fue satisfactoria, al efectuarse el saneamiento fiscal y financiero pactado dentro del acuerdo de reestructuración de pasivos, suscrito entre el departamento de Caldas y sus acreedores.

- ✓ Al vincular los resultados presupuestales con los contables, se desataca que la ESE Hospital San Felix – La Dorada, exhibe una situación de alerta al generar resultado fiscal negativo en dos vigencias consecutivas, y presenta montos significativos (en relación a sus ingresos) de demandas judiciales en contra; aspectos que sugieren un llamado para que el Departamento continúe fortaleciendo sus mecanismos de monitoreo[30].

- ✓ En materia de administración de riesgos los mayores retos son asegurar la solvencia de su sector descentralizado, monitorear los pasivos contingentes por demandas judiciales. Así mismo, avanzar en la depuración de sus estados financieros, verificando el pasivo no financiero revelado con la información contable del CGN; y, por otro lado, se recomienda seguir con las medidas adaptables a la entidad para la recuperación económica; y de igual manera se sugiere la preparación, programación y presentación del presupuesto 2022 bajo la estructura del CCPET, con el fin de lograr unificar el lenguaje presupuestal a estándares internacionales.

[30] Según el departamento, se ha implementado la estrategia en todas las ESES, de que adopten un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) Autónomo, independientemente que se encuentren sin riesgo alto o medio, con el fin de mitigar posibles riesgos fiscales y financieros.

DEPARTAMENTO DE CALDAS

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**721.782**
INGRESOS CORRIENTES	**614.905**
Tributarios	201.444
No Tributarios	26.857
Transferencias	386.604
GASTOS (sin financiación)	**691.063**
GASTOS CORRIENTES	**614.787**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	95.932
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	12.341
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	2.899
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	1.836
Gastos Operativos en Sectores Sociales	498.189
Intereses y Comisiones de la Deuda	3.590
BALANCE CORRIENTE	**118**
INGRESOS DE CAPITAL	**106.877**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**76.275**
BALANCE DE CAPITAL	**30.602**
BALANCE TOTAL	**30.719**
FINANCIACIÓN	**74.984**
Endeudamiento Neto	**13.272**
Desembolsos	14.816
Amortizaciones	1.543
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	61.712
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	798.309
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	692.606
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**105.703**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	24.855
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	20.777
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**4.078**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Caquetá está ubicado al sur del país, en la región Amazonia, limitando al norte con Meta y Guaviare, al noreste con Vaupés, al sur con Amazonas y Putumayo, y al oeste con Cauca y Huila. Su territorio se conoce como el corazón de la amazonia colombiana y alberga una gran riqueza en la flora y fauna, bañado por más de siete ríos que contribuyen a la fertilidad de sus suelos y el hábitat de incalculables especies de insectos, peces y aves.

Su economía se fundamenta principalmente en la producción ganadera y agrícola; también tiene importancia la explotación minera y el comercio. La ganadería constituye la principal fuente productiva del departamento seguida de la actividad agrícola que se fundamenta en los cultivos tradicionales de subsistencia tales como el maíz, plátano, yuca, caña panelera, palma africana, cacao, arroz secano mecanizado, fríjol y sorgo.

En el sector minero, se extraen en pequeña escala oro y plata, hidrocarburos, asfalto, mármol, calizas, aluminio, cobre, yeso y granito. La actividad manufacturera se limita a la producción de bienes de consumo como licores y gaseosas. También se encuentran pequeñas empresas machihembradoras, fábricas de baldosines y talleres de ornamentación.

Durante el cuarto trimestre de 2020 la economía de la Región Centro[1] continúo registrando una baja dinámica en las actividades de seguimiento, debido en gran medida a la persistencia del Covid – 19 y las disposiciones tomadas para evitar su propagación. Disminuyó en el comparativo anual la dinámica de la construcción de edificaciones, y el transporte de pasajeros terrestre y aéreo; así mismo hubo reducción en la comercialización de vehículos, la ocupación hotelera y el consumo de energía eléctrica y gas natural. Sin embargo, algunas actividades registraron un destacado aumento, en particular el sacrificio de ganado vacuno y porcino y del volumen de recursos crediticios que se orientó hacia el sector agropecuario.

Por su parte, el mercado laboral continuó deteriorándose, con tasa de desempleo superiores a las de un año atrás, mientras la inflación registró cifras bajas en las capitales de la zona centro; pues en el cuarto trimestre se registraron tasas de desempleo superiores a las de un año atrás, debido en parte a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio; además, se redujo la tasa global de participación (TGP), lo cual significó contracción en la oferta de plazas laborales en Ibagué, Neiva, y Florencia. Por su parte la inflación en las capitales de la región registró en diciembre una importante caída.

El Departamento de Caquetá cuenta con una superficie 88.965 Km², lo que representa el 7.79% del territorio nacional siendo el tercer departamento más extenso del país; a su vez representa el 22,9% del área que Colombia aporta a la Gran cuenca Amazónica. Su capital es la ciudad de Florencia y está dividido política y administrativamente en 16 municipios.

Para el año 2020 el DANE estimó su población en 410.521 habitantes y densidad de 4.61 Hab/ Km², su población urbana es de 65% y la rural de 35%. El 50.5% de sus habitantes son hombres y 49.5% mujeres.

El acueducto tiene una cobertura del 72.7%, frente al 86.4% del nivel nacional y la del alcantarillado del 65.7%. La cobertura en educación alcanzó el 90.49% frente al 92.35% del nivel nacional, la tasa de deserción fue del 5.32%. El régimen subsidiado alcanzó una cobertura del 98.2% frente al 98.9% del nivel nacional. Los afiliados al régimen subsidiado fueron del 78.68%, los del régimen contributivo el 18.81% y los de regímenes especiales el 2.51%.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances, de ahorro total, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto del sector central.

[1] Según el Boletín Económico Regional -BER-, (Banco de la República) La región centro está conformada por los Departamentos de Caquetá, Huila y Tolima

Contrario a lo anterior, las transferencias realizadas a la Asamblea y la Contraloría Departamental estuvieron por encima del límite exigido por las normas legales.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional y administrativa del departamento se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador y 8 secretarias; Planeación, Gobierno, Ambiental y de Agricultura, Educación, Salud, Infraestructura, Hacienda y Secretaria General; 2 Jefaturas de Oficina; Prensa y Oficina de Control Interno y 3 oficinas asesoras; Departamento Jurídico, Dirección de Contratación y Dirección de Tecnología de la Información y las Comunicaciones.

Según información reportada por el Departamento a la Contraloría General de la República -GGR-, al cierre de 2020 la planta de personal del Departamento ascendía a 299 cargos, y su costo anual era de $16.372 millones; con un incremento del 3.7% con respecto al año anterior. De ellos 192 cargos (64%) estaban ubicados en el Despacho y el resto de secretarias, 71 cargos (24%) eran de la secretaria de Salud y 36 cargos (12%) correspondían a los organismos de control.

Por tipo de vinculación, el 82% del personal activo (245 funcionarios) fueron vinculados mediante carrera administrativa, el 13% (40 funcionarios) correspondían a libre nombramiento y remoción, 14 funcionarios (5%) eran directivos

Adicionalmente, al cierre de 2020 el departamento reportó Contratos de Prestación de Servicios por $16.381 millones con una desaceleración del 3.5% frente al año anterior; de ellos el 90% fue registrado como inversión y el 10% como gastos de funcionamiento. Dentro de los CPS de funcionamiento; el 87% correspondió al sector central, 9% a los organismos de control, 3% al sector educación y 1% al sector salud.

Por otra parte, el sector Descentralizado (EDS) está conformado por siete (7) entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustran en el siguiente cuadro.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.E. FABIO JARAMILLO LONDOÑO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RAFAEL TOVAR PINEDA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. SOR TERESA ADELE	E.S.E.	SALUD
HOSPITAL REGIONAL MARÍA INMACULADA -FLORENCIA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA, DEPORTE Y TURISMO DEL CAQUETA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DEL CAQUETA - EN LIQUIDACION	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[2]

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020, los ingresos del Departamento de Caquetá, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) fueron de $366.393 millones, con una caída real del 8% y porcentaje de ejecución del 82% frente al presupuesto definitivo.

[2] Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2019. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

11% fueron recaudo sin situación de fondo. El 87% correspondió a ingresos corrientes y 13% a ingresos de capital de los cuales 65% correspondieron a recursos del balance.

Las transferencias con un crecimiento del 4% en términos reales se mantuvieron como la fuente de financiación más representativa, mostrando la alta dependencia del departamento de los recursos de la Nación, se destacan especialmente los recursos recibidos del SGP educación prestación de servicios, los del SGP Salud Publica y los de Salud Prestación de Servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidio a la demanda. Por otra parte, los ingresos de recaudo propio representaron el 17% y cayeron 19% real; mientras que los ingresos de capital cayeron 37% producto de la desaceleración presentada en los recursos del balance.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	77.324	63.987	-19%	20%	17%
Transferencias	243.117	255.887	4%	62%	70%
Ingresos de capital	73.032	46.519	-37%	19%	13%
Recursos del Balance	62.073	30.291	-52%	16%	8%
Otros[1]	10.959	16.228	46%	3%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	**393.473**	**366.393**	**-8%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios presentó una caída del 21% producto principalmente del notable retroceso presentado por el impuesto al consumo de cerveza, el cual presentó el primer renglón entre los ingresos de recaudo propio de la entidad; también se destacó la caída presentada en el consumo de licores, registro y anotación, estampillas y la sobretasa a la gasolina. Contrario a lo anterior, el consumo de cigarrillos y tabaco, y el impuesto de vehículos automotores se incrementaron. El comportamiento presentado en los ingresos de recaudo propio obedeció principalmente, a la pandemia ocasionada por el coronavirus -COVID 19; debido a la reducción del comercio y de la actividad económica, producto de las medidas de aislamiento de gran parte de la población que se manifiesta en la reducción del consumo de los hogares por menores ingresos.

Los otros impuestos disminuyeron 54% real y representaron el 5% dentro del total del recaudo; se destacan entre otros la caída del impuesto de las contribuciones de los contratos de obras públicas; mientras que los ingresos no tributarios cayeron 5% producto del comportamiento negativo presentado en las tasas y derechos, multas y sanciones.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	28.962	26.575	-10%	45%	52%
Cerveza	19.474	16.369	-17%	30%	32%
Licores	1.122	867	-24%	2%	2%
Cigarrillos y tabaco	8.366	9.340	10%	13%	18%
Registro y anotación	3.480	3.081	-13%	5%	6%
Vehículos automotores	1.884	2.227	16%	3%	4%
Estampillas	19.356	12.546	-36%	30%	25%
Sobretasa a la gasolina	5.117	4.218	-19%	8%	8%
Otros impuestos	5.194	2.443	-54%	8%	5%
TOTAL	**63.993**	**51.091**	**-21%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para el bienio 2019 – 2020, el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a 323.496 millones[3], de ellos 1% correspondió a recursos para el funcionamiento del sistema, 11% al Fondo de Ciencias Tecnología e Innovación, 43% para el Fondo de Desarrollo regional, 4% a Recursos para la Paz y 42% Fondo de Compensación Regional.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	323.496	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	2.114	1%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	34.738	11%
Fondo de Desarrollo Regional	139.273	43%
Recursos para la Paz	12.204	4%
Fondo de Compensación Regional	135.167	42%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**323.496**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estos recursos que comprenden la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de las disponibilidades de recursos, fueron incorporados al presupuesto departamental de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD; y fueron debidamente reportados y diligenciados por el departamento en el FUT.

Las cifras de ingresos confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las Regalías, de tal forma, los recursos de transferencias representaron 4 veces el recaudo de sus ingresos propios y las regalías 5 veces.

2. Gastos

Al culminar la vigencia 2020, los compromisos de gastos del departamento financiados con recursos diferentes al Sistema General de Regalías alcanzaron la suma de $315.753 millones con una caída del 15% real. Respecto al presupuesto definitivo su ejecución alcanzó 82% de los cuales se obligó 99% y al finalizar la vigencia se canceló 93% de lo obligado.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	44.286	41.786	-7%	12%	13%
Inversión	319.612	273.384	-16%	87%	87%
Servicio de la deuda	1.890	583	-70%	1%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**365.788**	**315.753**	**-15%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La caída presentada en los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en los sectores de salud y educación fue producto de los menores consumos causados en los gastos generales donde se destaca la restricción presentada por el gobierno departamental en la adquisición de bienes y servicios; especialmente la adquisición de seguros para los bienes muebles e

[3] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

inmuebles y los otros gastos por adquisición de servicios. Por otra parte, las menores transferencias fueron realizadas a los establecimientos públicos y entidades descentralizadas del nivel territorial, los menores aportes al FOMPET, y el no pago de sentencias y conciliaciones durante la vigencia de análisis.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	14.155	14.708	2%	35%	39%
Gastos generales	4.281	4.283	-2%	11%	11%
Transferencias	21.568	18.429	-16%	54%	49%
TOTAL	**40.004**	**37.419**	**-8%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los compromisos para inversión asumidos al cierre de 2020 y financiados con recursos diferentes al SGR mantuvieron su hegemonía en la estructura de gasto, no obstante, la desaceleración presentada; producto del comportamiento negativo en la inversión social (3%) y en la formación bruta de capital (82%). Por sectores la mayor inversión estuvo representada en Educación (80%) con una desaceleración del 3% por los menores recursos girados para Cobertura – Calidad de la matricula, Conectividad - alimentación en internados, Salud (14%) con una caída real del 15% por los menores ingresos para el Régimen Subsidiado prestación de servicio a la población pobre en lo no cubierto con subsidio a la demanda. Finalmente, los sectores no tradicionales representaron 3% de la inversión con una caída del 82%; se destaca principalmente la desaceleración presentada en los recursos para la atención y apoyo al adulto mayor, justicia y seguridad social y el Fondo se Seguridad de las entidades territoriales FONSET

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	222.404	218.928	-3%	70%	80%
Salud	44.142	38.069	-15%	14%	14%
Agua Potable	5.289	5.179	-4%	2%	2%
Vivienda	90	0	-100%	0%	0%
Vías	3.775	1.655	-57%	1%	1%
Otros Sectores	39.628	7.158	-82%	12%	3%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	4.285	2.395	-45%	1%	1%
TOTAL	**319.612**	**273.384**	**-16%**	**100%**	**100%**

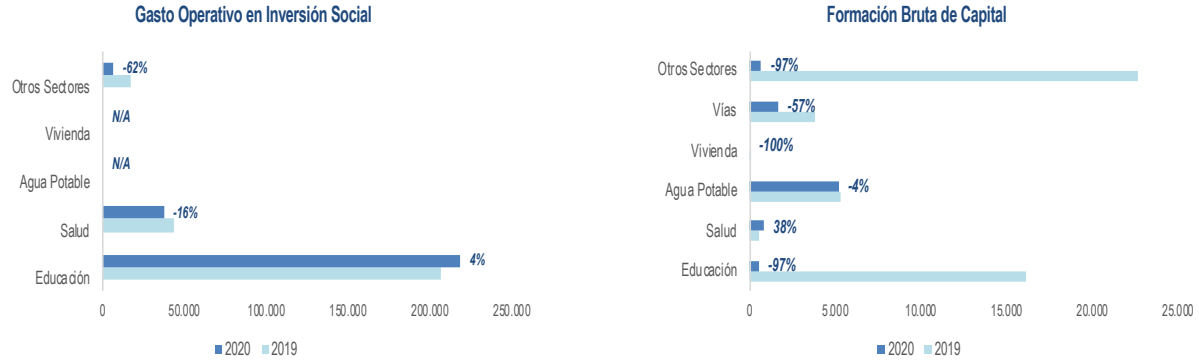
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En términos generales, la estructura del gasto del departamento se focalizó en la inversión (87%) con una caída real del 16%. Frente al año 2019. El gasto social representó 97% y desaceleró su ritmo de crecimiento 3%, mientras que la formación bruta de capital aportó el 3% y disminuyó su ritmo de crecimiento en 82%. Finalmente, el pago del déficit fiscal de vigencias anteriores ($2.395 millones) presentó una caída del 45%.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Durante el bienio 2019 – 2020, los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a $311.199 millones y fueron dirigidos en su totalidad a proyectos de inversión.

El dato de gastos comprometido incluye los compromisos de gastos suscritos en 2020 y aquellos compromisos contractuales firmados en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados, de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	311.199	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**311.199**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Al cierre de la vigencia 2020, el Departamento de Caqueta no registra deuda con el sector financiero.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto corriente[4] al cierre de 2020 fueron inferiores a los ingresos corrientes efectivamente recaudados[5] lo que generó ahorro corriente por $15.365 millones; en tanto que los ingresos de capital superaron a los gastos de capital en $4.985 millones; como consecuencia de lo anterior, la entidad generó superávit fiscal de $20.350 millones. Con un crecimiento del 83%.

[4] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019. Por tanto, no se considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutadas en la vigencia anterior, ni las amortizaciones de la deuda pública.

[5] Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos del crédito.

Al considerar los recursos del balance, los cuales sufrieron una desaceleración real del 51%, el departamento registró un resultado presupuestal superavitario de $50.641 millones. No obstante, se reitera la necesidad de mejorar la planeación financiera y presupuestal en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	7.405	15.365
Resultado balance de capital	-41.794	4.985
Déficit o superávit fiscal	**-34.389**	**20.350**
Financiamiento	**62.073**	**30.291**
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	62.073	30.291
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**27.684**	**50.641**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se incorporan al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que en 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos recursos por $12.297 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la gobernación en dicho año.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

El porcentaje de compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales ascendió a 96% en 2020; cifra que confirma la evolución institucional del SGR en materia de contratación y ejecución de proyectos de inversión departamental.

Tabla 10
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	323.496
Total compromisos SGR	311.199
RESULTADO SGR	**12.297**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	96%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[6]

La información financiera del Departamento de Caquetá, con corte a diciembre 31 de 2020 registró unos activos totales de $1.40 billones, los cuales presentaron una caída del 7% real con respecto a 2019. El 65% estuvo representado por otros activos,

[6] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

representados por el plan de activos para beneficios posempleo, avances y anticipos entregados, anticipos retenciones y saldos a favor por impuestos y contribuciones, recursos entregados en administración, recursos del régimen subsidiado administrados por la ADRESS, 22% cuentas por cobrar, en su mayoría correspondían a transferencias por cobrar del SGR, 7% efectivos y equivalentes al efectivo, 3% propiedades planta y equipo donde se destacan las edificaciones y 2% correspondientes a bienes de uso público e históricos y culturales.

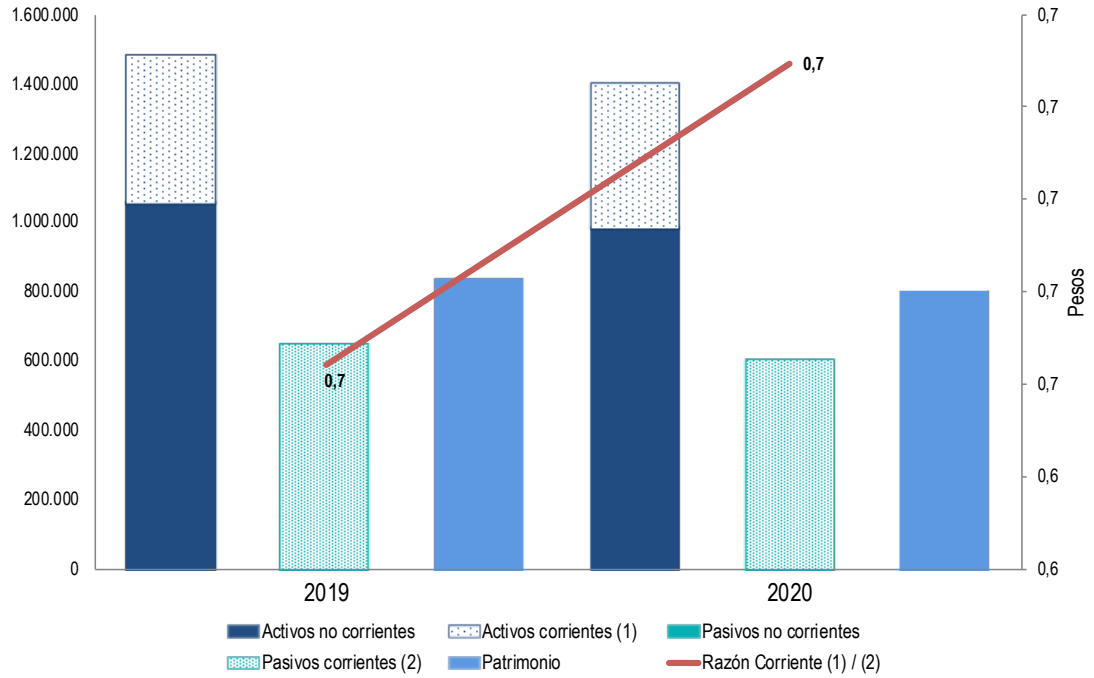
Con relación al 2020, el cambio en la estructura del activo estuvo determinada en su mayoría por los otros activos donde se destaca el plan de activos para beneficios pos-empleo y los recursos entregados en administración en encargo fiduciario como garantía y fuente de pago.

Los activos corrientes definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones cayeron 4% real y presentaron un saldo de $411.973 millones equivalentes al 30% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $601.675[7] millones y Sufrieron Una caída del 8% y estuvieron representado por cuentas por pagar (36%) se destacan las transferencias por pagar, beneficios a los empleados (62%); en su mayoría correspondientes a beneficios pos-empleo – pensiones por el cálculo actuarial de pensiones actuales y otros pasivos (1%) correspondientes a recursos recibidos en administración y depósitos recibidos en garantía.

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que para la vigencia 2020 existían $0.7 de activos por cada peso de pasivo corriente; dicha relación permaneció constante con respecto a 2019, el Departamento estuvo expuesto medianamente a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($601.675 millones) contaron con el respaldo de activos corrientes por $411.973 millones.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

[7] Llama la atención que el 100% de pasivo haya sido clasificado como corriente.

El cálculo el pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[8] se estimó en $207.132 millones, y se concentró principalmente en el cálculo actuarial de pensiones actuales.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento desde la perspectiva contable sufrió cambios significativos, lo que llevo a que no se conservara buenos márgenes de liquidez. En este sentido se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial. Por lo tanto, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de la situación financiera. También se solicita se depure el pasivo. Al cierre de la vigencia 2020 el 100% fue calificado como corriente.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre de tesorería al culminar la vigencia 2020, muestra que el departamento contaba con disponibilidades de $90.394 millones, los cuales en su totalidad se encontraban en caja y bancos. El 91% de las disponibilidades correspondían a recursos de forzosa inversión y 9% a recursos de libre destinación.

De los recursos de forzosa inversión, el 30% correspondieron a recursos del SGP con destinación especifica en los sectores de educación (36%) y salud (64%). Por otra parte, el 70% pertenecieron a otros recursos de destinación específica diferentes al SGP donde se destacan los recursos para inversión en los sectores de educación, salud y otros sectores de inversión y los recursos provenientes de convenios y/o cofinanciación.

Por otra parte, las exigibilidades sumaron $30.642 millones y estaban representadas en recursos de terceros (6%), cuentas por pagar de la vigencia (79%), reservas presupuestales (14%).

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación del departamento al cierre de 2020 presentó un superávit neto de $59.752 millones la mayoría de los cuales correspondió a recursos diferentes del SGP con destinación específica[9].

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO
valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**8.120**	**3.679**	**4.441**
De destinación específica	**82.275**	**26.963**	**55.311**
SGP	24.835	15.896	8.939
SGP Educación	8.935	8.309	626
SGP Salud	15.893	7.587	8.306
SGP Agua potable	8	0	8
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	57.440	11.067	46.372
TOTAL	**90.394**	**30.642**	**59.752**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En conclusión, se reitera la recomendación en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar, que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes secretarias con la secretaria de hacienda.

[8] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

[9] Es importante tener en cuenta que, según ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2020. Los ingresos recaudados ($366.393 millones) menos los gastos pagados ($289.203 millones) arrojaría los recursos mínimos existentes en tesorería al cierre de 2020 ($77.190 millones) cifra que difiere de las disponibilidades ($90.394 millones) reportadas en el cierre de tesorería por la administración departamental.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y la ejecución de los recursos de regalías[10], a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[11] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Al no presentar deuda pública al cierre de 2020 y no preverse la contratación de nuevos empréstitos, la entidad no reportó proyecciones del servicio de deuda, por lo tanto, no se descuentan valores de amortizaciones ni de intereses corrientes.[12]
- ✓ No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2021[13].
- ✓ Los compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras[14] para la vigencia 2021 fueron por $15.791 millones.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0%.

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador sostenibilidad de la deuda por encima de las normas legales. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación, Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2019 tenía más de un año de causación[15].

---

[10] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

[11] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[12] Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la del resto de la vigencia.

[13] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2017 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2018.

[14] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

[15] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario cercano a los $50.641 millones sin incluir recursos del SGR, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	77.091	63.852
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	92.883	63.852
1.2 Vigencias futuras	15.791	0
2. Gastos de funcionamiento	32.751	32.643
3. Gastos recurrentes		8.244
4. Ahorro operacional (1-2-3)	44.340	22.965
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	207.132
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		207.132
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	324%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites del Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Caquetá se clasificó en categoría cuarta (4) y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 69%, es decir, un (1) punto porcentual inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00 y cuatro (4) puntos porcentuales superiores al límite presentado en el año 2019.

Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron una disminución real del 9% por efectos de la pandemia ocasionada por el coronavirus – COVID 19; razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, disminuyeron 3% real.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	33.884	31.205	-9%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	21.914	21.658	-3%
3. Relación GF/ICLD	65%	69%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-5%**	**-1%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las siguientes tablas muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los Organismos de Control. Las transferencias a la Asamblea y Contraloría departamental estuvieron por encima de las normas legales. Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores en especial los correspondientes a los límites de gasto de los organismos de control político y fiscal se hace a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoria General de la Nación en el caso de las Contralorías y de la CGR en el caso de las Asambleas.

Tabla 14
SECCIÓN ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**3.097**	**2.638**
Remuneración diputados	1.584	1.456
Gastos diferentes a la remuneración	485	467
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.028	715
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**273**	**65**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**157**	**120**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.683	1.617
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.614	1.492
3. Diferencia	**69**	**125**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

El departamento de Caquetá al cierre de 2020 tuvo una reducción del 85% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FOMPET.

Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET por concepto de regalías, derechos o

compensaciones provenientes de la explotación de recursos no renovables, de la participación del Propósito General del SGP y por el 15% de los ingresos producto de la enajenación de acciones o venta de activos al sector privado[16].

Por otra parte, según ejecución presupuestal, el departamento durante la vigencia 2020 comprometió recursos al FONPET por $260 millones frente a unas exigibilidades de $227 millones. De los recursos a transferir $453 millones correspondían al 10% del recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación y $92 millones al recaudo del impuesto de registro y anotación. En línea con lo anterior, por disminución de aportes en el marco del articulo1° del decreto 678 de 2020 corresponden un 10% de los ICLD por $264 millones y el 20% del impuesto de Registro por $53 millones con un saldo a favor de $33 millones.

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.255	260
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	1.165	227
2.1. 10% de ICLD	965	453
2.2. 20% de registro	200	92
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	318
2.5.1. 10% de ICLD	0	264
2.5.2. 20% de registro	0	53
3. Diferencia	**90**	**33**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19

Al cierre de la vigencia fiscal 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

El Departamento de Caqueta en el Marco de los Decretos 461 y 678 de 2020 expidió los siguientes Decretos con el objetivo de mitigar los efectos fiscales y presupuestales causados por la pandemia generada por el Coronavirus COVID 19: Decretos Nos 282 – 286 – 339 – y 0427 de 2020; donde se tomaron entre otras las siguientes medidas: se reorientaron recursos del balance de las estampillas ProDesarrollo, Procultura, Proelectrificación, ICLD, recursos del balance para deportes, el impuesto de degüello de ganado mayor, transferencias de los ICLD para el FONPET y el impuesto de registro y anotación.

[16] Ministerio De Hacienda y Crédito Público. Decreto No. 055. 15 de enero de 2009.

2. Estructura Financiera

Existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar la solidez financiera del departamento, como son las pretensiones por procesos judiciales; por lo que se hace el llamado para que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en su contra y estimando una variación más real, que permita entre otras, fondear una cuenta para el pago de estos procesos; los cuales deben ser actualizados con el fin de ejercer la debida defensa técnica en los términos requeridos por los juzgados y tribunales. Adicionalmente, se debe efectuar el registro contable de los procesos de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Régimen de la Contabilidad Pública.

Continúa la dependencia de las finanzas del departamento respecto a las transferencias de la Nación, tanto del SGP como del SGR, por lo que se hace necesario que la administración departamental continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios.

Para la vigencia 2020 el Departamento de Caquetá se clasificó en categoría cuarta (4) y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 69%, es decir, un (1) punto porcentual inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00 y cuatro (4) puntos porcentuales superiores al límite presentado en el año 2019. En tanto que las transferencias realizadas a la Contraloría y la Asamblea Departamental estuvieron por encima del límite máximo establecido por las normas legales.

Los recursos del balance continúan siendo determinantes para financiar la reactivación del gasto de inversión y para el resultado presupuestal, superavitario no obstante su desaceleración, lo que amerita reiterar la recomendación respecto al mejoramiento de la planeación financiera, en aras de procurar la ejecución de la totalidad de los recursos dentro de la vigencia fiscal y así cumplir con el principio de anualidad presupuestal.

Se reitera la recomendación en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar, que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes secretarias con la Secretaria de Hacienda.

El gran reto de la administración departamental continúa siendo el de dinamizar el recaudo tributario, esto teniendo como base, la actualización tanto del Estatuto Orgánico del Presupuesto como del Estatuto de Rentas para lograr dotar a la administración de nuevos instrumentos y herramientas para de esa manera mejorar la fiscalización y el recaudo de sus tributos.

3. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por $12.451 millones que correspondían en su mayoría a gastos de inversión. De acuerdo con el reporte realizado en el FUT, al cierre de 2020 la entidad obligó el 77% de las reservas presupuestales pagando el 79% de lo obligado. Con respecto al año 2019, el rezago presupuestal mostró un crecimiento del 70%; por lo que se sugiere que la administración departamental debe continuar realizando sus mayores esfuerzos para reducirlo al máximo; y así poder dar cumplimiento con las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenida en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecute durante la vigencia la totalidad de los compromisos adquiridos.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	7.048	12.451
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	5
(-) Ejecutadas por inversión	5.567	9.628
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**1.480**	**2.819**

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

4. Provisión del Pasivo Pensional

Con aportes a 31 de diciembre de 2020, la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó el cálculo del Pasivo Pensional; con fecha de corte a 31 de diciembre de 2019, indicando que la entidad tenía cubierto el 126,7% del total de su pasivo pensional. Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional están excluidas de la obligación de realizar los aportes al FONPET.

5. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son las fuentes para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en el gasto, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[17].

En 2020 el sector descentralizado obtuvo ingresos diferentes al SGR por $131.207 millones de los cuales 76% correspondieron a ingresos corrientes y 24% a ingresos de capital; de ellos el 97% correspondió a ingresos de la Empresas Sociales del Estado y 3% a establecimientos públicos. Dichas cifras equivalen 41% de los ingresos corrientes del departamento, monto de tal magnitud revela la importancia de estas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial y frente a la prestación de los servicios a su cargo.

En su conjunto, las entidades descentralizadas generaron superávit por $3.402 millones, de ellos las Empresas Sociales generaron superávit por $3.466 millones mientras que Establecimiento Públicos generaron déficits por $63 millones; el mayor superávit se generó en el Hospital Regional María Inmaculada; mientras que los mayores déficits se generaron en la E.S.E Fabio Jaramillo Londoño, E.S.E Rafael Tobar Pineda y la E.S.E Sor Teresa Adele. Es de anotar que la mayoría de las E.S.E vienen generando déficits recurrente. Se exceptúa la ESE Hospital Regional María Inmaculada y el Instituto Financiero para el Desarrollo del Caquetá – en liquidación.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E. FABIO JARAMILLO LONDOÑO	-478	-1.164	-1.578	3%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL	10	739	-414	4%
E.S.E. RAFAEL TOVAR PINEDA	-1.287	-2.430	-2.239	3%
E.S.E. SOR TERESA ADELE	-2.549	-3.649	-1.999	6%
HOSPITAL REGIONAL MARÍA INMACULADA -FLORENCIA	2.023	-3.280	9.695	24%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-2.281**	**-9.784**	**3.466**	**40%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA, DEPORTE Y TURISMO DEL CAQUETA	-406	-607	-63	1%
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DEL CAQUETA - EN LIQUIDACION	0	0	0	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-406**	**-607**	**-63**	**1%**
TOTAL GENERAL	**-2.687**	**-10.390**	**3.402**	**41%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Teniendo en cuenta que el riesgo de la deuda pública de las EDS se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda y sus ingresos corrientes, donde la cercana a cero revela un bajo nivel de endeudamiento mientras que la próxima al 100% expresa un alto nivel de endeudamiento; ninguna de las Entidades Descentralizadas tiene nivel de endeudamiento.

[17] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Por otra parte, se encontró que en 2020 el 15.3% de los ingresos totales de las EDS provino de las transferencias corrientes de la administración departamental, donde el 12.4% le correspondió a las Empresas Sociales del Estado y 100% a los Establecimiento Públicos en cabeza del Instituto Departamental de Cultura y Turismo, el cual tiene el mayor nivel de dependencia.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.E. FABIO JARAMILLO LONDOÑO	12,9%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL	2,8%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. RAFAEL TOVAR PINEDA	10,5%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. SOR TERESA ADELE	9,3%	0,0%	NO TIENE
HOSPITAL REGIONAL MARÍA INMACULADA -FLORENCIA	15,0%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	**12,4%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA, DEPORTE Y TURISMO DEL CAQUETA	100,0%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DEL CAQUETA - EN LIQUIDACION	0,0%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**100,0%**		
TOTAL GENERAL	**15,3%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En la siguiente tabla se presentan algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales) y tanto los pasivos contingentes por demandas reportadas a la CGN como los Indicadores de Rentabilidad[18].

Los pasivos contingentes por demandas judiciales pasaron de $60.719 millones en 2019 a $118.965 millones en 2020, de los cuales 99% correspondieron a los establecimientos públicos y 1% a las Empresas Sociales del Estado; el mayor déficit se originó en la ESE Hospital Regional María Inmaculada ($93.505 millones) y la ESE Sor Teresa Adele ($19.341 millones). Lo que permite inferir acerca de la alta exposición de riesgo que presentan dichas entidades frente a eventuales procesos judiciales. Por otra parte, el déficit recurrente generado en la mayoría de las Empresas Sociales del Estado continúa poniendo en riesgo no solo la prestación de los servicios, sino también la capacidad financiera del Departamento.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.E. FABIO JARAMILLO LONDOÑO	0,2	0,2	1.802	4%	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL	0,2	0,3	3.284	-5%	0%
E.S.E. RAFAEL TOVAR PINEDA	0,1	0,2	0	9%	1%
E.S.E. SOR TERESA ADELE	0,2	0,2	19.341	10%	2%
HOSPITAL REGIONAL MARÍA INMACULADA -FLORENCIA	0,3	0,4	93.505	29%	7%
SUB TOTAL EMPRESAS			**117.932**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA, DEPORTE Y TURISMO DEL CAQUETA	0,7	0,6	1.033	25%	N.D.
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DEL CAQUETA - EN LIQUIDACION	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
TOTAL GENERAL			**118.965**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

[18] Los Indicadores de Rentabilidad miden el Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE) y el margen Ebitda

Desde la perspectiva contable se observa en el agregado que las EDS contaron en promedio con $0.24 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo; lo que indica que dichas entidades tienen problemas de liquidez al cierre de 2020. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio ROE[19]; un total de cinco (5) entidades cerraron con indicador positivo; mientras la ESE Hospital San Rafael presentó un resultado negativo y el Instituto Financiero para el Desarrollo del Caquetá en liquidación no dispone de datos.

Por su parte, los resultados en término de la rentabilidad fueron positivos en cuatro (4) entidades; registrando un margen EBITDA[20] favorable en la ESE Fabio Jaramillo Londoño, la ESE Rafael Tovar Pineda, la ESE Sor Teresa Adele y el Hospital Regional María Inmaculada; mientras que la ESE Hospital San Rafael presentó su resultado en cero; por otra parte, el Instituto Departamental de Cultura Deporte y Turismo y el Instituto Financiero para el Desarrollo del Caqueta – en liquidación, no tienen datos disponibles.

En línea con lo anterior, se hace importante reiterar que las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficit fiscal y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

Desde esta perspectiva, se reitera la recomendación a la Gobernación Departamental de avanzar en la puesta en marcha de un programa de saneamiento fiscal y financiero para sus EDS; de acuerdo con los parámetros definidos por la ley 550 de 1999 y sus Decretos reglamentarios.

5.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Departamento de Caquetá no cuenta con ninguna ESE con Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) viabilizado o en trámite de viabilidad ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6. Pasivos Contingentes

El Departamento de Caquetá a 31 de diciembre de 2020 reportó un total de 353 procesos judiciales en su contra sobre los que se estiman pretensiones por $112.699 millones. Al comparar la información con la reportada en el año 2019, se observa que el total de proceso presentó una desaceleración de más del 75%; mientras que las pretensiones se incrementaron en $35.280 millones (46%); los mayores procesos judiciales se ocasionaron en Acción Contractual (35%), Acción de Reparación Directa (28%), Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (17%) y Acción de Grupo (12%).

[19] El ROE (por sus siglas en inglés, Retum On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre patrimonio), es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

[20] Medido como EBITDA proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Eamings before Interst, Taxes, Depreciation and Amortization). Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo. "(….) Es importante aclarar que este indicador no es aplicable a los INFIS, puesto que la naturaleza de su actividad económica implica una estructura diferenciada de sus estados financieros"

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	4	3	13.251	13.241	17%	12%
Acción de Cumplimiento	1	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	19	30	4.326	3.036	6%	3%
Acción de Tutela	1348	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	7	4	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	204	192	7.544	19.636	10%	17%
Acción Contractual	13	12	4.088	39.123	5%	35%
Acción de Reparación Directa	121	83	41.526	31.113	54%	28%
Ejecutivo Contractual	10	3	1.179	584	2%	1%
Ejecutivo Singular	10	2	3.298	1.070	4%	1%
Ordinario Laboral	15	10	442	451	1%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	5	0	1.633	0	2%	0%
Otros	14	14	131	4.445	0%	4%
TOTAL	1771	353	77.419	112.699	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Así las cosas, los procesos judiciales son un riesgo financiero para las finanzas de la administración departamental, siendo necesario aprovisionar recursos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles y fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial e incorporar dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento e inversión.

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación. El Departamento de Caquetá fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud. En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo de la vigencia 2019 reportó riesgo alto para el componente de Prestación de Servicios y riesgo medio frente a Salud Pública, razón por la cual, aplicada la metodología de priorización y teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" respecto al sector salud, en materia de distribución de recursos, competencias, saneamiento financiero y eficiencia del gasto en salud, no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Caquetá ha adelantado dos Fases en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en las cuales ha reportado $7.857 millones por concepto de deuda, aportando fuentes de financiación por $3.929 millones y ha recibido por concepto de cofinanciación de la Nación $3.927 millones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Debido a la pandemia ocasionada por el Coronavirus – COVID 19, las entidades territoriales están enfrentando los impactos sociales y económicos que representa el confinamiento de la población. Lo que implica que el nivel subnacional tenga que realizar gasto público de manera importante para poder ayudar a reactivar la economía. Por lo anterior, es fundamental que la política y

gestión fiscal logre que la pérdida total de actividad económica y deterioro fiscal sea mínima y pueda retomarse en corto tiempo el crecimiento económico y la vuelta a la sostenibilidad fiscal.

El sector central continúa presentando riesgos financieros asociados a las demandas en su contra. La estabilidad fiscal futura del departamento se ve amenazada por la gran cantidad de pasivos contingentes en su contra; por ello se precisa avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de defensa judicial y en la valoración y aprovisionamiento de los recursos necesarios para su eventual atención. Adicionalmente, el pasivo contingente de las entidades descentralizadas representa un riesgo importante para las finanzas de la administración departamental que demanda especial atención.

Para la vigencia 2020 el Departamento de Caquetá se clasificó en categoría cuarta (4) y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 69%, es decir, un (1) punto porcentual inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00 y cuatro (4) puntos porcentuales superiores al límite presentado en el año 2019. En tanto que las transferencias realizadas a la Contraloría y la Asamblea Departamental estuvieron por encima del margen permitido por las normas legales.

Los compromisos de gasto corriente al cierre de 2020 fueron inferiores a los ingresos efectivamente recaudados lo que generó ahorro corriente; en tanto que los ingresos de capital superaron a los gastos de capital; como consecuencia, la entidad generó superávit fiscal de $20.350 millones. Al considerar los recursos del balance; el departamento registró un resultado presupuestal superavitario de $50.641 millones.

Continúa la dependencia de las finanzas del departamento de las transferencias de la Nación, tanto del SGP como del SGR, de tal forma que los recursos de transferencias representaron cuatro veces los ingresos de recaudo propio; y las regalías cinco veces, por lo que se hace necesario que la administración departamental continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios,
La importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de los ingresos de la administración departamental hace necesario que la administración territorial evalúe sus procesos de planificación y capacidad de ejecución de los recursos de inversión. Refleja incumplimiento de lo establecido en el artículo 8° de la ley 819/03, según el cual la programación y ejecución presupuestal debe hacerse de tal forma que las apropiaciones se ejecuten en su totalidad durante la vigencia (principio de anualidad) y por lo mismo, la constitución de reservas solo se justifica en casos excepcionales.

Al cierre de la vigencia fiscal 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**336.103**
INGRESOS CORRIENTES	**319.874**
Tributarios	51.091
No Tributarios	12.896
Transferencias	255.887
GASTOS (sin financiación)	**315.753**
GASTOS CORRIENTES	**304.509**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	37.419
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	4.366
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	240
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	344
Gastos Operativos en Sectores Sociales	262.140
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**15.365**
INGRESOS DE CAPITAL	**16.228**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**11.243**
BALANCE DE CAPITAL	**4.985**
BALANCE TOTAL	**20.350**
FINANCIACIÓN	**30.291**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	30.291
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	366.393
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	315.753
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**50.641**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	12.451
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	9.632
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**2.819**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Casanare está ubicado en la Región de la Orinoquia; limitando por el norte con Arauca, al este con Vichada, al sur con el Meta, al oeste con Cundinamarca y al noreste con el Departamento de Boyacá; lo conforman 19 municipios. Para el año 2020 el DANE estimó una población de 435.195 habitantes; Su capital Yopal tiene la mayor concentración de la población con el 38.2%, seguido de Aguazul con el 10.3%. El territorio cuenta con una superficie de 44.640 Km^2, con una densidad de 9.75 hab/Km^2; su población urbana es de 71.2% y la rural de 28.8%.

Tradicionalmente, el territorio de Casanare ha tenido como principales actividades económicas la ganadería extensiva y el cultivo de arroz (especialmente en los municipios de Aguazul y Yopal). A principios de la década de los 90, fueron descubiertos los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, que convierten al departamento en el mayor explotador petrolero de Colombia con un total de 30 pozos situados en el Piedemonte Llanero (el "Corredor petrolero"); uno de los principales problemas de esta industria ha sido la alteración del ecosistema y la erosión del suelo.

En la actual década se ha impulsado fuertemente el cultivo de la palma de aceite, especialmente en el municipio de Villanueva; si bien se ha extendido a la mayoría de los municipios. En otras zonas, como el municipio de Tauramena tienen gran auge la pequeñas microempresas que cultivan piña tipo Gold, empresas como Frutos del Casanare y Asohofrucol.

De acuerdo con el DNP, la cobertura en educación es del 93.43%, la cobertura en salud es del 93.43%, los afiliados al régimen subsidiado es del 56.68%, al régimen contributivo 40.87% y regímenes especiales el 2.45%. Por su parte. La población etnia total es del 3.10% y se compone de; población indígena 1.64%, población negra, mulata o afrocolombiana el 1.45% y la población raizal del 0.01%

Por su parte, el PIB per cápita departamental medido en pesos corrientes alcanzó los $30.1 millones y fue el 266,78% del promedio nacional. El PIB departamental representó el 1,61% del total nacional.

El Departamento durante el último bienio no ha suscrito planes de ajuste fiscal y ha mantenido índices de desempeño fiscal e integral en rangos sostenibles de solvencia, capacidad de ahorro, generación de recursos propios y magnitud de la inversión. En 2019 cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, endeudamiento y de aportes al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET), evidenciando ahorro corriente y solvencia financiera creciente, influenciados principalmente por un mayor flujo de regalías petroleras. No obstante, presentó debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto al obtener disponibilidades de recursos importantes y un notable rezago presupuestal al cierre del año.

El gran reto del Departamento continúa siendo el de seguir canalizando sus ingresos propios, en especial los provenientes de las regalías[1], hacia proyectos de alto impacto que permitan, a mediano plazo, diversificar y hacer más competitivo su aparato productivo[2]. En materia de administración de riesgos, los mayores retos son asegurar la solvencia de su sector descentralizado, hacer un uso racional de las vigencias futuras y minimizar los pasivos contingentes por demandas judiciales. A pesar de que en el último bienio los precios del petróleo mostraron una leve recuperación, la coyuntura continúa generando expectativas hacia una disminución considerable de la producción, con sus respectivas consecuencias en la asignación SGR de los años venideros, dada la importancia del departamento en la producción nacional.

[1] Estas actividades junto con la construcción y los servicios comunales concentran la mayoría del empleo total.
[2] En el último bienio las inversiones se han concentrado en infraestructura física de los sectores de educación, vías, salud, agua potable y tecnología.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Según el Decreto No 0323 de noviembre de 2019; la estructura organizacional y administrativa del Departamento de Casanare se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador y las Secretarias de Hacienda, General, Gobierno Convivencia y Seguridad Ciudadana, Infraestructura, Integración Desarrollo Social y Mujer, Educación, Salud, Desarrollo Económico Agricultura Ganadería y Medio Ambiente. El Departamento Administrativo de Planeación, el Concejo de Gobierno, La Secretaria Privada y las Oficinas Asesora Jurídica, Defensa Judicial, Control Disciplinario Interno, Control Interno de Gestión, la Oficina Asesora de Comunicaciones y la Dirección Departamental de Cultura y Turismo.

Según información reportada por el Departamento a la Contraloría General de la Republica; al cierre de 2020 la planta de personal ascendía a 575 cargos, y su costo anual era de $39.158 millones. De ellos, 274 cargos (47%) estaban ubicados en el despacho y resto de secretarias; 155 cargos (27%) en la secretaria de educación; 96 cargos (17%) en la secretaria de salud y 50 cargos (9%) pertenecían a los organismos de control.

Por tipo de vinculación, el 83% del personal activo, (475 funcionarios), fueron vinculados mediante carrera administrativa, el 9% (50 funcionarios) eran de libre nombramiento y remoción, mientras que el 6% (35 funcionarios) eran trabajadores oficiales y 15 cargos (2%) eran de período.

Adicionalmente, al cierre de 2020 el Departamento reportó a la Contraloría General de la República 2.567 docentes con un costo de $71.224 millones. De ellos el 5% eran directivos docentes y su costo anual era de $7.051 millones, el 95% eran docentes y su costo anual era de $64.031 millones, mientras que dos eran directivos y su costo era de $142 millones.

Finalmente, al cierre de 2020 el departamento reportó Contratos de Prestación de Servicios por $30.347 millones de los cuales el 67% fueron registrados como gastos de inversión y 33% como gastos de funcionamiento. Dentro de las CPS de funcionamiento el 63% correspondieron al sector central, 31% al sector de la salud, 5% al sector de la educación y 1% a los organismos de control.

Por otra parte, el sector Descentralizado (EDS) está conformado por ocho (8) entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustran en el siguiente cuadro.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE CASANARE S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
INSTITUTO FINANCIERO DE CASANARE I.F.C.	E.I.C.E.	FINANCIERO
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA DEL CASANARE - ENERCA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL YOPAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED SALUD CASANARE	E.S.E.	SALUD
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL CASANARE	S.E.M.	CULTURA
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
E.P.S. CAJA DE PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD DEL CASANARE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN, EL DEPORTE, LA EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020 los ingresos del Departamento de Casanare sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías – SGR-, fueron de $482.214 millones con una caída real del 30% y porcentaje de ejecución del 105% frente al presupuesto definitivo; el 10% fueron recaudo sin situación de fondos. El 72% correspondió a ingresos corrientes y 27% fueron ingresos de capital, de ellos el 74% fueron recursos del balance.

Las transferencias con un crecimiento del 8% real se ubicaron como la fuente de financiación más representativa, mostrando la alta dependencia del departamento de los recursos de la Nación, se destacan especialmente los recursos recibidos de la participación del IVA antiguas Intendencias y Comisarias, los del SGP Educación Prestación de Servicios, SGP Salud Pública y la sobretasa al ACPM. Por otra parte, los ingresos de recaudo propio representaron el 21% y cayeron 18% real; mientras que los ingresos de capital con una representación del 27% disminuyeron su ritmo de crecimiento en 61%, se destaca la caída presentada en los recursos del balance, y el comportamiento presentado en el desahorro del FONPET y los reintegros.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	123.748	103.255	-18%	18%	21%
Transferencias	225.397	247.817	8%	33%	51%
Ingresos de capital	331.181	131.141	-61%	49%	27%
Recursos del Balance	221.264	96.772	-57%	33%	20%
Otros[1]	109.917	34.369	-69%	16%	7%
RECAUDOS DEL AÑO	**680.326**	**482.214**	**-30%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El recaudo de los ingresos tributarios, cayó 17%, producto principalmente del notable retroceso presentado en los impoconsumos que continúan liderando la estructura de los ingresos propios del departamento; se destaca la caída presentada en el consumo de cerveza, licores y cigarrillos y tabaco; por otra parte, el impuesto de vehículos automotores se incrementó, mientras que los de registro y anotación, las estampillas y la sobretasa a la gasolina desaceleraron su ritmo de crecimiento obedeciendo principalmente, a la pandemia ocasionada por el coronavirus -COVID 19-, debido a la reducción del comercio y de la actividad económica, producto de las medidas de aislamiento de gran parte de la población que se manifestó en la reducción del consumo de los hogares por menores ingresos.

Los otros impuestos con una representación del 12% disminuyeron 12%; se destaca el comportamiento presentado en la contribución sobre los contratos de obra pública; mientras que los ingresos no tributarios desaceleraron su ritmo de crecimiento por la caída presentada en las Tasas, Derechos, Multas y Sanciones.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	62.943	54.689	-14%	53%	55%
Cerveza	43.262	37.537	-15%	36%	38%
Licores	8.948	7.573	-17%	8%	8%
Cigarrillos y tabaco	10.733	9.578	-12%	9%	10%
Registro y anotación	5.871	5.107	-14%	5%	5%
Vehículos automotores	4.758	5.996	24%	4%	6%
Estampillas	26.613	17.521	-35%	22%	18%
Sobretasa a la gasolina	5.243	4.842	-9%	4%	5%
Otros impuestos	13.163	11.765	-12%	11%	12%
TOTAL	**118.591**	**99.920**	**-17%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para el bienio 2019 – 2020, el presupuesto total de ingresos del Sistema General de Regalías ascendió a $680.589 millones[3], de ellos 50% correspondió a Asignaciones Directas y/o compensaciones, 12% correspondieron al Fondo de Compensación Regional, 37% recursos del balance y $ 474 millones fueron asignados para el funcionamiento del sistema.

Estos recursos, que comprenden la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad de recursos fueron incorporados al presupuesto departamental de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD; y fueron debidamente reportados y diligenciados por el departamento en el FUT.

En conclusión, las cifras de ingresos confirman la alta dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las Regalías, de tal forma que la Regalías fueron 6.7 veces los ingresos de recaudo propio mientras que las transferencias representaron 2.4 veces estos ingresos.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	431.130	63%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	474	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	337.249	50%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	0	0%
Fondo de Desarrollo Regional	8.693	1%
Fondo de Compensación Regional	84.713	12%
Ingresos de Capital	249.459	37%
Recursos del Balance	249.459	37%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**680.589**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Al culminar la vigencia 2020, los compromisos de gastos de departamento financiados con recursos diferentes al Sistema General de Regalías ascendieron a $396.024 millones con una caída del 40% real. Respecto al presupuesto definitivo su ejecución alcanzó 86%, de la cual se obligó 94% y al finalizar la vigencia se canceló 93% de lo obligado,

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	61.562	64.979	4%	9%	16%
Inversión	533.859	329.259	-39%	82%	83%
Servicio de la deuda	57.043	1.787	-97%	9%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**652.464**	**396.024**	**-40%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El incremento presentado en los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en los sectores de salud y educación fue producto de los mayores gastos generados por el sueldo del personal de nómina, pago de honorarios, pago de servicios técnicos y el pago de las contribuciones inherentes a la nómina. Por su parte, los gastos generales se incrementaron producto mayores

[3] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

costos causados por otros gastos por adquisición de servicios. Finalmente, las transferencias cayeron 1% producto de los menores costos causados en el pago de Bonos Pensionales y Cuotas partes de Bonos Pensionales Tipo C y E; y memores pagos por sentencias y conciliaciones.

Finalmente, el servicio de la deuda presento una caída del 97% obedeciendo a menores recursos por concepto de pago bonos y cuotas partes pensionales.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	37.352	39.632	4%	66%	67%
Gastos generales	9.042	9.447	3%	16%	16%
Transferencias	10.027	10.121	-1%	18%	17%
TOTAL	**56.420**	**59.199**	**3%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los compromisos para inversión asumidos al cierre de 2020 y financiados con recursos diferentes al SGR mantuvieron su hegemonía en la estructura del gasto (83%), no obstante, la desaceleración presentada (39%); producto del comportamiento negativo presentado en la inversión social (11%) y la formación bruta de capital (86%).

Por sectores la mayor inversión se generó en educación (64%) con una caída del 8% producto de los menores recursos girados para cobertura, calidad matricula, eficiencia en la administración del servicio educativo y competencias laborales generales y formación para el trabajo y desarrollo humano; en Salud (13%) y caída del 20% por menor inversión realizada en Régimen Subsidiado, Salud Pública, Prestación de Servicios a la Población en lo no cubierto con subsidio a la demanda y en inversiones directas en la Red Pública según el Plan Bienal en infraestructura; en Agua Potable (1%) con una caída del 84%, se destaca la desaceleración presentada en el servicio de acueducto y almacenamiento, vivienda (3%) con una caída del 60% por la caída presentada en los planes y proyectos para la adquisición y/o construcción de vivienda; vías (3%) con una caída del 77% por la desaceleración en mejoramiento y rehabilitación de vías. Por otra parte, los otros sectores (15%) desaceleraron su ritmo de crecimiento (69%) incidieron en ellos la caída presentada en la conservación de cuencas hidrográficas, prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables, atención y apoyo al adulto mayor, la construcción de plaza de mercado, mataderos, cementerios y mobiliarios del espacio público y el Fondo de Seguridad de las Entidades Territoriales FONSET (Ley 1421 de 2010).

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	226.796	211.162	-8%	42%	64%
Salud	52.259	42.614	-20%	10%	13%
Agua Potable	28.317	4.536	-84%	5%	1%
Vivienda	22.403	9.005	-60%	4%	3%
Vías	47.008	11.139	-77%	9%	3%
Otros Sectores	156.037	48.792	-69%	29%	15%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	1.039	2.011	90%	0%	1%
TOTAL	**533.859**	**329.259**	**-39%**	**100%**	**100%**

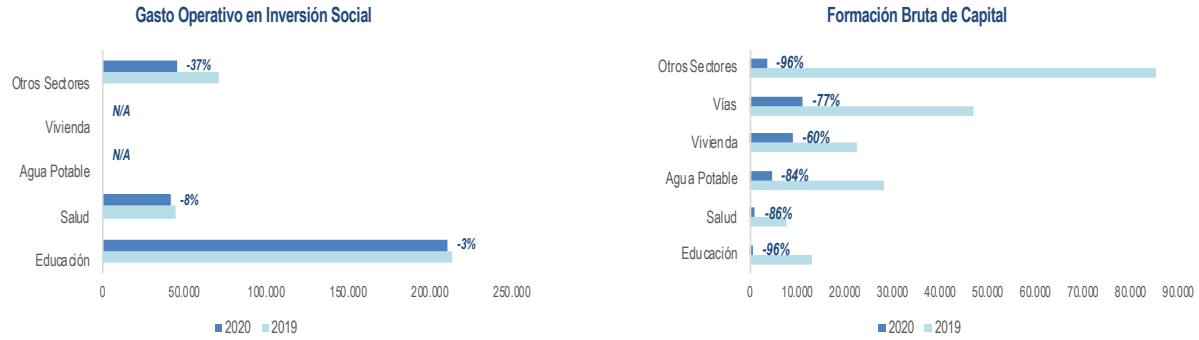
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En términos generales, la estructura del gasto del departamento se focalizó en la inversión (83%) con una caída del 39% frente al año 2019. El gasto social representó 91% y desaceleró su ritmo de crecimiento (11%) mientras que la formación bruta de capital lo hizo con el 9% y desaceleró su ritmo de crecimiento 86%.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Durante el bienio 2019 – 2020, los compromisos de gastos financiados con cargo a los recursos del SGR ascendieron a $608.620 millones[4] los cuales en su totalidad fueron dirigidos a financiar proyectos de inversión.

El dato de gastos comprometido incluye los compromisos de gastos suscritos en 2020 y aquellos compromisos contractuales firmados en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados, de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	608.620	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**608.620**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Al cierre de la vigencia 2020, el Departamento de Casanare no registra deuda con el sector financiero. De llegar a considerarse sería necesario hacer los ajustes presupuestales que garanticen su adecuado servicio que deba reflejarse en el cálculo del indicador de superávit primario.

[4] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los ingresos corrientes[5] al cierre de 2020, fueron inferiores a los compromisos de gastos efectivamente recaudados[6], lo que generó un déficit corriente de $13.046 millones; en tanto que los ingresos de capital superaron a los gastos de capital en $2.464 millones, llevando a que la entidad generara un déficit fiscal de $10.582 millones. No obstante, este déficit no generó presiones importantes sobre el endeudamiento y la mayor brecha se cubrió con disponibilidades de vigencias anteriores.

Al considerar los recursos del balance, los cuales sufrieron una caída del 57% real, el departamento registró un resultado presupuestal superavitario de $86.190 millones. Se reitera la necesidad de mejorar la planeación financiera, presupuestal y de tesorería en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-48.199	-13.046
Resultado balance de capital	-94.821	2.464
Déficit o superávit fiscal	**-143.021**	**-10.582**
Financiamiento	**170.883**	**96.772**
Endeudamiento neto	-50.381	0
Recursos del balance	221.264	96.772
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**27.862**	**86.190**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se incorporan al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que en 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos recursos por $71.969 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la gobernación en dicho año.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

El porcentaje de compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales ascendió a 89% en 2020; cifra que confirma la evolución institucional del SGR en materia de contratación y ejecución de proyectos de inversión departamental.

[5] Se consideran los recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos del crédito.
[6] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019. Por tanto, no se considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutadas en la vigencia anterior, ni las amortizaciones de la deuda pública.

Tabla 10
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	680.589
Total compromisos SGR	608.620
RESULTADO SGR	**71.969**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	89%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[7]

La información financiera del Departamento de Casanare, con corte a diciembre 31 de 2020 registró activos totales de $2.84 billones, 10% inferiores en términos reales a los de 2019, el 29% estuvo representado por otros activos en su mayoría corresponden a recursos en encargo fiduciario, avances y anticipos y recursos entregados en administración; 21% bienes de uso público e históricos y culturales, representados en bienes de uso público en construcción, 17% propiedades planta y equipo; se destacan las construcciones en curso, las edificaciones y las redes, líneas y cables; 15% cuentas por cobrar; sobresalen las contribuciones tasas e ingresos no tributarios, las transferencias por cobrar del Sistema General de regalías; efectivo y equivalentes al efectivo 10%; se destacan los depósitos en instituciones financieras. Por otra parte, las inversiones e instrumentos derivados representaron 7% en estos se incorporan las inversiones en Sociedades de economía mixta; y 1% en inventarios donde se destacan terrenos.

Con relación al año 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por un menor consumo de otros activos y los bienes de uso público e históricos y culturales.

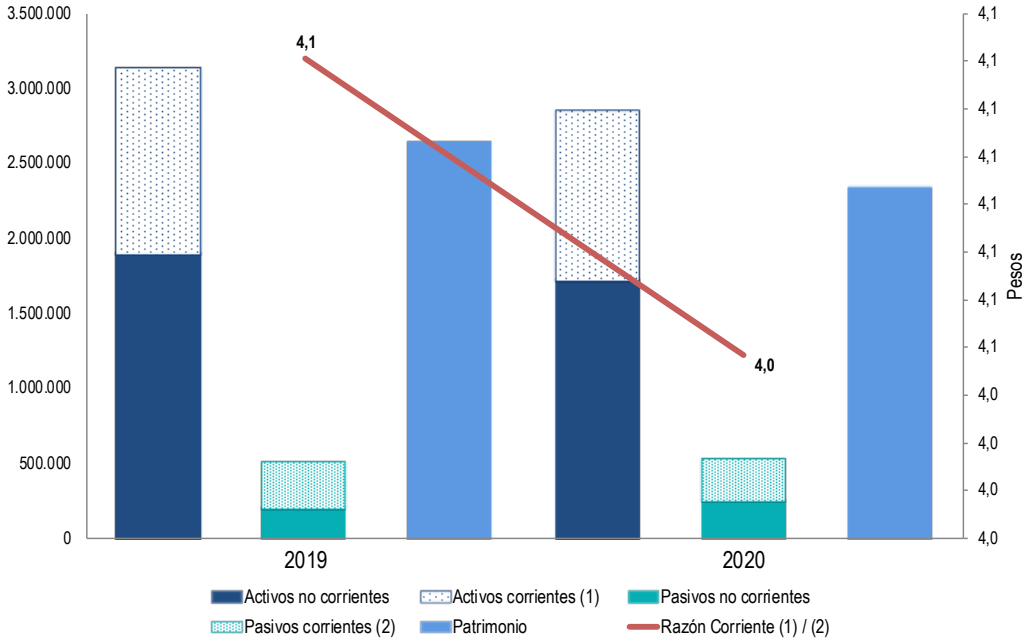
Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, cayeron 10% y presentaron un saldo 1.14 billones[8]

Los pasivos totales sumaron $519.183 millones y crecieron 2% real. El 46% estuvo representado por beneficios a los empleados donde se destacan los beneficios posempleo – pensiones (cálculo actuarial de pensiones actuales), cuentas por pagar 28%; sobresalen las subvenciones por pagar, las transferencias por pagar y los recursos a favor de terceros, las provisiones 26% allí se distinguen los litigios y demandas y las provisiones para servicio de salud. Finalmente, los otros pasivos representaron 1% se destacan los recursos recibidos en administración.

El 54% del pasivo fue clasificado como corriente y cayó 8% real, se destacan los depósitos en instituciones financieras.

[7] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.
[8] Llama la atención que la entidad reporte en activo corriente $1.14 billones.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 $4,0 de activos por cada peso de pasivos corrientes, prácticamente igual que en 2019. El Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($280.629 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($1.14 billones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[9] se estimó en $110.202 millones, valor que disminuyó frente al calculado en 2019.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo[10]

Al culminar la vigencia 2020 muestra que el Departamento de Casanare contaba con disponibilidades por $232.962 millones que se encontraban en caja y bancos. El 89% de ellos correspondía a recursos de destinación específica y 11% a recursos de libre destinación.

Los recursos de forzosa inversión estaban conformados por 8% recursos del SGP con destinación específica, la mayoría de ellos provenían de recursos del SGP con destinación específica para Salud correspondientes a los servicios a la población pobre no afiliada. Por otra parte, el 92% pertenecían a recursos de destinación específica diferentes a los del SGP donde sobresalen los recursos provenientes de las regalías y compensaciones (Régimen anterior de Regalías Ley 141/94 y ley 756/02), (58%), recursos de convenios y/o cofinanciación (10%) y otros recursos diferentes a los anteriores (32%) donde se destaca la inversión en los sectores no tradicionales.

[9] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

[10] El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

Por su parte, las exigibilidades sumaron $146.641 millones[11] y estaban conformadas recursos de terceros (5%), cuentas por pagar de la vigencia (19%), cuentas por pagar de vigencias anteriores (2%), reservas presupuestales (14%) y otras exigibilidades (60%).

Por fuentes el 7% de las exigibilidades correspondieron a libre destinación y 93% a recursos de destinación especifica de los cuales 7% eran recursos del SGP con destinación específica y 93% recayeron en otros recursos de destinación diferentes al SGP.

El cruce de saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación del departamento al cierre de 2020 presentó un superávit neto de $86.322 millones dato que difiere con el resultado presupuestal.

Se reitera la recomendación en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar, que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes Secretarias con la Secretaria de Hacienda.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**24.905**	**10.511**	**14.394**
De destinación específica	**208.057**	**136.129**	**71.927**
SGP	17.180	8.993	8.187
SGP Educación	7.614	4.730	2.884
SGP Salud	9.537	4.263	5.274
SGP Agua potable	29	0	29
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	190.877	127.137	63.740
TOTAL	**232.962**	**146.641**	**86.322**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el período de la vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[12] y SGR[13]).

[11] Debe tenerse en cuenta que las exigibilidades no incluyen la totalidad del pasivo no financiero de vigencias anteriores, debido a que parte de éste corresponde a pasivo corriente sin afectación presupuestal: cuotas partes pensionales, cesantías y aportes a fondos de pensiones.

[12] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[13] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[14].
- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2019 mediante la figura de vigencias futuras[15]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0% (Tabla 12)

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes; los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador sostenibilidad de la deuda por encima de las normas legales. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación, Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación[16].

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario cercano a los $61.000 millones sin incluir recursos del SGR, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública.

[14] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2019.

[15] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2018 sin incluir recursos de regalías

[16] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	133.261	89.750
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	151.611	108.100
1.2 Vigencias futuras	18.350	18.350
2. Gastos de funcionamiento	88.177	68.485
3. Gastos recurrentes		15.080
4. Ahorro operacional (1-2-3)	45.084	6.184
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	110.202
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		110.202
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	123%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Casanare se clasificó en categoría tercera (3°) y según información reportada a través del FUT por la administración Departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue de 81% once (11) puntos porcentuales superiores al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[17], los once (11) puntos adicionales al límite no están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real del 18% por efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, superaron el 3% real; debido a que los gastos de funcionamiento, financiados con ICLD, contrario al deber ser de mantenerse en términos constantes por los efectos previsibles de la pandemia, aumentaron 7% real frente a 2019, en tanto que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 18% real.

[17] **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.
(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020)

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	77.978	65.052	-18%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	48.859	52.920	7%
3. Relación GF/ICLD	63%	81%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-7%**	**11%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las siguientes tablas muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los organismos de control. Las transferencias realizadas a la Contraloría y la Asamblea Departamental no se ajustaron a las normas vigentes. Es preciso aclarar, que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hacen a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoria General de la Nación en el caso de las Contralorías y de la CGR en el caso de las Asambleas.

Respecto a los gastos de la Contraloría, los cuales se ubicaron por encima de los límites establecidos por la ley 617/00. No obstante, en los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[18], la diferencia adicional al límite se sustentaría en que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 18% por los efectos de la pandemia ocasionada por efectos del Coronavirus COVID 19.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.716	3.586
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	3.824	3.411
3. Diferencia	**-108**	**175**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.598**	**3.048**
Remuneración diputados	1.292	1.389
Gastos diferentes a la remuneración	1.018	1.276
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	288	382
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**-19**	**-2**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**690**	**929**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[18] **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020).

6. Aportes al FONPET

El departamento de Casanare al cierre de 2020 no tuvo reducción de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FOMPET.

Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET por concepto de regalías, derechos o compensaciones provenientes de la explotación de recursos no renovables, de la participación del Propósito General del SGP y por el 15% de los ingresos producto de la enajenación de acciones o venta de activos al sector privado[19].

Por otra parte, según ejecución presupuestal el departamento durante la vigencia 2020 no comprometió recursos al FONPET frente a unas exigibilidades de $3.354 millones. De los recursos a transferir $7.037 millones correspondían al 10% del recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación y $1.011 al recaudo del 20% del impuesto de registro y anotación. En línea con lo anterior, por disminución de aportes en el marco del artículo 1° del Decreto 768 de 2020 corresponden un 10% de los ICLD por $4.105 millones y el 20% del impuesto de registro por $590 millones con un saldo en su contra de $3.354 millones.

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	0	0
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	0	3.354
2.1. 10% de ICLD	0	7.037
2.2. 20% de registro	0	1.011
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	4.695
2.5.1. 10% de ICLD	0	4.105
2.5.2. 20% de registro	0	590
3. Diferencia	**0**	**-3.354**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19

Al cierre de la vigencia fiscal 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.
Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia

[19] Ministerio De Hacienda y Crédito Público. Decreto No. 055. 15 de enero de 2009.

económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

El Departamento de Casanare en el marco de los Decretos 461 y 678 de 2020 expidió los siguientes decretos con el objetivo de mitigar los efectos fiscales y presupuestales causados por la pandemia generada por el Coronavirus COVI 19: Decretos Nos 0120 – 0148 – 0162 – 0217 de 2020 donde se tomaron entre otras las siguientes medias: se reorientaron recursos del balance de las estampillas, IVA telefonía celular y superávit fiscal de ICLD entre otros. Para la asistencia en la atención, manejo y capacidad de respuesta ante la ocurrencia de emergencias y desastres, asistencia en la atención, manejo y capacidad de respuesta ante la ocurrencia de emergencias y desastres, protección, promoción e Inclusión social del adulto mayor, implementación del plan de intervenciones colectivas y fortalecimiento de la gestión de salud pública en todo el departamento, remuneración por servicios técnicos para secretaria privada, asesora jurídica, profesionales oficina de defensa judicial, profesionales y oficina de defensa judicial, profesionales de control interno, remuneración por servicios técnicos y profesionales, mantenimiento, viáticos, transporte y peajes, sistematización, gastos convencionales, gastos de funcionamiento del fondo local de salud, materiales y suministros, mantenimiento, arrendamiento, seguros, aseo y cafetería, remuneración por servicios técnicos y profesionales, remuneración por servicios, infoconsumo, señalización y trazabilidad de los productos gravados con el impuesto al consumo entre otros.

2. Estructura Financiera

Existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar la solidez financiera del Departamento, como son las pretensiones por procesos judiciales; por lo que se hace un llamado para que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en su contra y estimando una variación más real, que permita entre otras, fondear una cuenta para el pago de estos procesos, los cuales deben ser actualizados con el fin de ejercer la debida defensa técnica en los términos requeridos por los juzgados y tribunales.

Continúa la dependencia de las finanzas del departamento respecto a las transferencias de la Nación, tanto del SGP como del SGR, por lo que se hace necesario que la administración departamental continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios, sin embargo, la alta dependencia que tiene la economía de la región a la explotación petrolera hacen predecir que las finanzas del departamento serán duramente afectadas por la contracción que ha tenido el precio del petróleo, así mismo la crisis de Venezuela afecta directamente su economía.

Los recursos del balance continúan siendo determinantes para financiar la reactivación del gasto de inversión y para el resultado presupuestal superavitario, lo que amerita reiterar la recomendación respecto al mejoramiento de la planeación financiera, en aras de procurar la ejecución de la totalidad de los recursos dentro de la vigencia fiscal y así cumplir con el principio de anualidad presupuestal.

Continúa siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

Para la vigencia 2020 el Departamento de Casanare se clasificó en categoría tercera (3°) y según información reportada a través del FUT por la administración Departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue de 81% once (11) puntos porcentuales superiores al límite máximo establecido por la ley

617/00. En tanto que las transferencias realizadas a la Contraloría y la Asamblea Departamental estuvieron por encima del límite máximo establecido por las normas legales.

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por $86.769 millones; la mayoría de ellas correspondían a gastos de inversión. De acuerdo con el reporte en el FUT, al cierre de 2020 la entidad obligó el 55% de sus reservas presupuestales pagando el 94% de lo obligado. El departamento debe realizar sus mayores esfuerzos para reducir al máximo su rezago presupuestal para dar cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que durante la vigencia se ejecute la totalidad de los compromisos adquiridos.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	51.412	86.769
(-) Ejecutadas por funcionamiento	890	630
(-) Ejecutadas por inversión	37.013	46.888
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**13.509**	**39.252**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

Con aportes a 31 de diciembre de 2020, la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó el cálculo del Pasivo Pensional del con fecha de corte a 31 de diciembre de 2019, indicando que la entidad tenía cubierto el 139.0% del total de su pasivo pensional. Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional están excluidas de la obligación de realizar los aportes al FONPET.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)[20] son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[21].

En 2020, las Entidades Descentralizadas del Departamento de Casanare registraron ingresos diferentes del SGR por $646.649 millones de los cuales 79% correspondieron a ingresos corrientes y 21% a recursos de capital. De ellos el 98% correspondió a Empresas Industriales y Comerciales y 2% a Establecimientos Públicos. Dichas cifras equivalen al 184% de los ingresos corrientes del Departamento; monto de tal magnitud que revela la importancia de estas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial y frente a la prestación de servicios a su cargo.

El conjunto de las entidades descentralizadas generó déficit por $41.247 millones con un crecimiento del 11%; de ellos el 98% correspondió a Empresas Industriales y Comerciales y 2% a los Establecimientos Públicos. Es de anotar que exceptuando el Instituto Financiero (IFC) y el Instituto para la Recreación, el Deporte, la Educación Extraescolar y el Aprovechamiento del Tiempo Libre; las demás Entidades Descentralizadas vienen generando déficit. Los mayores déficit fueron generados por la ESE Hospital de Yopal ($42.403 millones) y la ESP Empresa de Energía del Casanare – ENERCA S.A. ($31.400 millones).

[20] El inventario de entidades fue depurado directamente con la Secretaría de Hacienda Departamental.
[21] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE CASANARE S.A.	-1.383	-7.261	-3.398	2%
INSTITUTO FINANCIERO DE CASANARE I.F.C.	43.155	40.070	43.958	19%
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA DEL CASANARE - ENERCA S.A.	-30.147	-31.628	-31.400	70%
E.S.E. HOSPITAL YOPAL	-28.646	-30.859	-42.403	31%
E.S.E. RED SALUD CASANARE	-11.832	-11.052	-6.997	13%
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL CASANARE	0	0	0	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-28.854**	**-40.729**	**-40.240**	**135%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
E.P.S. CAJA DE PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD DEL CASANARE	-3.510	2.225	-1.027	48%
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN, EL DEPORTE, LA EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE	1.707	1.206	20	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-1.803**	**3.431**	**-1.007**	**50%**
TOTAL GENERAL	**-30.657**	**-37.298**	**-41.247**	**184%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otra parte, se encontró que en 2020 el 2.5% de los ingresos totales de las EDS provino de las transferencias corrientes de la administración departamental, lo que revela la dependencia fiscal de las EDS; el 3.4% correspondió a las Empresas Industriales y Comerciales; mientras que el 0.3% a los Establecimientos Públicos. Las entidades con niveles superiores de dependencia fueron ESP Empresa Departamental de Servicios Públicos (72.1%), la ESE Red Salud (16.7%) y el Instituto para la Recreación, el Deporte, la Educación extraescolar y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (11.3%).

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE CASANARE S.A.	72,1%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO FINANCIERO DE CASANARE I.F.C.	0,0%	0,0%	NO TIENE
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA DEL CASANARE - ENERCA S.A.	0,0%	7,2%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL YOPAL	3,6%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. RED SALUD CASANARE	16,7%	0,0%	NO TIENE
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL CASANARE	0,0%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	**3,4%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
E.P.S. CAJA DE PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD DEL CASANARE	0,0%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN, EL DEPORTE, LA EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE	11,3%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**0,3%**		
TOTAL GENERAL	**2,5%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Teniendo en cuenta que el riesgo de la deuda pública de las EDS se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda y sus ingresos corrientes, donde la cercana a cero revela un bajo nivel de endeudamiento mientras que la próxima a 100 expresa un alto nivel de endeudamiento, en línea con lo anterior las Entidades Descentralizadas no reportan nivel de endeudamiento.

En la siguiente tabla se presentan algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos su situación patrimonial (relación pasivos totales/activos totales) y los pasivos contingentes por

demandas judiciales reportados a la CGN; como también, los rendimientos sobre el patrimonio (ROE)[22] al igual que el margen EBIDTA[23].

Del análisis de los indicadores se destaca que al culminar la vigencia 2020 las Empresas de Servicios Públicos y los Establecimientos Públicos del Departamento de Casanare, exceptuando el Instituto Financiero del Casanare y el Instituto para la Recreación y el Deporte, tenían problemas de liquidez. Por otra parte, el pasivo contingente por demandas judiciales reportado por las Entidades Descentralizadas y los Establecimientos Públicos fueron de $23.281 millones y estaban concentrados en el Instituto Financiero del Casanare ($22.486 millones).

Al cierre de 2020 los indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento sobre el patrimonio (ROE) fueron positivos en el Instituto Financiero del Casanare (2%), la ESE Hospital de Yopal (12%) y la ESE Red Salud del Casanare (7%) mientras que presentaron patrimonio negativo la ESP Empresa Departamental de Servicios Públicos (155%), la ESP Empresa de Energía del Casanare ENERCA S.A. (2%), el Instituto para la Recreación y el Deporte (39%). Finalmente, la ESP Caja de Previsión Social y Seguridad del Casanare presenta su patrimonio negativo; lo que significa que la rentabilidad financiera no estuvo acorde a partir de las inversiones realizadas con recursos propios, es decir, las ganancias obtenidas no fueron las esperadas.

Por su parte, los resultado en términos de rentabilidad fueron mixtos, dos (2) entidades registraron margen EBITDA positivo, siendo el de mayor impacto la ESP Caja de Previsión Social y Seguridad del Casanare; mientras que en tres entidades sus resultados fueron negativos, la ESP Empresa Departamental de Servicios Públicos, la ESE RED Salud del Casanare y el Instituto para la Recreación y el Deporte. Por otra parte, dos entidades no tenían información disponible; el Instituto Financiero del Casanare IFC y el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes. Finalmente, ESP Empresa de Energía del Casanare – ENERCA S.A su resultado fue cero. Esto significa que tres entidades obtuvieron una fortaleza operativa, es decir, obtuvieron beneficios operativos antes de restar los gastos financieros (Amortizaciones y depreciaciones, intereses de deuda e impuesto) y por tanto permiten realizar un análisis objetivo sobre la capacidad productiva de las entidades.

En línea con lo anterior, se hace importante reiterar que las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficit fiscal y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presentado, alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE SERVICIOS PUBLICOS DE CASANARE S.A.	0,1	1,0	0	-155%	-18%
INSTITUTO FINANCIERO DE CASANARE I.F.C.	21,2	0,2	22.486	2%	N.D.
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA DEL CASANARE - ENERCA S.A.	0,3	0,5	248	-2%	0%
E.S.E. HOSPITAL YOPAL	0,1	0,2	546	12%	11%
E.S.E. RED SALUD CASANARE	0,9	0,2	0	7%	-1%
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL CASANARE	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
SUB TOTAL EMPRESAS			**23.281**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
E.P.S. CAJA DE PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD DEL CASANARE	0,1	6,9	0	Patrimonio negativo	94%
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN, EL DEPORTE, LA EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE	1,2	0,5	0	-39%	-158%
TOTAL GENERAL			**23.281**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

[22] El ROE (por sus siglas en inglés, Retum On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre patrimonio), es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

[23]Medido como EBITDA proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Eamings before Interst, Taxes, Depreciation and Amortization). Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo. "(….) Es importante aclarar que este indicador no es aplicable a los INFIS, puesto que la naturaleza de su actividad económica implica una estructura diferenciada de sus estados financieros"

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Ningún hospital de la red departamental (5 ESES) se encontraba al finalizar 2017 ejecutando un programa de saneamiento fiscal y financiero con este ministerio, dadas las categorías realizadas por el Ministerio de Salud con las Resoluciones 1893 de 2015 y la 2184 de 2016, ésta última clasificó todas las ESES sin riesgo o riesgo bajo. Ahora bien, con la Resolución 1755 del 2017 se identificó la ESE Salud Yopal en riesgo alto, las otras cuatro no modificaron su situación.

5. Pasivos Contingentes[24]

El departamento de Casanare al culminar la vigencia 2020 reportó un total de 746 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por $190.214 millones. Al comparar con el reporte del año 2019, se evidencian una fuerte disminución del número de procesos (especialmente las tutelas) y un crecimiento en las pretensiones en cerca de $10.500 millones. Los mayores costos de los procesos en su contra fueron Acción Contractual ($85.440 millones) y Acción de Reparación Directa ($72.362 millones). En su conjunto suman el 83% de las demandas en contra del departamento.

Así las cosas, y como se ha venido alertando en informes anteriores, los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2020, por lo anterior, la administración departamental debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción Popular	129	119	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	728	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	5	0	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	171	151	32.744	14.027	18%	7%
Acción Contractual	29	26	54.101	85.440	30%	45%
Acción de Reparación Directa	112	123	73.702	72.362	41%	38%
Ejecutivo Contractual	13	11	3.458	2.061	2%	1%
Ordinario Laboral	78	81	3.137	3.318	2%	2%
Administrativo de Cobro Coactivo	86	153	607	628	0%	0%
Otros	59	82	12.009	12.378	7%	7%
TOTAL	1410	746	179.759	190.214	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

2.1 Sector Educación

El Departamento de Casanare fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

[24] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

2.2 Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo de la vigencia 2019 reiteró para el Departamento de Casanare riesgo alto frente al componente sectorial de Prestación de Servicios, no obstante, aplicada la metodología de priorización y teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" respecto al sector salud, en materia de distribución de recursos, competencias, saneamiento financiero y eficiencia del gasto en salud, no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Casanare ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $5.139 millones por concepto de deuda, aportó fuentes de financiación por $2.481 millones y ha recibió por concepto de cofinanciación de la Nación $2.658 millones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las cifras reportadas por el Departamento confirman la alta dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las Regalías, de tal forma que la Regalías fueron 6.6 veces los ingresos de recaudo propio mientras que las transferencias representaron 2.4 veces estos ingresos.

La estructura del gasto del departamento se focalizó en la inversión (83%) con una caída del 39% frente al año 2019. El gasto social representó 91% y desaceleró su ritmo de crecimiento (11%) mientras que la formación bruta de capital lo hizo con el 9% y desaceleró su ritmo de crecimiento 86%.

La importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de los ingresos de la administración departamental, no obstante, su caída de más del 50% real, hace necesario que la administración territorial evalúe sus procesos de planificación y capacidad de ejecución de los recursos de inversión. Pues ello refleja incumplimiento de lo establecido en el artículo 8° de la ley 819/03, según el cual la programación y ejecución presupuestal debe hacerse de tal forma que las apropiaciones se ejecuten en su totalidad durante la vigencia (principio de anualidad) y por lo mismo, la constitución de reservas solo se justifica en casos excepcionales.

Los ingresos corrientes al cierre de 2020 fueron inferiores a los compromisos de gastos efectivamente recaudados, en tanto que los ingresos de capital superaron a los gastos de capital, llevando a que la entidad generara un déficit fiscal de $10.582 millones. No obstante, este déficit no generó presiones importantes sobre el endeudamiento y la mayor brecha se cubrió con disponibilidades de vigencias anteriores. Al considerar los recursos del balance, el departamento registró un resultado presupuestal superavitario de $86.190 millones. Se reitera la necesidad de mejorar la planeación financiera, presupuestal y de tesorería en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 no se ajustó a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente en el sentido de destinar parte de los ICLD a la financiación de gastos de inversión. Adicionalmente, las transferencias realizadas a la Asamblea Departamental y la Contraloría Departamental[25] estuvieron por encima de las normas legales. Es recomendable que la entidad fortalezca los ingresos propios y realice un mayor seguimiento a los gastos de funcionamiento.

El departamento continúa presentando riesgos financieros asociados a las demandas en su contra. La estabilidad fiscal futura de la entidad se ve amenazada por los pasivos contingentes en cuantía superior a los $190.000 millones. Así las cosas, los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2020, por lo anterior, la administración departamental debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

[25] En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[25], la diferencia adicional al límite se sustentaría en que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 18% por los efectos de la pandemia ocasionada por efectos del Coronavirus COVID 19.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020. El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

DEPARTAMENTO DEL CASANARE

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**385.442**
INGRESOS CORRIENTES	**351.073**
Tributarios	99.920
No Tributarios	3.336
Transferencias	247.817
GASTOS (sin financiación)	**396.024**
GASTOS CORRIENTES	**364.119**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	59.199
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	5.779
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.787
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	297.354
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**-13.046**
INGRESOS DE CAPITAL	**34.369**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**31.905**
BALANCE DE CAPITAL	**2.464**
BALANCE TOTAL	**-10.582**
FINANCIACIÓN	**96.772**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	96.772
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	482.214
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	396.024
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**86.190**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	86.769
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	47.517
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**39.252**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento del Cauca tiene una extensión de 29.308km^2 equivalente al 2,6% del total nacional, se encuentra distribuido en 41 municipios y su capital es Popayán. Su ubicación desde el Macizo Colombiano, de donde se desprenden las cordilleras central y occidental, llegando al océano Pacífico genera la existencia de todos los pisos térmicos, una alta biodiversidad natural y riqueza cultural.[1]

Para 2020 el DANE estimó su población en 1.491.937 habitantes (3% del total nacional), la cual predomina en las zonas rurales (63%), principalmente es económicamente activa (61%) y está representada de manera importante por grupos étnicos de origen afrocolombiano e indígena.[2]

Como consecuencia de las restricciones y el confinamiento por la pandemia del Covid–19 durante el 2020 la economía del sur occidente del país fue afectada de manera importante, sin perjuicio, de la recuperación que en el último trimestre presentaron sectores como el agropecuario, la construcción de vivienda, acompañados por el incremento de las exportaciones y las remesas. En el caso particular del Departamento del Cauca durante 2020 su economía se caracterizó por la reducción de la producción manufacturera y de las exportaciones, no obstante, se destacaron el crecimiento de la cosecha de caña de azúcar, la mayor colocación de crédito para la financiación de actividades pecuarias y de cultivos diferentes a la caña y el comportamiento creciente de las remesas.[3]

En 2020 la tasa de desempleo de Cauca fue 13,7%, superior a la alcanzada por la entidad al cierre de 2019 (10,2%) pero inferior al promedio nacional (15,8%) manteniendo al Departamento entre los diez con menor desempleo del país.[4] En el caso del índice de precios al consumidor, tomando como referencia el valor calculado para Popayán, dado que es el municipio con la mayor concentración de población del Departamento y epicentro de la economía regional, a diciembre de 2020 fue de 2,68% siendo inferior frente a la presentada al cierre de 2019 (3,71%) pero la segunda mayor a nivel nacional.[5]

El índice de pobreza monetaria cambió su tendencia decreciente pasando de 48,7% en 2017 a 50,5% en 2018 y muy superior al promedio nacional (27%); igualmente, en 2018 el 28,7% de personas ubicadas en el Departamento presentaron situación de pobreza multidimensional.

La cobertura de acueducto y alcantarillado en el Departamento de Cauca en 2018 alcanzó el 65% y 44% respectivamente, mientras que la del servicio de energía rural fue del 87%. La de banda ancha presentó en 2018 una cobertura del 5%. Si bien la cobertura neta de educación en 2019 fue del 84%, la tasa de analfabetismo (7%) supera el promedio nacional (5%) y los puntajes de las pruebas saber se ubican muy por debajo del promedio nacional. En el caso del sector salud, la tasa de aseguramiento en 2019 fue del 85% con formada principalmente por afiliados al régimen subsidiado (64%) cuya cobertura fue del 99%.[6]

Luego de que el Departamento en 2010 terminara de pagar de manera anticipada las acreencias reconocidas en el acuerdo de restructuración de pasivos suscrito en 2000 dentro del marco de la Ley 550 de 1999, mediante la Ordenanza 094 de 2012 adoptó

[1] Entre los lugares más destacados del Departamento se encuentran: la isla Gorgona, el parque Munchique y el parque de Tierradentro
[2] De acuerdo con el Censo 2018 38% del total de la población está representada por indígenas (21%) y afrocolombianos (17%). El Departamento cuenta con 108 resguardos, las dos etnias más numerosas son los Paeces y los Guambianos.
[3] BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Económico Regional - Suroccidente. IV Trimestre 2020. Marzo de 2021.
[4] DANE. Mercado Laboral por Departamentos 2020. En: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-por-departamentos
[5] Solo Cúcuta superó el IPC anual de Popayán, indicadores que igualmente fueron superiores al promedio nacional (1,61%).
[6] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. En: https://terridata.dnp.gov.co

de manera autónoma un programa de saneamiento fiscal y financiero cuya vigencia finalizó en 2015 y nuevamente fue adoptado mediante la Ordenanza 065 y el Decreto 1028 de 2017 hasta el 2020.[7]

El Ministerio de Hacienda en septiembre de 2018 ordenó al Departamento la adopción de una medida preventiva de Plan de Desempeño en el sector salud, la cual fue aprobada en diciembre de 2018.[8]

En 2019 el Departamento generó un déficit fiscal de $16.808 millones y un superávit presupuestal de 171.604 millones, cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, presentó capacidad de endeudamiento y transfirió al FONPET un valor superior al debido, a pesar de la reducción del 48% que nuevamente realizó la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público DRESS al aporte que se debía realizar en 2019. La última calificación de riesgo se otorgó al Departamento en septiembre de 2020 por Fitch Rating, pasando de un grado de inversión BBB- en 2015 a uno de inversión A para el largo plazo y de F1 para el corto plazo; que denotan expectativas de bajo riesgo de incumplimiento de sus obligaciones, no obstante, cambios en las circunstancias o condiciones económicas pueden afectar su capacidad de pago oportuno, como la continuidad de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 que pueden afectar sus ingresos propios, como también los transferidos por la Nación de los cuales presenta una alta dependencia.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional[9] de la gobernación del Departamento del Cauca está conformada por: Despacho del Gobernador, del cual dependen 4 oficinas; Control Interno de Gestión, Asesora de Jurídica, Asesora de Planeación y Asesora de Gestión del Riesgo y Desastres. Incluye 9 Secretarías de Despacho: de Gobierno y Participación; Secretaría de Hacienda; de Educación y Cultura; de Agricultura y Desarrollo Rural; Desarrollo Económico y Competitividad; de Salud; de la Mujer; de Infraestructura y General, y 1 Unidad Administrativa de Control Interno Disciplinario.

El Departamento a diciembre de 2020 no reportó a la Contraloría General de la República CGR información concerniente a la planta de personal y ordenes de prestación de servicios.

A diciembre de 2018 la planta de personal de la gobernación estaba conformada por 1.466 personas ubicadas en el despacho, las secretarias, unidades administrativas y organismos de control. De acuerdo con el nivel ocupacional el 64% de los cargos eran asistenciales, 21% técnicos, 12% profesionales y 3% asesores y directivos. Los cargos directivos, asesores y profesionales representaban el 56% del costo total de la planta. El 97% del personal se encontraba vinculado en carrera administrativa y 3% en cargos de libre nombramiento o por el período de gobierno.[10]

El sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR está conformado por 21 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial que principalmente son Empresas Sociales del Estado – ESE. Así mismo, el Departamento tiene a la E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado del Río Palo S.A y a Innovar Documental en proceso de liquidación.

[7] Mediante la Ordenanza 094 de 2012 la Gobernación constituyó el Fondo de Saneamiento Fiscal para el Departamento del Cauca, destinando el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación a financiar el pago de obligaciones que se deriven de sentencias judiciales en firme y el 20% de las estampillas al pago de pasivos de carácter pensional.
[8] Resolución 4850 del 7 de diciembre de 2018.
[9] La estructura organizacional de la gobernación del Cauca se estableció mediante el Decreto 0298 del 28 de septiembre de 2012 y modificada por las Ordenanzas 134 de 2013, 110 de 2018 y los Decretos 1020, 1021 y 1022 de junio de 2015.
[10] Información reportada por la entidad a la CGR en el formulario "Personal y Costos de Planta y Contratos".

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA CAUCANA DE SERVICIOS S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
INDUSTRIA LICORERA DEL CAUCA	E.I.C.E.	LICORERAS
INNOVAR DOCUMENTAL EMPRESA DE LA COMUNICACIÓN GRAFICA ARCHIVO Y TIC'S	E.I.C.E.	IMPRENTAS
LOTERIA DEL CAUCA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL RÍO PALO S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. CENTRO 1 - PIENDAMO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. CENTRO 2 - ROSAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. CXAYU CE JXUT	E.S.E.	SALUD
E.S.E. DE GUAPI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - SANTANDER DE QUILICHAO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SUSANA LOPEZ DE VALENCIA - POPAYAN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. NORTE 1	E.S.E.	SALUD
E.S.E. NORTE 2	E.S.E.	SALUD
E.S.E. NORTE 3	E.S.E.	SALUD
E.S.E. OCCIDENTE - TIMBIQUI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. ORIENTE - BELALCAZAR	E.S.E.	SALUD
E.S.E. POPAYAN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. SUROCCIDENTE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. SURORIENTE - LA VEGA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
COLEGIO MAYOR DEL CAUCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL CAUCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías - SGR[11] del Departamento ascendieron a $1,38 billones, equivalentes al 99% del valor final presupuestado y se mantuvieron constantes en términos reales respecto a la vigencia 2019 ya que el crecimiento de las trasferencias compensó la reducción de los demás ingresos.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	193.814	187.745	-5%	14%	14%
Transferencias	896.790	987.813	8%	66%	71%
Ingresos de capital	266.133	206.759	-24%	20%	15%
Recursos del Balance	192.943	168.863	-14%	14%	12%
Otros[1]	73.189	37.896	-49%	5%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.356.737**	**1.382.317**	**0%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[11] El análisis de los ingresos del SGR realizará de manera independiente atendiendo las reglas específicas del Sistema de Regalías y de la Metodología establecida para el presente informe.

Los ingresos tributarios se redujeron como consecuencia del menor recaudo en los diferentes rubros, con excepción del impuesto al consumo de licores,[12] cigarrillos y estampillas. El comportamiento del recaudo fue consecuencia de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	58.330	56.168	-5%	48%	49%
Cerveza	36.908	32.118	-14%	30%	28%
Licores	2.806	4.109	44%	2%	4%
Cigarrillos y tabaco	18.616	19.941	5%	15%	17%
Registro y anotación	12.534	9.806	-23%	10%	9%
Vehículos automotores	13.628	13.071	-5%	11%	11%
Estampillas	11.610	14.327	21%	10%	13%
Sobretasa a la gasolina	13.179	12.729	-5%	11%	11%
Otros impuestos	12.795	8.296	-36%	10%	7%
TOTAL	**122.075**	**114.396**	**-8%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los ingresos no tributarios ($73.348 millones), crecieron 1% en términos reales respecto a 2019 como consecuencia del mayor recaudo de tasa, multas y sanciones, principalmente por los recursos del monopolio de licores y alcoholes.

Los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones – SGP son el principal componente de las transferencias (92%), destinadas fundamentalmente al sector educación; su incremento, acompañado el incremento de otras transferencias de la Nación particularmente para salud, generaron que el total de transferencias crecieran 8% real.

En el caso de los ingresos de capital, su reducción fue consecuencia principalmente de los menores recursos recibidos por concepto de desahorro del Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET y la disminución de los recursos del balance.

En síntesis, el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 fue influenciado principalmente por los menores recursos recibidos del desahorro del FONPET, la disminución de los recursos del balance, acompañados por el menor recaudo tributario.
Al cierre del bienio 2019-2020 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó $718.230 millones[13], asignados principalmente por los fondos de compensación regional, desarrollo regional y recursos para la paz. Este monto fue reportado por el Departamento a la CGR y comprende la suma de las incorporaciones del bienio y la disponibilidad inicial,[14] teniendo en cuenta lo incorporado por el Departamento en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

[12] A partir de 2017 el Departamento empezó a clasificar como participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores y alcoholes potables recursos que antes eran catalogados como impuesto al consumo de licores, en aplicación a lo establecido en la Ley 1816 de 2016. Desde 2018 el Departamento solo cataloga como impuesto al consumo de licores lo recaudado por concepto de vinos y aperitivos y su correspondiente IVA.
[13] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.
[14] A partir de 2013 los datos son acumulados porque incluyen los ingresos incorporados en vigencias anteriores al bienio analizado, es decir incluyen las disponibilidades iniciales.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	718.122	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	2.331	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	5.592	1%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	22.411	3%
Fondo de Desarrollo Regional	277.554	39%
Recursos para la Paz	117.762	16%
Fondo de Compensación Regional	292.472	41%
Ingresos de Capital	109	0%
Desahorro FONPET	109	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**718.230**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Los compromisos de gastos del Departamento con recursos diferentes al SGR al cierre de la vigencia 2020 ascendieron a $1,14 billones y representaron una ejecución del 82% de lo presupuestado. Dentro del total de compromisos los gastos de inversión incrementaron su participación (92%) y junto con los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda generaron su reducción en términos reales.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	93.261	84.846	-10%	8%	7%
Inversión	1.074.453	1.051.079	-4%	91%	92%
Servicio de la deuda	17.419	5.222	-70%	1%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.185.132**	**1.141.147**	**-5%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento es consecuencia de la reducción de los diferentes rubros dentro de los que se destacan las menores transferencias por pensiones, sin embargo, las transferencias mantuvieron la mayor participación.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	15.933	15.534	-4%	22%	23%
Gastos generales	8.193	7.018	-16%	11%	10%
Transferencias	46.916	43.777	-8%	66%	65%
Otros gastos de funcionamiento	218	576	160%	0%	1%
TOTAL	**71.260**	**66.905**	**-8%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las inversiones presentaron un cambio en la tendencia creciente que venían presentando durante las últimas vigencias reflejo de los menores compromisos principalmente en otros sectores y salud. La reducción de las inversiones es consecuencia del inicio del período de gobierno, las restricciones dadas por la pandemia del Covid-19 y en el caso particular del sector salud por los cambios normativos de las funciones de los Departamentos relacionadas con la prestación de servicios.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	841.163	892.429	4%	78%	85%
Salud	113.524	95.076	-18%	11%	9%
Agua Potable	14.548	13.019	-12%	1%	1%
Vivienda	5.567	9.582	69%	1%	1%
Vías	28.999	12.476	-58%	3%	1%
Otros Sectores	70.651	25.629	-64%	7%	2%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	2.868	N/A	0%	0%
TOTAL	**1.074.453**	**1.051.079**	**-4%**	**100%**	**100%**

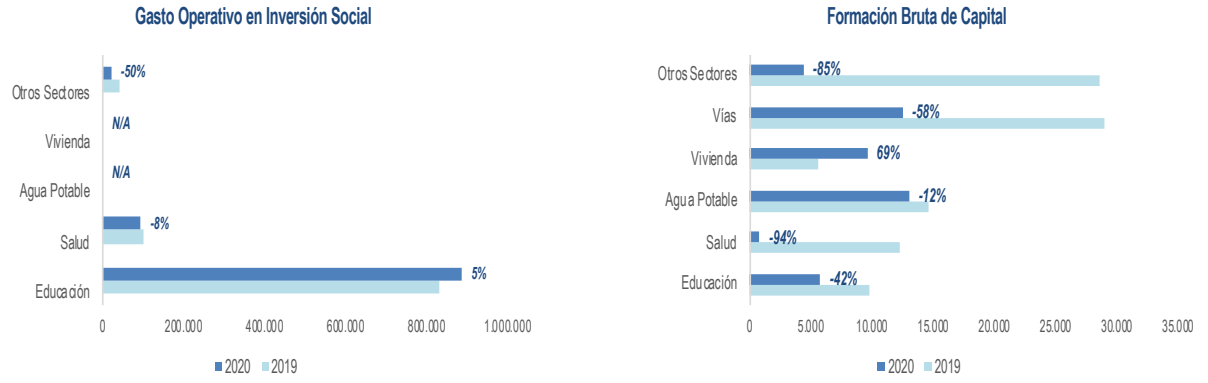
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las inversiones se enfocaron principalmente en gastos operativos, las cuales se incrementaron particularmente en compromisos de cobertura en educación, mientras que la inversión en formación bruta de capital se redujo principalmente en otros sectores, vías y salud.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre del bienio 2019-2020 la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por $510.277 millones[15] destinados a financiar inversión. Los gastos en mención hacen referencia tanto a los compromisos suscritos en el bienio como los contraídos en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

[15] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	510.277	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**510.277**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En conclusión, la estructura del gasto del Departamento continuó focalizada en la inversión (92% del total sin SGR), financiada principalmente con recursos del SGP y se redujo principalmente como consecuencia de los menores compromisos de inversión en formación bruta de capital en otros sectores vías y salud. En el caso de los gastos de funcionamiento, estos volvieron a su senda decreciente presentada durante las últimas vigencias producto principalmente de las menores transferencias por pensiones.

3. Deuda Pública

Teniendo en cuenta las conciliaciones realizadas por la Gobernación con sus acreedores financieros y la verificación de la información reportada en el FUT para la elaboración del presente informe, el saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2020 fue de $5.708 millones, representada en 3 créditos contratados con la banca comercial si garantía de la Nación,[16] continuando con su tendencia decreciente observada desde 2014.

A diciembre de 2020 el Departamento sirvió deuda por $5.222 millones ($3.510 millones por amortizaciones, $244 millones por intereses y $1.468 millones por bonos pensionales) 70% inferior en términos reales frente a lo registrado en 2019. Mientras que los créditos fueron financiados con sobretasa al ACPM, los bonos pensionales fueron financiados con el retiro de recursos del FONPET. La entidad territorial no realizó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

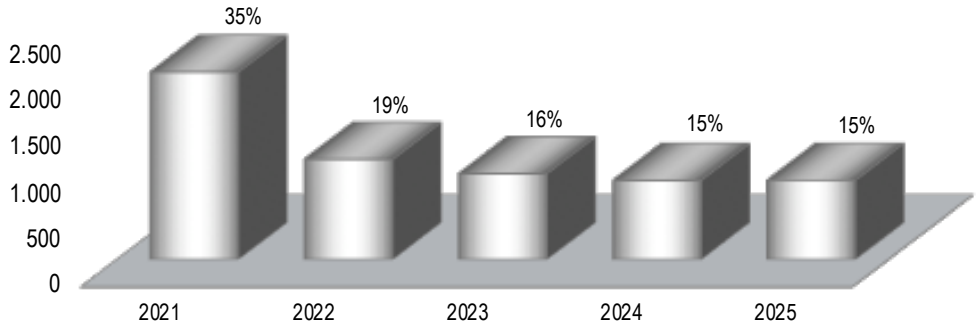
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	9.218	5.708	100%	$COP	DTF	-0,8%
Total Deuda Interna	**9.218**	**5.708**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**9.218**	**5.708**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se concentran en los próximos tres años, en los cuales se proyecta cancelar el 70% del saldo, y el restante se amortiza en los siguientes dos años (Gráfico 2).

[16] En informes anteriores se informó la existencia de 11 créditos vigentes, no obstante de acuerdo a lo informado por la Gobernación en el reporte realizado en el FUT se venían relacionando los pagarés suscritos por desembolso y no los créditos.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En septiembre de 2020 Fitch Rating le otorgó al Departamento una calificación de riesgo A para el largo plazo y de F1 para el corto plazo, das las expectativas de bajo riesgo de incumplimiento de sus obligaciones; sin embargo, la Calificadora advierte que la continuidad de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 que pueden afectar los ingresos propios del Departamento, como también los transferidos por la Nación de los cuales presenta una alta dependencia, pueden llegar a afectar la capacidad de pago oportuno de la Entidad Territorial.[17]

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020[18] resultaron superiores a los compromisos de gasto[19] en $75.817 millones. La reducción del endeudamiento neto (amortizaciones mayores a los desembolsos) y la incorporación al presupuesto de los recursos del balance de vigencias anteriores[20] llevaron a que el Departamento obtuviera un superávit presupuestal de $241.170 millones.[21]

[17] El informe de calificación de riesgo elaborado por Fitch Rating puede ser consultado En: https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-assigns-caucas-rating-at-a-col-f1-col-outlook-stable-24-09-2020
[18] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[19] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.
[20] Los recursos incorporados por el Departamento como recursos del balance corresponden a superávit fiscal de vigencias anteriores.
[21] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	9.757	86.821
Resultado balance de capital	-26.575	-11.004
Déficit o superávit fiscal	**-16.818**	**75.817**
Financiamiento	**188.422**	**165.353**
Endeudamiento neto	-4.521	-3.510
Recursos del balance	192.943	168.863
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**171.604**	**241.170**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

No obstante, es importante que el Departamento verifique la información reportada, ya que no es consistente que los recursos del balance incorporados al presupuesto en 2020 ($168.863 millones) sean inferiores al resultado presupuestal obtenido en 2019 ($171.604 millones).[22]

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al cierre del bienio 2019-2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $207.953 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la Gobernación.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 2056 de 2020.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	718.230
Total compromisos SGR	510.277
RESULTADO SGR	**207.953**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	71%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

De acuerdo con los estados financieros del Departamento a 31 de diciembre de 2020 los activos totales fueron de $2,9 billones y crecieron 4% real respecto a diciembre de 2019 como consecuencia de los mayores bienes, efectivo y otros activos.[23] Los activos

[22] De acuerdo con lo informado por el Departamento, la diferencia se generó como consecuencia recursos reintegrados a la Nación y otras entidades por concepto de transferencias y/o convenios. Sin embargo, si los recursos fueron reintegrados en 2019, ya no se encuentran reflejados en el superávit presupuestal de dicha vigencia; igualmente, en el caso que los recursos se hayan reintegrado en 2020, estos se debieron incorporar como recursos del balance en la ejecución de ingresos de la vigencia 2020 previo a su devolución.

[23] Teniendo en cuenta que la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación CGN estableció que las Entidades de Gobierno a partir del 1º de enero de 2018 deben preparar y presentar su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la CGN, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) es posible realizar la presente comparación.

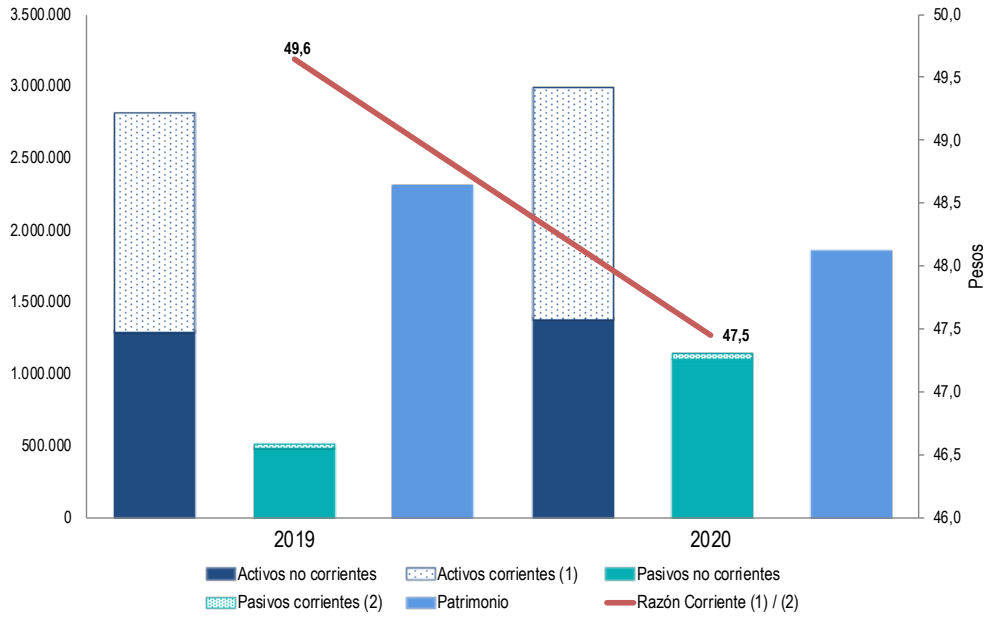
se encuentran representados principalmente por otros activos (38%), cuentas por cobrar (35%), seguidas bienes de uso público e histórico (14%), efectivo (10%), propiedad, planta y equipo (3%).

Al cierre de 2020 los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, ascendieron $1,38 billones presentando un crecimiento del 5% real respecto a la vigencia 2019 pero manteniendo su participación dentro del total de activos en 54%.

En la misma fecha de corte los pasivos totales fueron $1,1 billones y crecieron 117% en términos reales respecto a 2019 producto de los mayores beneficios a empleados, cuentas por pagar y otros pasivos. El 81% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados, 16% por cuentas por pagar, 1% por provisiones, 1% préstamos por pagar y 1% por otros pasivos. Del pasivo total 3% fue clasificado como corriente y presentó un crecimiento del 9% respecto a 2019.

Del análisis anterior se puede concluir que como consecuencia del incremento tanto de los pasivos se generó una reducción del patrimonio que pasó de $2,3 billones a $1,8 billones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para 2020 existían $47,5 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, reduciéndose la relación respecto a 2019, indicando en principio que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[24] del Departamento se estimó en $210.591 millones, los cuales en su mayor parte correspondieron a administración y prestación de servicios de salud, cuotas partes y bonos pensionales y cesantías retroactivas. Su existencia y crecimiento advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad y/o continúe con el proceso de depuración contable.

[24] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre de tesorería del Departamento del Cauca muestra un total de recursos disponibles al final de 2020 de $439.675 millones, representados 80% por saldos en bancos, 17% por saldos en encargos fiduciarios y 3% en inversiones temporales. Los recursos disponibles 19% eran de libre destinación y 81% saldos con destinación específica. De estos últimos, la fuente de financiación principal fueron recursos de destinación específica diferentes al SGP.

Estos excedentes equivalen al 32% de los ingresos recibidos durante el periodo anual diferentes al SGR, creciendo la proporción respecto a 2019 (24%).

De acuerdo con lo reportado en el formato FUT – Cierre Fiscal, adicional a los anteriores recursos, el Departamento tiene en patrimonios autónomos y encargos fiduciarios $44.596 millones destinados a obligaciones, pasivo pensional y/o concurrencia del sector salud.

A diciembre de 2020 las exigibilidades ascendieron a $148.400 millones, representadas principalmente por cheques no cobrados (83%) y reservas (17%), que corresponden a compromisos y obligaciones del sector salud financiadas con recursos diferentes al SGP. Como resultado el Departamento presentó excedentes de tesorería que ascendieron a $291.275 millones en su mayoría recursos diferentes al SGP destinados a otros sectores.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**85.823**	**31.737**	**54.086**
De destinación específica	**353.852**	**116.663**	**237.190**
SGP	115.298	74.202	41.096
SGP Educación	64.821	55.521	9.300
SGP Salud	26.847	10.169	16.678
SGP Agua potable	1.737	0	1.737
SGP Asignaciones especiales	21.893	8.513	13.380
Recursos del crédito	0	0	0
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	238.554	42.460	196.094
TOTAL	**439.675**	**148.400**	**291.275**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si bien el Departamento presenta avances en la consistencia de la información relacionada con las reservas y cuentas por pagar presentada en el formato de cierre fiscal del FUT, los resultados obtenidos a partir de la ejecución presupuestal y los actos administrativos, dada la inconsistencia respecto al cierre presupuestal evidenciada en este informe en el aparte que trata sobre el resultado fiscal, es pertinente que el Departamento realice los ajustes pertinentes y verifique si el valor obtenido es consistente con los recursos disponibles en tesorería al cierre de 2020. Por lo anterior, se reitera la recomendación a la administración departamental en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes secretarías con la Secretaría de Hacienda.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación se presentan los resultados para la vigencia 2021. No obstante, es preciso aclarar que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ La estimación de los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento se hace con datos de la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías del esquema anterior[25] ni del SGR.[26]
- ✓ Ninguno de los créditos contratados está garantizado con recursos de regalías a 31 de diciembre de 2020, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se realiza ningún descuento a las amortizaciones e intereses proyectados para 2021.
- ✓ Ninguno de los créditos contratados a 31 de diciembre de 2020 es condonable, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se proyectan posibles amortizaciones e intereses a pagar en 2021.[27]
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.[28]
- ✓ Para 2021 el Departamento no tiene compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras.[29]

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 1%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. Se reitera que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de solvencia en 0% y el de sostenibilidad en 112%. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.[30]

[25] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[26] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 1.2.9.1.2. del Decreto 1821 de 2020, reglamentario de la Ley 2056 de 2020, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas. El cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas se deberá realizar conforme a lo establecido en la Ley 358 de 1997 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, para lo cual se deben incluir dentro de los ingresos corrientes de la entidad, los ingresos de asignaciones directas del Sistema General de Regalías. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2056 de 2020.*

[27] Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

[28] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los desembolsos entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[29] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

[30] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	324.161	190.863
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	329.945	196.647
1.2 Vigencias futuras	5.783	5.783
2. Gastos de funcionamiento	57.306	57.306
3. Gastos recurrentes		12.547
4. Ahorro operacional (1-2-3)	266.855	121.011
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	3.696	214.288
5.1 Total saldo de la deuda	5.708	5.708
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	2.011	2.011
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		210.591
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	109	109
6.1 Total de intereses de la deuda	109	109
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	1%	112%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, atendiendo los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, la generación de superávit primario ($244.924 millones), evidencia que no existe riesgo a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el Departamento.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Cauca se clasificó en categoría tercera y según la información reportada en el FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento GF respecto a los ingresos corrientes de libre destinación ICLD fue del 38%, indicador que se ajusta a lo establecido en el artículo cuarto de la ley 617 de 2000. El comportamiento del indicador en mención fue consecuencia de la reducción en términos reales de los GF en mayor proporción que los ICLD base para el cálculo.[31]

[31] Para efectos del cálculo de los ICLD en este informe se contempla la secuencia temporal en la cual han sido emitidas las diferentes leyes que establecen destinaciones específicas sobre los ingresos corrientes para definir la base de cálculo, en consecuencia, no se realiza un descuento acumulado de las destinaciones establecidas por ley sobre una misma base, sino que se realiza el descuento sobre la base obtenida de haber descontado la destinación que temporalmente la antecede.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	93.418	91.035	-4%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	45.038	34.272	-25%
3. Relación GF/ICLD	48%	38%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-22%**	**-32%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales de gasto.[32]

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**3.025**	**3.241**
Remuneración diputados	1.550	1.643
Gastos diferentes a la remuneración	472	400
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.002	1.198
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.550	1.643
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	388	411
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.139	1.208
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**85**	**-11**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.107	4.243
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	4.172	4.185
3. Diferencia	**-65**	**58**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La transferencia realizada a la Asamblea estuvo dentro del límite establecido en el artículo 8º de la Ley 617 de 2000, como también, acorde con lo establecido en la Ley 1871 de 2017.[33] Sin embargo, en el caso de la transferencia realizada a la Contraloría esta sobrepasó los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 y 1416 de 2010.

Es pertinente que el Departamento no solo realice el seguimiento de los recursos transferidos a las entidades en cuestión sino también de los compromisos generados por las mismas y su correcto reporte en el FUT.

[32] Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores se hace a título informativo.
[33] La Ley 1871 de 2017 estableció el régimen de remuneración prestacional y seguridad social de los miembros de las asambleas departamentales y dictó otras disposiciones respecto a estos organismos.

6. Aportes al FONPET

Teniendo en cuenta que la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en aplicación del modelo de administración financiera del FONPET[34], estableció una reducción del 50% a la transferencia que debía realizar el Departamento en 2020 con destino al fondo, la ejecución presupuestal del Departamento señala que las transferencias realizadas para los aportes con destino al FONPET deben corresponder a $5.348 millones, distribuidos entre los ingresos corrientes de libre destinación ICLD ($4.377 millones) y el impuesto de registro y anotación ($971 millones); sin embargo, la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo por un total de $5.335 millones, ya que si bien aportó un mayor valor por concepto de impuesto al registro ($981 millones) en el caso de los ICLD el aporte fue menor ($4.354 millones).

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET
valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.089	5.335
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	5.872	5.348
2.1. 10% de ICLD	4.582	4.377
2.2. 20% de registro	1.290	971
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**217**	**-13**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Sin perjuicio que el recaudo tributario fue afectado por la restricciones generadas por la pandemia del Covid-19, el Departamento de manera oportuna tomó las medidas necesarias con el fin de no dejar desfinanciados sus gastos de funcionamiento, por tanto, si bien la Gobernación acogió las medidas extraordinarias establecidas por el Gobierno Nacional sobre el particular, no hizo uso de las mismas. En el caso del servicio de la deuda, el Departamento cumplió de manera oportuna sus obligaciones, mientras que la ejecución de los gastos de inversión si presentó retrasos tanto por la situación de pandemia, como por las circunstancias propias del inicio de un nuevo período de gobierno. De continuar el repunte de la economía regional presentado durante el último trimestre de 2020 y si la situación de la pandemia logra controlarse, es posible que los resultados financieros del Departamento vuelvan a su senda de crecimiento, no obstante, es necesario que se determinen políticas que reduzcan la alta dependencia a las transferencias del SGP, y a las asignaciones del SGR para la financiación de las inversiones.

Por otro lado, persisten vulnerabilidades que podrían afectar financieramente a la entidad, como es el caso de la situación financiera de las ESEs y de otras entidades descentralizadas como la Lotería del Cauca, la ESP Caucana y el Colegio Mayor del Cauca, que hacen necesario que el Departamento evalúe la pertinencia de adelantar en estas EDS un proceso de liquidación como el iniciado en el caso de Innovar Documental atendiendo lo establecido en las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 frente a las entidades que no son financieramente autosuficientes y sostenibles.

Igualmente es necesario que la Gobernación continúe realizando las respectivas depuraciones de las obligaciones relacionadas con la prestación de servicios de salud y los trámites pertinentes ante el Gobierno Nacional en aplicación de la Ley de Punto Final, como también las mejoras necesarias en dicho sector mediante el cumplimiento de las actividades asumidas a través del Plan de Desempeño adoptado dentro del marco del Decreto 028 de 2008.

[34] El modelo de administración financiera del FONPET establecido en la Ley 549 de 1999 se encuentra reglamentado por el Decreto 055 de 2009 y la Carta Circular emitida por la DRESS el 29 de octubre de 2013.

Finalmente, teniendo en cuenta que el Departamento estima que procesos con pretensiones por $9.614 millones tienen una alta probabilidad de ser fallados en segunda instancia en su contra, es necesario que la Gobernación continúe con el seguimiento pormenorizado de las demandas, con el fin de mantener actualizada la cuantificación de las pretensiones y su probabilidad de fallo, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

A 31 de diciembre de 2019 de acuerdo con el acto administrativo expedido por la Gobernación fueron constituidas reservas por $54.322 millones, no obstante, fueron canceladas $555 millones, por tanto, de las reservas restantes por $53.767 millones se obligaron $33.743 millones.

Por otro lado, de acuerdo con el acto administrativo expedido por la Gobernación al cierre de la vigencia 2020 fueron constituidas reservas por $25.611 millones.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	36.716	53.767
(-) Ejecutadas por funcionamiento	245	584
(-) Ejecutadas por inversión	24.423	33.159
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**12.047**	**20.025**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Teniendo en cuenta la excepcionalidad establecida en la Ley 819 de 2003[35] para el uso de las reservas presupuestales, y sin perjuicio de los retrasos para la ejecución de los gastos como consecuencia de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19, se reitera la necesidad que tiene la administración departamental de adelantar los correspondientes ajustes en la planeación financiera y capacidad de ejecución del gasto.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a 31 de diciembre de 2020 el Departamento tenía provisionado el 94% del cálculo actuarial del pasivo pensional en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET.[36]

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) distintos al SGR ascendieron a $376.957 millones equivalentes al 32% de los ingresos corrientes de la administración central, e indicativos de la importancia que este sector representa para el Departamento, y continúan concentrados principalmente en las empresas, particularmente en las ESEs; igualmente, las inversiones realizadas por las EDS equivalieron al 2% de las realizadas por la Administración Central.[37]

Las EDS cerraron 2020 con un déficit fiscal de $25.586 millones, reiterado en 10 EDS; siendo importantes los causados por la ESE Hospital Susana López de Valencia y ESE Suroccidente, ESE Norte 3 y ESE Hospital Francisco de Paula Santander; no obstante, 5 EDS generaron superávit dentro de las que se destacan el Colegio Mayor del Cauca, la Industria Licorera y la ESE Cxaxyu Ce Jxut.[38]

[35] La Circular 026 de 2011 emitida por la Procuraduría General de la Nación advierte que de acuerdo con la Ley 819/03 las reservas presupuestales se constituirán solamente ante eventos de fuerza mayor o casos fortuitos.
[36] Es importante tener en cuenta que la provisión del pasivo actuarial a diciembre de 2020 registrada en el presente documento es la actualizada por la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el primer semestre de 2021 teniendo en cuenta el pasivo a diciembre de 2019.
[37] Sin SGR.
[38] Esta metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP, la cual facilita el análisis de los resultados de la vigencia y, por tanto, a diferencia del resultado presupuestal, no

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA CAUCANA DE SERVICIOS S.A.	1.240	2.901	1.217	1%
INDUSTRIA LICORERA DEL CAUCA	0	0	7.208	4%
INNOVAR DOCUMENTAL EMPRESA DE LA COMUNICACIÓN GRAFICA ARCHIVO Y TIC'S	13	0	0	0%
LOTERIA DEL CAUCA	1.307	3.349	-412	4%
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL RÍO PALO S.A.	-33	-5	-45	0%
E.S.E. CENTRO 1 - PIENDAMO	-3.489	-3.891	-830	1%
E.S.E. CENTRO 2 - ROSAS	-135	-503	-163	1%
E.S.E. CXAYU CE JXUT	2.270	2.625	2.497	1%
E.S.E. DE GUAPI	-984	-1.532	-507	0%
E.S.E. HOSPITAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - SANTANDER DE QUILICHAO	1.257	-262	-2.106	3%
E.S.E. HOSPITAL SUSANA LOPEZ DE VALENCIA - POPAYAN	-31.658	-27.921	-31.753	6%
E.S.E. NORTE 1	-923	-543	-719	1%
E.S.E. NORTE 2	3.528	2.499	700	1%
E.S.E. NORTE 3	-1.091	-1.447	-2.163	1%
E.S.E. OCCIDENTE - TIMBIQUI	-1.440	-1.533	-887	1%
E.S.E. ORIENTE - BELALCAZAR	217	205	-802	1%
E.S.E. POPAYAN	2.865	1.726	-1.450	3%
E.S.E. SUROCCIDENTE	-5.288	13.020	-7.678	2%
E.S.E. SURORIENTE - LA VEGA	-2.193	-1.965	-2.988	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-34.538**	**-13.278**	**-40.881**	**30%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
COLEGIO MAYOR DEL CAUCA	0	699	15.364	2%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL CAUCA	790	-835	-70	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**790**	**-136**	**15.295**	**2%**
TOTAL GENERAL	**-33.748**	**-13.414**	**-25.586**	**32%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las transferencias de la administración central representaron en promedio 7% de los ingresos totales de las EDS. Se destaca la dependencia que tienen de esos recursos el Instituto de Deportes, Colegio Mayor del Cauca y las empresas de servicios públicos ESP. En 2020 ninguna de las EDS presentó saldo de deuda financiera ni calificación de riesgo crediticio vigente.

tiene en cuenta los recursos del balance, los desembolsos, la venta de activos fijos ni las reducciones de capital de empresas y, en el caso del gasto, las reservas presupuestales de gastos ordenados en vigencias anteriores ni las amortizaciones de deuda.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. EMPRESA CAUCANA DE SERVICIOS S.A.	52,1%	0,0%	NO TIENE
INDUSTRIA LICORERA DEL CAUCA	0,0%	0,0%	NO VIGENTE
INNOVAR DOCUMENTAL EMPRESA DE LA COMUNICACIÓN GRAFICA ARCHIVO Y TIC'S	0,0%	0,0%	NO TIENE
LOTERIA DEL CAUCA	0,0%	0,0%	NO TIENE
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL RÍO PALO S.A.	46,6%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. CENTRO 1 - PIENDAMO	10,9%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. CENTRO 2 - ROSAS	7,1%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. CXAYU CE JXUT	2,7%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. DE GUAPI	7,8%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - SANTANDER DE QUILICHAO	12,8%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL SUSANA LOPEZ DE VALENCIA - POPAYAN	0,0%	0,0%	NO VIGENTE
E.S.E. NORTE 1	0,4%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. NORTE 2	6,1%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. NORTE 3	6,2%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. OCCIDENTE - TIMBIQUI	14,0%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. ORIENTE - BELALCAZAR	3,8%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. POPAYAN	3,0%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. SUROCCIDENTE	3,5%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. SURORIENTE - LA VEGA	5,7%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	**4,8%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
COLEGIO MAYOR DEL CAUCA	45,4%	0,0%	NO VIGENTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL CAUCA	31,1%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**43,1%**		
TOTAL GENERAL	**7,4%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La Tabla 21 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales)[39], y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN[40].

Del análisis de los indicadores en mención se destaca lo siguiente: a) el deterioro del indicador de liquidez en la ESP Río Palo y en las ESEs Norte 2, Occidente, Centro 1, Guapi, Hospital Francisco de Paula Santander, Susana Lopez, Norte 1, Occidente Timbiquí, Oriente, Popayán, Suroccidente y Suroriente; b) el deterioro patrimonial por la alta representatividad de los pasivos totales respecto a los activos totales en la Empresa Caucana de Servicios y la Lotería del Cauca; c) la alta representatividad de las contingencias judiciales que continúan teniendo la ESE Hospital Susana López de Valencia, ESE Hospital Francisco de Paula Santander, ESE Suroccidente, las ESEs Norte 2 y 3, Popayán, Centro 2 Rosas y Centro 1 Piendamó.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad medidos a través del margen Ebitda[41] y el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio ROE[42] evidencian la generación de pérdidas financieras y/o rendimientos negativos en el caso de la

[39] Con este indicador se intenta identificar el riesgo de deterioro patrimonial. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

[40] El dato proviene del reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a "Responsabilidades Contingentes".

[41] El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad, en otras palabras, su efectividad o desempeño operativo.

[42] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente

Empresa Caucana de Servicios Públicos, ESE Hospital Francisco de Paula Santander, ESE Centro 2 Rosas, ESE Cxaxyu Ce Jxut, ESE Norte 1, ESE Oriente, Suroriente y Colegio Mayor del Cauca.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA CAUCANA DE SERVICIOS S.A.	5,9	0,8	557	7%	-6401%
INDUSTRIA LICORERA DEL CAUCA	2,2	0,4	0	19%	30%
INNOVAR DOCUMENTAL EMPRESA DE LA COMUNICACIÓN GRAFICA ARCHIVO Y TIC'S	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
LOTERIA DEL CAUCA	1,0	0,6	0	4%	90%
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL RÍO PALO S.A.	0,0	0,1	0	0%	22%
E.S.E. CENTRO 1 - PIENDAMO	13,6	0,0	5.475	11%	9%
E.S.E. CENTRO 2 - ROSAS	0,2	0,1	11.636	0%	12%
E.S.E. CXAYU CE JXUT	4,2	0,1	70	2%	1%
E.S.E. DE GUAPI	0,3	0,4	2.373	32%	10%
E.S.E. HOSPITAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - SANTANDER DE QUILICHAO	0,1	0,3	10.560	3%	-22%
E.S.E. HOSPITAL SUSANA LOPEZ DE VALENCIA - POPAYAN	0,2	0,2	70.670	17%	15%
E.S.E. NORTE 1	0,8	0,1	813	-6%	-6%
E.S.E. NORTE 2	4,5	0,1	7.775	0%	6%
E.S.E. NORTE 3	0,0	0,1	7.683	3%	8%
E.S.E. OCCIDENTE - TIMBIQUI	0,2	0,2	825	3%	0%
E.S.E. ORIENTE - BELALCAZAR	0,5	0,1	5.766	-2%	1%
E.S.E. POPAYAN	0,5	0,1	7.720	11%	-13%
E.S.E. SUROCCIDENTE	0,3	0,3	17.432	5%	10%
E.S.E. SURORIENTE - LA VEGA	0,2	0,3	2.331	1%	-10%
SUB TOTAL EMPRESAS			**151.686**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
COLEGIO MAYOR DEL CAUCA	16,6	0,0	0	5%	-150%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL CAUCA	3,2	0,3	0	-23%	N.D.
TOTAL GENERAL			**151.686**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

En conclusión, continúa llamando la atención la situación de la mayoría de las ESE departamentales, como también la de la Lotería del Cauca, las ESP Caucana y el Colegio Mayor del Cauca, que presentan indicadores financieros desalentadores contrarios a lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 que prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. Por tanto, se reitera la recomendación al Departamento de evaluar la pertinencia de adelantar en estas EDS un proceso de liquidación como el iniciado en el caso de Innovar Documental.

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La red pública hospitalaria del Departamento está constituida por 19 Empresas Sociales del Estado - ESE, 14 de carácter departamental y 5 de carácter municipal.

De acuerdo con la Resolución 0856 de 2020 fue suspendido el plazo para la determinación del riesgo para las Empresas Sociales del Estado, mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria decretada como consecuencia de la pandemia del Covid-19. Mediante la Resolución 1342 de 2019 el Ministerio de Salud mantuvo la ESE Occidente de Timbiquí y la ESE Departamental Hospital Francisco de Paula Santander en riesgo alto por encontrarse ejecutando un Programa de Saneamiento Fiscal y

financiero. Este indicador permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Financiero PSFF ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, las ESEs de Toribio y Buenos Aires fueron categorizada en riesgo bajo y las demás fueron categorizadas sin riesgo.

5. Pasivos Contingentes

A diciembre de 2020 el Departamento registró un total de 865 procesos en su contra cuyas pretensiones ascendieron a $192.319 millones, presentándose incrementos tanto en el número de procesos como en el valor de las pretensiones respecto a la vigencia 2019.

Al igual que en vigencias anteriores, el medio de control más ejercido fue la nulidad y restablecimiento del derecho, seguido por la reparación directa. De acuerdo con el valor de las pretensiones la mayor participación se concentra en los procesos de reparación directa (54%).

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	5	5	1.094	1.094	1%	1%
Acción de Cumplimiento	1	2	0	0	0%	0%
Acción Popular	8	8	7.778	7.278	5%	4%
Acción de Simple Nulidad	0	2	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	494	533	24.810	24.575	17%	13%
Acción Contractual	10	13	8.886	42.155	6%	22%
Acción de Reparación Directa	241	250	98.440	104.075	67%	54%
Ejecutivo Singular	32	28	4.108	7.653	3%	4%
Ordinario Laboral	14	21	1.296	5.043	1%	3%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	1	0	0	0%	0%
Otros	6	2	33	446	0%	0%
TOTAL	811	865	146.445	192.319	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

La Gobernación estima que 20 procesos cuyas pretensiones ascienden a $9.614 millones tienen una alta probabilidad de ser fallados en segunda instancia contra el Departamento dentro de los cuales se destaca 1 proceso del sector salud con pretensiones por $2.300 millones y 5 procesos del sector central por $5.518 millones. No obstante durante 2020 fueron fallados a favor en segunda instancia 75 procesos cuyas pretensiones ascendían a $6.955 millones.

Por otro lado, el Departamento tiene instauradas 16 demandas contra terceros por $46.674 millones y 7 acciones de repetición con pretensiones que ascienden a $1.285 millones.

Dada la cantidad de procesos, los diferentes tipos y el valor de las pretensiones, es pertinente que la Gobernación continúe con el fortalecimiento de su capacidad jurídica, el seguimiento de las demandas en curso, la cuantificación de sus pretensiones y la estimación del riesgo de fallos en contra.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Salud

En el marco de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Departamento de Cauca adoptó una medida preventiva de Plan de Desempeño en diciembre de 2018, motivada por inconsistencias en; i) reporte de información financiera, ii) el uso indebido de los recursos del Sistema General de Participaciones-Salud Publica, iii) la situación deficitaria de la red pública de prestación de servicios y IV) problemas en la contratación. Durante la vigencia 2019 se realizaron los seguimientos a la ejecución

de las obligaciones previstas demostrando un avance del 20%, persistiendo incumplimientos asociados al reporte de la información contractual; contratación del componente de salud pública; registro contable y trazabilidad de la deuda derivada del sector; seguimiento y evaluación a la ejecución financiera de la contratación efectuada; depuración de la deuda y definición de escenario financiero. Durante la vigencia 2020 la medida no fue objeto de seguimiento dadas las disposiciones emitidas por la Resolución 0967 de 2020 con ocasión de la declaratoria de Emergencia Sanitaria expedida por el Gobierno Nacional.43

El Departamento de Cauca ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $25.330 millones por concepto de deuda, aportó fuentes de financiación por $4.488 millones y ha recibió por concepto de cofinanciación de la Nación $20.841 millones.

Educación

El Departamento de Cauca fue calificado en Crítico-Medio en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior, no fue priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ En el Departamento del Cauca el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 fue influenciado principalmente por los menores recursos recibidos del desahorro del FONPET, la disminución de los recursos del balance, acompañados por el menor recaudo tributario.

- ✓ La estructura del gasto del Departamento en 2020 continuó focalizada en la inversión (92% del total sin SGR), financiada principalmente con recursos del SGP y se redujo principalmente como consecuencia de los menores compromisos de inversión en formación bruta de capital en otros sectores vías y salud. En el caso de los gastos de funcionamiento, estos volvieron a su senda decreciente presentada durante las últimas vigencias producto principalmente de las menores transferencias por pensiones.

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 resultaron superiores a los compromisos de gasto en $75.817 millones. La reducción del endeudamiento neto y la incorporación al presupuesto de los recursos del balance de vigencias anteriores llevaron a que el Departamento obtuviera un superávit presupuestal de $241.170 millones.

- ✓ Si bien el Departamento presenta avances en la consistencia de la información relacionada con las reservas y cuentas por pagar presentada en el formato de cierre fiscal del FUT, los resultados obtenidos a partir de la ejecución presupuestal y los actos administrativos; dada la inconsistencia respecto al cierre presupuestal evidenciada en este informe en el aparte que trata sobre el resultado fiscal, es pertinente que el Departamento realice los ajustes pertinentes y verifique si el valor obtenido es consistente con los recursos disponibles en tesorería al cierre de 2020. Por lo anterior, se reitera la recomendación a la administración departamental en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes secretarías con la Secretaría de Hacienda.
- ✓ A 31 de diciembre de 2020 los activos del Departamento crecieron 4% real respecto a 2019; en el caso de los pasivos, estos crecieron 117% en términos reales respecto a 2019 producto de los mayores beneficios a empleados, cuentas por pagar y otros pasivos. En consecuencia, el patrimonio del Departamento se redujo a $1,8 billones, no obstante sus indicadores de liquidez, como la razón corriente, no evidencian riesgos de liquidez a corto plazo para la entidad territorial.

- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el Departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central y la transferencia realizada a la Asamblea, no obstante, en el caso de la realizada a la Contraloría estas sobrepasó el límite establecidos en la Ley 617 de 2000 y 1416 de 2010.

[43] En febrero de 2021 mediante el Decreto 0301 de 2021la Dirección General de Apoyo Fiscal reactivó los términos. Por tanto, en 2021 la medida fue evaluada y ordenada su extensión proceso, que a la fecha de elaboración del presente informe se encuentra en curso su adopción por parte de la Gobernación.

- ✓ La DRESS concedió en la vigencia 2020 la reducción de la transferencia que debía realizar el Departamento al FONPET, igualmente, la entidad territorial no apropió la totalidad de los recursos al fondo en mención de acuerdo con lo establecido en la Ley 549 de 1999.

- ✓ A 31 de diciembre de 2020 el saldo de la deuda fue de $5.708 millones, representada en 3 créditos contratados con la banca comercial si garantía de la Nación y garantizados con la sobretasa al ACPM, continuando con su tendencia decreciente observada desde 2014. Adicionalmente el Departamento reconoció bonos pensionales por $1.468 millones. A diciembre de 2020 el Departamento no registró una calificación de riesgo vigente, la última le fue otorgada en diciembre de 2015 pasando de un grado BB+ a BBB-.

- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el Departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2021.[44] Sin embargo, una estimación más real de la capacidad de endeudamiento, genera un indicador de sostenibilidad del 112%.

- ✓ La generación de superávit primario ($244.924 millones), evidencia que no existe riesgo a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el Departamento.

- ✓ Se reitera la recomendación de profundizar en el análisis de la situación financiera y jurídica real de las ESEs y de otras entidades descentralizadas como la Lotería del Cauca, la ESP Caucana y el Colegio Mayor del Cauca, que hacen necesario que el Departamento evalúe la pertinencia de adelantar en estas EDS un proceso de liquidación como el iniciado en el caso de Innovar Documental atendiendo lo establecido en las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 frente a las entidades que no son financieramente autosuficientes y sostenibles.

- ✓ Teniendo en cuenta que el Departamento estima que 20 de los procesos que cursan en su contra, cuyas pretensiones ascienden a $9.614 millones, tienen una alta probabilidad de ser fallados en segunda instancia contra el Departamento, es necesario que la Gobernación continúe con el seguimiento pormenorizado de las demandas con el fin que mantenga actualizada la cuantificación de las pretensiones y su probabilidad de fallo, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles.

[44] Para una explicación más detallada se recomienda ver el análisis realizado en el numeral 4. Límites de endeudamiento y balance primario del título IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO.

DEPARTAMENTO DEL CAUCA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.213.453**
INGRESOS CORRIENTES	**1.175.557**
Tributarios	114.396
No Tributarios	73.348
Transferencias	987.813
GASTOS (sin financiación)	**1.137.636**
GASTOS CORRIENTES	**1.088.736**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	66.905
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	17.941
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.468
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.002.178
Intereses y Comisiones de la Deuda	244
BALANCE CORRIENTE	**86.821**
INGRESOS DE CAPITAL	**37.896**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**48.900**
BALANCE DE CAPITAL	**-11.004**
BALANCE TOTAL	**75.817**
FINANCIACIÓN	**165.353**
Endeudamiento Neto	**-3.510**
Desembolsos	0
Amortizaciones	3.510
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	168.863
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.382.317
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.141.147
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**241.170**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	53.767
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	33.743
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**20.025**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento del Cesar se encuentra ubicado al nororiente del país entre las estribaciones de la Cordillera Oriental formadas por la Serranía del Perijá y la Sierra Nevada de Santa Marta, tiene un área de 22.905 km^2 , se encuentra distribuido en 25 municipios y su capital es Valledupar. Forma parte de la Región Caribe, limita con los departamentos de Guajira, Magdalena, Santander, Norte de Santander, Bolivar y tiene una frontera de 154 km con Venezuela.

Para 2020 su población fue estimada en 1.295.387 habitantes (2,5% del total nacional), de los cuales el 75% es población urbana y 61 % se encuentra en el rango de edad económicamente activa.[1]

Como consecuencia del confinamiento y la restricción a la movilidad dada la pandemia del Covid – 19, la Región Caribe presentó durante 2020 indicadores negativos en los diferentes sectores económicos, con excepción del sector agrario y las remesas, situación que se sumó al comportamiento negativo de las exportaciones evidenciado desde 2019. En el caso particular del departamento del Cesar, si bien se evidenció el crecimiento de la actividad agrícola, la colocación de créditos para su financiación y una leve mejoría de la construcción de vivienda al cierre de la vigencia, es evidente el comportamiento negativo de las exportaciones de carbón, principal producto de la economía departamental, cuyo valor se redujo 24% entre 2019 y 2020 dado el descenso de los precios internacionales como consecuencia de la menor demanda por sus efectos contaminantes.[2]

La tasa de desempleo del Cesar alcanzó el 15,5%, frente al 13,2% de 2019 pero fue inferior al total departamental (15,8%).[3] La inflación de Valledupar, principal centro económico de la región, pasó de 3,6% de 2019 a 0,91% al cierre de 2020 siendo la cuarta más baja de las capitales del país.

Dado el comportamiento de la economía en 2020 existe una alta probabilidad que los indicadores de pobreza se hayan afectado y superado los últimos cálculos realizados en 2018, cuando el departamento registró un índice de pobreza monetaria de 42,9%, 33,2% de la población ubicada en situación de pobreza multidimensional y un coeficiente de Gini de 0,48, niveles que se encuentran muy por encima del promedio nacional.

De acuerdo con el DNP en 2019 la cobertura neta en educación fue 90% [4] y la cobertura en salud llegó a 90%. La cobertura de acueducto en 2018 alcanzó el 84% mientras que la de alcantarillado fue de 74%, inferiores al promedio nacional[5] y de acuerdo con el índice IRCA en 2020 la calidad del agua para consumo humano presentó un nivel de riesgo sanitario bajo.[6] En el caso de la cobertura de energía rural esta fue del 79% frente al 87% nacional mientras que la de banda ancha fue en 2019 del 9% frente al 14% nacional.[7]

Al cierre de 2019 el departamento presentó un superávit fiscal de $43.592 millones, que al adicionarse los recursos del balance y reducirse el endeudamiento neto, el cierre presupuestal fue superavitario en $110.044 millones. Los ingresos presentaron un comportamiento positivo como consecuencia del desahorro de recursos del FONPET, el desembolso de recursos del crédito y el incremento de los recursos del SGR. En el caso de los gastos su crecimiento fue producto de los mayores gastos operativos de inversión en educación, acompañados por el incremento del servicio de la deuda.

[1] DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Las personas económicamente activas son aquellas entre 15 y 59 años.
[2] BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Económico Regional - Suroccidente. IV Trimestre 2020. Marzo de 2021.
[3] DANE. Mercado Laboral por Departamentos 2020. En: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-por-departamentos
[4] Este indicador mide el número de niños efectivamente matriculados respecto al número de niños en edad escolar de Transición a Grado 11.
[5] De acuerdo con el DNP las coberturas nacionales de acueducto y alcantarillado fueron del 86% y 76% respectivamente.
[6] Instituto Nacional de Salud. Boletín de Vigilancia de la Calidad del Agua. Noviembre 2019 En: www.ins.gov.co/sivicap
[7] Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP, disponible en https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/20000/3

Si bien en el caso de las normas de responsabilidad fiscal en 2019 el departamento cumplió con el límite a los gastos de funcionamiento del nivel central y mantuvo su capacidad de endeudamiento, no ocurrió lo mismo en el caso de las transferencias realizadas a la contraloría y a la asamblea para la remuneración de los diputados. La firma Value and Risk Rating en diciembre de 2020 le otorgó al departamento una calificación de riesgo de largo plazo de A-. El departamento no ha suscrito planes de ajuste fiscal con apoyo de la Nación.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Conforme al Decreto 294 de 2016 que modifica la estructura de la administración central departamental del Cesar, la administración central está conformada por el despacho del gobernador, y diez secretarías: Gobierno, Hacienda, General, Infraestructura, Educación, Salud, Minas, Agricultura y fomento empresarial, Recreación y deportes y Medio ambiente.

El reporte de información institucional que realiza el Departamento a la CGR no presenta información consistente para la vigencia 2020[8]. A diciembre de 2019; la planta de personal de la administración central estaba conformado por 752 cargos, de los cuales, el 59% son cargos del nivel asistencial, 25% del nivel profesional, 9% del nivel técnico, 4% del nivel directivo, y el restante son asesores. Adicionalmente, la planta del sector educación se compone de 6.205 cargos, 5.701 docentes y 504 directivos docentes.

Las órdenes de prestación de servicio suscritas por el Departamento ascendieron a $323.266 millones, financiadas principalmente con recursos destinados al funcionamiento (51%). El sector educación presentó la mayor participación dentro del total de órdenes de prestación de servicio (32%).

El sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR está conformado por 5 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DEL CESAR S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL CAMILO VILLAZÓN PUMAREJO - PUEBLO BELLO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LOPEZ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE REHABILITACION Y EDUCACION ESPECIAL DEL CESAR	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DEL CESAR (IDECESAR)	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

A diciembre de 2020 el departamento generó ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR) por $867.107 millones, presentando una ejecución del 97% y una reducción del 8% en términos reales respecto a lo recaudado en 2019; 89% provino de recaudos del año y 11% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores (Tabla 2). El comportamiento de los ingresos fue consecuencia principalmente de los menores ingresos de capital y la reducción del recaudo propio.

[8] La información reportada por la Gobernación a la CGR para la vigencia 2020 consolida toda la planta de cargos incluyendo a los docentes y directivos docentes, lo que no permite realizar un análisis comparativo respecto a la vigencia 2019. Es pertinente que la administración territorial verifique la información que viene reportando a la CGR

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	175.894	152.644	-15%	19%	18%
Transferencias	572.281	568.085	-2%	62%	66%
Ingresos de capital	180.531	146.378	-20%	19%	17%
Desembolsos del crédito	0	13.000	N/A	0%	1%
Recursos del Balance	84.578	99.014	15%	9%	11%
Otros[1]	95.953	34.364	-65%	10%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	**928.705**	**867.107**	**-8%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios se redujeron, dado que el menor recaudo principalmente de impuestos al consumo, particularmente de cerveza, y por estampillas, como consecuencia de las restricciones por la pandemia del Covid-19. En el caso del impuesto al consumo de licores su reducción es producto de la clasificación por parte del departamento como participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores y alcoholes potables recursos que antes eran catalogados como impuesto al consumo de licores, en aplicación a lo establecido en la Ley 1816 de 2016.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	63.610	51.677	-20%	44%	45%
Cerveza	55.613	44.720	-21%	39%	39%
Licores	707	0	-100%	0%	0%
Cigarrillos y tabaco	7.290	6.957	-6%	5%	6%
Registro y anotación	12.189	10.116	-18%	8%	9%
Vehículos automotores	12.724	8.699	-33%	9%	8%
Estampillas	28.276	20.724	-28%	20%	18%
Sobretasa a la gasolina	14.851	13.308	-12%	10%	12%
Otros impuestos	12.509	10.690	-16%	9%	9%
TOTAL	**144.157**	**115.215**	**-21%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los ingresos no tributarios ($37.429 millones), crecieron 16% en términos reales respecto a 2019 como consecuencia del mayor recaudo de tasas, multas y sanciones.

El comportamiento de las transferencias fue consecuencia de las menores asignaciones de recursos por parte de la Nación diferentes a las del Sistema General de Participaciones SGP, y de estas últimas destinadas al sector salud como consecuencia de los cambios normativos establecidos en la Ley 1955 de 2020.

Si bien los recursos del balance presentaron un crecimiento del 15% real y fueron recibidos desembolsos de crédito, el menor desahorro de recursos del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET generó que los recursos de capital se redujeran 20% real.

En síntesis, al cierre de 2020 los ingresos diferentes del SGR se redujeron como consecuencia de los menores recursos recibidos del desahorro del FONPET, la reducción del recaudo tributario principalmente por concepto de impuesto al consumo de cerveza y estampillas y la menor asignación de transferencias realizadas por parte de la Nación.

Al cierre del bienio 2019-2020 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó $594.310 millones[9], correspondientes a asignaciones directas y a asignaciones al fondo de compensación regional. Este monto comprende la suma de las incorporaciones del bienio y la disponibilidad inicial,[10] teniendo en cuenta lo incorporado por el Departamento en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	490.881	83%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.242	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	198.270	33%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	38.326	6%
Fondo de Desarrollo Regional	39.410	7%
Recursos para la Paz	28.236	5%
Fondo de Compensación Regional	184.972	31%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	425	0%
Ingresos de Capital	103.428	17%
Recursos del Crédito	93.496	16%
Recursos del Balance	9.933	2%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**594.310**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

El gasto causado por el departamento en la vigencia 2020 con recursos diferentes al SGR sumó $784.927 millones que representaron el 88% de lo presupuestado y estuvieron compuestos principalmente por gastos de inversión, cuyo comportamiento fue el principal factor para que los gastos se redujeran 6% real frente a la vigencia anterior.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	79.692	77.200	-5%	10%	10%
Inversión	710.397	681.739	-6%	87%	87%
Servicio de la deuda	28.572	25.989	-10%	3%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	**818.661**	**784.927**	**-6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento refleja los menores compromisos principalmente por transferencias al FONPET y gastos generales.

[9] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

[10] A partir de 2013 los datos son acumulados porque incluyen los ingresos incorporados en vigencias anteriores al bienio analizado, es decir incluyen las disponibilidades iniciales.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	31.666	31.302	-3%	46%	47%
Gastos generales	17.568	16.585	-7%	25%	25%
Transferencias	16.898	15.606	-9%	24%	23%
Otros gastos de funcionamiento	3.459	3.379	-4%	5%	5%
TOTAL	**69.591**	**66.872**	**-5%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si bien los compromisos en educación mantuvieron la mayor la participación dentro del total de las inversiones, estos acompañados por los menores compromisos en agua potable generaron la reducción de las inversiones financiadas con recursos diferentes al SGR. Comportamiento que no fue compensado por las mayores inversiones en otros sectores y los compromisos causados en vigencias anteriores, por prestación de servicios de salud y deudas laborales del sector educación.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	562.043	518.894	-8%	79%	76%
Salud	45.035	38.303	-15%	6%	6%
Agua Potable	13.430	3.456	-74%	2%	1%
Vías	30.757	28.968	-6%	4%	4%
Otros Sectores	42.656	69.656	63%	6%	10%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	16.475	22.462	36%	2%	3%
TOTAL	**710.397**	**681.739**	**-4%**	**100%**	**100%**

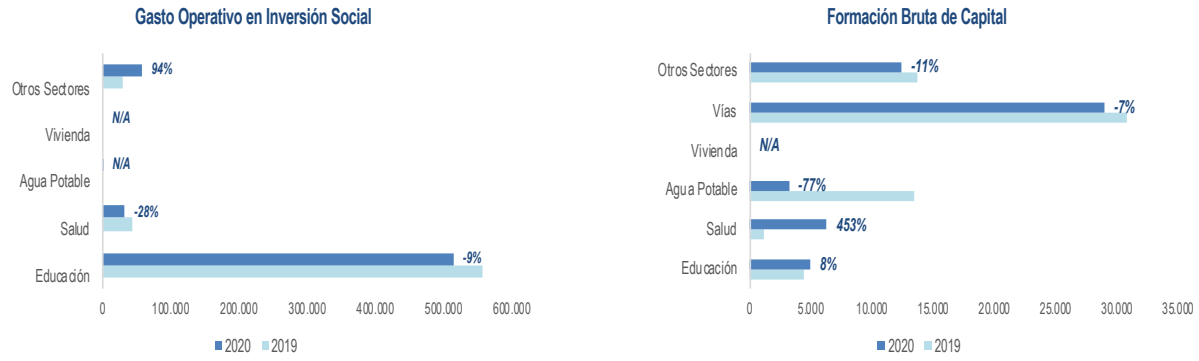
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las inversiones se enfocaron principalmente en gastos operativos, particularmente en compromisos de cobertura en educación, mientras que la inversión en formación bruta de capital se concentró en vías y otros sectores.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por servicio de la deuda se comprometieron recursos diferentes al SGR por $25.989 millones destinados principalmente a amortizaciones (73%); dado el reconocimiento de menores intereses se generó una reducción del servicio del 10% real.

Al cierre del bienio 2019-2020 la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por $562.744 millones[11] destinados a financiar inversión. Los gastos en mención hacen referencia tanto a los compromisos suscritos en el bienio como los contraídos en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	562.744	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**562.744**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al igual que en vigencias anteriores, la estructura del gasto del departamento se mantuvo focalizada en la inversión (87% del total sin SGR), se soportó principalmente en las transferencias del SGP y se redujo como consecuencia de los menores gastos operativos de inversión en educación; comportamiento que fue acompañado por la reducción del servicio de la deuda por concepto de intereses, las menores transferencias a FONPET y gastos generales.

3. Deuda Pública

De acuerdo con la información suministrada por la administración territorial para la elaboración del presente informe, a 31 de diciembre de 2020 el saldo de la deuda del departamento fue de $250.563 millones, representada en 11 créditos contratados con la banca comercial; de los cuales 4 se encuentran financiados con recursos del SGR y cuyo saldo ascendió a $147.561 millones, mientras que los 7 restantes se encuentran financiados con la sobretasa al ACPM y presentaron un saldo de $103,002 millones.[12] Ninguno de los créditos tiene garantía de la Nación.

Durante la vigencia 2020 el Departamento recibió desembolsos por $13.000 millones, correspondientes a un crédito contratado con el Banco BBVA para la compra de maquinaria, financiado con sobretasa al ACPM y sirvió deuda por $25.989 millones, representada por $18.920 millones en amortizaciones, $3.722 en intereses y $3.346 millones de aportes realizados al fondo de contingencias de las entidades estatales. El Departamento no reconoció bonos pensionales.[13]

[11] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

[12] La Gobernación debe verificar la información que viene reportando en el CHIP, particularmente la suministrada en la categoría FUT- Deuda Pública, dado que no relaciona los créditos financiados con el SGR y solo reporta los financiados con Sobretasa al ACPM.

[13] De acuerdo con el saldo de la deuda, las amortizaciones y los desembolsos recibidos a diciembre de 2020, reportados por la Gobernación para la elaboración del presente informe, se evidencia que la información reportada para la elaboración del Informe de Viabilidad Fiscal a diciembre de 2019 presentaba inconsistencias.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

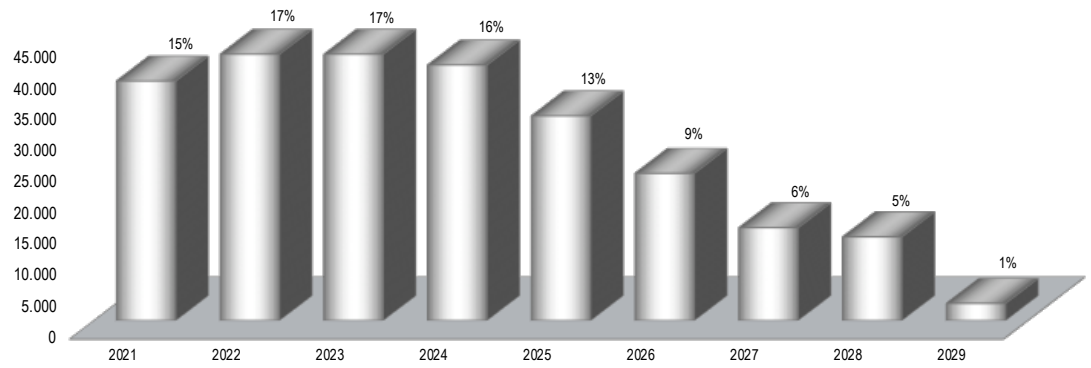
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	259.146	250.563	100%	$COL	DTF; IBR	-0,7%; 1,7%
Total Deuda Interna	**259.146**	**250.563**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**259.146**	**250.563**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El costo promedio de la deuda es de DTF-0,7% e IBR+1,7%, y el portafolio presenta una vida media de 9 años. El perfil de las amortizaciones evidencia que 78% de los vencimientos se concentra entre los años 2021 y 2025.

En diciembre de 2020 La firma Value and Risk Rating le otorgó al departamento una calificación de riesgo de largo plazo de A-, ya que para la Calificadora, el impacto sobre la generación de recursos propios en 2020, dadas las medidas de aislamiento obligatorio y distanciamiento social que inciden en el consumo, pueden presionar su capacidad de respuesta frente a la reducción del gasto, por tanto el Departamento debe mantener un estricto seguimiento y control de sus gastos y de los niveles de deuda para garantizar su sostenibilidad y disciplina fiscal.[14]

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020[15] resultaron inferiores a los compromisos de gasto[16] en $10.914 millones. Ahora bien, teniendo en cuenta que la entidad incorporó en su presupuesto recursos del balance[17] y redujo su endeudamiento neto con el

[14] El documento sobre la calificación de riesgo "Departamento del Cesar Revisión Anual – Diciembre 2020" puede ser consultado en: www.vriskr.com
[15] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[16] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.
[17] Los recursos incorporados por el Departamento corresponden a superávit fiscal y cancelación de reservas.

sistema financiero (amortizó un mayor valor a los desembolsos de crédito recibidos), el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $82.180 millones.[18]

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	27.557	32.971
Resultado balance de capital	16.035	-43.884
Déficit o superávit fiscal	**43.592**	**-10.914**
Financiamiento	**66.453**	**93.093**
Endeudamiento neto	-18.125	-5.920
Recursos del balance	84.578	99.014
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**110.044**	**82.180**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que a diciembre de 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $31.565 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la Gobernación.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530 de 2012, 1744 de 2014 y 2056 de 2020.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	594.310
Total compromisos SGR	562.744
RESULTADO SGR	**31.565**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	95%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

De acuerdo con los estados financieros del departamento a 31 de diciembre de 2020 los activos totales fueron de $2,18 billones y crecieron 5% real respecto a diciembre de 2019; representados por bienes de uso y beneficio público (36%), propiedad, planta y equipo (20%), cuentas por cobrar (20%), otros activos (14%), efectivo e inversiones (10%).

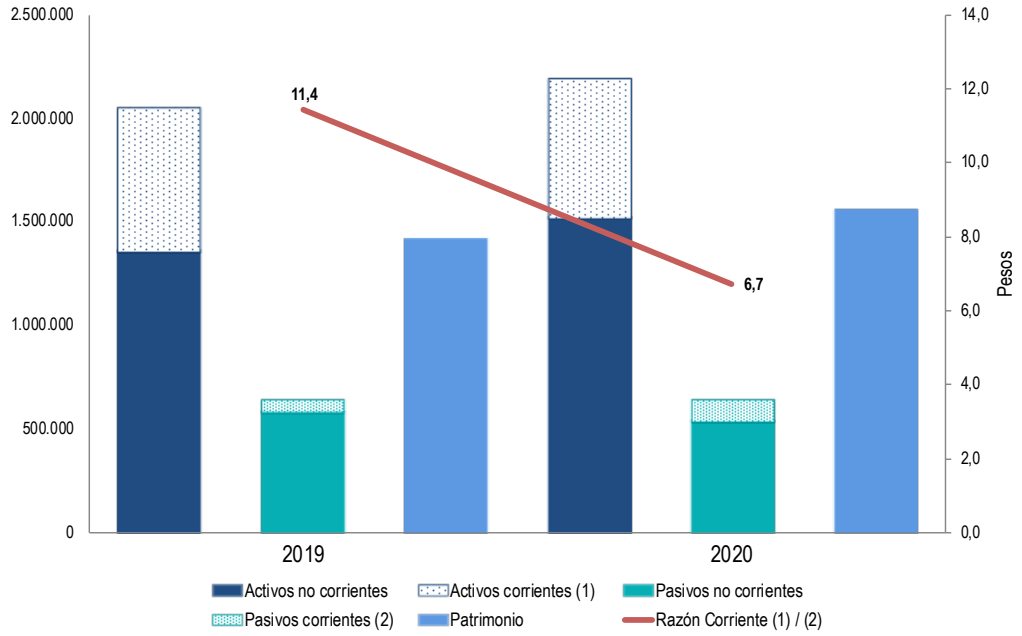
[18] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Al cierre de 2020 los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, ascendieron $667.548 millones presentando una reducción del 5% respecto a la vigencia 2019 y representando el 31% del total de activos.

En la misma fecha de corte los pasivos totales fueron $633.535 millones y se redujeron 2% en términos reales respecto a 2019. El 40% del pasivo estuvo representado por operaciones de crédito público, 29% por beneficios a empleados, 19% a cuentas por pagar, 10% por provisiones y 2% por otros pasivos. Del pasivo total el 16% fue clasificado como corriente y presentó un crecimiento del 63% respecto a 2019.

Del análisis anterior se puede concluir que como consecuencia del incremento de los activos se generó un crecimiento del patrimonio que pasó de $1,41 billones a $1,54 billones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para 2020 existían $6,7 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, reduciéndose la relación respecto a 2019, no obstante, en principio el departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[19] del Departamento se estimó en $126.341 millones, los cuales en su mayor parte correspondieron a administración y prestación de servicios de salud y cuotas partes pensionales. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad y/o adelante el proceso de depuración contable el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, el departamento debió finalizar en diciembre de 2018.

[19] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre de tesorería del departamento del Cesar muestra un total de recursos disponibles al final de 2020 de $181.313 millones, representado por saldos en caja y bancos, dentro de los cuales 12% fueron de libre destinación y 88% a saldos con destinación específica; de estos últimos, la fuente de financiación principal fueron recursos diferentes al SGP destinados a otros sectores. Si se comparan estos excedentes con los ingresos de la vigencia diferentes al SGR, se tiene que fueron equivalentes al 21%, y presentaron una tendencia creciente respecto a 2019.

Las inconsistencias que presenta la información del departamento no permiten realizar un análisis a partir del indicador propuesto. Al cierre del ejercicio fiscal de 2020, en el caso de las cuentas por pagar la información de tesorería reportada en el FUT del cierre fiscal no es consistente con el resultado obtenido con base en la información presupuestal a diciembre de 2020 ni con el acto administrativo de constitución de cuentas por pagar, mientras en el FUT se reportan $14.149 millones, en la ejecución presupuestal se obtienen reservas por $14.228 millones y en la Resolución 055 de 2021 se establecen cuentas por pagar por $14.196 millones.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**21.306**	**13.571**	**7.735**
De destinación específica	**160.007**	**83.257**	**76.750**
SGP	35.757	15.989	19.768
SGP Educación	10.770	9.409	1.361
SGP Salud	11.370	5.282	6.088
SGP Agua potable	12.495	194	12.301
SGP Asignaciones especiales	1.122	1.104	18
Recursos del crédito	4.217	3.515	702
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	120.033	63.753	56.280
TOTAL	**181.313**	**96.828**	**84.485**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta lo establecido por la Ley 358 de 1997 para el cálculo la capacidad de endeudamiento, a continuación se presentan los resultados para la vigencia 2021. No obstante, es preciso aclarar que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ La estimación de los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento se hace con datos de la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías del esquema anterior[20] ni del SGR.[21]

[20] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[21] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 1.2.9.1.2. del Decreto 1821 de 2020, reglamentario de la Ley 2056 de 2020, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas. El cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas se deberá realizar conforme a lo establecido en la Ley 358 de 1997 o las normas que lo modifiquen,*

- ✓ Dado que existen créditos contratados garantizados con recursos de regalías a 31 de diciembre de 2020, por tanto, se realiza el descuento al saldo de la deuda y a las amortizaciones e intereses proyectados para 2021.
- ✓ Ninguno de los créditos contratados a 31 de diciembre de 2020 es condonable, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se proyectan posibles amortizaciones e intereses a pagar en 2021.[22]
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.[23]
- ✓ Para 2021 el Departamento no tiene compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras.[24]

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 1%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 31%.[25]

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de solvencia en 1% y el de sostenibilidad en 109%. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.[26]

adicionen o sustituyan, para lo cual se deben incluir dentro de los ingresos corrientes de la entidad, los ingresos de asignaciones directas del Sistema General de Regalías. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2056 de 2020.

[22] Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

[23] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los desembolsos entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[24] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

[25] Los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos.

[26] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	259.504	189.924
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	259.504	189.924
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	77.045	77.045
3. Gastos recurrentes		23.745
4. Ahorro operacional (1-2-3)	182.460	89.133
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	81.542	207.883
5.1 Total saldo de la deuda	250.563	250.563
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	147.561	147.561
5.3.Total amortizaciones de la deuda	38.160	38.160
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	16.699	16.699
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		126.341
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	1.156	1.156
6.1 Total de intereses de la deuda	6.036	6.036
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	4.880	4.880
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	1%	1%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	31%	109%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, atendiendo los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, la generación de superávit primario ($91.822 millones), evidencia que no existe riesgo a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

De acuerdo con lo establecido el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 y dada la categoría segunda del departamento, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido es del 60% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. Atendiendo la información reportada por el departamento en el FUT y certificada por la Secretaría de Hacienda, al cierre de la vigencia 2020 la relación fue 58%; el comportamiento del indicador respecto a lo ocurrido en 2019 fue producto de la reducción de los gastos de funcionamiento en términos reales, sin perjuicio del incremento en términos nominales de los ICLD base para el cálculo.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	91.627	92.357	-1%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	53.494	53.343	-2%
3. Relación GF/ICLD	58%	58%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	**-2%**	**-2%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales del gasto.[27]

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**4.268**	**4.540**
Remuneración diputados	1.822	1.931
Gastos diferentes a la remuneración	1.210	1.323
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.236	1.286
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.822	1.931
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.093	1.159
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.339	1.419
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**116**	**164**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.290	3.395
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	3.147	3.103
3. Diferencia	**143**	**293**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La transferencia a la Asamblea sobrepasó el límite establecido en el artículo 8º de la Ley 617 de 2000 de acuerdo con la categoría de la entidad territorial. Igualmente, en el caso de la transferencia a la Contraloría, se superó el límite establecido en la Ley 617 de 2000 y 1416 de 2010.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Al comportamiento negativo de las exportaciones de carbón, que ha llevado a que el concesionario de la explotación hay iniciado la reducción de la producción y en consecuencia la demanda de bienes y servicios en la región, en 2020 se sumaron las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19. Como consecuencia de lo anterior, las finanzas departamentales se han visto afectadas como lo demuestra el comportamiento de los ingresos y particularmente el menor recaudo tributario; situación a la cual se suma la disminución de las regalías asignadas. Por tanto, es recomendable que el departamento evalúe el creciente endeudamiento garantizado con recursos de regalías y focalice sus inversiones en sectores que permitan la diversificación de la economía de la región con el fin de incrementar su recaudo propio.

Por otro lado, llama la atención los indicadores obtenidos para el caso de entidades descentralizadas EDS, los cuales evidencian la necesidad que tiene el departamento de evaluar la pertinencia de aplicar medidas de saneamiento fiscal a dichas entidades atendiendo lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, como ocurrió con el Instituto Departamental de Rehabilitación y Educación Especial que en 2020 inició el proceso de viabilidad de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero PSFF.

[27] Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores se hace a título informativo.

Finalmente, con el fin de aprovisionar recursos suficientes para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales, es necesario que la Gobernación mantenga actualizado el estado de los procesos iniciados en su contra.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la información reportada por la Gobernación en el FUT los recursos que financiaron en 2020 las reservas presupuestales constituidas al cierre de 2019 ascendieron a $15.361, equivalentes al 16% del total de ingresos obtenidos por el del Departamento en 2019 diferentes a recursos del SGR. Del total de reservas fueron obligados compromisos por $11.070 millones equivalente al 72%. Sin perjuicio de las situaciones excepcionales generadas como las restricciones dada la pandemia del Covid-19, el Departamento debe evaluar sus procesos de planificación financiera con el fin de reducir la generación de reservas presupuestales y su no obligación.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	25.433	15.361
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.112	399
(-) Ejecutadas por inversión	20.641	10.671
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**3.680**	**4.291**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de la vigencia 2020 el Departamento constituyó reservas presupuestales por $33.698 millones,[28] valor que es consistente con el resultado obtenido a partir de la ejecución presupuestal y con la información reportada en el FUT en la categoría cierre fiscal.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a 31 de diciembre de 2020 el Departamento tenía provisionado el 139% del cálculo actuarial del pasivo pensional en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET.[29] Atendiendo lo anterior, el Departamento en 2020 no estaba obligado a realizar aportes al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales – FONPET al tener provisionado más del 125% del cálculo actuarial del pasivo pensional. No obstante, de acuerdo con la ejecución de gastos reportada en el FUT el Departamento transfirió al FONPET $742 millones.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) distintos al SGR ascendieron a $88.026 millones equivalentes al 12% de los ingresos corrientes de la administración central y se encuentran concentrados principalmente en las empresas; igualmente, las inversiones realizadas por las EDS equivalieron al 4% de las realizadas por la Administración Central.[30]

Al igual que en las últimas vigencias, las EDS continuaron cerrado con un déficit fiscal agregado, el cual a diciembre de 2020 fue de $44.126 millones, dentro del cual la mayor participación la tuvieron la ESE Hospital Rosario Pumarejo de Lopez y la ESP Aguas del Cesar.

[28] Resolución 096 del 18 de enero de 2021. Secretaría de Hacienda Departamental del Cesar.
[29] Es importante tener en cuenta que la provisión del pasivo actuarial a diciembre de 2020 registrada en el presente documento es la actualizada por la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el primer semestre de 2021 teniendo en cuenta el pasivo a diciembre de 2019.
[30] Sin SGR.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. AGUAS DEL CESAR S.A.	-18.465	1.784	-11.706	2%
E.S.E. HOSPITAL CAMILO VILLAZÓN PUMAREJO - PUEBLO BELLO	-346	14	78	0%
E.S.E. HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LOPEZ	-64.345	-37.703	-31.481	9%
E.S.E. INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE REHABILITACION Y EDUCACION ESPECIAL DEL CESAR	-1.310	0	0	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-84.466**	**-35.905**	**-43.109**	**12%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DEL CESAR (IDECESAR)	-1.378	-1.099	-1.017	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-1.378**	**-1.099**	**-1.017**	**0%**
TOTAL GENERAL	**-85.843**	**-37.004**	**-44.126**	**12%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las transferencias de la administración central representaron en promedio 31% de los ingresos totales de las EDS. Se destaca la dependencia de la ESE Hospital Rosario Pumarejo de Lopez y la ESP Aguas del Cesar. Ninguna de las EDS reportó saldo de deuda ni tiene calificación de riesgo crediticio vigente.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. AGUAS DEL CESAR S.A.	24,0%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL CAMILO VILLAZÓN PUMAREJO - PUEBLO BELLO	6,5%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LOPEZ	35,2%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE REHABILITACION Y EDUCACION ESPECIAL DEL CESAR	0,0%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	**32,0%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DEL CESAR (IDECESAR)	0,0%	0,0%	NO VIGENTE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**0,0%**		
TOTAL GENERAL	**31,2%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La Tabla 20 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales)[31], los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN.

Del análisis de los indicadores en mención se destaca lo siguiente: a) Aguas del Cesar, el Hospital Rosario Pumarejo e IDECESAR no presentan capacidad para cubrir con activos líquidos sus pasivos corrientes; b) la situación patrimonial de Aguas del Cesar y el Instituto de Rehabilitación dada la representatividad de los pasivos totales respecto a los activos totales, c) El no reporte de pasivos contingentes con excepción del Hospital Camilo Villazón.

[31] Con este indicador se intenta identificar el riesgo de deterioro patrimonial. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad medidos a través del margen Ebitda[32] y el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio ROE[33] evidencian la generación de pérdidas financieras y/o rendimientos negativos de las EDS departamentales con excepción de Hospital Camilo Villazón.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. AGUAS DEL CESAR S.A.	0,6	1,0	0	Patrimonio negativo	N.D.
E.S.E. HOSPITAL CAMILO VILLAZÓN PUMAREJO - PUEBLO BELLO	1,1	0,3	315	6%	1%
E.S.E. HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LOPEZ	0,2	0,4	0	-4%	-31%
E.S.E. INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE REHABILITACION Y EDUCACION ESPECIAL DEL CESAR	0,0	1,0	0	-4635%	-67%
SUB TOTAL EMPRESAS			**315**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DEL CESAR (IDECESAR)	0,9	0,3	0	-1%	-82%
TOTAL GENERAL			**315**		

Fuente: *CGR y CGN, cálculos DAF*

En términos acumulados las EDS al cierre de la vigencia 2020 presentan resultados poco alentadores contrarios a lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 que prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público, con el fin que no se conviertan en una contingencia que puede afectar financieramente al departamento.

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La red viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social MSPS al departamento del Cesar en 2014, está compuesta por 28 Empresas Sociales del Estado ESE, de las cuales 24 son municipales y 4 departamentales.

De acuerdo con la Resolución 0856 de 2020 fue suspendido el plazo para la determinación del riesgo para las Empresas Sociales del Estado, mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria decretada como consecuencia de la pandemia del Covid-19.

En 2020 los Hospitales San José de Becerril, San José de La Gloria, Francisco Canossa de Pelaya, Tamalameque y el Instituto Departamental de Rehabilitación y Educación Especial, iniciaron el proceso de viabilidad de un PSFF dada su categorización en riesgo alto establecida en la Resolución 1342 de 2019.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por la Gobernación a diciembre de 2020 el departamento registró un total de 454 procesos cuyas pretensiones ascendieron a $242.229 millones. Analizando el número de procesos la mayor participación la tuvieron las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que las acciones de reparación directa fueron las más representativas teniendo en cuenta el valor de las pretensiones. Sin embargo, la información suministrada por el departamento no permite realizar un análisis respecto a la probabilidad de fallo de los procesos.

[32] El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad, en otras palabras, su efectividad o desempeño operativo.

[33] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Este indicador permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Es pertinente que el departamento mantenga actualizado el inventario de los procesos judiciales en curso, el riesgo de fallo en contra y las pretensiones de los procesos en los cuales sería necesario el pago de alguna indemnización, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	2	2	0	745	0%	0%
Acción de Cumplimiento	0	6	0	0	0%	0%
Acción Popular	16	16	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	12	4	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	164	150	34.542	28.907	13%	12%
Acción Contractual	28	25	35.865	31.494	13%	13%
Acción de Reparación Directa	124	126	146.231	126.728	54%	52%
Acción de Lesividad	5	3	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	2	1	894	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	49	47	50.336	51.755	19%	21%
Ordinario Laboral	68	70	2.913	2.540	1%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	1	1	14	0	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	2	2	0	0	0%	0%
Otros	17	1	88	59	0%	0%
TOTAL	490	454	270.883	242.229	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento del Cesar riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual, no fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Cesar no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

Educación

El Departamento de Cesar fue calificado en Crítico-Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no fue priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Al cierre de 2020 los ingresos diferentes del SGR se redujeron como consecuencia de los menores recursos recibidos del desahorro del FONPET, la reducción del recaudo tributario principalmente por concepto de impuesto al consumo de cerveza y estampillas y la menor asignación de transferencias realizadas por parte de la Nación.

- ✓ Al igual que en vigencias anteriores, la estructura del gasto del departamento se mantuvo focalizada en la inversión (87% del total sin SGR), se soportó principalmente en las transferencias del SGP y se redujo como consecuencia de los menores gastos operativos de inversión en educación; comportamiento que fue acompañado por la reducción del servicio de la deuda por concepto de intereses, las menores transferencias a FONPET y gastos generales.

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 resultaron inferiores a los compromisos de gasto en $10.914 millones. Si se tienen en cuenta la incorporación en el presupuesto de los recursos del balance y la reducción del endeudamiento neto, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $82.180 millones.

- ✓ Al cierre de la vigencia 2020 los activos del departamento crecieron 5% real respecto a 2019 y los pasivos se redujeron 2% real, en consecuencia, se generó un crecimiento del patrimonio que alcanzó los $1,54 billones. Por otro lado, si bien el indicador de razón corriente se redujo a 6,7, en principio el departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez.

- ✓ Las inconsistencias que presenta la información del departamento no permiten realizar un análisis a partir del indicador de liquidez y solvencia propuesto en el presente informe, ya que al término del ejercicio fiscal de 2020, en el caso de las cuentas por pagar la información de tesorería reportada en el FUT del cierre fiscal no es consistente con el resultado obtenido con base en la información presupuestal ni con el acto administrativo de constitución de cuentas por pagar.

- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, no sobrepasó los límites de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central. Sin embargo, no ocurrió lo mismo en el caso de la transferencia realizada a la Asamblea, al sobrepasar el límite establecido para los gastos diferentes a la remuneración de los diputados, situación que igualmente se presentó con la transferencia a la Contraloría.

- ✓ El Departamento no tenía la obligación de realizar aportes al FONPET en la vigencia 2020 como consecuencia de haber alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional.

- ✓ La entidad territorial atendió de manera oportuna el servicio de la deuda y redujo su endeudamiento neto quedando con un saldo de $250.563 millones. En diciembre de 2020 la firma Value and Risk Rating le otorgó la calificación de riesgo de largo plazo A- ya el departamento presenta debilidades para incrementar sus ingresos, inflexibilidades en los gastos, las cuales son presionadas por las restricciones dada la pandemia del Covid-19, situación acompañada por el nivel de endeudamiento y su sostenibilidad.

- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el Departamento tiene capacidad de endeudamiento.[34]

- ✓ Los indicadores obtenidos a partir de la información financiera y contable de las EDS evidencian la necesidad que tiene el departamento de evaluar la pertinencia de aplicar medidas de saneamiento fiscal a dichas entidades atendiendo lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, como ocurrió con el Instituto Departamental de Rehabilitación y Educación Especial que en 2020 inició el proceso de viabilidad de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero PSFF.

- ✓ Con el fin de aprovisionar recursos suficientes para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales, es necesario que la Gobernación mantenga actualizado el estado de los procesos iniciados en su contra, el riesgo de fallo en contra y las pretensiones de los procesos en los cuales sería necesario el pago de alguna indemnización.

[34] Para una explicación más detallada se recomienda ver el análisis realizado en el numeral 4. Límites de endeudamiento y balance primario del título IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO.

DEPARTAMENTO DEL CESAR

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**755.093**
INGRESOS CORRIENTES	**720.729**
Tributarios	115.215
No Tributarios	37.429
Transferencias	568.085
GASTOS (sin financiación)	**766.007**
GASTOS CORRIENTES	**687.758**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	66.872
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	10.327
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	3.346
Gastos Operativos en Sectores Sociales	603.490
Intereses y Comisiones de la Deuda	3.722
BALANCE CORRIENTE	**32.971**
INGRESOS DE CAPITAL	**34.364**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**78.249**
BALANCE DE CAPITAL	**-43.884**
BALANCE TOTAL	**-10.914**
FINANCIACIÓN	**93.093**
Endeudamiento Neto	**-5.920**
Desembolsos	13.000
Amortizaciones	18.920
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	99.014
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	867.107
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	784.927
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**82.180**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	15.361
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	11.070
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**4.291**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Chocó está conformado por 30 municipios y 127 resguardos indígenas.

Conforme la última información publicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, a 2019 el PIB del Departamento creció 11%, sumando $4,18 billones. Contribuyó en este desempeño la reactivación de la explotación de minas y canteras, se expandió 39% como también el conglomerado de administración pública, defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria, educación, atención de la salud humana y de servicios sociales, con un crecimiento de 9%. Este último conjunto fue el sector más representativo con 37%, seguido por el de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con 19%, comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento y alojamiento y servicios de comida con 15%, la explotación de minas y canteras con 13% y los demás sectores productivos con 16%.

La población proyectada por el DANE para 2020 fue de 544.764 habitantes, el 45% ubicada en las cabeceras y el 55% en el resto de las áreas.

La tasa de desempleo en 2020 se redujo a 11,4%, además fue inferior 4,5 puntos porcentuales a la estimada a nivel nacional. Se observó que la población económicamente activa descendió y a su vez creció la población en inactividad, lo que pudo generar una menor presión al mercado laboral.

Con la última información disponible en el DANE, al finalizar 2020 el nivel de pobreza monetaria en el Departamento fue de 64,6%, aunque disminuyó con relación a 2019 continuó siendo superior 22,1 puntos por encima del promedio nacional (42,5%); por otra parte, la distribución del ingreso (coeficiente de GINI) tendió a mantenerse constante, ubicándose alrededor del 0,55, superior 0,01pp del indicador nacional (0,54).

El análisis de brechas elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP[1] indicó que para la vigencia 2018 el acceso a servicios públicos de acueducto fue del 28%, de alcantarillado del 20% y de energía eléctrica rural del 63%. Para la vigencia 2019 en salud se encontraban aseguradas 427.724 personas, representó una cobertura de 99%; el acceso a internet fue del 4,5% y en educación obtuvo una cobertura neta total del 82,6%.

En 2019 los ingresos del Departamento se mantuvieron estables y los gastos se incrementaron producto de la aceleración de la inversión, por lo que la Entidad cerró con déficit fiscal, el cual fue cubierto con partidas de financiamiento que le permitieron generar superávit presupuestal por $14.978. El SGP fue la fuente principal de financiación de la inversión (87%), así como el SGR. La Entidad incumplió con los límites de gasto para el sector central, órganos de control y con los aportes al FONPET, pero mantuvo su capacidad legal de endeudamiento y generó superávit primario.

El Departamento ejecutó un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos hasta julio de 2007, el cual se dio por terminado por incumplimiento, sin embargo, adoptó un Programa de Ajuste Fiscal y Financiero - PSFF en diciembre de 2010, con un término de 15 años.

En el sector salud le fue impuesta la medida preventiva de Plan de Desempeño, ante la gravedad en el manejo de los recursos destinados al sector y la desarticulación en la prestación de los servicios de salud, el cual estableció un término de 12 meses para su ejecución, y posteriormente fue reformulado y extendido.

[1] Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP. Disponible en https://terridata.dnp.gov.co/#/ .

Los retos del Departamento son fortalecer sus ingresos tributarios, mejorar la planeación financiera, garantizar la prestación de servicios en los sectores que presentan riesgo, verificar la sostenibilidad de su sector descentralizado, dar cumplimiento a los indicadores fiscales, identificar, depurar y sanear el pasivo exigible y contingente, fortalecer los mecanismos de defensa judicial y mejorar la generación de la información financiera.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Al finalizar la vigencia 2020 la estructura organizacional y administrativa del Departamento, de acuerdo con el Decreto No.0691 de 2007, se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador y siete secretarías: de Gestión Administrativa y Talento Humano, Interior, Hacienda, Educación, Agricultura y Medio Ambiente, Planeación, Cultura y Turismo. Al despacho del Gobernador estaban adscritas las oficinas de Control Interno, Contador General, Asesor Jurídico, Gestión Social y la Secretaría Privada.

Con la información reportada por la Entidad en el formulario de cargos y costos de la planta de personal a la Contraloría General de la República - CGR, el número de cargos de la administración central y organismos de control fue de 281 funcionarios con un costo de $15.667 millones.

De la planta reportada 43% eran cargos de nivel profesional, 24% asistencial, 15% técnico, 11% directivo y 7% asesor; a su vez por tipo de vinculación 223 fueron de carrera administrativa, 44 de libre nombramiento y remoción y 14% de periodo. La planta docente reportada fue de 4.991 personas, con un costo de $220.840 millones.

El sector descentralizado EDS del Departamento del Chocó estaba compuesto por: 1 establecimiento público (en liquidación), 1 empresa social del estado y 1 empresa industrial y comercial del estado.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
LOTERIA DEL CHOCO - EN LIQUIDACION	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E. SALUD CHOCO	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SALUD DEL CHOCO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Al finalizar la vigencia 2020 el Departamento recaudó recursos diferentes al Sistema General de Regalías - SGR por $554.113 millones, 99% del presupuesto definitivo, de los cuales 94% fueron ingresos de la vigencia y 6% de años anteriores.

Con relación a 2019 los ingresos crecieron 6%, gracias al comportamiento de las transferencias que minimizó el rezago de los ingresos propios y de capital. La estructura de los ingresos para 2020 fue 77% por transferencias, 12% de tributarios y no tributarios y 10% de ingresos de capital.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	72.749	68.809	-7%	14%	12%
Transferencias	383.831	428.781	10%	75%	77%
Ingresos de capital	56.593	56.523	-2%	11%	10%
Desembolsos del crédito	0	4.000	N/A	0%	1%
Recursos del Balance	50.133	33.464	-34%	10%	6%
Otros[1]	6.460	19.059	190%	1%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	**513.173**	**554.113**	**6%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La evolución de los ingresos tributarios estuvo marcada por los efectos de la pandemia Covid-19. El mayor impacto se presentó con las estampillas y el impoconsumo de cerveza, este último determinado por la expedición de decretos que restringieron su venta y, en el caso de las estampillas, por la paralización de proyectos y la estructuración del nuevo Plan de Desarrollo en el primer año de gobierno.

Así mismo, se afectó la contribución sobre los contratos de obra pública, la cual se contrajo 48%, lo que explicó el desempeño del conjunto de otros impuestos. También se redujo la sobretasa a la gasolina, debido a las restricciones en movilidad.

No obstante, el impuesto de licores contribuyó a que el descenso de los impoconsumos no fuera tan pronunciado, gracias a que el Departamento continuó con la implementación de medidas anticontrabando y se incrementaron los inventarios por parte de los productores y distribuidores en licores extranjeros, lo que le permitió aumentar el recaudo 7% en términos reales.

De igual manera se destacó el comportamiento del impuesto de registro (21%), a pesar del cierre de notarias por cuenta de las medidas restrictivas, una vez se flexibilizaron se reactivó el sector de la construcción con el otorgamiento de nuevas licencias.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	54.642	55.674	0%	80%	85%
Cerveza	16.392	14.765	-11%	24%	22%
Licores	29.703	32.368	7%	43%	49%
Cigarrillos y tabaco	8.547	8.541	-2%	12%	13%
Registro y anotación	1.340	1.650	21%	2%	3%
Vehículos automotores	178	164	-10%	0%	0%
Estampillas	6.137	2.960	-53%	9%	5%
Sobretasa a la gasolina	4.279	4.322	-1%	6%	7%
Otros impuestos	2.056	908	-57%	3%	1%
TOTAL	**68.631**	**65.678**	**-6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A pesar de su desempeño, la participación de los impuestos al consumo ganó participación en la estructura de tributos respecto al año anterior, 5 puntos porcentuales, y continuaron encabezando las rentas propias del Departamento con 85%, seguidos de la sobretasa a la gasolina con 7%, estampillas con 5%, registro y anotación con 3% y otros impuestos con 1%.

Los ingresos no tributarios se rezagaron una cuarta parte frente 2019, debido a la evolución negativa de los derechos de explotación de juegos de suerte y azar y la venta de servicios. Estuvieron compuestos 55% por derechos de explotación de juegos de suerte y azar, seguidos 15% por la participación por el ejercicio del monopolio de licores, 15% por venta de bienes y servicios y arrendamientos, 9% por premios de suerte y azar no reclamados y 6% por multas y sanciones.

Las transferencias continuaron en ascenso, esta vez crecieron 10%, dado que fueron mayores los recursos para el sector educación, tanto del Sistema General de Participaciones – SGP como otras de la Nación. El SGP representó el 89% de las transferencias, presentando un crecimiento de 8%; el 11% de los recursos transferidos correspondió a alimentación escolar, otras inversiones del sector de salud y educación, sobretasa al ACPM e IVA telefonía celular.

Los ingresos de capital se redujeron 2%. La restricción de una tercera parte de recursos del balance fue compensada por un crédito de tesorería a ser cancelado en 2021 en el marco del Decreto No.678 de 2020 y retiros FONPET. A pesar de su caída, los recursos del balance representaron el 59% de los ingresos de capital, 18% fueron desahorro FONPET, 13% otros recursos, 7% recursos del crédito y 3% cofinanciación y rendimientos financieros.

De acuerdo con lo reportado en las categorías de programación y ejecución del SGR de la Contraloría General de la República - CGR, el Departamento presupuestó recursos del SGR correspondiente al bienio 2019-2020 por $587.601 millones[2], 99% correspondieron a recursos obtenidos a través de los fondos de compensación, desarrollo y ciencia tecnología e innovación y asignaciones directas y 1% por recursos para la paz.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	587.601	100%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	587	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	118.895	20%
Fondo de Desarrollo Regional	151.349	26%
Recursos para la Paz	8.629	1%
Fondo de Compensación Regional	308.141	52%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**587.601**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, para 2020 el comportamiento de las transferencias, fortalecidas nuevamente en el sector educación, permitió contrarrestar la caída de los ingresos propios, afectada por los efectos de las medidas restrictivas impuestas en atención de la pandemia Covid-19. El presupuesto de recursos del SGR percibidos durante 2020 constituyó una fuente importante de apalancamiento de la inversión.

2. Gastos

En la vigencia 2020 los gastos comprometidos por el Departamento con recursos diferentes al SGR sumaron $497.139 millones, 90% del presupuesto definitivo y un decrecimiento del 2% real frente a 2019, en términos reales, gracias a restricciones en el funcionamiento y servicio de la deuda. La inversión representó 88% del total del gasto, el funcionamiento el 12% y el servicio de la deuda el 1%.

[2] El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capítulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	60.570	57.906	-6%	12%	12%
Inversión	434.273	437.071	-1%	87%	88%
Servicio de la deuda	3.352	2.161	-37%	1%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**498.195**	**497.139**	**-2%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para 2020 los gastos de funcionamiento se redujeron en términos reales 4%, determinados en mayor medida por la racionalización en la adquisición de bienes y servicios y las mesadas pensionales. También se presentaron menores compromisos para el saneamiento del déficit fiscal, 38% inferior a lo ejecutado en 2019.

En cuanto al desempeño de las transferencias, el Departamento nuevamente presentó dificultades para la atención de las mesadas pensionales, debido a inconvenientes para efectuar retiros del FONPET, lo que generó presión sobre los ingresos corrientes de libre destinación para la atención de los demás compromisos de funcionamiento y del servicio de la deuda.

Las transferencias continuaron siendo el rubro más representativo del funcionamiento (58%), correspondiendo al pago de mesadas, aportes a establecimientos públicos, cumplimiento de sentencias y conciliaciones y aportes al FONPET. Seguidos se encuentran los gastos de personal (32%) y los gastos generales (8%).

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación y Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con cuota de administración y rentas cedidas, presentaron una ejecución por $9.822 millones, 8% inferiores a los registrados en la vigencia anterior, explicado principalmente por la restricción de los gastos generales.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	15.756	15.367	-4%	32%	32%
Gastos generales	4.300	3.754	-14%	9%	8%
Transferencias	28.666	27.972	-4%	58%	58%
Déficit fiscal de funcionamiento	386	242	-38%	1%	1%
Otros gastos de funcionamiento	38	750	1849%	0%	2%
TOTAL	**49.146**	**48.085**	**-4%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A diferencia del año anterior, la inversión financiada con recursos diferentes al SGR se redujo 1%. A excepción de educación, todos los demás rubros presentaron rezagos, en especial el agregado de otros sectores.

En comparación con 2019 se restringieron los gastos en infraestructura deportiva, fomento cultural, atención a grupos vulnerables y saneamiento fiscal en el marco del programa de saneamiento. Así mismo, se presentaron reducciones en acciones de salud pública, inversiones en infraestructura de la red pública hospitalaria, construcción de vías, vivienda y déficit de inversión.

Las inversiones en el sector educación se incrementaron $29.961 millones, ya que se fortaleció la cobertura, relacionada principalmente con pagos a personal docente y administrativo y, en consecuencia, sus aportes patronales.

Al finalizar 2020 la inversión se concentró en educación (86%), seguida de salud (9%), agua potable (2%), otros sectores vías y atención de déficit (1% cada uno).

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	345.239	375.200	7%	79%	86%
Salud	45.902	39.268	-16%	11%	9%
Agua Potable	7.533	7.452	-3%	2%	2%
Vivienda	250	0	-100%	0%	0%
Vías	7.118	2.399	-67%	2%	1%
Otros Sectores	19.889	6.386	-68%	5%	1%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	8.343	6.366	-25%	2%	1%
TOTAL	**434.273**	**437.071**	**-1%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

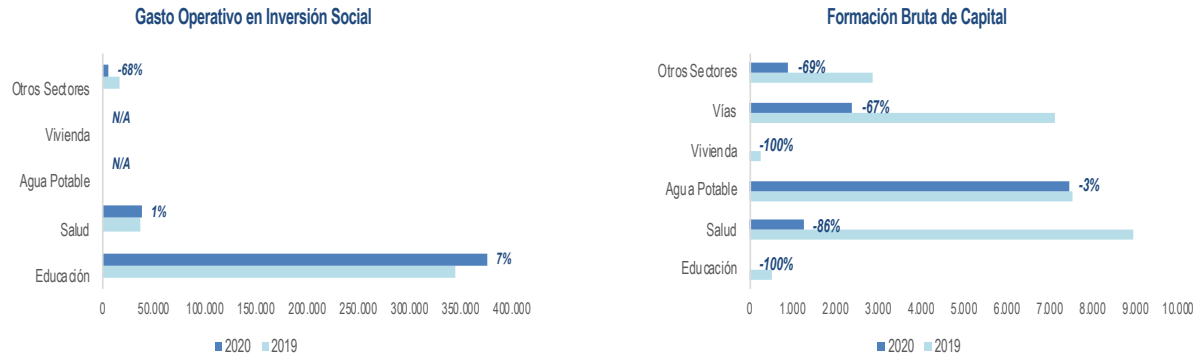
De la inversión total, 96% correspondió a gastos operativos en sectores sociales, crecieron 3% con relación a 2019 y se concentraron en educación. Por su parte, la formación bruta de capital se contrajo la mitad en términos reales frente a lo ejecutado en 2019, los sectores más impactados fueron infraestructura vial y mejoramiento de la infraestructura y equipos de la red pública hospitalaria.

Las fuentes diferentes al SGR con que se financió la inversión correspondieron 93% al Sistema General de Participaciones, 6% a otros recursos de destinación específica y 1% a ingresos corrientes de libre destinación.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, con cargo a recursos del SGR el Departamento reportó compromisos de gasto en el bienio 2019-2020 por $383.748 millones. Los gastos ejecutados con esta fuente se destinaron 100% en inversión.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Inversión	383.748	100%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**383.748**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, en la vigencia 2020 los gastos presentaron una leve reducción y se enfocaron en inversión, especialmente en los sectores de educación y salud. Los gastos de funcionamiento fueron racionalizados por cuenta de las medidas de la pandemia, con mayor impacto en los gastos generales y mesadas pensionales.

3. Deuda Pública

Durante 2020, con recursos diferentes al SGR, el Departamento atendió el servicio de la deuda financiera por $2.138 millones, de estos por amortizaciones fueron $1.845 millones y por intereses $293 millones.

La deuda se encuentra contratada con la Nación y se redujo 6%. De acuerdo con la información reportada por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el saldo por capital de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020 fue de $48.749 millones. Adicionalmente, se generaron intereses corrientes y de mora al finalizar la vigencia por $1.077 millones.

Por otro lado, en el marco del Decreto 678 de 2020, el Departamento adquirió un crédito de tesorería por $4.000 millones, el cual será cancelado en la vigencia 2021.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	0	4.000	8%	PESOS	DTF	0
Nación	51.055	48.749	92%	PESOS	IPC	0
Total Deuda Interna	51.055	52.749	100%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	51.055	52.749	100%			

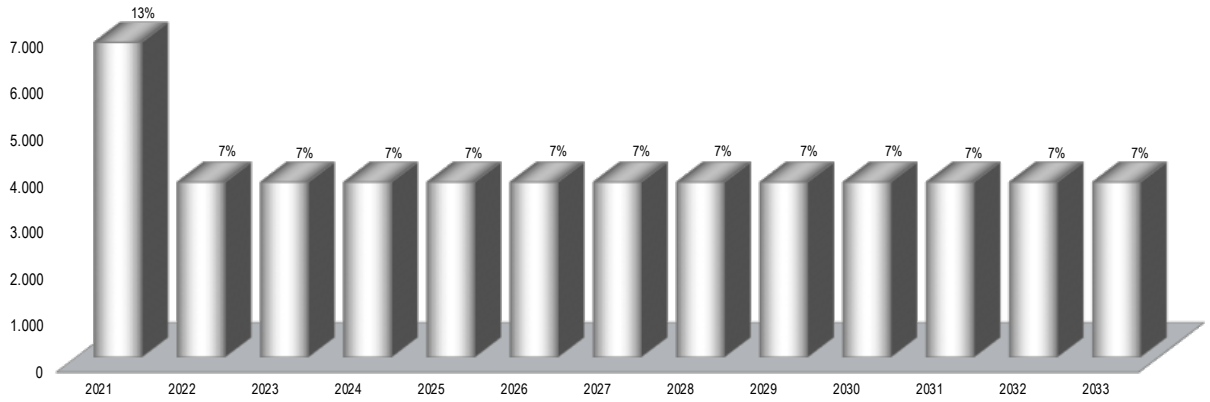
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda pública con la Nación fue reestructurada en 2010, estableciendo una tasa de interés del IPC. De los créditos, tres fueron destinados al fortalecimiento institucional y uno al pago de sobrecostos de educación.

Las rentas comprometidas para garantizar el servicio de la deuda fueron la sobretasa al ACPM y el impuesto a la cerveza. Sin embargo, debido a la reducción de estas rentas, el Departamento agravó la situación presentada desde la vigencia anterior con relación al cumplimiento del servicio de la deuda, por lo que se sugirió una nueva reestructuración para reducir el monto de las cuotas, sustituir garantías, ampliar el plazo etc., dado la evolución negativa de recaudo de las rentas pignoradas, no obstante, el Departamento no ha procedido a presentar la documentación requerida por la DGCPTN, por lo que está en riesgo de judicialización de la deuda.

Las amortizaciones de la deuda pública se extienden hasta 2033. El costo de la deuda es de IPC y el portafolio presenta una vida media de 13 años. El Departamento no cuenta actualmente con calificación de riesgo, la última calificación fue emitida en diciembre de 2014 por la firma BRC- Investor Services S.A., que en ese momento otorgó calificación de riesgo E.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 ($516.649 millones)[3] resultaron superiores a los compromisos de gasto ($495.294 millones)[4], así el Departamento cerró con superávit fiscal de $21.355 millones, debido en parte a la evolución de las transferencias y algunos recursos de capital y la desaceleración de la formación bruta de capital.

Teniendo en cuenta que la Entidad aumentó su endeudamiento neto con el sistema financiero en $2.155 millones y que incorporó en su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores por $33.464 millones, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $56.975 millones, mejorando los resultados en los balances corrientes y de capital.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-4.856	20.670
Resultado balance de capital	-29.163	684
Déficit o superávit fiscal	**-34.019**	**21.355**
Financiamiento	**48.997**	**35.620**
Endeudamiento neto	-1.136	2.155
Recursos del balance	50.133	33.464
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**14.978**	**56.975**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[3] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, venta de activos, ni desembolsos de crédito.
[4] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019, ejecutados durante 2020, ni las amortizaciones de deuda 2020.

El balance presupuestal fue 3,8 veces el obtenido en 2019, lo que sugiere una menor optimización del uso de los recursos por parte del Departamento. Ahora bien, llama la atención el monto de recursos del balance incorporados en 2020, ya que el ejercicio de la vigencia anterior generó recursos sin comprometer por $14.978 millones, por lo que es necesario que la Entidad Territorial verifique los estados de tesorería e identifique la diferencia.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR se observa que en el bienio 2019-2020 el Departamento contaba con $203.853 millones de regalías para nuevos compromisos de inversión.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[5]

La información financiera del Departamento de Chocó, con corte a diciembre 31 de 2020, mostró activos totales de $1,5 billones, decrecieron 1% con relación a la vigencia anterior. El 30% estuvo representado por efectivo, 29% por cuentas por cobrar, 29% por otros activos y 11% por bienes de uso y beneficio público y por propiedad, planta y equipo.

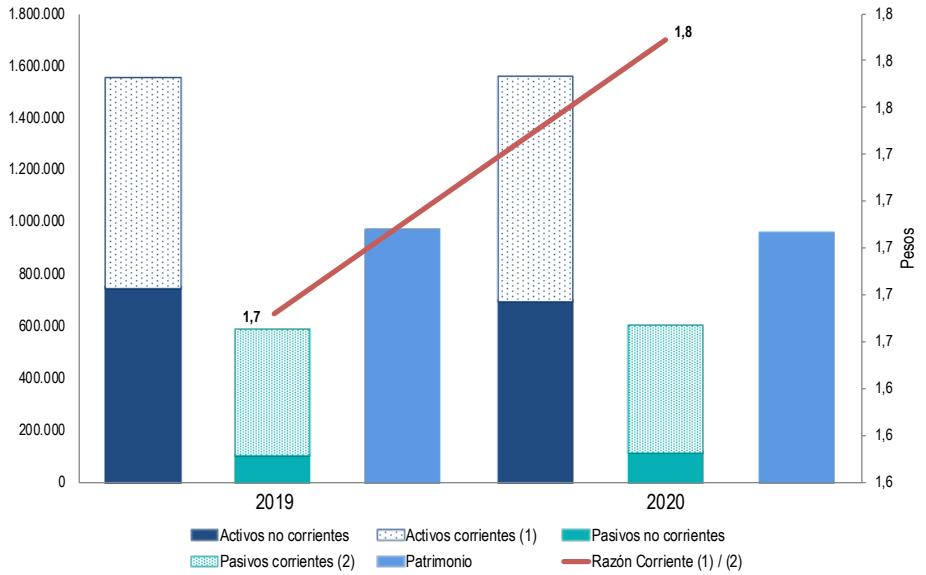
Con relación a 2019 cambió la estructura del activo, determinado, principalmente, por ajustes a las cuentas por cobrar, las que se redujeron 19%, como también por el aumento del plan de activos para beneficios posempleo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata, crecieron 6% y presentaron un saldo de $855.773 millones, equivalentes al 55% del total de los activos y conformados en mayor medida por efectivo y equivalente y cuentas por cobrar.

Los pasivos totales sumaron $594.428 millones, crecieron 1% real. El 59% del pasivo estuvo representado por cuentas por pagar, 29% por beneficios a empleados, 9% por préstamos por pagar, 2% por otros pasivos y 1% por provisiones.

El 74% del pasivo fue clasificado como corriente ($334.687 millones) y se contrajo 31%. No obstante, la composición del pasivo entre corriente y no corriente no es coherente, pues se clasificó como obligación de corto plazo el cálculo actuarial de las pensiones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

[5] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2019), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2019.

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 $1,8 de activos por cada peso de pasivo, por tanto, el Departamento contó con liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con el respaldo en activos corrientes. No obstante, considerando que la clasificación del cálculo actuarial de las pensiones no se efectuó conforme la naturaleza de este tipo de pasivo (largo plazo), el nivel de liquidez subiría a 39%.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[6] se estimó en $330.170 millones, continuó en ascenso frente al calculado en 2019. Se concentró en transferencias por pagar y adquisición de bienes y servicios.

En resumen, con base en la información reportada en los estados contables, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento tendió a mantenerse estable. Aun se presentan ciertas inconsistencias en las cifras que ponen en duda el real estado patrimonial del Departamento, en especial por el registro de la exigibilidad del cálculo actuarial de pensiones.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

De acuerdo con la información reportada en el FUT, el análisis de liquidez y solvencia muestra que al finalizar la vigencia 2020 el Departamento contó con disponibilidades por $144.934 millones, provisionadas en caja, bancos y encargos fiduciarios. El 55% de estos recursos correspondió a otros recursos de destinación específica, 44% al Sistema General de Participaciones – SGP y 1% a ingresos corrientes de libre destinación.

Sobre dichas disponibilidades recayeron obligaciones por $18.453 millones, compuestas 93% por cuentas por pagar, 5% por reservas presupuestales y 2% por otras exigibilidades.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**1.325**	**0**	**1.325**
De destinación específica	**143.608**	**18.453**	**125.156**
SGP	63.973	18.453	45.520
SGP Educación	19.756	18.453	1.304
SGP Salud	44.217	0	44.217
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	79.635	0	79.635
TOTAL	**144.934**	**18.453**	**126.481**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La liquidez neta generada al cierre 2020 sumó $126.481 millones, sin embargo, se observó que solo se reportaron exigibilidades a cargo del SGP Educación y que el excedente supera en $69.506 millones al obtenido en el resultado presupuestal.

Lo anterior podría sugerir falencias en el reporte efectuado a la categoría FUT de cierre fiscal, toda vez que, con la información presupuestal reportada en ingresos y gastos de las demás categorías, las reservas se calcularon en $16.686 millones y las cuentas por pagar en $30.615 millones.

Así, persisten las debilidades en la generación y reporte de información financiera y presupuestal, como también la falta de consolidación e integración entre áreas.

[6] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la regulación relacionada con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[7], a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estas (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ El total del saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020 ($52.749 millones) está garantizado con recursos diferentes del SGR.
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente por $6.765 millones y pago de intereses por $2.345 millones estimados por el Departamento[8] para la vigencia 2021, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.
- ✓ No existen compromisos de gasto de 2021 contraídos mediante vigencias futuras[9].
- ✓ No se contempla la suscripción de nuevos contratos de empréstito, ni nuevos desembolsos.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 38%, conservando su capacidad autónoma de endeudamiento.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	121.917	63.466
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	121.917	63.466
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	72.522	40.537
3. Gastos recurrentes		4.776
4. Ahorro operacional (1-2-3)	49.395	18.154
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	45.985	376.154
5.1 Total saldo de la deuda	52.749	52.749
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	6.765	6.765
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		330.170
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	2.345	2.345
6.1 Total de intereses de la deuda	2.345	2.345
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	13%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	38%	593%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago sugiere un incremento en los indicadores de solvencia y sostenibilidad. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con

[7] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013.
[8] Para el cálculo de los indicadores de Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1 de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.
[9] Este supuesto se fundamenta en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la Entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos propios y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación[10].

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

El ahorro primario resultó positivo en $55.113 millones. Con este balance la deuda pública sería sostenible, pues cubre 6 veces el valor del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) proyectado para 2021 con recursos distintos al SGR.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Por clasificarse en la categoría cuarta, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 617 de 2000, el Departamento debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento en máximo el 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Durante la vigencia 2020 el Departamento registró un indicador de 106%.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	41.112	37.701	-10%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	43.493	39.905	-10%
3. Relación GF/ICLD	106%	106%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**36%**	**36%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 20201, los 36 puntos adicionales al límite están excepcionados, debido a que los ingresos corrientes de libre destinación presentaron disminución real de 10% por los efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, así como sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, en la misma proporción.

Adicional a lo anterior, el Departamento no contó con recursos de desahorro del FONPET para el pago de las mesadas corrientes, lo que ejerció mayor presión sobre los ICLD.

Por su parte, en los gastos de la Asamblea, en concordancia con los límites establecidos en la Ley 1871 de 2017, se observó que, si bien la remuneración de diputados se ajustó al límite legal, el aporte adicional para gastos generales (25% de la remuneración) excedió el máximo establecido en la Ley 617 de 2000.

[10] Como se indicó en el capítulo IV numeral 2 el pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 14
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.915**	**2.929**
Remuneración diputados	1.095	1.250
Gastos diferentes a la remuneración	1.261	1.110
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	560	568
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**-217**	**-140**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**933**	**763**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con relación a los gastos autorizados para la Contraloría departamental, establecidos por la Ley 1416 de 2010, se observó que sobrepasaron el límite legal, a pesar de haber decrecido 4% frente a 2019, el desempeño de los ingresos corrientes de libre destinación fue determinante para establecer el límite. Sin perjuicio de lo anterior, el cumplimiento también estaría excepcionado por el Decreto No.678 de 2020.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.978	1.930
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.521	1.395
3. Diferencia	**457**	**535**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal del Departamento registró transferencias realizadas por concepto de aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales – FONPET por $2.673 millones. De acuerdo con el límite legal debieron corresponder a $1.827 millones.

Adicionalmente, en el marco del Decreto No.678 de 2020, el Departamento reorientó para el pago de funcionamiento y atención de la emergencia sanitaria $2.558 millones, correspondiente a los aportes periódicos del porcentaje de ICLD y de impuesto de registro.

Es importante indicar que el Departamento suscribió un acuerdo de pago con la DRESS para sanear el pasivo por aportes FONPET causada entre las vigencias 2004 a 2019 por valor de $5.821 millones, con un plazo de 4 años. Conforme la información certificada por el Departamento, durante 2020 se efectuó el pago de $1.656 millones y en 2021 ha efectuado el pago de dos cuotas por valor de $691 millones, dando cumplimiento al acuerdo de pago.

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET
valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	690	2.673
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	913	1.827
2.1. 10% de ICLD	857	4.058
2.2. 20% de registro	56	327
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	2.558
2.5.1. 10% de ICLD	0	2.367
2.5.2. 20% de registro	0	191
3. Diferencia	**-223**	**846**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Por cuenta de la reducción de los ICLD y la sobretasa a ACPM, continuó el incumplimiento del servicio de la deuda con la Nación, por lo que se encuentra en riesgo de judicialización.

Por otro lado, a través del Decreto No.152 de junio de 2020, el Departamento adoptó las medidas financieras y presupuestales contenidas en el Decreto Legislativo No.678 del 20 de mayo de 2020, mediante las cuales reorientó rentas de destinación específica para atender el gasto de funcionamiento, entre ellas las estampillas procultura y prodesarrollo, la contribución del 5% sobre contratos de obra y las multas y servicios de tránsito.

Para 2020 representaron un riesgo los efectos de la pandemia Covid-19, a pesar del levantamiento de las medidas de cuarentena y las restrictivas en los sectores productivos y económicos, especialmente por la acumulación de pasivos y el estancamiento de los proyectos de inversión. En este contexto, es probable también que la producción interna departamental nuevamente retroceda, y pierda la reactivación obtenida en 2019.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En 2020 el Departamento continuó ejecutando reservas presupuestales. Durante la vigencia ejecutó 37% las reservas establecidas, en consecuencia, el porcentaje restante, de acuerdo con la normatividad vigente, deberá tratarse como una cancelación de reservas.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	12.397	12.373
(-) Ejecutadas por funcionamiento	342	91
(-) Ejecutadas por inversión	3.635	4.542
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**8.421**	**7.740**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con la información reportada en la categoría de Cierre Fiscal del FUT, se constituyeron reservas presupuestales a ejecutarse en la vigencia 2021 por $973 millones.

De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003 y el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

Ahora bien, cabe resaltar que, conforme las normas presupuestales, las reservas fenecen si no se ejecutan durante el año de su vigencia. Por tanto, si al cierre de la vigencia 2020 las reservas presupuestales constituidas al finalizar 2019 no fueron ejecutadas, dada la existencia jurídica de los compromisos y de los recursos para su financiación, es ineludible su incorporación en el presupuesto de la vigencia 2021, manteniendo el mismo objeto de gasto de su origen y sus fuentes de financiación como ingresos de capital.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la información contable, a 31 de diciembre de 2020 el cálculo actuarial del pasivo pensional sumó $143.665 millones. La reserva correspondiente al Plan de Activos para Beneficios a Empleados y Posempleo sumó en $84.230 millones.

Es pertinente mantener actualizada la información de los estados contables, con base en la normatividad y los instructivos emitidos por la Contaduría General de la Nación, y en la información del cálculo actuarial suministrada en PASIVOCOL por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El sector descentralizado del Departamento no reportó información financiera ni presupuestal al CHIP, por tanto, no fue posible el análisis fiscal del sector.

Esta situación constituye uno de los riesgos más relevantes a los que está expuesta la Entidad Territorial, ya que las obligaciones insolutas a cargo de la liquidación de DASALUD ascienden a $36.630 millones y contingencias judiciales a $10 mil millones, por otro lado, se desconoce el estado de liquidación de la Licorera y los pasivos contingentes que podrían estar en cabeza del sector central.

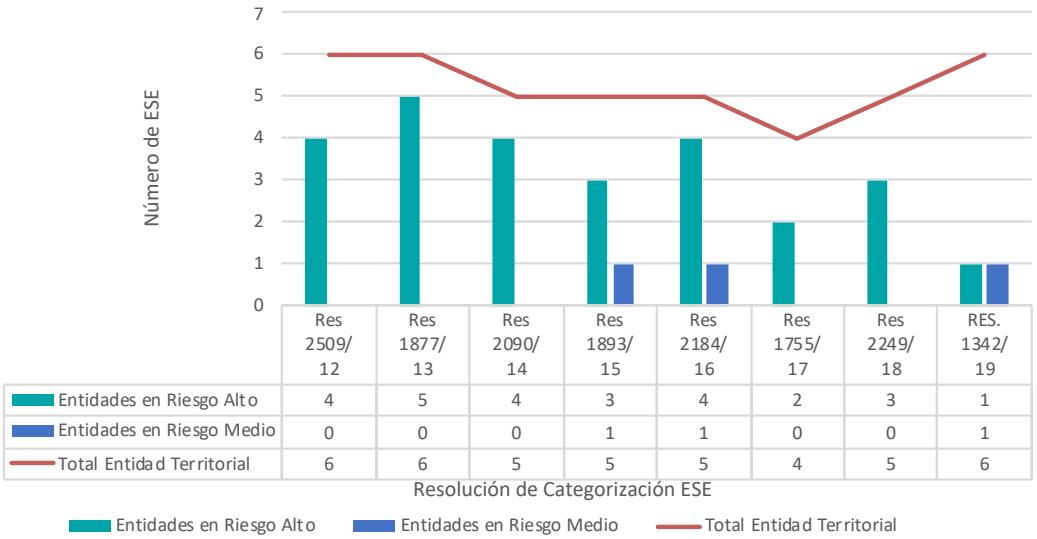
4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Departamento del Chocó cuenta con una red pública hospitalaria conformada por 6 ESE, 1 de carácter departamental y 5 de carácter de municipal. De éstas, 1 es de II nivel de complejidad, el Hospital Departamental San Francisco de Asís, y el resto de I nivel de complejidad. El Municipio de Quibdó cuenta con 2 ESE, 1 de I nivel y 1 de II nivel de complejidad y los Municipios de Condoto, El Carmen de Atrato, Itsmina y Tadó cuentan, cada uno, con una ESE de orden municipal de primer nivel de complejidad.

Con base en la información SIHO, la situación financiera consolidada de las ESE a diciembre de 2020 continuó la tendencia deficitaria mostrada en sus balances en vigencias anteriores, aunque en menor proporción. El consolidado sumó $15.394 millones, 47% inferior al obtenido en 2019. El Hospital San Francisco de Asís concentró el 59% del déficit obtenido en conjunto por la Red. La cartera de la Red ascendió a $20.904 millones, equivalentes a la tercera parte de los ingresos efectivos, se redujo 35% en comparación a 2019. El pasivo acumulado continuó en ascenso, al finalizar 2020 sumó $51.890 millones, 16% superior al calculado en 2019.

Frente al riesgo de las ESE, 3 se encuentran en programa de saneamiento fiscal y financiero – PSFF. Según la Resolución No.1342 de 2019, estaba en riesgo medio la ESE San Francisco de Asís y en alto el Hospital San José de Condoto. Al cierre de 2020 se encontraban viabilizados y en ejecución los PSFF presentados por las ESE Eduardo Santos de Itsmina, San José de Tadó e Ismael Roldán Valencia de Quibdó y en proceso de viabilización el del Hospital de San José de Condoto.

Gráfico 4
ESE CATEGORIZADAS EN RIESGO MEDIO Y ALTO



Fuente: Resoluciones de Categorización del Ministerio de Salud y Protección Social

5. Pasivos Contingentes

Para la vigencia 2020, el Departamento reportó la existencia de 699 procesos activos con pretensiones por $550.293 millones. Por tipo de proceso el 55% correspondió a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, 21% a acciones de tutela, 9% a otros procesos, 8% a reparaciones directas, 4% ordinarios laborales y 3% a cobros coactivos.

Tabla 18
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos	Valor Total de las Pretensiones	% Participación en Total de las Demandas
Acción de Grupo	16	7.702	1%
Acción de Cumplimiento	1	0	0%
Acción Popular	9	2	0%
Acción de Tutela	145	681	0%
Acción de Simple Nulidad	1	0	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	385	5.896	1%
Acción Contractual	9	1.056	0%
Acción de Reparación Directa	55	21.504	4%
Acción de Lesividad	0	0	0%
Ejecutivo Contractual	16	1.135	0%
Ejecutivo Singular	1	166	0%
Ordinario Laboral	25	2.694	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	18	500.500	91%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	2	5.400	1%
Otros	16	3.558	1%
TOTAL	**699**	**550.293**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Respecto al registro contable de los pasivos contingentes, la contabilidad todavía arrastra en la subcuenta de provisiones para contingencias un saldo por $3.521 millones y en cuentas de orden $12.180 millones, los cuales no han sido objeto de modificación y/o actualización.

La situación judicial sigue representando uno de los mayores riesgos financieros, sin embargo, se considera un avance el levantamiento e inventario de la información de las demandas que cursan en contra, pero es necesario determinar la probabilidad de fallos y determinar el impacto que estas contingencias judiciales tienen sobre las finanzas del Departamento.

La administración debe avanzar en la actualización del riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles, como también efectuar los debidos registros contables y provisiones en el fondo de contingencias regulado por la Ley 1955 de 2019.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

6.1 Sector Educación

El Departamento de Chocó fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no fue priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

6.2 Sector Salud

El Departamento fue monitoreado por el Ministerio de Salud y Protección Social por incurrir en eventos de riesgo que trata el Decreto 028, en especial frente a la gestión en prestación de servicios, administración y procesos del Fondo Local de Salud, en consecuencia, se adoptó en el Departamento la medida preventiva de Plan de Desempeño, que inició en octubre de 2017 por un término de 12 meses. Sin embargo, en este término no logró el cumplimiento del total de actividades y continuó con la problemática asociada a los eventos de riesgos, por lo que fue objeto de reformulación y extensión por otros 12 meses.

Durante la vigencia 2020 la medida no fue objeto de seguimiento dadas las disposiciones emitidas por la Resolución No.0967 de 2020 con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria expedida por el Gobierno Nacional, términos que fueron reactivados en febrero de 2021 mediante acto administrativo No. 0301 de 2021. Actualmente la medida está siendo objeto de evaluación para determinar conducta de acuerdo sus resultados.

El Departamento de Chocó no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020 los ingresos del Departamento reaccionaron positivamente, por cuenta del desempeño de las transferencias de la Nación y los ingresos de capital. Sin embargo, a raíz de los efectos de la pandemia y de la estructuración del Plan de Desarrollo Departamental la inversión se desaceleró, por lo que la Entidad cerró con superávit fiscal y presupuestal. El monto de recursos sin comprometer al cierre de la vigencia fue mayor al registrado en 2019, por lo que se requiere optimizar el uso de los recursos y reactivar los proyectos de inversión social, especialmente los que se encuentran atrasados.

El Departamento sobrellevó en 2020 la desfinanciación de su gasto de funcionamiento y del servicio de deuda, ya que sus ICLD cayeron por efecto de la pandemia Covid-19. Si bien el Departamento restringió parte de sus gastos generales, esta medida no fue suficiente para generar la capacidad de atender los gastos prioritarios, como la atención de las mesadas pensionales y la nómina de la Entidad, ya que, además, tuvo dificultades para acceder a recursos FONPET.

Si bien el Departamento se encuentra exento del cumplimiento de los límites de gasto, conforme el Decreto No.678 de 2020, preocupa el alto nivel del indicador y la probable acumulación de pasivos. En este caso urge adoptar de medidas de contención

del gasto de funcionamiento y recuperación de los ICLD, con el fin de que la inversión no siga viéndose afectada por cuenta de la reorientación de rentas para pago de funcionamiento.

La deuda pública con la Nación decreció 6% real frente a 2019 y se obtuvo un crédito de tesorería por $4.000 millones el cual será cancelado en 2021, conforme lo dispuesto en el Decreto No.678 de 2020. El Departamento presentó dificultades para cumplir el pago de las cuotas trimestrales pactadas, debido al descenso de las rentas pignoradas para su atención, por lo que se encuentra en riesgo de judicialización. Actualmente el Departamento no cuenta con calificación de riesgo.

El Departamento conservó su capacidad legal de endeudamiento y generó superávit primario para cubrir el servicio de la deuda de la actual vigencia. No obstante, al efectuar el análisis de su capacidad real de pago, se reveló el repunte de sus pasivos no financieros de vigencias anteriores, situación que ha sido recurrente.

Con la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social - DRESS se suscribió un acuerdo de pago de la deuda por aportes FONPET causada entre las vigencias 2004 a 2018, reestructurando $5.821 millones en un plazo de 4 años, el cual se ha venido cumpliendo. Esto le permitirá al Departamento contar con desahorro del FONPET para financiar sus mesadas pensionales y aliviar la carga en los ingresos propios afectados por la pandemia.

Se requiere contar con la información actualizada de las demandas judiciales en contra, con el fin de estructurar una adecuada estrategia de defensa judicial y la cuantificación de los pasivos exigibles. Se recomienda hacer seguimiento a la defensa técnica de cada uno de ellos, efectuar un análisis de las cuantías y pretensiones y crear el fondo de contingencias para provisionar los recursos para la atención de sentencias.

Se insiste en efectuar un análisis fiscal al sector descentralizado y un seguimiento a los procesos de liquidación de la Licorera y de DASALUD. Conforme lo establecido en la Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, las entidades descentralizadas deben ser financieramente autosuficientes.
El Plan de Desempeño del Sector Salud se encuentra en la última etapa de ejecución y de evaluación final. Es importante seguir las recomendaciones en cada uno de los componentes y así evitar que nuevamente se incurra en eventos de riesgo, conforme el Decreto 028 de 2008.

Conforme la última información del DANE, la economía departamental repuntó en 2019 gracias a la reactivación de la explotación de minas y canteras, no obstante, sus tasas de desempleo y de pobreza continuaron afectando la economía regional. La coyuntura de la crisis sanitaria que restringió la actividad económica durante 2020 afectó la generación de recursos propios y la inversión social.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**516.649**
INGRESOS CORRIENTES	**497.590**
Tributarios	65.678
No Tributarios	3.132
Transferencias	428.781
GASTOS (sin financiación)	**495.294**
GASTOS CORRIENTES	**476.920**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	48.085
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	9.822
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	23
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	418.697
Intereses y Comisiones de la Deuda	293
BALANCE CORRIENTE	**20.670**
INGRESOS DE CAPITAL	**19.059**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**18.374**
BALANCE DE CAPITAL	**684**
BALANCE TOTAL	**21.355**
FINANCIACIÓN	**35.620**
Endeudamiento Neto	**2.155**
Desembolsos	4.000
Amortizaciones	1.845
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	33.464
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	554.113
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	497.139
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**56.975**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	12.373
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	4.633
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**7.740**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- en el Censo Nacional de Población y Vivienda, en 2020 el departamento de Córdoba tenía una población de 1,82 millones de habitantes, equivalente al 3,6% del total nacional; el 52% se ubicaban en áreas de cabeceras municipales y el restante 48% en centros poblados o rural disperso. La distribución demográfica en el departamento muestra que el 61% de la población se encuentra dentro del rango etario de 15 a 60 años, mientras aquellos mayores a los mayores a 61 años corresponden al 12%.

El PIB departamental en la vigencia 2019 ascendió a $18.294 millones (1,7% del total nacional), mostrando un aumento en términos nominales de 9% con relación a 2018. Los sectores económicos más representativos en el departamento están vinculados al comercio, agricultura, ganadería, educación y actividades de atención de la salud humana[1], los cuales, en conjunto, representan aproximadamente el 35% de la actividad económica.

El PIB per cápita en 2019 fue de $10.1 millones, registrando un crecimiento de 7,5% con respecto al año anterior. En términos de empleo, el departamento presentó una tasa de desempleo de 10,4%, valor superior en 0.8pp con relación a 2018 en un contexto de mayor población en edad de trabajar; el nivel de ocupación por genero mantiene una brecha de aproximadamente de 20pp entre hombres y mujeres. Montería, capital y principal centro económico del departamento, registró una variación del nivel de precios en 2019 de 3,99%, crecimiento superior al total nacional (3,8), siendo los sectores de alimentos y educación los que jalonaron este comportamiento al alza.

En términos socioeconómicos, según el DANE, el departamento de Córdoba presentaba un 35,08% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, siendo el componente de vivienda el de mayor rezago; adicionalmente,11,4% de los habitantes se encuentra en condiciones de miseria. El Índice de Pobreza Multidimensional se ubicó en 34,7%, cifra superior en 0.3pp con relación a 2018, y donde el indicador de trabajo informal tuvo la mayor representatividad. Finalmente, el coeficiente Gini paso de 0,468 a 0,477 (menor al 0,51 del país), resultado que muestra un retroceso en la igualdad del ingreso en el departamento.

Al cierre de la vigencia 2020, la gobernación de Córdoba obtuvo, de parte de Value & Risk Rating, una calificación de riesgo de BB con perspectiva estable, lo anterior en un contexto donde la administración central buscaba la aprobación de un crédito orientado a la reactivación económica del departamento.

Por otro lado, el departamento se encuentra ejecutando un Acuerdo de Restructuración de Pasivos -ARP- en el marco de la Ley 550 de 1999 desde el mes de noviembre de 2009, en el cual negoció pasivos cercanos a los $544 mil millones (constituidos principalmente por obligaciones con entidades públicas y de seguridad social) y acreencias contingentes por $99 mil millones con escenario financiero de ejecución hasta 2026. Desde 2013 hasta 2015 estuvo cobijado por medida preventiva (Plan de Desempeño) en educación, sin embargo, nuevamente por inconsistencias en contratación y prestación del servicio, el departamento se encuentra dentro de un plan de desempeño del mismo sector. Adicionalmente, la gobernación se encuentra inmersa en una medida preventiva de suspensión de giros en el sector salud desde 2016.

La Dirección de Apoyo Fiscal, en su análisis de la vigencia 2019, señalo en su momento que el departamento de Córdoba había registrado un crecimiento de los ingresos totales como consecuencia de mayores transferencias -aumentando su dependencia sobre estos recursos- e ingresos de capital, estos últimos influenciados por desembolsos de crédito y el aumento de los recursos de balance. No obstante, los ingresos tributarios presentaron un descenso en términos reales, donde se destaca la caída del recaudo de estampillas e impuconsumos (especialmente cigarrillos).

[1] Este análisis se realizó con base en la información reportada por el DANE en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales

De manera homogénea, los compromisos de gasto del departamento aumentaron gracias al dinamismo en la inversión, siendo el sector vías el de mayor crecimiento, seguido de Otros (específicamente transporte y atención a grupos vulnerables). Por tipo de inversión, el gasto operativo en inversión social se concentró en los sectores educación y salud (financiados principalmente con recursos del SGP), mientras la Formación Bruta de Capital lo hizo en el sector vías y Agua Potable. Los compromisos de gasto con destino de funcionamiento y servicio de la deuda cayeron en ambos casos; en el caso del primero, como consecuencia de las menores transferencias a la Universidad de Córdoba, y en el segundo, a causa del menor pago de amortizaciones.

Bajo este escenario, la entidad presentó un balance fiscal deficitario para el año 2019, asociado principalmente al superávit corriente que no alcanzó a compensar el balance negativo de la cuenta de capital. Al incluir en el análisis los recursos del balance, la entidad logró consolidar un resultado presupuestal superavitario.

Bajo el escenario del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, la gobernación cumplió con los compromisos de pago de acuerdo con el escenario financiero. No obstante, la existencia de obligaciones de pago post acuerdo sin cancelar se ha convertido en un factor de riesgo tanto para la estabilidad del Acuerdo como para la solvencia financiera del departamento. En este contexto, es importante que la administración trabaje en la ejecución de pago frente a estas obligaciones vencidas, esto con el objetivo de evitar la aplicación de causales de incumplimiento definidas en el ARP.

En materia de administración de riesgos, los mayores retos están definidos sobre la necesidad de fortalecer los ingresos de recaudo propio (especialmente tributarios), permitiendo reducir la dependencia de las transferencias; mejorar la ejecución de reservas presupuestales; mejorar la defensa jurídica ante las elevadas pretensiones por demandas judiciales que mantiene el departamento y también el Hospital San Jerónimo; gestionar la depuración de las acreencias contingentes del ARP.

La pandemia del Covid-19 modificó la ruta de trabajo del plan de desarrollo departamental teniendo en cuenta las necesidades que surgieron en materia de salud, apoyo asistencial y reactivación en un contexto donde todas actividades económicas se contrajeron como consecuencia de las medidas de confinamiento y restricción de movilidad implementadas por el gobierno nacional y territorial. Sin duda, los principales retos se derivan de fortalecer la actividad económica de la región en aras de consolidar una senda de reactivación y recuperación orientada a fortalecer los indicadores socioeconómicos, especialmente en materia de empleo.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Sector Central

En 2020 el departamento de Córdoba presentó una estructura organizacional y administrativa conformada por el despacho del gobernador y por trece secretarías (General, Gestión Administrativa, Interior y Participación Ciudadana, Infraestructura, Hacienda, Salud, Mujer y Desarrollo Social, Juventud, Cultura, Educación, Tránsito y Desarrollo Económico y Agroindustrial, Competitividad y Cooperación internacional) y la dependencia del Departamento Administrativo de Planeación. Al Despacho del Gobernador estaban adscritas tres oficinas (Asesora Jurídica, Control Interno, Control Interno Disciplinario).

La planta de personal del departamento se estructuró con 385 cargos, evidenciando por segundo consecutivo, una caída superior al 40%, teniendo en cuenta que en 2019 la gobernación tenía 666 empleados. De acuerdo con el tipo de vinculación el mayor número de cargos fueron de carrera administrativa (83%), seguido por los de libre nombramiento (16%), y entre planta temporal y de periodo (2%); por el tipo de funciones la mayor participación la tuvieron los cargos del nivel profesional (46%), técnico y asistencial (cada uno con 20%), directivo (12%) y asesor (3%).

El costo total de la planta fue de $29.631 millones, concentrando en mayor medida en el despacho y secretarias (63%), seguido de las secretarias del sector salud y educación (14% cada uno) y organismos de control (9%). Por otro lado, la planta docente del sector educación estuvo conformada por 10.952 personas, donde el 90% corresponde a planta docente, 5% administrativo y 5% directivo docente; el costo de este sector ascendió a $572.438 millones (38% superior a 2019)[2].

[2] Información reportada por la entidad a la Contraloría General de la República (CGR) en el formulario “Cargos y Costos de la Planta de Personal”.

Sector Descentralizado

El sector descentralizado (EDS) del Departamento de Córdoba se encuentra conformado por 6 entidades, de las cuales 5 son catalogadas como empresas y 1 como establecimiento público; así mismo, 4 de las EDS están vinculadas al sector salud, otra al sector agua potable y la última al sector deporte (Tabla 1):

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DE CORDOBA S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL SAN DIEGO -CERETE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -LORICA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JERONIMO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE CORDOBA - INDEPORTES CORDOBA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

El departamento de Córdoba, al cierre de la vigencia 2020, recaudó ingresos diferentes al Sistema General de Regalías -SGR- por $1.33 billones (97% del presupuesto definitivo), resultado semejante en términos reales con relación a 2019. El 87% de los ingresos correspondió a recaudos de la vigencia, mientras el restante 13% a disponibilidades de caja de vigencias anteriores que no han completado el proceso presupuestal (recursos del balance), en este último caso, evidenciando las dificultades de la administración central para superar la etapa de ejecución de sus recursos.

En un contexto de pandemia, se destaca la estabilización en términos reales de los ingresos del departamento, cuyo resultado se deriva de dos circunstancias paralelas: por un lado, los mayores recursos por transferencias (5%) que compensaron la caída del recaudo propio; por otro lado, el crecimiento de los recursos de balance (7%) ayudó a compensar la ausencia de nuevos desembolsos de crédito (Tabla 2).

Los ingresos por concepto de transferencias (tanto para funcionamiento como inversión) aumentaron al cierre de 2020. Dos factores explicaron este comportamiento: el mayor flujo de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), en especial del sector educativo para prestación de servicio (5%), y el incremento de otras transferencias nacionales para inversión en salud (fundamentalmente para Régimen Subsidiado) y aquellas originadas en la sobretasa al ACPM, teniendo en cuenta que el Decreto 678 de 2020 estableció que, a partir del periodo gravable junio de 2020 hasta diciembre de 2021, el 100% de dichos recursos se transfiriera a los Departamentos y al Distrito Capital; situación que evitó un descenso en este recaudo.

Los ingresos de capital cayeron en la vigencia 2020 esencialmente por la ausencia de nuevos desembolsos de crédito, lo cual contrasta con 2019 cuando el departamento obtuvo $30.000 millones; adicionalmente, Otros mostró un descenso de 3% real derivado del menor desahorro FONPET (12%), el cual no fue compensado con los mayores recursos de cofinanciación (81%). Pese a lo anterior, como se señaló previamente, se destaca el crecimiento de las disponibilidades ante el mayor superávit de la vigencia anterior, específicamente con recursos de forzosa inversión con destinación especifica (principalmente diferentes a SGP).

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	216.230	191.923	-13%	16%	14%
Transferencias	830.282	887.520	5%	63%	66%
Ingresos de capital	275.323	257.972	-8%	21%	19%
Desembolsos del crédito	30.000	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	157.911	171.264	7%	12%	13%
Otros[1]	87.412	86.708	-2%	7%	6%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.321.834**	**1.337.415**	**0%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Derivado de los efectos de la pandemia del Covid-19 y las distintas medidas de confinamiento que conllevaron a la contracción de la actividad económica, el recaudo tributario del departamento de Córdoba cayó 12% en términos reales, donde a excepción de Otros, todos los principales tributos del departamento exhibieron disminuciones en su recaudo, siendo las de estampillas (26%), registro y anotación (20%) y sobretasa a la gasolina (19%) las más significativas.

Los impuestos al consumo cayeron 10% real en la vigencia 2020 (representaron el 53% de reducción de los ingresos tributarios), donde el menor recaudo por concepto tanto de cerveza (14%) como de licores (7%) explicaron este resultado a la baja; el cierre de bares y discotecas, cancelación de eventos públicos y las restricciones a la venta de consumo de licor (Ley seca) derivaron en la contracción de este tipo de impuestos. En contraste, cigarrillos y tabaco creció 2% en términos reales como consecuencia de las políticas anticontrabando enmarcadas en el Plan de Desarrollo 2020-2023 y que están orientadas al fortalecimiento del control de la evasión del impuesto y el contrabando en el Departamento; estas medidas se han consolidado en conjunto con la Federación Nacional de Departamentos (Tabla 3).

La dinámica del mercado automotor de la región se vio frenada como consecuencia de las restricciones de movilidad en el país, circunstancia que conllevó a la reducción del número de matrículas nuevas durante 2020[3] y consecuentemente en el recaudo de impuesto vehicular. Adicionalmente, dichas restricciones también incidieron directamente sobre el consumo de combustible en el país, hecho que impactó directamente el recaudo de sobretasa a la gasolina.

El aumento presentado de Otros se deriva esencialmente del mayor recaudo de contribución sobre contratos de obra pública, esto dadas las políticas reactivación en materia económica y empleo implementadas por la gobernación a lo largo del último trimestre de 2020.

[3] Ver *Boletín Económico Regional IV trimestre, Costa Caribe*. Banco de la República. Pg. 11

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	132.358	120.925	-10%	64%	65%
Cerveza	80.705	70.793	-14%	39%	38%
Licores	36.697	34.627	-7%	18%	19%
Cigarrillos y tabaco	14.956	15.505	2%	7%	8%
Registro y anotación	16.512	13.473	-20%	8%	7%
Vehículos automotores	18.504	16.101	-14%	9%	9%
Estampillas	13.443	10.082	-26%	6%	5%
Sobretasa a la gasolina	14.647	12.111	-19%	7%	6%
Otros impuestos	12.683	13.823	7%	6%	7%
TOTAL	**208.149**	**186.515**	**-12%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La estructura de ingresos tributarios del departamento permite evidenciar que, en contraste con la vigencia 2019, los impoconsumos aumentaron su representatividad, lo anterior en detrimento de los demás tributos que se vieron afectados por los efectos derivados del Covid-19. En este sentido, los impoconsumo representaron el 65%, seguido de vehículos automotores con 9%, registro y anotación y Otros con 7%, sobretasa a la gasolina y estampillas con 6% y 5%, respectivamente.

Por otro lado, el departamento contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2019-2020 por $426.387 millones, de los cuales 26% corresponden al Fondo de Compensación Regional; 25% son de asignaciones directas y compensaciones; 23% al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; 18% al Fondo de Desarrollo regional y 8% a Recursos para la paz (Tabla 4).

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	426.387	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.357	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	105.993	25%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	99.552	23%
Fondo de Desarrollo Regional	74.956	18%
Recursos para la Paz	35.313	8%
Fondo de Compensación Regional	109.216	26%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**426.387**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda y Contraloría General de la Nación

En líneas generales, el departamento de Córdoba, en un contexto de pandemia, presentó estabilidad en sus ingresos; los mayores recursos por transferencias permitieron compensar la caída del recaudo propio (tributarios y no tributarios); así mismo, ante los menores recursos del crédito, el aumento de los recursos del balance ayudó a reducir el impacto evidenciado en los ingresos de capital. No obstante, persiste el reto por parte de la administración central, de mejorar los mecanismos para la ejecución de recursos, esto en un contexto de reactivación económica y de mayores necesidades en materia de asistencia social y económica.

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020, la gobernación realizó compromisos de gasto con fuentes distintas al SGR, por valor de $1.12 billones, resultado inferior 4% en términos reales con relación a 2019. Los menores gastos orientados al pago de servicio de la deuda y para funcionamiento, al mostrar variaciones de doble digito, jalonaron este resultado a la baja (Tabla 5).

Para la vigencia de estudio, el servicio de la deuda cayó 42% gracias a las políticas orientadas a reducir la presión en materia de gasto por este concepto. En este sentido, ante los efectos sobre los ingresos de recaudo propio derivados de la pandemia del Covid-19, la secretaria de hacienda de la gobernación de Córdoba optó por renegociar las condiciones de los créditos vigentes con la banca comercial con el objetivo de reducir el gasto asociado a este tipo de obligaciones; así, el pago de amortizaciones e intereses cayó 37% y 27%, respectivamente. Complementariamente, el pago de bonos pensionales y cuotas partes de bono pensional evidenció una reducción del 62% con respecto a lo registrado en 2019[4], hecho que está asociado con el cobro tardío hecho por parte de Colpensiones, el cual no alcanzo a ser tramitado para su pago en la vigencia 2020.

En la misma línea, con el objetivo de reducir presiones de gasto, la gobernación también redujo 10% real sus gastos de funcionamiento, donde los gastos generales cayeron de manera más significativa (42%), seguidos de transferencias -principalmente a FONPET y establecimientos públicos- (12%) y en menor medida, gastos de personal (1%).

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	116.399	106.810	-10%	10%	9%
Inversión	1.022.449	1.008.560	-3%	88%	89%
Servicio de la deuda	23.066	13.483	-42%	2%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.161.914**	**1.128.854**	**-4%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El analizar los gastos de funcionamiento de la administración central -sin incluir los sectores educación y salud-, al finalizar 2020 registraron una caída de 11% real, resultado derivado de la caída de todos los rubros que lo componen: los menores gastos de generales (42%) son consecuencia principalmente a la menor adquisición de bienes y otros gastos generales (61% y 93%, respectivamente); la caída de las transferencias (12%) está asociada a los menores recursos con destino a FONPET (62%) y establecimientos públicos (36%); frente a los gastos de personal, estos crecieron por debajo del nivel de precios justificando su variación negativa en términos reales (Tabla 6).

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	30.018	30.185	-1%	29%	32%
Gastos generales	6.869	3.936	-44%	7%	4%
Transferencias	65.683	58.989	-12%	64%	63%
TOTAL	**102.570**	**93.110**	**-11%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[4] En la vigencia 2019, el departamento registró un crecimiento de 190% en el pago de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales.

Los gastos de inversión exhibieron una caída en términos reales de 3% con relación a 2019, donde el sector vías registró la mayor variación a la baja (82%), seguido de Otros (63%) -principalmente atención a grupos vulnerables y fortalecimiento institucional[5]-. En contraste, los sectores de Agua Potable, Vivienda y Educación exhibieron aumentos en su gasto de 29%, 4% y 3%, respectivamente (Tabla 7).

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	788.617	829.453	4%	77%	82%
Salud	80.582	81.012	-1%	8%	8%
Agua Potable	22.416	29.449	29%	2%	3%
Vivienda	2.017	2.118	3%	0%	0%
Vías	34.028	6.324	-82%	3%	1%
Otros Sectores	56.707	21.609	-63%	6%	2%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	38.083	38.596	0%	4%	4%
TOTAL	**1.022.449**	**1.008.560**	**-3%**	**100%**	**100%**

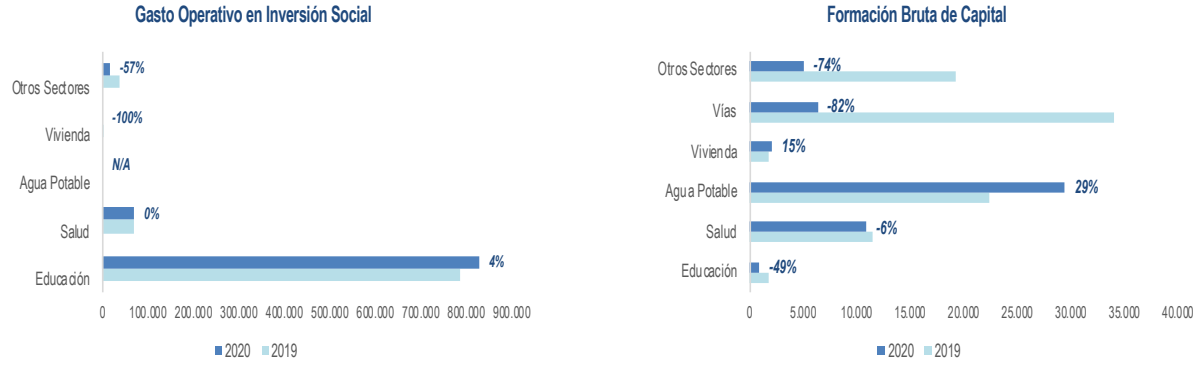
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al analizar el detalle por tipo de inversión, el Gráfico 1 permite evidenciar que el gasto en el sector educación se concibe casi en su totalidad como Gasto Operativo en Inversión Social, el cual es financiado principalmente con recursos del Sistema General de Participaciones, situación similar, pero en menor grado se observa para el sector salud. En contraste, la Formación bruta de Capital dada su misma naturaleza de generar riqueza en el largo plazo para la población, se concentra en sectores de agua Potable, Vías y *Otros*.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otra parte, la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del Sistema General de Regalías –SGR- correspondientes al bienio 2019-2020 por $284.506 millones destinados en su mayoría a inversión (98%), específicamente al sector de infraestructura (construcción y pavimentación de calles urbanas). Para el pago de servicio de la deuda, el departamento destinó $4.337 millones, de los cuales el 84% se fue para amortizaciones y 16% a intereses (Tabla 8).

[5] Este sector está asociado al Acuerdo de Reestructuración de Pasivos -Ley 550 de 1999- que mantiene vigente el departamento desde 2011. Al respecto, es importante señalar que el flujo de recursos que se destinan al acuerdo depende del ahorro operacional que consolide la administración central a lo largo de la vigencia. En este sentido, el menor gasto asociado a este sector está estrechamente vinculado al comportamiento del recaudo del departamento, el cual como ya se evidenció, cayó como consecuencia de los efectos de la pandemia del Covid-19.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	280.169	98%
Servicio de la Deuda	4.337	2%
Intereses y Comisiones	700	0%
Amortizaciones	3.637	1%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**284.506**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda reportada al formulario de la CGN

En general, los compromisos de gasto del departamento de Córdoba en la vigencia 2020 evidenciaron una contracción derivada de la caída del servicio de la deuda, gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Frente al primero, la renegociación de créditos vigentes teniendo en cuenta los efectos de la pandemia sobre los ingresos de la entidad territorial, redujo el pago de interés y amortizaciones; la caída del gasto de funcionamiento se deriva de los menores gastos generales y de transferencias de la administración central; finalmente, del menor gasto orientado a inversión surge específicamente de los sectores vías y Otros. La inversión en sectores salud y educación fue principalmente de carácter social y financiada en su mayoría con recursos SGP, mientras que sectores como vías, agua potable y transporte fueron caracterizadas como de formación bruta de capital.

3. Deuda Pública

En 2020 el departamento realizó pagos de bonos pensionales y cuotas partes de bono pensional por $2.627 millones (menor 62% en relación a 2019) y sirvió deuda financiera por $10.856 millones (intereses por $3.202 millones y amortizaciones por $7.655 millones).Por otro lado, dentro de los compromisos suscritos en el marco del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos que mantiene el departamento de Córdoba, en 2020 la Administración Central comprometió recursos $11.159 millones y realizó pagos por $10.954 millones, equivalente al 21% del presupuesto definitivo para esta obligación.

El departamento no percibió nuevos desembolsos de crédito en 2020[6], sin embargo, la Secretaria de Hacienda departamental presentó ante la Asamblea departamental un proyecto para aumentar su deuda en $120.000 millones con FINDETER. Este nuevo cupo de endeudamiento estará orientado a proyectos de reactivación económica y se estima que será desembolsado progresivamente entre 2021 y 2022.

En este orden de ideas, el saldo de la deuda pública a diciembre de 2020 fue de $57.721 millones, valor menor 12% nominal frente al reportado al cierre de 2019 teniendo en cuenta la ausencia de desembolsos de crédito y las amortizaciones hechas durante la vigencia (Tabla 9).

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	65.380	57.721	100%	Peso	DTF + 1,98%	0
Total Deuda Interna	**65.380**	**57.721**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**65.380**	**57.721**	**100%**			

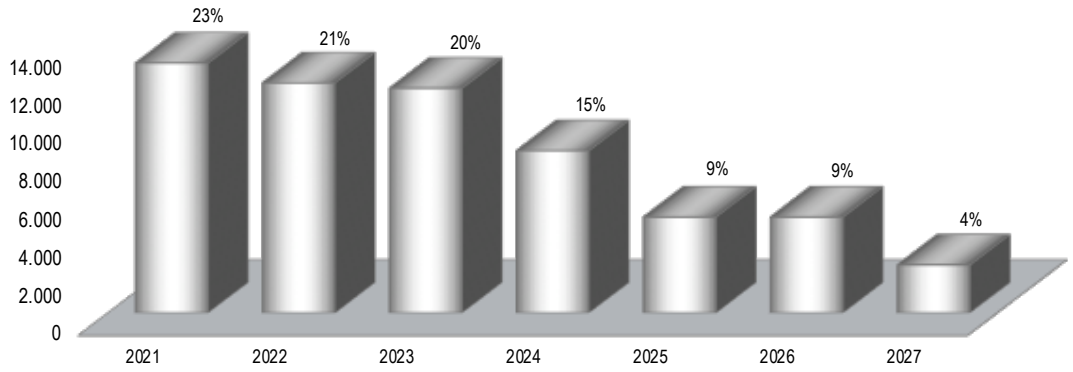
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[6] En 2019 la gobernación obtuvo un desembolso de crédito por $30.000 millones, cuya renta en garantía es el impuesto al consumo de cerveza por los próximos 8 años (incluye dos años de periodo de gracia). Estos recursos, según la Gobernación, están dirigidos a financiar obligaciones pendientes en sectores salud, vivienda y educación

El perfil de la deuda muestra un portafolio de vida media de 7 años y los períodos de amortización que se concentran en el periodo de gobierno (2021 – 2023), en los cuales se proyecta cancelar el 64% del saldo (Gráfico 2). El departamento reportó un costo promedio de la deuda a razón del DTF con un promedio de 1,98% puntos adicionales.

Al cierre de la vigencia 2020, la Gobernación de Córdoba contó con calificación de riesgo de largo plazo BB (perspectiva estable)[7], emitida por Value & Risk en noviembre de 2020, lo anterior ante el interés de la administración central en ampliar su deuda en $120.000 millones.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Como resultado del comportamiento del recaudo de ingresos efectivos[8] y la ejecución de gastos comprometidos[9], el departamento generó superávit corriente de $51.630 millones[10], y déficit de capital de $6.982 millones, con lo que alcanzó un resultado fiscal positivo de $44.648 millones. Al tener en cuenta los recursos del balance y el endeudamiento neto, la Gobernación obtuvo superávit presupuestal de $208.561 millones (Tabla 10).

El crecimiento de los ingresos corrientes como consecuencia de los mayores recursos de transferencias que permitieron superar la caída del recaudo propio, además de los menores gastos de funcionamiento y pago de intereses, permitió al departamento consolidar un balance corriente positivo. Por otro lado, la caída de los gastos de capital (formación bruta de capital) superó la disminución de los ingresos corrientes (desahorro FONPET), circunstancia que logró reducir el déficit de la cuenta de capital. Lo anterior ayudó a que la gobernación, al cierre de la vigencia 2020, lograra consolidar un superávit fiscal, resultado que contrasta con el déficit generado un año atrás.

[7] Ver https://vriskr.com/productos/departamento-de-cordoba/
[8] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2019 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.
[9] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2013. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a los gastos ordenados en vigencias anteriores, que fueron incorporados y/o ejecutados dentro del presupuesto de la vigencia 2013, ni las amortizaciones de deuda.
[10] El resultado del balance corriente se deriva principalmente el mayor crecimiento de los ingresos corrientes por encima de los gastos corrientes, teniendo en cuenta que las transferencias aumentaron en mayor medida que los compromisos para inversión.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	25.244	51.630
Resultado balance de capital	-41.346	-6.982
Déficit o superávit fiscal	**-16.102**	**44.648**
Financiamiento	**176.022**	**163.913**
Endeudamiento neto	18.111	-7.655
Recursos del balance	157.911	171.264
Venta de activos	0	304
RESULTADO PRESUPUESTAL	**159.919**	**208.561**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por segundo año seguido, los recursos del balance presentaron un aumento con relación al año anterior, resultado que pone en evidencia las dificultades de la administración central en ejecutar recursos de la vigencia. En este sentido, el departamento debe trabajar en este componente con el objetivo de reducir estos recursos pendientes de comprometer y así evitar rezagos en la ejecución de gasto (Tabla 10). En este sentido, se destaca que la gobernación cuenta con recursos en tesorería para financiar nuevos compromisos de inversión, teniendo en cuenta que se existe un monto significativo de saldos disponibles o no comprometidos (resultado presupuestal superavitario) y compromisos de gastos no ejecutados, que reflejan un reto en materia de planificación y gestión financiera para la Administración Departamental, sin dejar de lado el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito con sus Acreedores en el marco de la Ley 550 de 1999.

La ausencia de desembolsos de crédito a lo largo de 2020 generó que el departamento consolidara un endeudamiento neto negativo, resultado contrario al obtenido en 2019 cuando tuvieron un desembolso por $30.000 millones. Al respecto, es importante destacar el comportamiento estable en el pago de sus obligaciones financieras, esto en un año de pandemia con afectaciones sobre sus ingresos propios.

Frente al resultado de cierre del SGR correspondiente al bienio 2019-2020, tal como se evidencia en la Tabla 11 los compromisos de gasto con cargo a estos recursos equivalieron al 67% del presupuesto definitivo, con lo cual resta un total de $284.506 millones pendientes de comprometer en proyectos de inversión para el departamento.

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	426.387
Total compromisos SGR	284.506
RESULTADO SGR	**141.881**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	67%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda reportada al formulario de la CGN

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[11]

La información financiera del Departamento del Córdoba, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $2,6 billones, los cuales mostraron un aumento de 2% real con relación a la vigencia anterior. El 43% estuvo representado por otros activos (principalmente plan de activos para beneficios posempleo, en su mayoría correspondiente al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 24% cuentas por cobrar, 14% bienes de uso público, 11% propiedades planta y equipo, 11% bienes de uso público y 8% efectivo y equivalentes a efectivo.

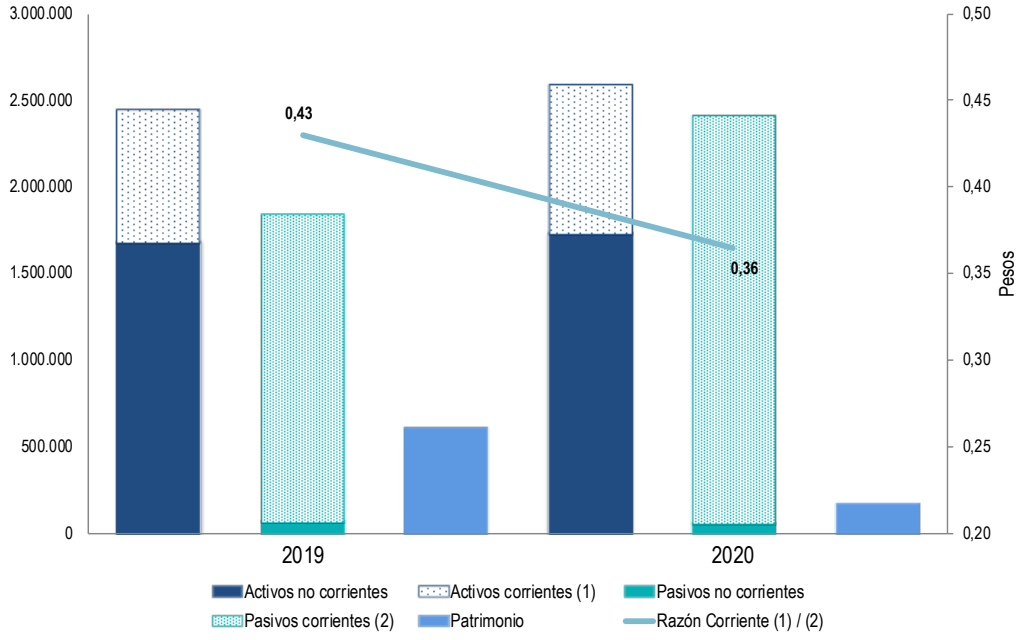
Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el crecimiento del 27% en los bienes de uso público, lo cual está explicado por efecto del proceso de reclasificaciones practicadas en la cuenta de bienes de uso público de algunos terrenos y edificaciones del sector educación. Adicionalmente, se destaca el aumento registrado de efectivo y equivalentes al efectivo (24%), seguido del evidenciado en propiedades, planta y equipo (5%) y las cuentas por cobrar (3%).

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 11% en términos reales, con lo cual presentaron un saldo de $856.014 millones, equivalentes al 33% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $2,4 billones, evidenciando un crecimiento de 29% en términos reales. El 70% estuvo representado por beneficios a empleados, 27% cuentas por pagar, 2% prestamos por pagar y 1% otros pasivos. En su comportamiento se destaca el aumento de los beneficios a empleados (47%, explicado en lo fundamental por la mayor estimación de pensiones), además de Otros (22% de recursos en administración); en contraste, se observa la reducción de las cuentas por pagar (13%).

El 98% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual aumentó 2 puntos porcentuales debido al aumento en las obligaciones relacionadas pensiones de docentes y personal administrativo del sector educación.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

[11] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

La relación de los activos corrientes sobre los pasivos corrientes determinó que existían para 2020 $0.36 de activos por cada peso de pasivo, evidenciando una disminución de 7 puntos básicos con respecto a 2019. El Departamento podría estar expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($2.3 billones) contaron con un bajo respaldo en activos corrientes ($856.014 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[12] se estimó en $912.368 millones, valor que muestra un aumento frente al calculado en 2019 como consecuencia de mayores beneficios a empleados en materia pensional. De este modo, se concentró principalmente en obligaciones asociadas al Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y del sector salud.

En resumen, al cierre de 2019 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, mostró cambios derivados de la caída del pasivo, permitiendo mejorar los márgenes de liquidez. No obstante, se mantiene los riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el departamento, por lo cual se recomienda hacer un riguroso seguimiento a las contingencias y obligaciones del sector salud ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Los informes de tesorería del Departamento de Córdoba muestran un total de recursos disponibles en bancos al final de 2020 por $256.387 millones, del cuales el 53% estuvo en encargos fiduciarios y el 47% restante en cuentas bancarias. Del total de recursos disponibles, el 28% son de libre destinación y 72% a recursos con destinación específica; de estos últimos, la fuente principal de financiación fueron los provenientes de otros recursos diferentes al SGP (80%), los cuales a su vez se concentran en el sector salud y *otros sectores* -distintos a educación y Agua Potable y Saneamiento Básico- (Tabla 12).

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**72.270**	**8.933**	**63.337**
De destinación específica	**184.116**	**54.282**	**129.834**
SGP	36.952	17.056	19.897
SGP Educación	9.425	7.755	1.671
SGP Salud	23.315	6.087	17.228
SGP Agua potable	3.293	3.215	79
SGP Asignaciones especiales	919	0	919
Recursos del crédito	13.841	878	12.964
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	133.323	36.349	96.974
TOTAL	**256.387**	**63.215**	**193.172**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se aprecia en la tabla 12, las exigibilidades sin SGR sumaron $63.215 millones, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia (56%), reservas presupuestales (42%), cuentas por pagar de vigencias anteriores (2%) y cheques no cobrados (1%). En lo respectivo a las reservas presupuestales, 55% correspondían a compromisos respaldados con recursos de destinación específica distintos a SGP (principalmente del sector salud), 34% recursos SGP con destinación específica (esencialmente educación y salud) y 11% recurso de libre destinación.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2020 obtuvo un resultado superavitario de $193.172 millones, de los cuales el 33% se originaron con la ejecución de recursos de libre destinación y 67% con destinación específica.

[12] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Si se comparan estos excedentes con los ingresos recibidos durante el periodo anual sin SGR, se tiene que fueron equivalentes al 14% de dichos recaudos. Quedaron pendientes de ejecutar el 50% de los recursos de destinación específica distintos al SGP, 33% de libre destinación (provisiones para el pago de acreencias incluidas en el Acuerdo), el 10% del SGP, y 7% de recursos del crédito, resultados que revelan rezagos acumulados importantes en la ejecución presupuestal.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Con el fin de lograr un acercamiento al cálculo de la capacidad de endeudamiento del departamento tomando como referente los indicadores de solvencia y sostenibilidad enmarcados en la Ley 358 de 1997, se definieron los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[13] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estos recursos. Por lo tanto, de los compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras para la vigencia 2020, se tienen en cuenta $61.338 millones que están financiados con recursos diferentes[14].

- ✓ Del saldo de la deuda se descuentan $12.360 millones correspondientes a los créditos que están garantizados con recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ De la proyección del servicio de la deuda programado por la entidad para la vigencia 2020, se descuentan $3.120 millones de intereses estimados y $11.894 millones de amortización[15], correspondientes al saldo de la deuda que está garantizado con regalías (antiguo y nuevo SGR).

- ✓ Se incorporan los desembolsos de créditos nuevo en 2020[16] y las garantías que se otorguen para su pago.

Por lo anterior, como se puede apreciar en la tabla 13, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 18%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de endeudamiento aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2019. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del SGR, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos son previamente aprobados por el OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el que se financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del SGR, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

[13] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR; sin embargo, el departamento aún los obtiene e incorpora algunos rezagos del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación.
[14] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2017 sin incluir recursos de regalías.
[15] Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia
[16] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2019.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	245.099	153.610
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	306.438	176.377
1.2 Vigencias futuras	61.338	22.767
2. Gastos de funcionamiento	87.843	87.843
3. Gastos recurrentes		31.810
4. Ahorro operacional (1-2-3)	157.257	33.958
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	44.686	957.055
5.1 Total saldo de la deuda	57.721	57.721
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	13.035	13.035
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		912.368
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	5.409	5.409
6.1 Total de intereses de la deuda	5.409	5.409
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	16%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	18%	623%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario cercano de $219.114 millones (sin incluir recursos del SGR) -equivalente a 18 veces el servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020-, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento que es financiada con recursos propios. Sin embargo, este resultado es obtenido al tener en cuenta los recursos del balance incorporados en 2020 ($171.264 millones), de los cuales 14% provenían de libre destinación, principal fuente de pago del servicio de la deuda y de las demás acreencias restructuradas.

Una estimación más realista de la capacidad de pago que busca guardar coherencia con la situación financiera de la entidad territorial, al estar ejecutando un Acuerdo de Restructuración de Pasivos que se modificó incorporando nuevas acreencias, evidencia un cambio importante en los indicadores de solvencia y sostenibilidad. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo inicial: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP Salud), alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 se encuentra reconocido en el Acuerdo de Restructuración de Pasivos y su modificación por $906.641 millones (Tabla 13).

Bajo este escenario, para la vigencia 2021 una la estimación más realista de la capacidad de endeudamiento arroja los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 16%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 623%.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría segunda del departamento para la vigencia 2020[17], el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 60% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue de 54%, valor que se ajusta con el límite definido en la norma (Tabla 14).

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	123.768	106.835	-15%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	53.264	57.614	6%
3. Relación GF/ICLD	43%	54%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	55%	60%	
5. Diferencia	**-12%**	**-6%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al comparar los ICLD calculados para la vigencia respecto a los registrados en 2019, el departamento presentó una caída en términos reales derivado del menor recaudo tributario como consecuencia de la pandemia del covid-19 y las respectivas medidas de confinamiento. No obstante, los gastos aumentaron en términos reales 6%, resultado que incidió para tener un margen más reducido frente al cumplimiento del límite establecido. En este sentido, es importante que la administración central opte por implementar mecanismos para recuperar y fortalecer sus ICLD (Tabla 14).

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, con lo cual evidencia que se superó límites establecidos en la Ley 617 de 2000 en el caso de la Contraloría. Sin embargo, teniendo en cuenta que el departamento reflejó una caída de sus ICLD como consecuencia de la pandemia del Covid-19, la entidad se beneficia de las disposiciones contenidas en el Decreto 678 de 2020, en el cual se brindó una cláusula de escape ante el incumplimiento de los indicadores de gasto contemplados en la Ley 617 de 2000, estableciendo la no aplicación de medidas contenidas en la Ley 819 de 2003[18]. No obstante, vale aclarar que la competencia legal de verificar y certificar este indicador corresponde a la Contraloría General de la República.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.202	5.106
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	4.164	4.176
3. Diferencia	**37**	**930**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La ejecución presupuestal de la Sección Asamblea registró compromisos por $5.092 millones, de los cuales $2.282 millones correspondieron a la remuneración de los Diputados, valor que se ajustó al límite dispuesto por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, medido con base en la categoría del departamento; así mismo, $1.217 millones correspondieron al componente de gastos diferentes a la remuneración, resultado que también estuvo dentro del límite establecido en el artículo 8 de la ley 617 de 2000. Los restantes $1.593 millones correspondieron al pago de prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social de los Diputados.

[17] El departamento descendió de categoría primera en la vigencia 2019, a segunda en 2020.
[18] Ver Decreto 678 de 2020

Tabla 16
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**4.996**	**5.092**
Remuneración diputados	2.239	2.282
Gastos diferentes a la remuneración	1.190	1.217
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.567	1.593
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.239	2.282
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.344	1.369
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.646	1.678
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-154**	**-153**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes FONPET

De acuerdo con la información de la ejecución presupuestal y en línea con la Ley 549 de 1999, las transferencias con destino al FONPET deben corresponder a $10.743 millones, distribuidos entre el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación ($8.662 millones), el 15% de la venta de activos al sector privado y el 20% del impuesto de registro y anotación ($2081 millones). Sin embargo, en aplicación del artículo 1º del Decreto 678 de 2020 se resta de los aportes aquellos recursos que fueron reorientados para subsanar los efectos de la crisis de la pandemia del Covid-19, por lo cual, después de dicho ajuste, la gobernación debió apropiar $4.476 millones con destino al FONPET; así mismo, es importante anotar que al departamento durante la vigencia 2020 se le aplicó el Modelo de Administración Financiera a que se refiere el parágrafo 8º del artículo 2º de la Ley 549 de 1999 y del Decreto 055 de 2009, permitiendo a la entidad territorial la reducción de los aportes en 22%.

En este contexto, la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo por $4.685 millones, correspondientes a ICLD y registro y anotación, resultado superior al establecido por la Ley 549 de 1999 y ajustado por le definido en el decreto 678 de 2020, con lo cual se evidencia el cumplimiento de la provisión de recursos durante la vigencia 2020 con destino a cubrir las obligaciones de aportes al FONPET (Tablas 17).

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	12.394	4.685
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	16.251	4.476
2.1. 10% de ICLD	12.982	8.662
2.2. 20% de registro	3.269	2.081
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	6.267
3. Diferencia	**-3.857**	**209**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Por segundo año consecutivo, el departamento se caracterizó por un menor monto de reservas para ejecutar, siendo las de inversión las de mayor representatividad; no obstante, el margen de ejecución de estos recursos continúa presentando dificultades al presentar un resultado por debajo del 50%. Los recursos de balance siguen aumentando su su participación dentro de la estructura de ingresos de la gobernación, donde los recursos de superávit fiscal con destinación específica tienen la mayor participación.

En lo correspondiente al Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999, la administración central cumplió con la mayoría de sus obligaciones, esto en un contexto de pandemia donde se vieron afectados los recursos que financian el fondo de acreencias y contingencias. Sin embargo, sigue siendo motivo de alerta dos aspectos: primero, la existencia de obligaciones de pago post acuerdo con vencimiento mayor a 90 días; segundo, se destaca la ausencia de resultados sobre la gestión de depuración de los créditos condicionales establecidos dentro del ARP.

En un contexto de pandemia con afectaciones en los ingresos corrientes, la entidad obtuvo indicadores de solvencia y sostenibilidad por debajo de lo establecido en la normatividad vigente, cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto tanto en la administración central como de la Asamblea departamental; sin embargo, la Contraloría superó los limites definidos en la Ley 617 de 2000 y Ley 1416 de 2010.

Frente a los pasivos contingentes, pese a mostrar un aumento de moderado en el número de procesos, se destaca el aumento de las pretensiones al crecer 4.8 veces con relación a 2019. Lo anterior exige al departamento fortalecer su labor de seguimiento y defensa judicial efectiva, esto con el objeto de minimizar los efectos negativos que pueden generar para las finanzas de la entidad se configuran como obligaciones ciertas.

El sector descentralizado sigue manteniendo un resultado deficitario en términos agregados, donde se destaca el resultado fiscal negativo de los 4 hospitales del departamento. Los elevados pasivos contingentes y la dependencia fiscal del Hospital San Jerónimo continúan siendo el mayor riesgo para el departamento.

La pandemia del Covid-19 tuvo efectos importantes en la estructura de ingresos de recaudo propio del departamento teniendo en cuenta la alta elasticidad de la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. Lo anterior se dio en un contexto de mayores necesidades de gasto en materia de asistencia social y económica.

Sin embargo, al cierre de 2020 el departamento logró consolidar un resultado fiscal superavitario como consecuencia de las mayores transferencias percibidas desde el gobierno nacional con destino a inversión. Así mismo, la administración central optó por moderar su gasto, evidenciando caídas en el gasto de inversión, funcionamiento y de servicio de la deuda, en este último caso, como consecuencia del reperfilamiento de los créditos vigentes.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado dio mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplió las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilitó un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilitó la recuperación de cartera, destinó el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

La tabla 18 permite observar que para el cierre del año 2019 el departamento constituyó reservas presupuestales con el objetivo de terminar su ciclo presupuestal durante la vigencia 2020 por $33.422 millones. El resultado muestra avances en materia presupuestal al evidenciar mejoría en los procesos de entrega de bienes y servicios. No obstante, es importante señalar que de conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, eventos de fuerza mayor o casos fortuitos, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	44.825	33.422
(-) Ejecutadas por funcionamiento	2.533	830
(-) Ejecutadas por inversión	24.636	20.185
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**17.656**	**12.407**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al analizar la ejecución de las reservas constituidas que estaban pendientes de terminar su ciclo presupuestal durante 2020, se observa que la administración central ejecutó el 37% de dichos recursos, resultado inferior al registrado en 2019 cuando fue de 61%. En este sentido, quedaron pendientes ejecutar $21.015 millones, recursos que debieron ser incorporados al presupuesto 2021 como recursos del balance -cancelaciones correspondientes a las reservas presupuestales no ejecutadas- con el objeto de no seguir generando atrasos en la ejecución presupuestal y evitar riesgos con la constitución de pasivos exigibles o vigencias expiradas sin fundamento legal vigente.

3. Acuerdo de Restructuración de Pasivos – Ley 550 de 1999

El Departamento suscribió un Acuerdo de Restructuración de Pasivos -ARP- en noviembre de 2009, reconociendo acreencias por $544.284 millones y obligaciones contingentes por $103.887 millones con un escenario financiero para su pago que se extiende hasta el año 2026.

En julio de 2015 se suscribió la primera modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, en el cual se incorporaron obligaciones cuya exigibilidad, certeza y legalidad estaban constituyendo un riesgo financiero para el departamento. La inclusión de las acreencias se estableció dentro del escenario financiero establecido y se preservó la proyección de pago hasta la vigencia 2026.

Tabla 19
EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)
valores en millones de $

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS		Pagos a 31/12/2020	Saldo a 31/12/2020	% Cancelado
						2019	2020			
1	Trabajadores y Pensionados	127.383	94.768	16.746	205.405	1.044	0	174.614	30.791	85%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	374.473	0	1.956	372.517	7.859	7.146	196.307	176.210	53%
3	Entidades Financieras	8.439	0	0	8.439	0	0	8.439	0	100%
4	Otros Acreedores	33.989	817	2.539	32.267	949	67	24.646	7.621	76%
5	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
6	Créditos litigiosos y contingencias	103.887	264.717	36.758	331.846	10.222	3.945	62.200	269.646	19%
Total Acreencias		**648.171**	**360.302**	**57.999**	**950.474**	**20.074**	**11.158**	**466.206**	**484.268**	**49%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La tabla 19 presenta el estado del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con corte a diciembre de 2020, evidenciando las incorporaciones y ajustes a las acreencias teniendo en cuenta los efectos de la modificación en 2015. En este sentido, la suma de las acreencias reestructuradas ascendió a $950.474 millones.

Durante la vigencia 2020 la gobernación consolidó pagos por un total de $11.158 millones, de los cuales el 64% fue para el pago de acreencias del grupo 2 -entidades públicas y de seguridad social-; 35% fue destinado al fondo de contingencias y 1% se orientó a pagos del grupo 4 -Otros acreedores-. Es importante señalar que la información de pagos del ARP se basa en la ejecución presupuestal de la gobernación, cuyo dato de pagos no es consistente con lo remitido por la Dirección de 550.

La Administración Central ha cancelado un total de $466.206 millones de dichas acreencias (49%), donde las del grupo 3 fueron canceladas en su totalidad; el grupo 1 lleva cancelado el 85%[19]; grupo 2 el 53% y el grupo 4 lleva 76%. El fondo para créditos litigiosos y contingencias está abastecido en 19% de acuerdo con los compromisos establecidos dentro del ARP.

La distribución de las acreencias por grupos teniendo en cuenta el saldo al cierre de 2020, establece en primer lugar a créditos litigiosos y contingencias (56%), seguido de entidades públicas y de seguridad social (36%), trabajadores y pensionados (6%) y Otros acreedores (2%).

En el marco de la promotoría que realiza la Dirección de Apoyo Fiscal para el seguimiento y acompañamiento del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos -ARP- (Ley 550 de 1999), se ha venido resaltando la importancia de trabajar en aspectos puntuales que permiten garantizar el cumplimiento y estabilidad del acuerdo. A continuación, se mencionan estos aspectos:

a) Persiste la necesidad frente a la depuración de las acreencias, especialmente las condicionales, que ascienden a $60.000 millones aproximadamente. Al cierre de la vigencia la gobernación no había adelantado de manera satisfactoria el trabajo de revisión sobre este tipo de acreencias, aspecto que establece como un riesgo sobre la viabilidad y estabilidad del ARP.
b) Complementariamente, el departamento presenta obligaciones de pago con vencimiento mayor a 90 días especialmente en el sector salud, circunstancia que es causal de incumplimiento del ARP[20]. Bajo este escenario, a pesar de que al cierre del año 2020 la gobernación se encontraba al día con las obligaciones de pago contempladas en el Acuerdo, existen situaciones paralelas que pueden poner en riesgo el cumplimiento del ARP y en especial las finanzas públicas del departamento.
c) Teniendo en cuenta las implicaciones en materia fiscal que puede traer la emergencia generada por el Covid-19, es menester que la Gobernación desarrolle estrategias que permitan garantizar el cumplimiento de las obligaciones asociados al Acuerdo de reestructuración de Pasivos, especialmente teniendo en cuenta que los recursos dispuestos en la fiducia del fondo de acreencias y contingencias no sean utilizados para fines distintos al pago de los acreedores.

4. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social -DGRESS- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con información del pasivo actuarial con corte a 2019 y aportes realizados hasta el 31 de diciembre de 2020, el departamento de Córdoba había aprovisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET) un 60,2% del cálculo actuarial, distribuidos entre el sector central, salud y educación.

5. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información

[19] En este grupo existen acreedores a quienes no se les ha podido dar por terminada la deuda por motivos de cumplimento de requisitos (documentación que certifique la acreencia) o porque hay personas naturales que no se han acercado a la gobernación a solicitar el pago.
[20] Según la administración central, las deudas a que se hace referencia se encuentran por fuera del acuerdo y estas deben surtir un proceso por demás explicito para que se constituyan en deudas reconocidas y legales para que puedan ser pagadas. Una vez estén constituidas legalmente serán pagadas.

contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[21].

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Córdoba registraron ingresos distintos al SGR por $97.232 millones, equivalentes al 7% de los ingresos del departamento, coeficiente estable con relación a 2019 y que revela la baja importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas de la entidad territorial. No obstante, es menester señalar que la E.S.E. Hospital San Jerónimo no reporto información a la CGR, hecho relevante teniendo en cuenta que actualmente esta entidad se encuentra intervenida por la superintendencia de salud.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de $7.911 millones, resultado menor al registrado en años anteriores, pero destacando la ausencia de información del Hospital San Jerónimo (Tabla 20). Con excepción del Aguas de Córdoba e INDEPORTES[22], el resto de las EDS presentaron un balance negativo, donde las Empresas que concentraron el 100% del resultado deficitario y siendo estas últimas las que más representan un riesgo para la gobernación. Como ya se señaló previamente, no se obtuvo información de cierre fiscal del Hospital San Jerónimo, el cual históricamente a mostrado déficits en un contexto de aumento continuo de exigibilidades año tras año.

Tabla 20
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. AGUAS DE CORDOBA S.A.	-2.708	-5.681	6.016	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN DIEGO -CERETE	-7.622	-7.255	-6.658	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -LORICA	0	1.444	-3.042	3%
E.S.E. HOSPITAL SAN JERONIMO	-36.785	-51.371	0	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN	-10.094	-2.556	-4.361	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-57.209**	**-65.420**	**-8.045**	**9%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE CORDOBA - INDEPORTES CORDOBA	-719	0	133	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-719**	**0**	**133**	**0%**
TOTAL GENERAL	**-57.928**	**-65.420**	**-7.911**	**9%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 15% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación, 9 puntos porcentuales superior a lo registrado en 2019, lo cual revela una mayor dependencia fiscal. Las entidades con mayor representatividad de transferencias en sus ingresos fueron INDEPORTES y E.S.P Aguas de Córdoba S.A. (Tabla 21).

[21] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.
[22] Esta ESE no presentaba reporte en el formato que tiene la Contraloría para este tipo de entidades.

Tabla 21
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. AGUAS DE CORDOBA S.A.	33,8%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN DIEGO -CERETE	17,3%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -LORICA	3,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN JERONIMO	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN	0,0%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	**14,0%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE CORDOBA - INDEPORTES CORDOBA	60,6%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**60,6%**		
TOTAL GENERAL	**15,2%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público ninguna entidad reporto créditos vigentes en 2020. Hasta 2019, únicamente la E.S.E. Hospital San Jerónimo había reportado créditos vigentes, aunque en niveles reducidos y por debajo del 1% de sus ingresos corrientes. Ninguna de las EDS contaba con calificación de riesgo vigente.

Desde la perspectiva contable se observa que, a nivel el agregado, las EDS no cuentan con los suficientes activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, sin embargo, pero los resultados entre entidades mostraron que solo E.S.P. Aguas de Córdoba tiene $28.2 de respaldo (Tabla 22).

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $50.842 millones, equivalentes al 52% del total de los ingresos del sector descentralizado y 4% de los ingresos del departamento, siendo la E.S.E. Hospital San Jerónimo la entidad que concentra los mayores riesgos por procesos judiciales, seguido del Hospital San Diego de Cerete (Tabla 22).

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad, los cuatro hospitales del departamento presentaron margen EBITDA negativo asociado principalmente a la limitada generación de ingresos operacionales en comparación a los niveles de gastos operacionales y administrativos. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE-, solo E.S.P Aguas de Córdoba e INDEPORTES registraron un resultado positivo, caso contrario se observó en los hospitales del nivel departamental (Tabla 22).

Del análisis de los indicadores al cierre de 2020 se destaca lo siguiente: a) la persistencia de indicadores de baja liquidez en la mayoría de las ESE; b) el avance evidenciado en la situación financiera y contable de E.S.P. Aguas de Córdoba; c) la baja rentabilidad operacional de los hospitales departamentales; d) la dinámica creciente de los pasivos contingentes por demandas judiciales de la ESE Hospital San Jerónimo, reafirmada en 2020.

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en la mayoría de los hospitales del departamento, destacando el hecho que la E.S.E. Hospital San Jerónimo actualmente se encuentra intervenida por la superintendencia de salud.

Tabla 22
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. AGUAS DE CORDOBA S.A.	28,2	0,0	0	97%	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN DIEGO -CERETE	0,1	1,2	8.020	Patrimonio negativo	-4%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -LORICA	0,0	0,1	0	-4%	-8%
E.S.E. HOSPITAL SAN JERONIMO	0,1	0,4	42.822	-9%	-22%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN	0,0	0,7	0	-48%	-19%
SUB TOTAL EMPRESAS			**50.842**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE CORDOBA - INDEPORTES CORDOBA	0,3	0,4	0	31%	27%
TOTAL GENERAL			**50.842**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

6. Pasivos Contingentes

Con la suscripción del acuerdo de restructuración de pasivos, los procesos ejecutivos instaurados antes del inicio de la negociación del acuerdo fueron reconocidos e incorporados en el inventario de acreencias, y serán pagados en las condiciones establecidas en el mismo. En el caso de los procesos ordinarios generados por hechos sucedidos con anterioridad al inicio de la negociación del acuerdo, de ser fallados en contra del departamento, serán reconocidos con los recursos del fondo de contingencias establecido en el acuerdo de pasivos.

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica, durante la vigencia 2020 el departamento registró un total de 1409 procesos en los cuales figuraba como demandado, con cuantías estimadas en $1.26 billones, cifra 4,8 veces mayor que la reportada en 2019, principalmente como consecuencia de procesos de acción de nulidad con pretensiones significativamente superiores.

En la tabla 23 se puede apreciar que el mayor número de procesos cursan en la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de los cuales el medio de control más ejercido es el de nulidad y restablecimiento del derecho (77%), seguido por los de reparación directa (9%) y ordinario laboral (6%). Por monto de pretensiones, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho tuvieron la mayor participación con el 80% del total, seguida por los procesos ordinarios laborales verbal con 19% .

Tabla 23
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	2	4	0	0	0%	0%
Acción de Cumplimiento	4	4	0	0	0%	0%
Acción Popular	33	34	1.186	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	27	28	107	300	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	975	1084	148.523	1.017.480	57%	80%
Acción Contractual	19	22	35.444	4.250	14%	0%
Acción de Reparación Directa	111	128	67.257	1.200	26%	0%
Ejecutivo Contractual	2	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	6	0	211	0	0%	0%
Ordinario Laboral	79	88	3.347	240.240	1%	19%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	2	17	3.952	1.200	2%	0%
Otros	7	0	1.722	0	1%	0%
TOTAL	**1267**	**1409**	**261.749**	**1.264.670**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad

La anterior tabla evidencia que el número de procesos en curso aumentó 11%, sin embargo, frente a la cuantía de las pretensiones valoradas estas registraron un crecimiento de 383%, dinámica preocupante para las finanzas del departamento teniendo en cuenta que dichas pretensiones representan el 95% los ingresos efectivamente recaudados durante el año 2020 (sin incluir SGR).

Bajo el contexto presentado, se destaca la necesidad de que la Administración Departamental fortalezca la gestión de depuración de los procesos judiciales, teniendo en cuenta que para la vigencia 2020 la entidad territorial mostró un aumento sobre el número y cuantía de las demandas en contra, situación que puede poner en riesgo las finanzas en caso de que se establezcan como acreencias ciertas y exigibles. En adición, existen dos situaciones a considerar: primero, actualmente hay un grupo de acreedores que están en proceso de evaluación para validar su inclusión en el ARP (créditos condicionales), ante lo cual es importante que la secretaria jurídica de la gobernación presente el estado actual de estos procesos con el objetivo de evitar que mayores demandas contra el departamento; segundo, la gobernación se encuentra inmersa en procesos judiciales donde se exige el pago de obligaciones con vencimiento mayor a 90 días, hecho generador de incumplimiento del ARP.

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

En octubre de 2017 se aprobó un Plan de Desempeño en el sector educación para el Departamento de Córdoba, el cual ha sido reformulado y extendido hasta agosto de 2020. La extensión de la medida obedeció a que persisten los inconvenientes identificados en el diagnóstico inicial los cuales están asociados con inconsistencias en la información reportada en el FUT y en el FUC, inadecuado registro de matrícula en SIMAT, inconvenientes en la incorporación y/o afectación de recursos, omisión en el pago de los conceptos de nómina al personal del sector educación, compromisos presupuestales por debajo del valor real de los contratos, pago de sentencias y conciliaciones con SGP, entrega de dotación extemporánea, vinculación simultanea de funcionarios, reconocimiento extemporáneo de la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, debilidades en la distribución de la planta de personal, , inconsistencias del Directorio Único de Establecimientos Educativos – DUE, falta de idoneidad en el proceso de supervisión, no publicar los contratos e informes cuando la ley lo exija, contratación extemporánea del servicio educativo, no cumplimiento de las 40 semanas lectivas mínimas, canasta educativa que no cumple las condiciones legales así como, deficiente planeación contractual y cambio en la destinación de los recursos que aún no se ha compensado.

En la vigencia 2019 se realizó la evaluación final del plan de desempeño en el sector, donde se evidencio un bajo cumplimiento de las actividades establecidas. En este contexto, mediante la resolución 2775 de 2019 se aprobó la extensión por un año de la medida preventiva con el objetivo de durante el periodo de análisis se superen los eventos de riesgo identificados por la Dirección de Apoyo Fiscal.

En junio de 2021 se hizo entrega del primer informe de seguimiento correspondiente a la extensión del plan de desempeño, en el cual se evaluó el cumplimiento de las actividades durante la vigencia 2019[23]. En dicha evaluación se identificó el cumplimiento de 6 de las 16 actividades contempladas, equivalente al 37,5% del total.

Sector Salud

La Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptó en la vigencia 2016, la manera cautelar la Medida Correctiva de Suspensión de Giros, de los recursos transferidos con situación de fondos del componente de Prestación de Servicios a la Población Pobre no Asegurada y Actividades no Cubiertas con Subsidios a la Demanda del Sistema General de Participaciones del Departamento de Córdoba, en atención a los hallazgos reportados en el informe de auditoría de 2015 remitido por CGN que soportaron la configuración de riesgos asociados a pagos por medicamentos no suministrados efectivamente, pagos por servicios no presados efectivamente e inadecuada ejecución de los recursos del SGP Salud Pública; posteriormente, considerando nuevos hallazgos, esta Medida fue reformulada en septiembre de 2017 mediante Resolución Nro. 3033 de 2017, la cual fue modificada a través de resolución 3496 de 2018. En virtud de lo anterior, se dispusieron las acciones que debía cumplir el departamento de Córdoba para proceder al levantamiento de la Medida Cautelar Correctiva de Suspensión de Giros. Durante

[23] Teniendo en cuenta que mediante la Resolución 0967 de 2020 se suspendieron los términos de vigencia de las medidas preventivas de planes de desempeño a causa de la pandemia del Covid-19, durante la vigencia 2020 no se realizó evaluaciones de seguimiento. Mediante la resolución 031 de 2021 se reanudaron los términos de los planes de desempeño.

la vigencia 2020 se continuó con la ejecución de la medida, la cual a la fecha no ha sido levantada por cuanto las obligaciones adoptadas no han sido cumplidas.

El Departamento de Córdoba no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia del Covid-19 configuró un cambio en las políticas fiscales y sociales de los gobiernos subnacionales. Las medidas de confinamiento, restricciones de movilidad y cierres comerciales, entre otras, incidieron en gran medida sobre la dinámica económica del país que a su vez repercutió sobre las finanzas territoriales vía recaudo tributario; así mismo, las crecientes necesidades en materia económica y de salud pública, obligaron a las gobernaciones y alcaldías reorientar su gasto a políticas de salud, apoyo social y reactivación.

Al finalizar la vigencia 2020 el departamento de Córdoba no registró una variación real de sus ingresos al ser comparado con 2019. Las mayores transferencias con destino a inversión y los mayores recursos de balance permitieron compensar la caída evidenciada tanto del recaudo propio como de desembolsos de crédito. Los ingresos tributarios presentaron una caída de doble digito como consecuencia de los efectos de la pandemia, donde el recaudo de estampillas junto con el de registro y anotación, evidenciaron las mayores variaciones a la baja.

Así mismo, al cierre de 2020 el gasto exhibió una disminución como consecuencia de los menores compromisos de gasto de inversión, funcionamiento y de servicio de la deuda. En el caso del primero, se destaca la caída del gasto en el sector vías y otros (principalmente atención a grupos vulnerables y fortalecimiento institucional); el gasto de funcionamiento cayo como consecuencia de los menores gastos generales y transferencias establecimientos públicos; finalmente, el menor servicio de la deuda estuvo asociado con la decisión de la administración central de renegociar las condiciones de sus créditos vigentes.

Bajo este escenario, la entidad alcanzó un resultado fiscal superavitario de $44.648 millones. Al tener en cuenta los recursos del balance y el endeudamiento neto, la Gobernación obtuvo superávit presupuestal de $208.561 millones. El fortalecimiento de la cuenta corriente, el menor déficit de capital, el endeudamiento neto negativo (ausencia de nuevos desembolsos de crédito) y los mayores recursos de balance, ayudaron a este resultado superavitario.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el departamento cumplió con los límites de gastos de funcionamiento ejecutados tanto en el nivel central como el de la Asamblea departamental; no obstante, la gobernación superó los límites de gastos de la Contraloría definidos en la Ley 617 de 2000 y Ley 1416 de 2010. Es importante que la administración central tenga presente la importancia de fortalecer sus ingresos de recaudo propio que consecuentemente impacten en los ICLD esto con el objetivo de mantener un margen amplio sobre el cumplimiento de los límites de gasto, lo anterior en un contexto de recuperación económica.

Bajo el escenario del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, la gobernación cumplió con los compromisos de pago de acuerdo con el escenario financiero. No obstante, la existencia de obligaciones de pago post acuerdo sin cancelar se ha convertido en un factor de riesgo tanto para la estabilidad del Acuerdo como para la solvencia financiera del departamento. En este contexto, es importante que la administración trabaje en la ejecución de pago frente a estas obligaciones vencidas, esto con el objetivo de evitar la aplicación de causales de incumplimiento definidas en el ARP.

De acuerdo con datos indicativos basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020, el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2021 con indicadores de solvencia del 3% y de sostenibilidad del 18%. Por otro lado, la gobernación no comprometió los recursos suficientes en lo referente a las transferencias al FONPET que define la Ley 549 de 1999, por lo cual es importante que la administración central establezca los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento del saldo pendiente.

En materia de administración de riesgos, los mayores retos están definidos sobre la necesidad de fortalecer los ingresos de recaudo propio (especialmente tributarios), permitiendo reducir la dependencia de las transferencias; mejorar la ejecución de reservas presupuestales; mejorar la defensa jurídica ante las elevadas pretensiones por demandas judiciales que mantiene el departamento y también el Hospital San Jerónimo; gestionar la depuración de las acreencias contingentes del ARP.

Los principales retos para 2021 se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento, incluido endeudamiento, para soportar el Plan de Desarrollo de la entidad.

DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.165.847**
INGRESOS CORRIENTES	**1.079.443**
Tributarios	186.515
No Tributarios	5.408
Transferencias	887.520
GASTOS (sin financiación)	**1.121.199**
GASTOS CORRIENTES	**1.027.813**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	93.110
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	13.700
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	2.627
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	915.174
Intereses y Comisiones de la Deuda	3.202
BALANCE CORRIENTE	**51.630**
INGRESOS DE CAPITAL	**86.404**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**93.386**
BALANCE DE CAPITAL	**-6.982**
BALANCE TOTAL	**44.648**
FINANCIACIÓN	**163.913**
Endeudamiento Neto	**-7.655**
Desembolsos	0
Amortizaciones	7.655
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	171.568
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.337.415
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.128.854
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**208.561**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	33.422
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	21.016
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**12.407**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO[1] Y ANTECEDENTES

Según las proyecciones departamentales del DANE, Cundinamarca agrupó el 6,4% de la población proyectada en el país para 2020[2], siendo el cuarto[3] Departamento con mayor concentración demográfica con un total de 2,3 millones de habitantes en 116 municipios. El 74%[4] de la población se ubica en zona urbana y el 26% en zona rural, además presenta un bono demográfico similar al evidenciado por sus pares[5] y en línea con el promedio nacional.

El PIB departamental totalizó en $63,4 billones en 2019, de manera que es el cuarto Departamento de mayor producción de bienes y servicios en el país[6] y representa 6% del PIB nacional. El crecimiento económico en dicho año fue del 2,9%, resultado ligeramente inferior al registrado por el total nacional (3,3%) y similar a los departamentos Atlántico y Santander. En el mismo periodo, el PIB per cápita del Departamento ascendió a $20,5 millones (séptimo a nivel nacional, tres posiciones por debajo a la vigencia anterior) resultado similar al total nacional ($21,4 millones). El principal dinamizador del crecimiento fue la actividad de artísticas: entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio, con una tasa de crecimiento del 7,9%. Las actividades de construcción y explotación de minas fueron las únicas en registrar crecimientos negativos.

En 2019 Cundinamarca presentó el menor porcentaje de pobreza monetaria entre los departamentos del país (20,4%) y el tercero con menor porcentaje de pobreza monetaria extrema (5,2%). Nuevamente, se destacó como el Departamento con la más baja concentración en la distribución del ingreso, al exhibir un coeficiente de Gini de 0,435. Por su parte, la tasa de desempleo para el 2020 se ubicó en 15,8% (4,8 puntos porcentual superior que en 2019), resultado idéntico al total nacional e inferior al evidenciado por Antioquia y Valle y derivado de la pandemia Covid-19.

El Departamento no había suscrito planes de ajuste fiscal con apoyo de la Nación ni ha tenido medidas preventivas o correctivas en el marco de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones. En 2019, un total de 12 hospitales departamentales fueron categorizados en riesgo alto o medio por el MSPS, 4 se ubicaron en riesgo bajo, 23 fueron categorizados sin riesgo y 12 entidades no fueron categorizadas.

Al cierre del 2019, el Departamento se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. La calificadora BRC Standar & Poor, subió la calificación de la capacidad de pago y de deuda a largo plazo del Departamento de "AA+" a "AAA" en esa vigencia y para 2020 mantuvo la misma calificación. Frente a las normas de responsabilidad fiscal, dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y organismos de control.

A juicio de la DAF, los principales riesgos fiscales estaban concentrados en las entidades descentralizadas y los retos se orientaban a la estabilización del recaudo tributario y la racionalización en el uso de las vigencias futuras.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con el Decreto Ordenanza No. 437 de 2020, el Departamento ajusto su estructura de la administración púbica, define la organización interna y las funciones de las dependencias. El Sector Central está integrado de la siguiente manera:

[1] Los datos presentados no incluyen el Distrito Capital.
[2] Fuente Dane.
[3] Después de: Antioquia, Valle y Atlántico.
[4] Cifra inferior al promedio nacional (76%) y a los indicadores obtenidos por Antioquia (79%), Valle (85%) y Atlántico (95%).
[5] Departamentos de Antioquia, Valle y Atlántico.
[6] Primero Antioquia, Valle y Santander.

1. Despacho del Gobernador: integrado por el conjunto de servicios de tipo administrativo para contribuir al desempeño óptimo de las funciones y competencias asignadas por la Constitución y la Ley al Gobernador. Se encuentra conformado por la Jefatura de Gabinete y Buen Gobierno, Secretaría Privada, Secretaría de Prensa y Comunicaciones, Secretaría de Asuntos Internacionales, Oficina de Control Interno, Oficina de Control Interno Disciplinario y la Alta Consejería para la Felicidad y el Bienestar de Cundinamarca.

2. Consejos y Comités Superiores de la Administración Pública Departamental: Son mecanismos de coordinación en la organización y funcionamiento de la administración pública departamental: Consejo de Gobierno, Consejo de Política Económica y Social de Cundinamarca - CONPESCUN, Consejo Superior de Política Fiscal de Cundinamarca - CONFISCUN, Consejo Territorial de Planeación, Consejo Departamental de Política Social de Cundinamarca –CODEPS y Consejo Especial para Soacha.

3. Secretaría de Despacho: son las dependencias principales de la Administración Departamental y tienen como objetivo primordial articular y coordinar las políticas, estrategias y acciones en el correspondiente sector administrativo. Están divididas por sectores de la siguiente forma:

    a. Sector de Planteamiento Estratégico: Secretaría de Planeación, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Secretaría de Tecnologías de la Información y Comunicaciones – TIC y Secretaría de Integración Regional.

    b. Sector de Gestión Institucional: Secretaría General, Secretaría Jurídica y Secretaría de la Función Pública.

    c. Sector de Gobierno: Secretaría de Gobierno.

    d. Sector de Desarrollo Social: Secretaría de la Mujer y Equidad de Género, Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación.

    e. Sector Económico y Crecimiento Sostenible: Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Secretaría del Ambiente, Secretaría de Minas, Energía y Gas, y Secretaría de Hábitat y Vivienda.

    f. Sector Administrativo de Transporte y Movilidad: Secretaría de Transporte y Movilidad.

4. Unidades Administrativas Especiales sin Personería Jurídicas: Compuestas por: Unidad Administrativa Especial para la Gestión del Riesgo de Desastres y Agenda Pública de Empleo de Cundinamarca – APEC.

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República, en la vigencia en análisis la Administración Central[7] contaba con un total de 1.544 cargos de los cuales 86% de los cargos correspondían a despachos y secretarías distintas a educación y salud, y el 14% restante a los organismos de control.

El Departamento continúa evidenciando una alta tasa de profesionalización, para el 2020 el número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos fue del 62%. El nivel asistencial correspondió al 22%, mientras que el nivel técnico el 16%. A su vez, el 80% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 18% era de libre nombramiento y remoción, y 1% de periodo fijo.

La planta de personal generó costos que ascendieron a $110.246 millones en 2020, 86% del total correspondió al sector central y 14% a organismos de control. Por su parte, la entidad territorial registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por un valor total de $72.457 millones, el 75% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 25% al de funcionamiento. Las OPS de funcionamiento fueron equivalentes al 16% del costo de la planta de personal.

Por su parte, en la vigencia 2020 el sector descentralizado (EDS)[8] se encontraba conformado por 55 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en el la Tabla 1[9].

[7] No incluye planta docente (directivos docentes, docentes y administrativos). Esta información no fue reportada a la CGR.
[8] Ver sección de análisis financiero del sector descentralizado.
[9] Con respecto al inventario de entidades descentralizadas publicado en informes anteriores, cabe mencionar que las entidades Sociedad de Capital Público Departamental de Cundinamarca SOCAPUC y Empresa Departamental Urbanística se encuentran en proceso de liquidación. Además, se incluyeron dentro del

Tabla 1

INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.P.S. CONVIDA	E.I.C.E.	SALUD
EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA	E.I.C.E.	LICORERAS
EMPRESA FERREA REGIONAL S.A.S	E.I.C.E.	TRANSPORTE
EMPRESA INMOBILIARIA DE CUNDINAMARCA	E.I.C.E.	VIVIENDA
FONDO DE DESARROLLO DE PROYECTOS DE CUNDINAMARCA	E.I.C.E.	FONDOS
LOTERIA DE CUNDINAMARCA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN ANTONIO - ANOLAIMA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL EL DIVINO SALVADOR - UBATE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS -SOACHA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL PEDRO LEON - LA MESA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO - GACHETA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN MARTIN DE PORRES - CHOCONTA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FUSAGASUGA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FACATATIVÀ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - PACHO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - CAQUEZA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -SAN JUAN DE RIOSECO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SANTA BARBARA -VERGARA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DE GIRARDOT	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DIOGENES TRONCOSO - PUERTO SALGAR	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DIVINO SALVADOR -SOPO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL HILARIO LUGO - SASAIMA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MARCO FELIPE AFANADOR DE TOCAIMA - TOCAIMA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES FUNZA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - EL COLEGIO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - TABIO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL PILAR DE MEDINA - MEDINA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - ARBELAEZ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - GUATAVITA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE CHÍA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE SESQUILE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VIOTA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE - GUACHETA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSÉ DE GUADUAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE DE LA PALMA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - NEMOCON	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -FOMEQUE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SANTA MATILDE - MADRID	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SANTA ROSA - TENJO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO LA SAMARITANA	E.S.E.	SALUD
HOSPITAL LOCAL HABACUC CALDERON - CARMEN DE CARUPA	E.S.E.	SALUD
EMPRESA DEPARTAMENTAL URBANÍSTICA S.A.S.	S.E.M.	BIENESTAR SOCIAL
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA. (SOCAPUC)	S.E.M.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BENEFICENCIAS
CORPORACIÓN SOCIAL DE CUNDINAMARCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BIENESTAR SOCIAL
INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	OBRAS PÚBLICAS
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCION COMUNAL Y PARTICIPACION CIUDADANA DE CUNDINAMARCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BIENESTAR SOCIAL
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA Y TURISMO DE CUNDINAMARCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL DE CUNDINAMARCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BIENESTAR SOCIAL
U.A.E. AGENCIA DE CUNDINAMARCA PARA LA PAZ Y EL POSTCONFLICTO	U.A.E.	BIENESTAR SOCIAL
U.A.E. DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (UAEPC)	U.A.E.	HACIENDA
U.A.E AGENCIA CATASTRAL DE CUNDINAMARCA	U.A.E.	HACIENDA

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

inventario las siguientes entidades, en línea con los Decretos Ordenanza No. 427 y 428 de 2020, respectivamente: i) La U.A.E Agencia Catastral de Cundinamarca se creó en 2020; y i) El Instituto De Protección Y Bienestar Animal De Cundinamarca se creó en el 2020.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[10]

1. Ingresos

Al cierre de la vigencia 2020 el total de ingresos, sin incluir SGR, del departamento totalizó en $2,5 billones (Tabla 2), equivalente a una reducción del 10% real frente al 2019. El 92% se originó en recaudos efectivos de la vigencia y el 8% correspondió a disponibilidades de años anteriores (recursos del balance).

Se contabilizaron disminuciones en la mayoría de las cuentas de ingresos, explicado en lo fundamental por la emergencia sanitaria del coronavirus Covid-19 y las medidas adoptadas para enfrentar la crisis[11]. El descenso registrado se ajusta al escenario de estrés fiscal moderado que proyectó la Dirección General de Apoyo Fiscal al inicio de la pandemia[12].

El resultado negativo del recaudo propio fue impulsado por la reducción en ingresos no tributarios del 47% real, mientras la contracción a dos dígitos en los ingresos de capital se fundamentó en menores recursos de balance, menores rendimientos y excedentes financieros (otros) y al no registrar desembolsos de crédito.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	1.471.192	1.318.701	-12%	53%	52%
Transferencias	914.043	956.176	3%	33%	38%
Ingresos de capital	391.506	270.624	-32%	14%	11%
Desembolsos del crédito	56.120	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	256.628	209.487	-20%	9%	8%
Otros[1]	78.758	61.137	-24%	3%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	**2.776.741**	**2.545.501**	**-10%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios cayeron 1% real frente a 2019 (Tabla 3), explicado principalmente por la disminución presentada en los impuestos al consumo de cerveza y registro. Esta dinámica fue aminorada por el crecimiento en los recaudos de cigarrillos, estampillas, y otros ingresos.

Las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional desde el mes de marzo[13], que se mantuvieron durante todo el año, impactaron el recaudo de la mayoría de impuestos. El recaudo de cerveza, principalmente, y licores fueron de los más afectados, dada la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y al cierre de restaurantes, bares y discotecas como medida sanitaria para controlar la crisis del coronavirus.

[10] Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el departamento en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2020, las cuales fueron complementadas con la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del departamento), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) del Sistema General de Regalías y de entidades descentralizadas y de información del Sistema General de Regalías. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

[11] El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, otorgó facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

[12] Para 2020 en el modelo Covid 19, se previó una caída del 10% del total de los ingresos en el escenario moderado tributarios frente al obtenido al cierre de la vigencia 2019. Ver informe "Implicaciones Fiscales y Presupuestales derivadas del Covid-19 para las entidades territoriales" https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

[13] Decreto 457 de 2020.

El impuesto al consumo de cigarrillos exhibió un crecimiento destacado del 110% real, en lo fundamental por la aprobación de la Ley 2010 de diciembre de 2019[14] donde se modificó la participación del impuesto de cigarrillos. Como consecuencia del cierre de las plantas de producción nacional, se realizó una modificación en la participación que consiste en que el cigarrillo nacional, consumido en Bogotá, tiene una distribución del recaudo del 80% para el Departamento de Cundinamarca y 20% para el Distrito; y del cigarrillo extranjero del 30% para el departamento.

El sector de la construcción careció de nuevos proyectos y las edificaciones no residenciales se estancaron[15], sumado al cierre de las Cámaras de Comercio y Oficinas de Instrumentos Públicos producto de la pandemia[16], impactaron el recaudo del impuesto de registro contabilizando una contracción del 9% real.

Los impuestos de vehículos automotores y sobretasa a la gasolina también registraron reducciones, como consecuencia de los mayores plazos para el pago sin sanciones ni intereses[17] en el primer caso y a las restricciones en movilidad por las medidas de confinamiento para el segundo.

Las estampillas crecieron a pesar de la menor inversión ejecutada por el departamento, al tiempo la cuenta denominada otros ingresos registraron un alto crecimiento producto de mayores recaudos en la contribución sobre contratos de obras públicas.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	521.815	550.012	4%	47%	49%
Cerveza	243.183	214.840	-13%	22%	19%
Licores	228.378	227.789	-2%	20%	20%
Cigarrillos y tabaco	50.254	107.383	110%	5%	10%
Registro y anotación	408.815	376.027	-9%	37%	33%
Vehículos automotores	103.893	98.800	-6%	9%	9%
Estampillas	31.600	40.513	26%	3%	4%
Sobretasa a la gasolina	39.612	33.215	-17%	4%	3%
Otros impuestos	10.127	27.907	171%	1%	2%
TOTAL	**1.115.862**	**1.126.473**	**-1%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los menores ingresos no tributarios se explicaron fundamentalmente por una reducción mayor al 50% en la participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores por las mencionadas restricciones del consumo durante el aislamiento, además de menores ventas de bienes (servicios de tránsito y transporte) y rentas contractuales (arrendamientos).

Las transferencias aumentaron 3% real con respecto a la vigencia anterior, como resultado de los mayores recursos provenientes de la Nación (del SGP) para inversión, especialmente para educación, y en menor medida al incremento de las transferencias para funcionamiento.

Adicionalmente, el Departamento contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2019 - 2020 por $284.236 millones[18] (Tabla 4), de los cuales el 39% correspondió a recursos del Fondo de Compensación Regional.

[14] Artículo 143.
[15] Ver Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020. Bogotá DC, Cundinamarca. Banco de la República. Página10.
[16] Ordenanza No. 027 de 2020.
[17] Información puede ser consultada en la página web del departamento en el siguiente enlace: http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadehacienda/SecretariadehaciendaDespliegue/!ut/p/z0/fYw9D4IwFEX_CovzKx8hOjKgRKMOLtDFPFskT-EV2mL8-VYTVrdzb869IKEGyfiiDj0Zxj7kRubXQ7wr4yqLT-cyy0WxTddZtTmK_JLCHuR_ITzQY5pkAVIZ9u3bQz3alh2uBLoO-9YS6paNJ0XovuXCi6Zm1sQ4oFUYDUbTnQK4OVJhzRotmchbus3-h4IIBIxP2XwAZ74Iaw!!/
[18] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse

Cabe destacar, que en 2020 el Departamento presentó 3 proyectos para atender los efectos de la pandemia[19] por $75.094 millones[20].

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	284.236	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.246	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	63.154	22%
Fondo de Desarrollo Regional	75.713	27%
Recursos para la Paz	455	0%
Fondo de Compensación Regional	110.244	39%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	33.425	12%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**284.236**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

En 2020 el gasto comprometido por el departamento con fuentes diferentes al SGR totalizó $2,4 billones (Tabla 5), lo que significó una reducción del 7% en términos reales frente a lo registrado en 2019. El resultado se explicó por la disminución en todas las cuentas de gasto, principalmente en funcionamiento y servicio de la deuda con reducciones del 21% real.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	474.584	382.826	-21%	18%	16%
Inversión	1.962.163	1.939.756	-3%	76%	79%
Servicio de la deuda	147.437	118.737	-21%	6%	5%
COMPROMISOS DEL AÑO	**2.584.184**	**2.441.319**	**-7%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los menores gastos de funcionamiento[21], $91.758 millones (Tabla 6), fue impulsada por la reducción en transferencias al Fonpet[22], principalmente, y a Patrimonios Autónomos para Provisión de Pensiones. Además, la reducción del 8% real en gastos generales se originó por la disminución en adquisición de servicios por parte de la Administración Central sin afectar el óptimo funcionamiento de la misma. Por otra parte, los gastos de personal exhibieron un incremento del 4% real por mayores servicios en personal indirecto. Se observa una reducción más pronunciada en funcionamiento que a la observada por el recaudo propio.

en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicadas por el DNP al MCHP puede consultar el siguiente enlace: https://sicodis.dnp.gov.co/Logon.aspx

[19] Decreto 513 de 2020.

[20] Secretaría de Planeación.

[21] Sin incluir los gastos de la Secretaría de Educación financiados con SGP.

[22] De acuerdo a lo establecido en los Decretos 461 y 678 de 2020, en el marco de la emergencia económica se permitió la reorientación de rentas con destinación específica legal (distintas a las señaladas en la Constitución Política) para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros).

La reducción en funcionamiento es congruente con los lineamientos del Departamento de mantener un estricto control sobre la racionalización de los gastos, a las estrategias para fortalecer las rentas con el objetivo de mantener unas finanzas sólidas y para dar cumplimiento de los indicadores de desempeño fiscal[23]. Es importante destacar que ciertos ahorros obedecen a las nuevas modalidades de teletrabajo y la implementación de programas como "cero papel"[24].

Para la vigencia 2020, el Departamento realizó un congelamiento de la deuda para mitigar los efectos de la crisis por la pandemia, logrando aplazar obligaciones con vencimiento de dicha vigencia, liberar flujo de caja y generar una disminución significativa en el servicio de la deuda. Adicionalmente, exhibió una reducción en el pago de bonos pensionales y cuotas partes pensionales.

Entre tanto, los gastos de las Secretarías de Salud y Educación financiados con SGP cayeron 4% real y totalizaron $6.463 millones, de los cuales el 99% correspondió a gastos de personal[25].

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	176.907	186.517	4%	38%	50%
Gastos generales	36.751	34.416	-8%	8%	9%
Transferencias	254.281	155.397	-40%	54%	41%
TOTAL	**467.939**	**376.330**	**-21%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión, sin SGR, exhibió un ligero retroceso del 3% real influenciado por el ciclo político presupuestal, al ser el primer periodo de gobierno territorial el ritmo de ejecución de la inversión disminuye de manera transitoria dada la armonización del Plan de Desarrollo (Tabla 7). El 43% del gasto de la inversión se financiaron con recursos del SGP, el 23% con recaudo propio, el 7% con recursos de crédito y 27% con otros recursos.

Por sector, los incrementos más destacados fueron en Educación ($35 mil millones y jalonado por coberturas), el cual representa 50% de la estructura de inversión, y Otros Sectores (principalmente por promoción y desarrollo - prevención y atención de desastres). Al tiempo, la reducción en Vías se fundamentó en la menor inversión en mejoramiento y mantenimiento de vías, situación propia de las medidas de confinamiento obligatorio implementadas a nivel nacional con el fin de mitigar los efectos sanitarios ocasionados por la pandemia.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

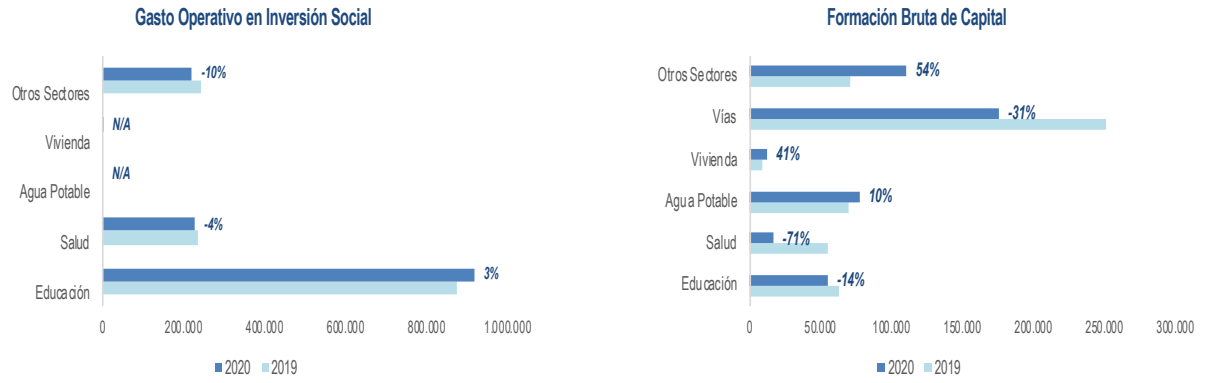
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	937.137	972.081	2%	48%	50%
Salud	288.686	243.580	-17%	15%	13%
Agua Potable	69.156	77.133	10%	4%	4%
Vivienda	8.342	12.422	47%	0%	1%
Vías	251.401	175.431	-31%	13%	9%
Otros Sectores	311.629	330.990	5%	16%	17%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	95.811	128.119	32%	5%	7%
TOTAL	**1.962.163**	**1.939.756**	**-3%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[23] Ver Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 – 2030. Departamento de Cundinamarca. Página 78.
[24] Informe de Gestión 20202 "Cundinamarca ¡Región que Progresa!".
[25] El Departamento no financia gastos de personal de la secretaría de salud con recursos provenientes de rentas cedidas.

Los gastos operativos en sectores sociales (inversión social) se mantuvieron constantes en términos reales y representaron el 70% de la inversión, mientras la formación bruta de capital se redujo 8%. Los incrementos más destacados en formación bruta de capital se presentaron en Otros Sectores y en Agua Potable (Gráfico 1).

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al culminar el bienio 2019-2020 la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por $203.297 millones[26] (Tabla 8), focalizados principalmente a gastos de inversión (87%) de infraestructura y diseño para la investigación.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	26.603	13%
Gastos de Inversión	176.694	87%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**203.297**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Al cierre del 2020 el Departamento no registró desembolsos de crédito, contabilizó amortizaciones de deuda por $80.429 millones (97% de deuda interna y 3% deuda externa) y, por lo tanto, desde el punto de vista presupuestal, el endeudamiento neto resultó negativo. La entidad sirvió una deuda financiera por $118.737 millones, distribuidos entre intereses por $34.66 millones, bonos pensionales por $3.642 millones y las amortizaciones mencionadas.

El saldo de la deuda cerró en $654.174 millones (Tabla 9) en 2020, monto 12% real inferior al registrado el periodo anterior. El 98% del saldo correspondió a deuda interna, que a su vez se concentró en créditos de fomento (13,38%)[27] y banca comercial[28]

[26] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.
[27] De acuerdo a la información suministrada por la Dirección de Tesorería del Departamento.
[28] Se destacan como mayores prestamistas los bancos Agrario de Colombia, Popular y BBVA.

(66,4%) que se contrató a una tasa DTF más un margen promedio de 1,8% y una tasa IBR 1m promedio del 0%. El 20% restante de la deuda interna correspondió a la emisión de bonos con una tasa indexada del IPC + 4% efectiva anual (E.A)[29].

El saldo de deuda externa (2% del total) corresponde en su totalidad a un préstamo en dólares con el BID a una tasa fija del 4,6% (Tabla 9), la cual se proyecta pagar en su totalidad en el año 2023. Al cierre del 2020, el Departamento pago en su totalidad el préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Birf) adquirido en el 2003 por USD $15 millones, liberando nuevo cupo de endeudamiento. No se consideran riesgos por cobertura de intereses y de tasa de cambio significativos, dada la baja representatividad de la deuda externa dentro del portafolio.

Para afrontar los efectos negativos generados por la pandemia y con el propósito de obtener mayor liquidez para atender la crisis, la Secretaría de Hacienda del Departamento de Cundinamarca realizó un congelamiento de la deuda pública interna con la banca comercial a corto plazo. De esta manera, logró el aplazamiento del pago de capital e intereses de los vencimientos previstos para 2020 por un total de $51.953 millones[30].

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**98%**			
Banca Comercial Interna	586.778	512.307	80%	PESOS	DTF ; IBR	1,8% ; 0%
Bonos Interna	130.000	130.000	20%	PESOS	IPC	4%
Total Deuda Interna	**716.778**	**642.307**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**2%**			
Banca Multilateral	16.347	11.867	100%	0	0	0
Banco Mundial	486	0	0%	0	0	0
BID	15.861	11.867	100%	USD	FIJA	4,6%
Total Deuda Externa	**16.347**	**11.867**	**100%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**733.125**	**654.174**	**100%**			

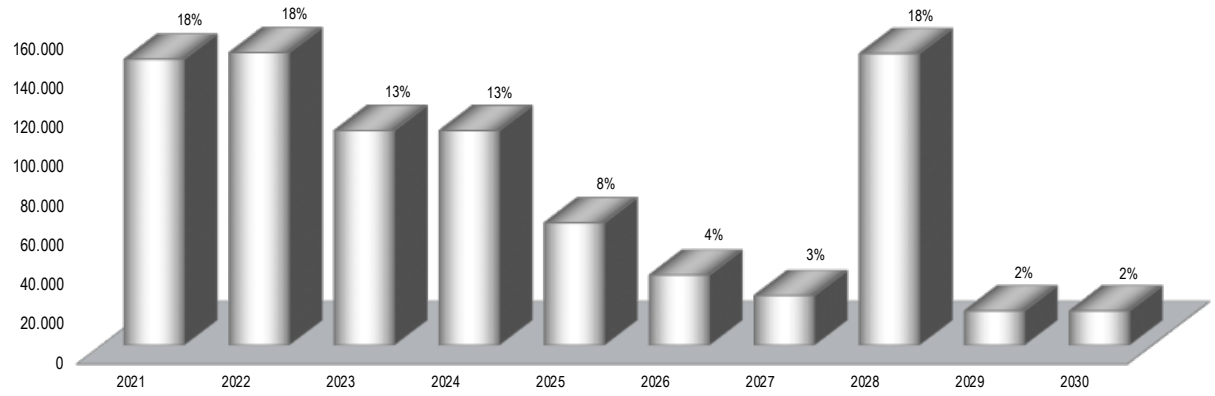
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

BRC Standard & Poor's mantuvo por segundo año consecutivo la calificación "AAA" de la capacidad de pago y de deuda a largo plazo del departamento en julio de 2020[31]. Teniendo en cuenta la posible reducción en la generación de ingresos producto de la pandemia, la calificadora considera que Cundinamarca tiene una fuerte capacidad para cumplir sus obligaciones y adecuadas estrategias de fiscalización y control por parte de la Administración Central.

El perfil de vencimientos de la deuda pública[32] muestra una concentración de los pagos de capital entre las vigencias 2021, 2022, 2023, 2024 y 2028 con el 81% del total (Gráfico 2). Dicha concentración obedece a los vencimientos de empréstitos contratados en 2014 y 2015 con plazo de 7 años y la cancelación de los bonos de deuda emitidos en el año 2018 con plazo de 10 años.

[29] En diciembre de 2018 el departamento realizó una emisión de bonos libremente negociables a 10 años, por un monto de $130.000 millones y una amortización de capital totalmente al vencimiento de los mismos en el año 2028, autorizado por la Ordenanza No. 064 de 2018.
[30] Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 – 2030. Departamento de Cundinamarca.
[31] La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: http://www.brc.com.co/ Comité Técnico: 7 de julio de 2020 (Departamento de Cundinamarca).
[32] Según lo reportado en FUT.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos[33] del 2020 del Departamento fueron inferiores a los compromisos de gasto[34] de manera que se contabilizó déficit fiscal por $24.875 millones (Tabla 10), tendencia similar a la observada en 2019. Al tener en cuenta el endeudamiento neto, el cual resulto negativo, y las disponibilidades de vigencias anteriores (recursos del balance), la entidad obtuvo un superávit presupuestal por $104.182 millones.

El deterioro del ahorro corriente se fundamentó en los menores ingresos tributarios y no tributarios, derivados de la crisis por la emergencia del Covid-19. Lo anterior, logró ser amortiguado por la disminución en gastos en funcionamiento, inversión social y servicio a la deuda; en un contexto de mayores transferencias. Así las cosas, el balance corriente exhibió una contracción de 5% real frente a lo registrado un año atrás.

El déficit de capital, factor determinante en el balance fiscal negativo, estuvo asociado principalmente al crecimiento en el déficit fiscal de vigencias anteriores por inversión y a menores ingresos por rendimientos y excedentes financieros, mientras la inversión en formación bruta de capital disminuyó vinculado al ciclo político presupuestal. Este resultado alcanzó a ser compensado completamente con recursos de balance (Tabla 10).

[33] Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, desembolsos de crédito ni venta de activos.
[34] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2018. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores ejecutados en la vigencia de análisis, ni las amortizaciones de deuda.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	507.416	488.145
Resultado balance de capital	-534.441	-513.021
Déficit o superávit fiscal	**-27.025**	**-24.875**
Financiamiento	**219.582**	**129.058**
Endeudamiento neto	-37.046	-80.429
Recursos del balance	256.628	209.487
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**192.557**	**104.183**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Finamente, se observa que al culminar el segundo año del bienio 2019-2020, el presupuesto definitivo del SGR superó los compromisos efectivamente realizados en $80.939 millones (Tabla 11), recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	284.236
Total compromisos SGR	203.297
RESULTADO SGR	**80.939**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	72%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[35]

De acuerdo con la información reportada a la CGN, el Departamento de Cundinamarca contó activos totales de $8,1 billones para el 2020, 1% real superior a los registrados en la vigencia 2019, explicado en lo fundamental por el aumento en el plan de activos para beneficios posempleos (reserva actuarial) que representó el 52% del total de los activos. Adicionalmente, la cuenta de activos estuvo compuesta por 24% bienes de uso público, 9% por propiedad, planta y equipo, 7% cuentas por cobrar, 5% efectivo y 2% en instrumentos derivados.

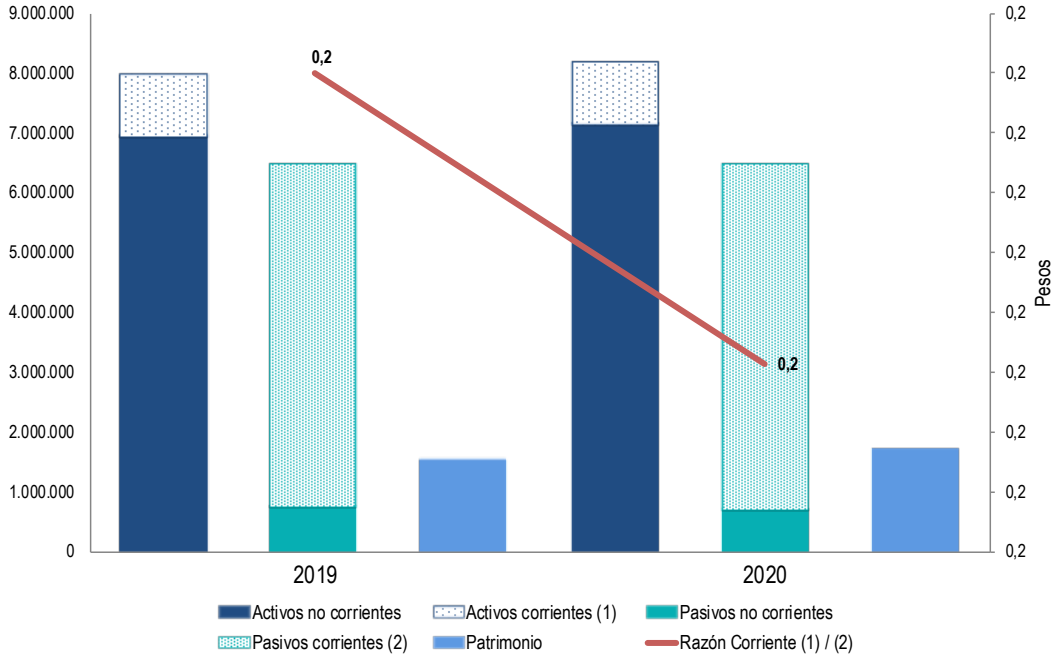
La composición de la estructura de los activos se mantuvo constante frente a la del año anterior, con un ligero aumento en la cuenta de otros activos (principalmente en recursos entregados en administración y recursos del plan de activos para beneficios posempleo). Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 3% real y presentaron un saldo de $1 billón, equivalentes al 12% del total de los activos.

[35] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Por su parte, el total de los pasivos ascendió a $6,4 billones lo que significó una disminución del 1% real impulsado por menores préstamos por pagar (con banca comercial). El 85% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados, 8% por préstamos por pagar, 5% por cuentas por pagar y el 2% por emisión y colocación de títulos de deuda. Con respecto al periodo anterior, el principal cambio en la estructura correspondió al aumento en cuentas por pagar en bienes y servicios y proyectos de inversión.

El 89% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual se mantuvo constante y presentó un saldo de $5,7 billones. Según el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación[36], solo se puede clasificar el cálculo actuarial de las pensiones y de las cuotas partes pensionales como un pasivo exigible, por lo tanto la composición del pasivo entre corriente y no corriente no corresponde a la realidad de las entidades.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para el 2020 el Departamento contaba con $0,2 de activo corriente por cada peso de pasivo corriente, una razón corriente igual a la vigencia anterior. Cabe resaltar, que las cifras bajo la convergencia NICSP, el análisis de liquidez estaría sesgado por la clasificación del cálculo actuarial de las pensiones y de las cuotas partes pensionales como se mencionó anteriormente, situación que ocurre para todas las entidades territoriales.

Realizando un ajuste en la clasificación del cálculo actuarial, el pasivo de corto plazo representaría solo el 33% ($344.702 millones) y crecerían 32% real con respecto al 2019. Además. la razón corriente sería de $3 de activo corriente por cada peso de pasivo corriente, lo que significa que el departamento tiene suficiente liquidez para respaldar sus obligaciones de corto plazo.

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[37] se estimó en $98.502 millones, mayor al estimado en 2019, explicado principalmente por retroactivas, obligaciones del sector salud y créditos judiciales. Esto advierte sobre la necesidad de que la

[36] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018.
[37] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

El Departamento de Cundinamarca no exhibió cambios estructurales en su estado patrimonial y conservó buenos márgenes de liquidez al cierre de la vigencia 2020. Es decir que, desde la perspectiva contable, no se percibieron riesgos financieros o de detrimento patrimonial en la entidad.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Para 2020, Cundinamarca contaba con disponibilidades por $488.922 millones[38] (Tabla 12) concentrados en su totalidad en caja y bancos. No se realizaron inversiones temporales de liquidez ni registraron saldos en encargos fiduciarios al cierre del periodo.

El 16% de las disponibilidades correspondía a recursos de libre destinación y el 84% de destinación específica. Sobre estos últimos, el 21% correspondía a ingresos del SGP, destacándose aquellos destinados a financiar los sectores de educación y salud. De los recursos de forzosa inversión distintos al SGP la mayor parte estaba concentrada en el sector salud y otros sectores de inversión.

Por otro lado, presentó exigibilidades por $342.167 millones[39] (Tabla 12) representadas por cuentas por pagar de la vigencia (42%), reservas presupuestales (41%) y recursos de terceros (16.%). Por fuente, el 18% de las exigibilidades correspondía a recursos de libre destinación y el 82% a recursos de destinación específica, los cuales recayeron principalmente sobre recursos del crédito (49%) destinados en su mayoría al sector salud y otros sectores de inversión.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**78.288**	**62.730**	**15.559**
De destinación específica	**410.634**	**279.438**	**131.196**
SGP	86.953	70.767	16.186
SGP Educación	74.427	56.345	18.082
SGP Salud	12.526	14.421	-1.896
Recursos del crédito	1.180	136.810	-135.629
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	322.501	71.861	250.639
TOTAL	**488.922**	**342.167**	**146.755**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

[38] No incluye SGR.
[39] No incluye SGR.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tiene en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[40] y SGR[41]).

- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[42].

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras[43]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 40% (Tabla 13).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 13% y 76%, respectivamente (Tabla 13). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación[44].

El Departamento continuó generando ahorro primario ($219.277 millones)[45], equivalente a 1,8 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia evidenciando garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el Departamento.

[40] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

[41] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

[42] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos desembolsados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[43] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

[44] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

[45] sin incluir recursos del SGR.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	1.275.937	803.710
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	1.551.195	1.078.968
1.2 Vigencias futuras	275.258	275.258
2. Gastos de funcionamiento	392.523	391.215
3. Gastos recurrentes		83.027
4. Ahorro operacional (1-2-3)	883.414	329.468
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	509.604	608.106
5.1 Total saldo de la deuda	654.174	654.174
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	144.570	144.570
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		98.502
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	44.033	44.033
6.1 Total de intereses de la deuda	44.033	44.033
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	13%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	40%	76%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para el 2020, el indicador de gastos de funcionamiento (GF) sobre ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) cerró en 39%, 11 puntos porcentuales inferior al límite máximo fijado por la ley 617 de 2000 para departamentos de categoría especial (50%), y 4 puntos por encima del resultado obtenido en la vigencia anterior (Tabla 14). El leve deterioro en la relación entre GF/ICLD se explicó en lo fundamental por la disminución de los ICLD por los menores recaudos en impuestos de consumo en un contexto en que los gastos también disminuyeron por los efectos generados por pandemia del Covid-19. Sin embargo, el resultado muestra que la entidad mantiene un margen de holgura significativo respecto al máximo legal.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	876.874	767.184	-14%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	303.736	302.971	-2%
3. Relación GF/ICLD	35%	39%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	**-15%**	**-11%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las transferencias para Asamblea estuvieron dentro del límite fijados por la Ley 617 de 2000 para remuneración diputados y gastos diferentes a la remuneración[46] (Tabla 15). Por su parte, en la tabla 16, en relación con los gastos de funcionamiento de la Contraloría el Departamento aplicó lo establecido en el artículo 5 del Decreto 678 del 2020[47] y por tanto se evidencia un exceso frente al límite legal establecido en el artículo 9° de la Ley 617 de 2000 explicado en su totalidad por el descenso de los ICLD ocasionado por la pandemia.

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**9.083**	**8.616**
Remuneración diputados	3.180	3.371
Gastos diferentes a la remuneración	2.421	2.696
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	3.482	2.549
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	3.180	3.371
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	2.544	2.697
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	2.337	2.478
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-123**	**-1**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	19.330	20.495
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	20.454	18.250
3. Diferencia	**-1.124**	**2.245**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

En el marco de la emergencia económica el Gobierno Nacional expido de los decretos 461 y 678 de 2020, dentro de los cuales permitió la reorientación de rentas con destinación específica legal (distintas a las señaladas en la Constitución Política) para conjurar los efectos de la pandemia, pago diferido de tributos y retiros del FONPET (entre otras disposiciones). Por tanto, en 2020 el Departamento procedió a reorientar un porcentaje de las rentas asociadas a las trasferencias al Fonpet.

Los aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET) para la vigencia 2020 debían corresponder a $106.909 millones, distribuidos entre $45.112 millones de los ingresos corrientes de libre destinación y $61.796 millones del impuesto de registro y anotación. La entidad territorial transfirió recursos al fondo mencionado un total de $37.780 millones (Tabla 17).

[46] Se realizó ajuste en gastos diferentes a remuneración según certificación de la Asamblea Departamental de Cundinamarca.
[47] Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID - 19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.

Tabla 17
TRASNFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	129.547	37.780
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	147.385	106.909
2.1. 10% de ICLD	66.440	45.112
2.2. 20% de registro	80.945	61.796
3. Diferencia	**-17.838**	**-69.129**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El 2020 fue un año sin precedentes por la pandemia del covid-19 y sus efectos sobre economía del país. En el marco de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 461 y 678 de 2020 otorgando facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario. El Departamento de Cundinamarca adoptó una serie de medidas como modificaciones presupuestales con la adición de excedentes, traslados, y reorientaciones de rentas, ajuste al Plan Financiero, cambio de condiciones de reciprocidad en las relaciones con los bancos y modificaciones en el calendario de pago de alguno de sus impuestos. Se destaca el congelamiento del servicio de deuda por $51.953 millones para mejorar el flujo de caja para atender la crisis.

En línea con lo anterior, el Departamento presentó un menor dinamismo del recaudo tributario principalmente en los impuestos de cerveza y registro. Por su parte, la modificación en la participación del consumo del cigarrillo nacional y extranjero en Bogotá y Cundinamarca[48] (Ley 2010 de 2019), fue el principal componente para el crecimiento en el recaudo de este impuesto. La caída del 10% real en el total de los ingresos se ajusta al escenario de estrés fiscal moderado que proyectó la Dirección General de Apoyo Fiscal al inicio de la pandemia.

El Informe de Gestión 2020 del Plan de Desarrollo “Cundinamarca ¡Región que Progresa!” 2020-2024, se concentra en la reactivación económica del Departamento, programas de fortalecimiento agro industrial, las alianzas estratégicas con Bogotá en la conformación de una sola región y el Regiotram como proyecto emblemático del Departamento.

BRC Standar & Poor’s mantuvo la calificación de la capacidad de pago y de deuda a largo plazo del departamento de “AAA”. Teniendo en cuenta las reducciones en el recaudo producto de las medidas de aislamiento y de la desaceleración económica, la calificadora considera que la entidad tiene una fuerte capacidad de cumplir sus obligaciones, continuidad en las estrategias de fiscalización y control, y un adecuado nivel de liquidez.

El margen de holgura en el cumplimiento de la Ley 617 de 2000 en el nivel central, ha permitido la generación de ahorro corriente recurrente sustentados en la evolución de los gastos de funcionamiento atada al comportamiento del recaudo propio.

El Departamento contabilizó $2 billones, autorizados mediante la figura de vigencias futuras para el periodo 2021-2029, suma equivalente al 79% de los ingresos corrientes obtenidos en 2020. Los sectores de transporte (56%) y agua potable (37%) continuaron concentrando la mayor participación. Al respecto, es importante que la entidad esté atenta a las inflexibilidades presupuestales que se puedan generar en los próximos años por el uso de esta figura presupuestal.

[48] Artículo 143: el Distrito Capital tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en su jurisdicción. El Distrito Capital es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en el ámbito de su jurisdicción, de conformidad con el artículo 1o de la Ley 19 de 1970. El impuesto que se genere, se distribuirá de la siguiente manera: el setenta por ciento (70%) para el Distrito Capital y el treinta por ciento (30%) restante para el departamento de Cundinamarca, a quien corresponde la titularidad de ese porcentaje.

Por lo tanto, los resultados de algunas entidades descentralizadas y la racionalización en el uso de las vigencias futuras, son fuentes de riesgo para el departamento.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por $43.761 millones y que correspondieron en su mayoría a gastos de inversión de destinación específica (SGP salud y otros recursos). De acuerdo al reporte FUT, quedó pendiente de obligación el 9%, dando como resultado un superávit de reservas por $12.970 millones (Tabla 18).

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	40.944	43.761
(-) Ejecutadas por funcionamiento	676	546
(-) Ejecutadas por inversión	38.372	30.245
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**1.895**	**12.970**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, al cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de $141.070[49] millones, la mayoría concentrados en recursos del crédito y razón por la cual el saldo se incrementó en relación a la vigencia anterior. La tasa de crecimiento del rezago presupuestal del departamento ha sido moderada en los últimos años y su magnitud con respecto al total de compromisos reducida.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según el último MFMP el cálculo actuarial del pasivo pensional sumaba $4,8 billones en 2019, de los cuales se había provisionado en el FONPET $3,8 billones, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 79% del total[50].

Por su parte, a 31 de diciembre de 2020[51] el cubrimiento del pasivo pensional del Departamento de Cundinamarca representaba un 82,3% según la información reportada por la de acuerdo a la información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social.

Es importante mencionar, que el Departamento se encuentra en proceso de la actualización del cálculo actuarial en el que pretende realizar una depuración de la base y generar un cubrimiento mayor al 100%.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El análisis del sector descentralizado tiene como fuente de la información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). Es importante aclarar que, las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. A partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

[49] Valor inconsistente ($127.512 millones) con el registrado en Acto Administrativo (Decreto 0054 de 24 de febrero de 2021).
[50] Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 – 2030. Departamento de Cundinamarca. Páginas 84 a la 118.
[51] Con aportes a 31 diciembre de 2020 y pasivo a 31 diciembre de 2019.

Según el Decreto Departamental No. 437 de 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Cundinamarca[52] están conformadas por cinco (5) grupos especiales clasificadas por su naturaleza jurídica que son: Establecimientos Públicos (7), Empresas Industriales y Comerciales (5), Empresas Sociales del Estado (36), Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica (3) y Sociedades Públicas de Economía Mixta (2) que en total suman 53 entidades, todas con naturaleza jurídica distinta, las cuales obtuvieron ingresos distintos al SGR por $2,7 billones[53] para la vigencia 2020. Por tipo de entidad, los mayores ingresos fueron producto del grupo de empresas representando el 71% del total ($1,9 billones), mientras que de establecimientos públicos y otros[54] representaron el 29%. Es preciso mencionar que dada su naturaleza jurídica los ingresos de los Establecimientos Públicos, Empresas Sociales del Estado y Unidades Administrativas Especiales, corresponden a transferencias realizadas por el nivel central departamental, dado que son entidades creadas propiamente para ejecutar las políticas departamentales, por lo tanto, su análisis se realiza acorde a su creación y naturaleza jurídica.

Además, ejecutaron en conjunto gastos de inversión por $543.870 millones, equivalentes al 28% de la inversión ejecutada por la Administración Central. Cifras que continúan demostrando la importancia del sector descentralizado en la prestación de servicios y en la ejecución de inversión pública.

Al cierre del 2020, el sector descentralizado en registró un déficit fiscal por $11.406 millones (Tabla 19), en contraste al superávit del año anterior. El 47% (25) de las entidades generó superávit fiscal, el 51% generó déficit y el 2% restante no reportó información de ingresos y gastos (nuevamente, la Empresa Departamental Urbanística la cual se encuentra en liquidación). Al tener en cuenta las disponibilidades de vigencias anteriores (recursos del balance) el sector descentralizado obtuvo un resultado presupuestal superavitario por $31.958 millones.

El saldo negativo se concentró en el Instituto de Infraestructura y Concesiones ($147.231 millones) y adicionalmente, 11 entidades exhibieron tendencia déficit fiscal recurrente en las últimas tres vigencias. Cabe anotar que el saldo negativo del Instituto de Infraestructura y Concesiones corresponde a recursos de crédito suministrados desde el nivel central que con el fin de evitar el pago de intereses en el último trimestre no fueron desembolsados en el año 2020 toda vez su utilización efectiva se realiza en el año 2021, pero para optimizar su ejecución si se realizaron los compromisos, y, por lo tanto, el resultado corresponde a una operación normal de tesorería.

Por su parte, los mayores superávits fueron generados, nuevamente, por la Empresa Férrea Regional SAS y la EPS Convida. Cabe destacar, que el hospital Nuestra Señora del Carmen- El Colegio generó superávit después de dos periodos seguidos con saldos en rojo.

Por tipo de EDS, las entidades con funciones de gobierno (Establecimientos Públicos y Otros) generaron déficit fiscal por $202.811 millones, el cual no alcanzó a ser compensado por el superávit de las Empresas por $191.405 millones. Cabe destacar que, al incorporar los recursos de balance en el grupo de Establecimientos Públicos este generaría un déficit presupuestal menor por $259.447 millones, explicado por el crédito no desembolsado del Instituto de Infraestructura y Concesiones. A nivel agregado, no se encontró una correlación entre tamaño de la entidad descentralizada por nivel de ingresos y resultado fiscal.

[52] Se excluyen del análisis las entidades creadas en 2020, la U.A.E Agencia Catastral de Cundinamarca y el Instituto De Protección Y Bienestar Animal De Cundinamarca, al no reportar información financiera. Además, las entidades Sociedad de Capital Público Departamental de Cundinamarca SOCAPUC y Empresa Departamental Urbanística se encuentran en proceso de liquidación.

[53] Incluyendo las entidades en proceso de liquidación: Sociedad de Capital Público Departamental de Cundinamarca SOCAPUC y Empresa Departamental Urbanística.

[54] Que realizan actividades de gobierno.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.P.S. CONVIDA	-1.419	35.817	55.459	29%
EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA	-14.308	54.666	3.899	4%
EMPRESA FERREA REGIONAL S.A.S	97.790	111.286	128.187	10%
EMPRESA INMOBILIARIA DE CUNDINAMARCA	-1.579	-1.921	-2.343	0%
FONDO DE DESARROLLO DE PROYECTOS DE CUNDINAMARCA	-4.674	-7.558	-7.890	3%
LOTERIA DE CUNDINAMARCA	7.409	8.520	8.982	2%
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A.	13.619	10.881	12.856	2%
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN ANTONIO - ANOLAIMA	762	37	-20	0%
E.S.E. HOSPITAL EL DIVINO SALVADOR - UBATE	917	4.604	-992	1%
E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS -SOACHA	-812	1.984	17.186	2%
E.S.E. HOSPITAL PEDRO LEON - LA MESA	255	536	-2.351	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO - GACHETA	1.127	1.126	-348	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN MARTIN DE PORRES - CHOCONTA	879	224	309	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FUSAGASUGA	-2.007	-4.753	-3.641	3%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FACATATIVÁ	-3.747	2.857	549	4%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - PACHO	-984	2.397	1.309	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - CAQUEZA	-17.506	-19.326	-19.374	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -SAN JUAN DE RIOSECO	-211	-120	424	0%
E.S.E. HOSPITAL SANTA BARBARA -VERGARA	315	113	406	0%
E.S.E. HOSPITAL DE GIRARDOT	802	2.855	1.861	0%
E.S.E. HOSPITAL DIOGENES TRONCOSO - PUERTO SALGAR	-160	579	161	0%
E.S.E. HOSPITAL DIVINO SALVADOR -SOPO	-1.117	322	-1.896	0%
E.S.E. HOSPITAL HILARIO LUGO - SASAIMA	328	165	389	0%
E.S.E. HOSPITAL MARCO FELIPE AFANADOR DE TOCAIMA - TOCAIMA	111	728	-906	0%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES FUNZA	901	-864	-3.499	0%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - EL COLEGIO	-844	-1.104	316	0%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - TABIO	1.245	366	800	0%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL PILAR DE MEDINA - MEDINA	1.959	100	261	0%
E.S.E. HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA	-696	-798	-1.357	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - ARBELAEZ	1.419	1.106	119	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - GUATAVITA	1.747	1.545	1.051	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE CHÍA	-1.743	-2.762	-3.674	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE SESQUILE	1.203	177	-2	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VIOTA	47	-139	-2.286	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE - GUACHETA	-326	-209	-382	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSÉ DE GUADUAS	1.041	310	-169	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE DE LA PALMA	767	38	-127	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - NEMOCON	88	-453	-2.279	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -FOMEQUE	2.854	1.389	-94	0%
E.S.E. HOSPITAL SANTA MATILDE - MADRID	3.945	2.531	4.095	1%
E.S.E. HOSPITAL SANTA ROSA - TENJO	-587	-649	-476	0%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO LA SAMARITANA	22.642	28.034	7.161	11%
HOSPITAL LOCAL HABACUC CALDERON - CARMEN DE CARUPA	702	278	-271	0%
EMPRESA DEPARTAMENTAL URBANÍSTICA S.A.S.	0	0	0	0%
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA. (SOCAPUC)	5	6	6	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**112.161**	**234.922**	**191.405**	**83%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA	-22.003	-4.184	-10.121	2%
CORPORACIÓN SOCIAL DE CUNDINAMARCA	-38.951	-36.042	-38.960	2%
INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA	-82.450	-7.519	-147.231	5%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCION COMUNAL Y PARTICIPACION CIUDADANA DE CUNDINAMARCA	226	1.967	402	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA Y TURISMO DE CUNDINAMARCA	55	1.236	-2.157	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA	-3.745	4.016	2.507	1%
U.A.E. AGENCIA DE CUNDINAMARCA PARA LA PAZ Y EL POSTCONFLICTO	688	67	84	0%
U.A.E. DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (UAEPC)	-8.222	-17.947	-7.335	17%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-154.401**	**-58.406**	**-202.811**	**28%**
TOTAL GENERAL	**-42.240**	**176.516**	**-11.406**	**111%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 11,4% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación (Tabla 20), 5 puntos porcentuales menos que en la vigencia anterior. El nivel de dependencia de Establecimientos Púbicos fue del 26,8% (5 entidades por encima del 90% dada su naturaleza jurídica y objeto de creación como ejecutoras de políticas departamentales), mientras el de las empresas fue del 6%.

Tabla 20

INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.P.S. CONVIDA	2,0%	0,0%	Sin calificación
EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA	0,0%	0,0%	No vigente (A-)
EMPRESA FERREA REGIONAL S.A.S	0,0%	0,0%	AAA
EMPRESA INMOBILIARIA DE CUNDINAMARCA	0,0%	0,0%	Sin calificación
FONDO DE DESARROLLO DE PROYECTOS DE CUNDINAMARCA	0,0%	0,0%	Sin calificación
LOTERIA DE CUNDINAMARCA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A.	0,0%	0,0%	A-
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN ANTONIO - ANOLAIMA	26,9%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL EL DIVINO SALVADOR - UBATE	13,1%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS -SOACHA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL PEDRO LEON - LA MESA	14,7%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO - GACHETA	15,9%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN MARTIN DE PORRES - CHOCONTA	1,6%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FUSAGASUGA	1,1%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FACATATIVÁ	7,4%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - PACHO	12,9%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - CAQUEZA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -SAN JUAN DE RIOSECO	0,5%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SANTA BARBARA -VERGARA	27,6%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DE GIRARDOT	8,1%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DIOGENES TRONCOSO - PUERTO SALGAR	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DIVINO SALVADOR -SOPO	7,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL HILARIO LUGO - SASAIMA	30,7%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL MARCO FELIPE AFANADOR DE TOCAIMA - TOCAIMA	20,2%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES FUNZA	14,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - EL COLEGIO	13,1%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - TABIO	3,4%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL PILAR DE MEDINA - MEDINA	39,2%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - ARBELAEZ	38,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - GUATAVITA	4,5%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE CHÍA	24,2%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE SESQUILE	22,5%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VIOTA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE - GUACHETA	22,9%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSÉ DE GUADUAS	9,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE DE LA PALMA	48,1%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - NEMOCON	5,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -FOMEQUE	8,3%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SANTA MATILDE - MADRID	6,1%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SANTA ROSA - TENJO	25,7%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO LA SAMARITANA	21,0%	0,0%	Sin calificación
HOSPITAL LOCAL HABACUC CALDERON - CARMEN DE CARUPA	25,2%	0,0%	Sin calificación
EMPRESA DEPARTAMENTAL URBANÍSTICA S.A.S.	0,0%	0,0%	Sin calificación
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA. (SOCAPUC)	0,0%	0,0%	Sin calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	**6,1%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA	23,4%	0,0%	Sin calificación
CORPORACIÓN SOCIAL DE CUNDINAMARCA	0,0%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA	96,9%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCION COMUNAL Y PARTICIPACION CIUDADANA DE CUNDINAMARCA	100,0%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA Y TURISMO DE CUNDINAMARCA	80,8%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA	95,6%	0,0%	Sin calificación
U.A.E. AGENCIA DE CUNDINAMARCA PARA LA PAZ Y EL POSTCONFLICTO	100,0%	0,0%	Sin calificación
U.A.E. DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (UAEPC)	0,0%	0,0%	Sin calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**26,8%**		
TOTAL GENERAL	**11,4%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En 2020, ninguna entidad reportó prestamos por pagar y solo la Empresa de Licores, Empresa Férrea Regional y Empresas Públicas contaban con calificación de riesgo vigente (Tabla 20).

A nivel agregado, desde la perspectiva contable se observa que las EDS contaron en promedio con $3,1 de activos corrientes para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, pero los resultados entre entidades mostraron alta variabilidad (Tabla 21). 29 entidades evidenciaron problemas de liquidez, la mayoría de ellas hospitales (18). Nuevamente la EPS Convida exhibió patrimonio negativo.

Para la misma vigencia, las EDS del departamento contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $172.609 millones (Tabla 21), equivalentes al 7% del total de los ingresos del sector descentralizado y 23% menor al valor registrado en 2019. Las entidades con una mayor relación entre pasivos contingentes e ingresos fueron la EPS Convida, el Hospital San Rafael – Facatativá y el Instituto de Infraestructura y Concesiones.

Los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos: 9 entidades registraron margen Ebitda[55] positivo (principalmente: EPS Convida, Lotería de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca) y 36 negativo. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[56] -, un total de 33 entidades cerró con indicador positivo (destacándose el Instituto Departamental de Acción Comunal) y 20 con resultado negativo (Tabla 21). En general, se observa un deterioro de los indicadores frente al periodo anterior, resultado vinculado a un año de emergencia sanitaria.

Al vincular los resultados presupuestales con los contables los Hospitales Salazar de Villeta, San Jose – Guacheta y Santa Rosa - Tenjo, exhibieron una situación de peligro financiero al generar resultado fiscal negativo, evidenciar problemas de liquidez, montos significativos de pasivos contingentes o indicadores negativos de rentabilidad, aspectos que sugieren un llamado para que el Departamento fortalezca sus mecanismos de monitoreo

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, se establece que el desempeño fiscal de algunas de las entidades presentan aspectos por mejorar que no afectan la viabilidad fiscal del Departamento.

[55] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

[56] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.P.S. CONVIDA	0,2	3,9	30.667	Patrimonio negativo	94%
EMPRESA DE LICORES DE CUNDINAMARCA	5,3	0,6	3.192	3%	5%
EMPRESA FERREA REGIONAL S.A.S	11,1	0,9	0	35%	N.D.
EMPRESA INMOBILIARIA DE CUNDINAMARCA	0,7	1,0	0	-25%	-8%
FONDO DE DESARROLLO DE PROYECTOS DE CUNDINAMARCA	0,9	1,0	0	1%	-32%
LOTERIA DE CUNDINAMARCA	1,0	0,1	0	1%	89%
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A.	1,5	0,5	3.853	1%	4%
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO HOSPITAL SAN ANTONIO - ANOLAIMA	1,2	0,2	1.679	3%	-34%
E.S.E. HOSPITAL EL DIVINO SALVADOR - UBATE	0,6	0,3	11.169	0%	-17%
E.S.E. HOSPITAL MARIO GAITAN YANGUAS -SOACHA	0,3	0,2	17.050	2%	-1%
E.S.E. HOSPITAL PEDRO LEON - LA MESA	0,2	0,2	3.322	-9%	-16%
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO - GACHETA	0,9	0,1	1.606	4%	-13%
E.S.E. HOSPITAL SAN MARTIN DE PORRES - CHOCONTA	1,0	0,1	0	0%	-17%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FUSAGASUGA	10,5	0,0	0	5%	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - FACATATIVÁ	0,5	0,2	26.680	3%	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - PACHO	3,4	0,0	908	10%	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - CAQUEZA	4,2	0,1	842	3%	-18%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -SAN JUAN DE RIOSECO	0,6	0,2	372	0%	-48%
E.S.E. HOSPITAL SANTA BARBARA -VERGARA	2,1	0,1	0	-5%	-61%
E.S.E. HOSPITAL DE GIRARDOT	39,7	0,0	0	-9%	N.D.
E.S.E. HOSPITAL DIOGENES TRONCOSO - PUERTO SALGAR	0,3	0,4	0	-33%	-96%
E.S.E. HOSPITAL DIVINO SALVADOR -SOPO	4,9	0,0	0	-6%	-16%
E.S.E. HOSPITAL HILARIO LUGO - SASAIMA	0,6	0,2	1.569	-7%	-33%
E.S.E. HOSPITAL MARCO FELIPE AFANADOR DE TOCAIMA - TOCAIMA	0,7	0,2	2.829	-9%	-42%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES FUNZA	0,3	0,1	1.630	24%	16%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - EL COLEGIO	1,3	0,1	202	8%	-7%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN - TABIO	5,1	0,0	0	0%	-26%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL PILAR DE MEDINA - MEDINA	1,4	0,0	2.015	7%	-31%
E.S.E. HOSPITAL SALAZAR DE VILLETA	0,6	0,2	6.799	13%	-6%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - ARBELAEZ	0,8	0,1	4.588	5%	-9%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO - GUATAVITA	5,7	0,0	0	-1%	-2%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE CHÍA	0,1	0,1	1.857	-5%	-27%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE SESQUILE	1,7	0,1	780	0%	-37%
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO DE VIOTA	1,1	0,1	484	1%	-63%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE - GUACHETA	0,7	0,1	180	-6%	-27%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSÉ DE GUADUAS	0,6	0,1	2.397	12%	-2%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE DE LA PALMA	0,3	0,3	2.706	0%	-70%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL - NEMOCON	3,6	0,0	0	-4%	-23%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL -FOMEQUE	0,4	0,1	0	-12%	-14%
E.S.E. HOSPITAL SANTA MATILDE - MADRID	5,1	0,1	0	1%	-2%
E.S.E. HOSPITAL SANTA ROSA - TENJO	0,7	0,1	0	1%	-39%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO LA SAMARITANA	3,2	0,1	22.174	6%	-28%
HOSPITAL LOCAL HABACUC CALDERON - CARMEN DE CARUPA	0,2	0,2	0	-13%	-46%
EMPRESA DEPARTAMENTAL URBANÍSTICA S.A.S.	0,0	0,1	0	-73%	N.D.
SOCIEDAD DE CAPITAL PÚBLICO DEPARTAMENTAL LTDA (SOCAPUC)	0,0	0,0	0	-1%	N.D.
SUB TOTAL EMPRESAS			**151.552**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA	0,1	0,0	0	-3%	62%
CORPORACIÓN SOCIAL DE CUNDINAMARCA	2,1	0,0	1.347	2%	26%
INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA	0,2	0,8	19.270	1%	-334%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE ACCION COMUNAL Y PARTICIPACION CIUDADANA DE CUNDINAMARCA	0,8	0,3	0	73%	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA Y TURISMO DE CUNDINAMARCA	6,2	0,1	9	51%	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE CUNDINAMARCA	25,2	0,6	431	-62%	N.D.
U.A.E. AGENCIA DE CUNDINAMARCA PARA LA PAZ Y EL POSTCONFLICTO	1,0	0,3	0	-5%	N.D.
U.A.E. DE PENSIONES DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA (UAEPC)	0,6	0,7	0	1%	N.D.
TOTAL GENERAL			**172.609**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Según la red viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social (MPSP) y entregada a este Ministerio en 2013[57], el departamento cuenta con 51 Empresas Sociales del Estado.

Para la vigencia 2019[58], un total de 12 hospitales departamentales – 2 menos que en la vigencia anterior - fueron categorizados en riesgo alto o medio por el MSPS, 4 se ubicaron en riesgo bajo, 23 fueron categorizados sin riesgo y 12 entidades no fueron categorizadas. Es importante mencionar, que para la vigencia 2020 no se encontró resolución de categorización por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

5. Pasivos Contingentes[59]

Con corte del 31 de diciembre de 2020, de acuerdo con información suministrada por la Oficina de Análisis Financiero[60] se tenía un total de 785 procesos judiciales en contra del departamento por valor de $34.023 millones[61] (Tabla 22). El total fue 8% real inferior al valor al registrado en 2019, explicado principalmente por el menor valor registrado en los tipos de proceso Ordinario Laboral y Acción de Grupo.

Es importante señalar, que el valor de las pretensiones en 2020 totalizó $483.375 millones y tan solo el 3% estaba calificado con alta probabilidad de ocurrencia; el 8% media alta, 41% media baja y 48% como remotas. A marzo de 2020, la estimación de las pretensiones no representaba un riesgo material para la entidad según la calificadora de riesgo BRC Standard & Poor's.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	16	16	2.692	1.833	7%	5%
Acción de Cumplimiento	10	35	6	6	0%	0%
Acción Popular	41	43	548	716	2%	2%
Acción de Simple Nulidad	14	12	67	189	0%	1%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	314	319	13.887	13.773	38%	40%
Acción Contractual	16	24	1.671	2.227	5%	7%
Acción de Reparación Directa	188	186	13.379	12.794	37%	38%
Acción de Lesividad	1	1	4	2	0%	0%
Ejecutivo Contractual	2	1	9	8	0%	0%
Ordinario Laboral	203	113	2.807	1.231	8%	4%
Otros	33	35	1.333	1.246	4%	4%
TOTAL	**838**	**785**	**36.403**	**34.023**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

En 2020, el departamento no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP definida por el Decreto 028 de 2008 en los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud.

[57] En abril de 2016 el Departamento de Cundinamarca realizó un cambio en la red de prestación de servicios, el cual se viabilizó por el MSPS, pero no fue enviado formalmente al MHCP. Este tipo de cambios puede generar incertidumbre a los PSFF viabilizados.
[58] Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social.
[59] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.
[60] Tomando datos de la Dirección de Defensa Judicial y Extrajudicial de la Secretaría Jurídica.
[61] Valor del pasivo contingente.

Por su parte, en 2019 la Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional el oficio con radicado No. 1-2019-083344 en el cual indica que el Departamento de Cundinamarca presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, en especial casos asociados al Sector Educación. Así las cosas, la DAF, con base en sus criterios de priorización, en la vigencia 2020 se solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Al cierre del 2020 el Departamento de Cundinamarca contabilizó un déficit fiscal, producto de los menores ingresos tributarios derivados del confinamiento, en un contexto de menores gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Este resultado fue inferior al contabilizado en las últimas tres vigencias demostrando la sólida estructura financiera de la entidad y capacidad para afrontar la emergencia sanitaria.

- Al tener en cuenta el endeudamiento neto, el cual resulto negativo al no registrar desembolsos de crédito, y los recursos del balance, el departamento registró un superávit presupuestal.

- Cundinamarca generó excedentes de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $146.755 millones (equivalente al 6% de los ingresos recaudados), concentrados en a otros recursos de destinación específica diferentes a SGP.

- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, dio cumplimiento los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central.

- Por segundo año consecutivo, la calificadora BRC Standar & Poor mantuvo la calificación de “AAA” de la capacidad de pago y de deuda a largo plazo del departamento. Además, continuó evidenciando una sólida estructura patrimonial y de liquidez.

- En 2020, el Departamento contabilizó $2 billones mediante la figura de vigencias futuras para el periodo 2020-2029 (79% de los ingresos corrientes), principalmente para los sectores de transporte y agua potable. Es preciso que la entidad esté atenta a la inflexibilidad presupuestal que puede ocasionar la autorización de vigencias futuras.

- 12 hospitales departamentales se encuentran categorizados en riesgo alto o medio por el MSPS, 4 se ubicaron en riesgo bajo, 23 fueron categorizados sin riesgo y 12 entidades no fueron categorizadas.

- El departamento presentó situaciones de verificación asociados al Sector Educación con cargo al uso de los recursos del SGP. Por tanto, la DAF inicio actividades de seguimiento y control en la vigencia 2020.

- Los pasivos contingentes por demandas judiciales disminuyeron en un 8% y representaron el 1% del total de ingresos de la vigencia, explicados por la reducción en los procesos de acciones de grupo y ordinario laboral.

- El desempeño financiero de algunas entidades descentralizadas alerta sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar su situación y es preciso que la Administración Central esté atenta de posibles vulne<rabilidades que puedan significar para el departamento.

- Finalmente, los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo: “Cundinamarca ¡Región que Progresa!”

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**2.336.014**
INGRESOS CORRIENTES	**2.274.877**
Tributarios	1.126.473
No Tributarios	192.227
Transferencias	956.176
GASTOS (sin financiación)	**2.360.889**
GASTOS CORRIENTES	**1.786.732**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	376.329
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	6.496
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	3.642
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.365.598
Intereses y Comisiones de la Deuda	34.666
BALANCE CORRIENTE	**488.145**
INGRESOS DE CAPITAL	**61.137**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**574.158**
BALANCE DE CAPITAL	**-513.021**
BALANCE TOTAL	**-24.875**
FINANCIACIÓN	**129.058**
Endeudamiento Neto	**-80.429**
Desembolsos	0
Amortizaciones	80.429
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	209.487
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	2.545.501
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	2.441.318
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**104.183**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	43.761
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	30.791
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**12.970**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento de Guainía se encuentra localizado al oriente del país, en su jurisdicción cuenta con el municipio Barranco Minas y siete (7) corregimientos, Mapiripana, San Felipe, Puerto Colombia, La Guadalupe, Cacahual, Pana y Morichal. Tiene una superficie de 72.238 Km^2 que representa el 6.3% del total Nacional y su densidad poblacional es de 0.7 habitantes por Km^2. De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2020 su población ascendía a 50.636 habitantes, 44% población urbana y 56% población rural, El 69% se auto- reconoce como indígena; Sikuanis, Piaopocos, Puinaves, Curripacos, Cubeos y Yevales. El PIB departamental proyectado a precios corrientes se ha estimado en $0.4 billones, creciendo 13% con relación a la vigencia anterior representando el 0.04% del total, mientras que el PIB per cápita ascendió a $8.2 millones, cifra que alcanzó el 38% del promedio Nacional ($21.4millones). El 41% del PIB estuvo determinado por las actividades de servicios sociales, comunales y personales, seguido por el comercio con 16%, construcción y actividades agropecuarias con el 15% y explotación de minas y canteras 11%, entre los sectores más representativos.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la cobertura neta en acueducto fue 22% por debajo frente al promedio Nacional (86%); alcantarillado 28% por debajo frente al promedio Nacional (77%); banda ancha alcanzó 2.9% muy por debajo frente al promedio Nacional (14%). La cobertura en educación media fue del 9%, frente al 66% del promedio Nacional. La cobertura en salud; 25.378 afiliados al régimen subsidiado (83%); 4.274 al contributivo (14%) y 834 al de excepción (3.%).

El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2019 evidenció una recuperación en el crecimiento de los ingresos tributarios debido principalmente a los recaudos de impoconsumos y otros impuestos. Situación que se presenta por el mayor recaudo del impuesto de licores y cigarrillos. Sin embargo, la importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de ingresos hace necesario que la administración territorial evalúe sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión. Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, al igual que el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Mediante la expedición del Decreto No 0452 de 2014, el departamento adoptó la estructura de la planta de personal del sector central de la administración, y mediante el Decreto N° 0010 del 17 de enero de 2018 compila la estructura Orgánica Planta Central, de esta manera, la misma al cierre de 2020 contaba con 87 funcionarios, de los cuales 24% corresponden a nivel directivo; 23% al profesional; 3% al asesor; 47% al técnico y 6% al administrativo y operativo.

El departamento no tiene a su cargo trabajadores oficiales y comprometió recursos $12.720 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, de los cuales, el 27% se destinaron para atender gastos de funcionamiento y el 73% para cubrir gastos de inversión.

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 39 empleados inscritos en carrera administrativa, 24 de libre nombramiento y remoción, 22 provisionales y 2 del período.

El departamento no reportó entidades descentralizadas, pues la Empresa Social del Estado Hospital Manuel Elkin Patarroyo fue liquidada por la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución No 001201 del 26 abril de 2016.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante la vigencia 2020, el departamento contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por $190.286 millones, mostrando una ejecución del 101% (incluye recaudo efectivo $172.409 millones y recaudo sin situación de fondos por $17.877 millones) y un crecimiento de 1% en términos reales respecto a 2019. El 83% de los ingresos provino de recaudos del año y 17% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores. Los recursos del balance componen el 17% del total (3% por debajo que 2019).

Tabla 1
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	19.020	18.281	-5%	10%	10%
Transferencias	119.211	132.763	10%	65%	70%
Ingresos de capital	46.431	39.243	-17%	25%	21%
Recursos del Balance	37.462	33.191	-13%	20%	17%
Otros[1]	8.969	6.052	-34%	5%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	**184.662**	**190.286**	**1%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos por transferencias crecieron 10% y componen 70% del total de los ingresos (5% por encima que 2019), incremento que se atribuyó a la variación positiva en salud S. G. P. Salud - Prestación de Servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda ($11.163 millones salud pública) FOSYGA – ETESA ($8.107 millones) y otras transferencias de la Nación por $7.966 millones.

Los ingresos no tributarios crecieron 81% en términos reales, reflejo del mayor recaudo en ingresos de la propiedad tasas, derechos, multas y sanciones ($147 millones).

Los ingresos cayeron 6% real, la variación negativa en el recaudo de los ingresos tributarios se explica por caídas en la mayoría de impuestos a excepción de cervezas, cigarrillos y tabaco y vehículos cuya representación en el total es mínima. Descenso que obedece principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica como consecuencia de medidas de aislamiento en la población ocasionando disminución de consumo en los hogares por menores ingresos. Los impuestos al consumo fueron jalonados por los cigarrillos y tabaco y cervezas presentando un crecimiento del 28%, registro y anotación cayó 20% y las estampillas que siguen siendo su principal fuente de recaudo para la entidad (55%) cayeron 9% como consecuencia de una menor inversión (Contribución de contratos de obras públicas alcanzó solo $1.028 millones), por último, otros impuestos cayeron 56%.

Tabla 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	4.865	6.344	28%	26%	35%
Cerveza	2.004	2.249	10%	11%	12%
Licores	1.037	1.029	-2%	5%	6%
Cigarrillos y tabaco	1.824	3.066	65%	10%	17%
Registro y anotación	127	103	-20%	1%	1%
Vehículos automotores	37	44	17%	0%	0%
Estampillas	10.780	9.970	-8%	57%	55%
Sobretasa a la gasolina	511	506	-3%	3%	3%
Otros impuestos	2.620	1.167	-56%	14%	6%
TOTAL	**18.940**	**18.134**	**-6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 evidenció un menor dinamismo en ingresos tributarios evidenciado por estampillas y otros impuestos. Además, continúan las estampillas siendo su principal impuesto. Por otra parte, la notable importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de ingresos (17%) hace necesario que la administración territorial evalúe los procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión. Asimismo, continúa una alta dependencia de las transferencias respecto al total de los ingresos (70%).

Al cierre de la vigencia el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a $126.038 millones[1], de los cuales 39% correspondió al Fondo de Compensación Regional; 28% al Fondo de Desarrollo Regional; 25% a Ciencia y Tecnología e innovación, 7% Recursos para la PAZ, como los más importantes.

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto departamental de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron 66% del recaudo de ingresos totales de la vigencia y el 95% de las transferencias de la Nación.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las regalías, de tal forma, que las primeras representaron 6.9 veces el recaudo de ingresos propios y las regalías equivalieron a 7.3 veces.

[1] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Tabla 3
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGSLÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	125.414	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	651	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	0	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	31.586	25%
Fondo de Desarrollo Regional	34.853	28%
Recursos para la Paz	9.430	7%
Fondo de Compensación Regional	48.894	39%
Ingresos de Capital	624	0%
Recursos del Balance	624	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**126.038**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Así las cosas, el departamento presenta resultados negativos en ingresos jalonados principalmente por caídas en la mayoría de los ingresos tributarios, pues las transferencias no alcanzaron a equilibrar esta situación al crecer 10% y participar con 70% del total. Como se mencionó este panorama se debe a la pandemia Covid -19 que contribuyó al bajo dinamismo en la actividad económica de la población y por ende menores ingresos.

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020, los compromisos de gasto del departamento con recursos diferentes al SGR ascendieron a $130.481 millones y representaron una ejecución del 70% de lo presupuestado. Dentro del total de compromisos, los gastos de inversión mantuvieron la mayor participación (87%) y cayeron 14% y no alcanzaron a contrarrestar las caídas de los otros grandes rubros, que explican el descenso del 12% en el total de los gastos. Ahora, la entidad territorial presenta un rezago presupuestal[2] de $17.247 millones, compuesto 92% por inversión y 13% por funcionamiento, que constituyen 13% de los gastos totales.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	14.785	16.642	11%	10%	13%
Inversión	130.697	113.839	-14%	90%	87%
Servicio de la deuda	273	0	-100%	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**145.754**	**130.481**	**-12%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en los sectores de salud y educación financiados con SGP y rentas cedidas $284 millones), fue consecuencia de mayores gastos en todos los conceptos especialmente transferencias (mesadas pensionales, y Fondo Nacional de Pensiones de Territoriales) que contribuyeron para que el total de gastos de funcionamiento tuvieran una variación positiva del 11%. El mayor componente de los gastos de funcionamiento, continúan siendo gastos personales (44%) seguido de gastos por transferencias (38%), gastos generales (15%) y otros gastos de funcionamiento 3%.

[2] El rezago presupuestal está compuesto por las reservas presupuestales (compromisos que no se obligan) más las cuentas por pagar (obligaciones que no se pagan) de la vigencia en la que se comprometieron o se obligaron en las entidades del presupuesto.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	6.851	7.236	4%	47%	44%
Gastos generales	2.291	2.410	4%	16%	15%
Transferencias	4.974	6.294	25%	34%	38%
Otros gastos de funcionamiento	345	417	19%	2%	3%
TOTAL	**14.462**	**16.358**	**11%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación real negativa del 14%% con relación a 2019, 51% se realizaron en educación; 33% en salud; 10% en otros sectores agua potable y vías contribuyeron 6%.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

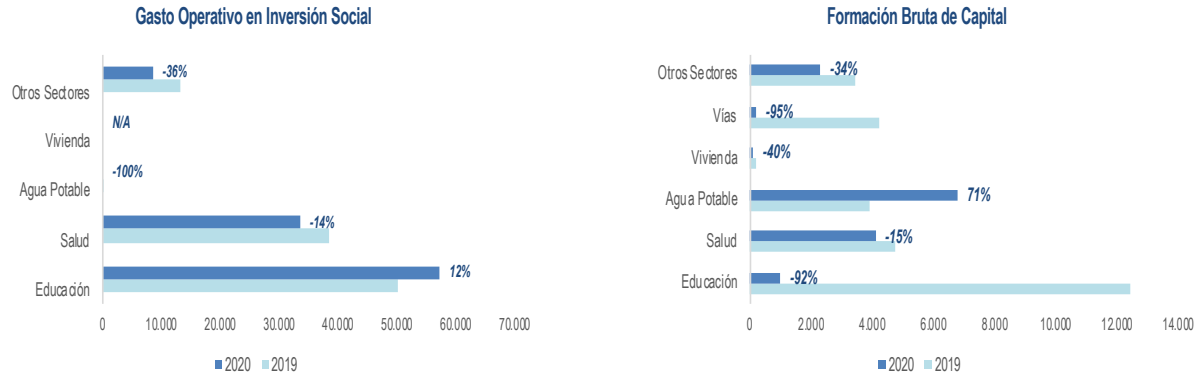
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	62.579	58.255	-8%	48%	51%
Salud	43.058	37.656	-14%	33%	33%
Agua Potable	4.070	6.776	64%	3%	6%
Vivienda	186	113	-40%	0%	0%
Vías	4.247	207	-95%	3%	0%
Otros Sectores	16.519	10.831	-35%	13%	10%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	37	0	-100%	0%	0%
TOTAL	**130.697**	**113.839**	**-14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de inversión refleja el bajo dinamismo presentado en la mayoría de los sectores a excepción de agua potable especialmente acueducto- formulación, implementación y acciones de fortalecimiento para la administración y operación de los servicios y acueducto - distribución que incorporaron $6.758 millones y 4% en los gastos operativos en inversión principalmente salud y otros sectores.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión con recursos diferentes al SGR dan pie para recomendar que la entidad territorial diseñe estrategias dinámicas con el fin de implementar continuos proyectos de inversión que generen mejor bienestar económico para el departamento.

Al finalizar 2020 la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por $114.102 millones[3]; el 100% se destinó a cubrir gastos de inversión.

Tabla 7
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	114.102	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**114.102**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El dato de gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos y aquellos compromisos contractuales firmados en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados[4], de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

En resumen, los gastos del departamento confirman la tendencia mostrada a junio de 2020 dado que mientras los gastos de funcionamiento crecieron 11% los gastos de inversión cayeron 14%, situación que refleja la baja capacidad que tiene la entidad para gestionar proyectos de inversión minimizando gastos para su funcionamiento, especialmente transferencias y otros sectores.

3. Deuda Pública

El departamento no registró desembolsos ni amortizaciones de deuda financiera con corte a 31 de diciembre 2020

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 resultaron superiores a los compromisos de gasto en $26.615 millones como consecuencia de un mayor balance corriente en razón a que los ingresos corrientes crecieron 8% (Transferencias) mientras que los gastos corrientes cayeron 2%. Por su parte, el balance de capital fue negativo dada la baja incorporación de ingresos por concepto de desahorro FONPET – otros desahorros (Cuotas partes, bonos y devoluciones) que cayeron 68%. Al agregar los recursos del balance ($33.191 millones) se obtuvo un superávit presupuestal por $59.806 millones[5], cifra 51% superior a la de 2019 y que representó el 40% del total de ingresos corrientes..

[3] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

[4] Es un monto acumulado porque incluye los gastos comprometidos por el departamento en 2019, y los compromisos suscritos en vigencias anteriores que al finalizar 2019 aún no habían completado su ejecución presupuestal.

[5] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	21.515	35.072
Resultado balance de capital	-20.070	-8.458
Déficit o superávit fiscal	**1.445**	**26.615**
Financiamiento	**37.462**	**33.191**
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	37.462	33.191
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**38.908**	**59.806**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Llaman la atención las diferencias presentadas entre los recursos del balance adicionados en 2019 por $33.191 millones frente al resultado del ejercicio presupuestal obtenido en 2019 por $38.908 millones.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $11.936 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por el departamento en la vigencia.

Tabla 9
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	126.038
Total compromisos SGR	114.102
RESULTADO SGR	**11.936**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	91%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[6]

La información financiera del departamento, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $818.598 millones, los cuales crecieron 6% con relación a la vigencia anterior. El 37% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 18% propiedades, planta y equipo, 14% por bienes de uso y beneficio público, 18% efectivo y 13% por cuentas por cobrar.

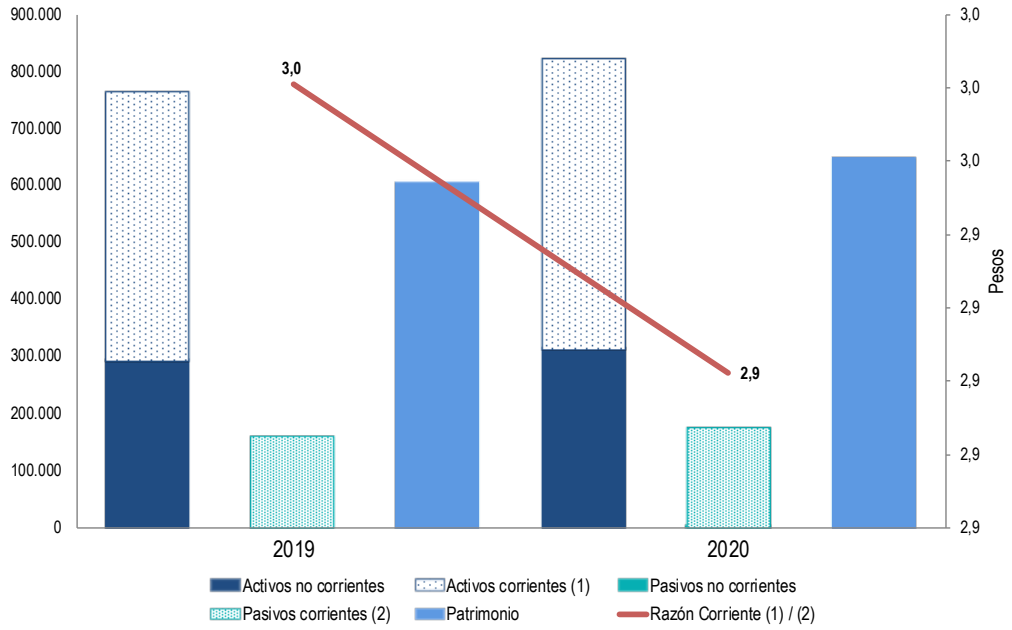
Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por un mayor consumo de los inventarios (106%) y el incremento del 18% de la propiedad, planta y equipo, explicado por efecto de reclasificaciones practicadas en la cuenta de bienes de uso público de algunos terrenos y edificaciones del sector educación.

[6] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, crecieron 6% y presentaron un saldo de $505.955 millones, equivalentes al 62% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $173.206 millones, y crecieron 7% real. El 83% estuvo representado por beneficios a empleados, 16% por cuentas por pagar, y 1% por provisiones. Se destaca ajustes en la cuenta de beneficios a empleados posempleo, en la que se resalta mayores valores adeudados por concepto de cuotas partes por pagar y cuotas partes.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2019 $2.9 de activos por cada peso de pasivos corrientes, prácticamente igual que en 2019, el departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($173.302 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($505.955 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[7] se estimó en $5.880 millones, valor que se conserva en términos reales frente al calculado en 2019. Se concentró principalmente en cuotas partes pensionales exigibles y obligaciones por prestación de servicios de salud.

[7] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por $149.365 millones, el 100% se encontraban en caja y bancos. El 34% a recursos SGP con destinación específica; 54% otros recursos de destinación específica diferentes a SGP y 12% a recursos de libre destinación.

Tabla 10
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**16.857**	**3.582**	**13.275**
De destinación específica	**132.507**	**16.547**	**115.960**
SGP	50.834	13.359	37.475
SGP Educación	16.638	3.124	13.514
SGP Salud	20.694	10.235	10.459
SGP Agua potable	7.208	0	7.208
SGP Propósito general	293	0	293
SGP Asignaciones especiales	6.000	0	6.000
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	81.673	3.188	78.486
TOTAL	**149.365**	**20.129**	**129.235**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las exigibilidades sumaban $20.129 millones, de las cuales el 77% correspondían a reservas presupuestales; 16% a cuentas por pagar de la vigencia y 7% a otras exigibilidades. El 66% a recursos SGP con destinación específica; 16% otros recursos de destinación específica diferentes a SGP y 18% a recursos de libre destinación

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el departamento contabilizó un excedente neto de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $129.236 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación a otros sectores y del SGP de educación, agua potable, salud y otros recursos diferentes a los anteriores, aspecto que sugiere fortalezas en los procesos presupuestales y de tesorería del departamento. A nivel agregado, el excedente calculado resultó equivalente al 68% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[8], se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[9] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras[10] para la vigencia 2020 por $10.074 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.

[8] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

[9] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[10] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0%.

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, confirmándose la instancia autónoma de endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 0% y 11%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2020, se generó superávit primario por $59.806 millones, cifra que representó el 39% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal.

Tabla 11

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	67.974	53.271
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	67.974	53.271
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	18.441	16.761
3. Gastos recurrentes		6.330
4. Ahorro operacional (1-2-3)	49.534	30.179
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	5.880
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		5.880
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	11%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el departamento de Guainía se clasificó en categoría cuarta y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 35%, 35 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

Los gastos de funcionamiento, financiados con ICLD, aumentaron 6% real frente a 2019, en tanto que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación crecieron 22% real. El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2019 se ajusta a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente en el sentido de destinar parte de los ICLD a la financiación de gastos de inversión, es recomendable que la entidad continúe fortaleciendo los ingresos propios, así como un continuo seguimiento a los gastos de funcionamiento.

Tabla 12
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	23.493	29.167	22%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	9.648	10.349	6%
3. Relación GF/ICLD	41%	35%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-29%**	**-35%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La ejecución presupuestal de la Sección Asamblea registró compromisos por $2.787 millones, de los cuales $1.390 millones correspondieron a la remuneración de los Diputados, valor que estuvo acorde con el límite dispuesto por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, medido con base en la categoría del departamento; así mismo, $422 millones correspondieron al componente de gastos diferentes a la remuneración, que no estuvieron dentro del límite establecido en el artículo 8 de la ley 617 de 2000, y los restantes $974 millones al concepto de prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social de los Diputados. Por lo anterior la entidad territorial se excede en $75 millones.

Tabla13
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.630**	**2.787**
Remuneración diputados	1.312	1.390
Gastos diferentes a la remuneración	408	422
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	910	974
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**80**	**75**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con relación a las transferencias a la contraloría departamental, con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2020, se observa que no se excede dando cumpliendo con lo determinado por la ley.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	925	1.012
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	869	1.079
3. Diferencia	**56**	**-67**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

6. Aportes al Fonpet.

Durante el año 2020 el departamento comprometió $919 millones con destino al FONPET. De conformidad con el artículo segundo de la Ley 549 de 1999 la entidad debía transferir $0.

Tabla 15
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	0	919
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	2.625	0
2.1. 10% de ICLD	2.600	0
2.2. 20% de registro	25	0
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-2.625**	**919**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Con base en la información reportada por el departamento, se observa una situación financiera que sugiere incorporar mecanismo que permitan tener un mayor dinamismo en los principales ingresos tributarios, mantener el control en los gastos, con el fin de generar el espacio fiscal suficiente para mantener el cubrimiento de pasivos y la realización de proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.

El ejercicio presupuestal presenta situaciones que deben ser evaluadas y tomar las acciones del caso, entre ellos, el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia con el ánimo de minimizar el rezago presupuestal ($17.247 millones). Para la vigencia 2020 se comprometió el 101% del presupuesto definitivo; sin embargo, al cierre de la vigencia se constituyeron reservas presupuestales que tienen una gran representación del gasto comprometido. De igual forma, la incorporación de recursos del balance por $33.191 millones (17% del total) provenientes en su mayoría del superávit de vigencias anteriores y el resultado presupuestal superavitario, evidencian la necesidad de revisar la planeación en la ejecución de los recursos.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las regalías, de tal forma que las primeras representaron 6.9 veces el recaudo de ingresos propios, y las regalías 7.3 veces incorporadas en el bienio 2019-2020.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El departamento constituyó reservas presupuestales por $28.088 millones, ejecutándose el 67%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal. De la siguiente tabla se infiere que la entidad presentó un rezago debiéndose cancelar $9.307 millones.

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	31.098	28.088
(-) Ejecutadas por funcionamiento	930	377
(-) Ejecutadas por inversión	19.331	18.404
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**10.837**	**9.307**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

El departamento al cierre de la vigencia cubrió el 160% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET). Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El departamento no reportó entidades descentralizadas, pues la Empresa Social del Estado Hospital Manuel Elkin Patarroyo fue liquidada por la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución No 001201 del 26 abril de 2016.

4.1. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

El departamento de Guainía a la fecha no tiene Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero E.S.E sector salud - Hospitales.

5. Pasivos Contingentes[11]

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, ascienden a una cuantía aproximada de $14.171 millones. El 52% de los procesos proceden de la jurisdicción contenciosa administrativa, 26% procesos civiles y 22% otros.

Como se ha venido alertado en vigencias anteriores, los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2020, por lo anterior, la administración departamental debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago

[11] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales que cursan en contra de la entidad territorial.

de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda.

Tabla 17
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	0	4	0	0	0%	0%
Acción Popular	4	0	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	55	130	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	0	72	0	4.553	0%	32%
Acción Contractual	9	12	2.392	7.462	33%	53%
Acción de Reparación Directa	5	6	330	767	5%	5%
Ejecutivo Contractual	2	0	615	0	8%	0%
Ejecutivo Singular	4	7	1.993	1.389	27%	10%
Ordinario Laboral	2	0	182	0	2%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	14	0	1.779	0	24%	0%
TOTAL	95	231	7.291	14.171	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Municipio de Inírida - Guainía no está certificado en educación y fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en el componente de gestión financiera. No obstante, luego de la revisión del informe de Monitoreo y los indicadores que lo soportan para municipios no certificados se solicitaron aclaraciones al Ministerio de Educación Nacional, para definir su priorización en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 reportó para el Departamento de Guainía riesgo alto en el componente sectorial de Salud Pública. No obstante, en atención a la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional durante la vigencia 2020 la entidad no fue objeto de seguimiento y el avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Guainía ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $359 millones por concepto de deuda, aportó fuentes de financiación por $359 millones razón por la cual no ha sido objeto de cofinanciación de la Nación $20.841 millones.

Asignación Especial para Resguardos Indígenas

En septiembre de 2019 se ordenó la medida preventiva de plan de desempeño en la Asignación Especial para Resguardos Indígenas - AESGPRI para el Departamento de Guainía, la cual se encuentra vigente hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen. La adopción de la medida obedeció a deficiencias en la administración de los recursos de la asignación, particularmente inconsistencias en la información presupuestal y faltas a los reportes de información al Formulario Único Territorial; suscripción tardía de los Contratos de Administración en la vigencia; deficiencias en la formulación de los proyectos de inversión;

problemáticas en la planeación contractual, deficiencias en los Estudios Previos que sustentan la contratación, como la determinación de precios y del presupuesto, además de la omisión de la publicación de documentos en SECOP; y dificultades en la administración y almacén de los bienes adquiridos con estos recursos. El Plan de Desempeño fue aprobado y está vigente desde diciembre de 2020, sobre el mismo se ha realizado un seguimiento a satisfacción. El Departamento viene avanzando en la consolidación de las actividades propuestas en el Plan para la superación de los eventos de riesgo que motivaron la medida de control.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los resultados fiscales y financieros obtenidos en 2020 no fueron positivos en términos de crecimiento en recursos propios, no existió austeridad en el gasto de funcionamiento y el balance presupuestal fue positivo, resultado que se caracterizó por un importante nivel de dependencia fiscal respecto de los recursos transferidos por el SGP y regalías, de tal forma, que las primeras representaron 6.9 veces el recaudo de ingresos propios, y las regalías 7.3 veces. Sin embargo, la importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de ingresos hace necesario que la administración territorial evalúe sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión.

- La variación negativa en el recaudo de los ingresos tributarios se explica por caídas en los impuestos. Descenso que obedece principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica como consecuencia de medidas de aislamiento en la población ocasionando disminución de consumo en los hogares por menores ingresos. Los ingresos por concepto de estampillas siguen siendo su principal fuente de recaudo para la entidad (55%).no obstante cayeron 3% como consecuencia de una menor inversión.

- El ejercicio presupuestal presenta situaciones que deben ser evaluadas y tomar las acciones del caso, entre ellos, el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia con el ánimo de minimizar el rezago presupuestal.

- Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, no obstante, no hubo cumplimiento de los indicadores de la Asamblea Departamental que excedió $75 y la Contraloría $41 millones del límite.

- El cierre de tesorería de las últimas dos vigencias fiscales muestra excedentes de ingresos corrientes de libre destinación, recursos que deben ser dirigidos al financiamiento de inversiones que generen crecimiento económico, diversifiquen la base productiva de la región y reduzcan los niveles de pobreza e inequidad presentes en el departamento.

- El pasivo contingente estimado por demandas judiciales (9.3% de los ingresos corrientes), constituyó un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas. Como recomendación, se reitera nuevamente seguir avanzando en la depuración. De sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas.

- El departamento registró vigencias futuras en 2020 por $10.074 millones para educación, agua potable y saneamiento básico, infraestructura – transporte y equipamiento. Se recomienda a la entidad territorial tener en cuenta que las vigencias futuras se deben focalizar mediante un proceso serio de planeación consistente con los planes financieros anuales y por ende con la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite garantizar la ejecución en el mediano y largo plazo de proyectos plurianuales de gastos considerados como estratégicos para el cumplimiento de los objetivos y políticas de gobierno mediante la asignación oportuna y suficiente de los recursos en cada una de las vigencias fiscales.

- El Covid-19 ha generado un fuerte impacto económico en términos de desempleo, disminución de salarios y aumento en los índices de pobreza. Esto representa un reto fundamental para la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, dado que la necesidad de recursos para proteger o reactivar a los sectores afectados amenaza con desequilibrar las finanzas públicas. En el marco de este escenario, las entidades territoriales están enfrentando los impactos sociales y económicos que representa el confinamiento de la población, lo cual implica que el nivel subnacional tenga que realizar

gasto público de manera importante para poder ayudar a reactivar la economía. Por lo anterior es fundamental que la política y gestión fiscal logre que la pérdida total de actividad económica y deterioro fiscal sea mínima y que pueda retomarse en corto tiempo el crecimiento económico y la vuelta a la sostenibilidad fiscal.

- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**157.095**
INGRESOS CORRIENTES	**151.044**
Tributarios	18.134
No Tributarios	147
Transferencias	132.763
GASTOS (sin financiación)	**130.481**
GASTOS CORRIENTES	**115.971**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	16.358
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	284
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	99.330
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**35.072**
INGRESOS DE CAPITAL	**6.052**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**14.510**
BALANCE DE CAPITAL	**-8.458**
BALANCE TOTAL	**26.615**
FINANCIACIÓN	**33.191**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	33.191
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	190.286
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	130.481
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**59.806**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	28.088
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	18.781
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**9.307**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La Guajira es el departamento más septentrional del país y forma parte de la región caribe colombiana, en su jurisdicción se cuentan 15 municipios. Tiene una superficie de 20.848 Km2 que representa el 1.8% del total nacional y su densidad poblacional es de 46 habitantes por km2. De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2020 su población ascendía a 965.718 habitantes, de los cuales, el 49% se ubicaban en zona urbana y el 51% en zona rural. El PIB departamental proyectado para 2019 en precios corrientes se ha estimado en $11.1 billones, disminuyendo 6% con relación a 2018 y representando el 1.1% del total, mientras que el PIB per cápita departamental ascendió a $12.0 millones frente a $21.5 millones del per cápita nacional. El 38% del PIB estuvo determinado por la extracción de carbón y gas, seguido por la administración pública con 21% y por el sector comercio con el 14%, entre los sectores más representativos.

Con base en el informe de "Pobreza Monetaria en Colombia" del DANE, los resultados para 2020 reflejan que el 66% de sus habitantes viven en pobreza monetaria y el 40 % en pobreza monetaria extrema, frente a indicadores nacionales promedios del 43% y 15%, respectivamente. Respecto a 2019, se incrementaron en 6.2 y 4.5 puntos porcentuales la pobreza monetaria extrema y la pobreza monetaria, respectivamente.

La tasa de desempleo al cierre de 2020 se ubicó en el 10.9%, presentando un aumento de 4.4 puntos porcentuales respecto al 2019 y estuvo 4.9 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (15.8%), siendo el cuarto departamento con menor índice de desempleo en el país.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura neta en educación en 2019 fue del 92.9%, frente al 92.4% del promedio nacional. La cobertura de aseguramiento en salud en 2019, según el Ministerio de Salud y Protección Social, alcanzó a 903.670 afiliados, de los cuales, el 82% fueron del régimen subsidiado; 16% del contributivo y 2% al de excepción. La cobertura del régimen subsidiado fue del 97.3% frente al 98.9% del promedio nacional.

Según el Censo 2018, las coberturas de acueducto, alcantarillado y de energía eléctrica rural registraron niveles del 84.0%, 84.4% y 25.1%, respetivamente, frente a promedios nacionales del 86.4%, 76.6$ y 86,8%. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda fueron del 17.8% y 50.4%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 9.8% y 26.8%.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de endeudamiento, de gasto y de disciplina fiscal, tanto del sector central de la administración como de los órganos de control, con excepción de la transferencia a la asamblea que excedió el límite legal.

Esos resultados contrastan con el deterioro progresivo de las finanzas departamentales que se viene gestando desde hace más de un lustro y se ha materializado en la acumulación de pasivos exigibles sin fuente de financiación que al cierre de 2020 ascendían a $444.341 millones, aproximadamente, que sumado a la acentuada judicialización del gasto que se ha presentado en los últimos años determinaron que la situación se hiciera insostenible y se exigiera la adopción de medidas para enfrentar la crisis fiscal y financiera. Con el propósito de contener la judicialización del gasto y reestructurar las obligaciones causadas e impagadas, el departamento solicitó el ingreso a la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos, la cual fue aceptada mediante la expedición de la Resolución 2384 del 3 de diciembre de 2020, previo el análisis y estudio de los aspectos contables, legales, institucionales y financieros requeridos para su ingreso por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta al cierre de 2020 ascendía a 189 cargos[1], de los cuales, 169 eran del sector central de la administración y 20 de los órganos de control, distribuidos de la siguiente manera: 30 correspondían al nivel directivo (16%); 6 al asesor (3%); 66 al profesional (35%); 32 al técnico (17%) y 55 al asistencia (29%). El Departamento no tiene a su cargo trabajadores oficiales y no reportó órdenes de prestación de servicios para atender gastos de funcionamiento en el sector central.[2].

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 151 empleados inscritos en carrera administrativa (80%), 34 de libre nombramiento y remoción (18%) y 4 de periodo (2%).

Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representaron el 73% del costo total del nivel central y de los órganos de control, mientras que el 11% y 16%, correspondió a los pagos de nómina del nivel técnico y del nivel asistencial, respectivamente.

El departamento al cierre de 2020 reportó seis entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, distribuidas en 1 Establecimiento Público (Instituto Departamental de Deportes de La Guajira), 1 sociedad de economía mixta (Fondo Mixto para la Promoción de da Cultura y las Artes), 1 Institución de Educación Superior (Universidad de la Guajira) y 3 Empresas Sociales del Estado (Nuestra Señora de los Remedios de Riohacha, San José de Maicao, San Rafael de San Juan del Cesar). Sin embargo, no reportaron en su totalidad la información contable de esas entidades a la Contaduría General de la Nación, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS - RIOHACHA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL NIVEL II	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Contraloría General de la República (CGR)

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante el 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) sumaron $505.149 millones y presentaron una disminución en términos reales del 9%; su ejecución fue el 92% de lo presupuestado para la vigencia; 70% fueron por transferencias; 17% de ingresos propios y 13% recursos de capital. Al excluir los recursos del balance, los desembolsos de crédito y la venta de activos, los ingresos generados en la vigencia ascendieron a $446.731 millones y representaron el 88% del total.

[1] Según la información reportada por el Departamento a la Contraloría General de la República.
[2] No se reportaron órdenes de prestación de servicios en sectores de inversión.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	99.303	83.666	-17%	18%	17%
Transferencias	362.662	354.737	-4%	67%	70%
Ingresos de capital	83.282	66.747	-21%	15%	13%
Recursos del Balance	63.758	58.419	-10%	12%	12%
Otros[1]	19.524	8.328	-58%	4%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	**545.248**	**505.149**	**-9%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos por transferencias disminuyeron 4%, atribuible fundamentalmente al comportamiento negativo de los recursos del SGP del sector salud y de Otras transferencias de la Nación que cayeron 48% y 28%, respectivamente. Las del SGP del sector educación aumentaron 6%, mientras que las de agua potable y saneamiento básico disminuyeron 25%. En su conjunto, las transferencias ganaron tres puntos porcentuales dentro de la composición de los ingresos totales.

Los recursos de capital disminuyeron en términos reales 21%, como consecuencia de la menor disposición de recursos de vigencias anteriores y el nulo desahorro de recursos del FONPET. Su participación en el agregado se redujo en dos puntos con relación a 2019.

El recaudo de ingresos tributarios se redujo 17% en términos reales, variación explicada por los efectos de la pandemia del COVID 19 sobre el gasto público, pues se redujo la contratación de obra física y ello se tradujo en caídas de 37% y 71% en el recaudo de estampillas y de contribución de contratos de obras públicas, que no alcanzaron a compensarse por los mayores recaudos del impuesto al consumo de licores, el de registro y anotación y la sobretasa a la gasolina que aumentaron 147%, 21% y 449%, respectivamente.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	31.773	33.863	5%	33%	42%
Cerveza	23.905	20.773	-14%	25%	25%
Licores	4.323	10.866	147%	4%	13%
Cigarrillos y tabaco	3.545	2.224	-38%	4%	3%
Registro y anotación	2.950	3.613	21%	3%	4%
Vehículos automotores	1.939	1.114	-43%	2%	1%
Estampillas	55.794	35.860	-37%	58%	44%
Sobretasa a la gasolina	1.088	6.072	449%	1%	7%
Otros impuestos	3.109	1.067	-66%	3%	1%
TOTAL	**96.654**	**81.590**	**-17%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El aumento de los impuestos al consumo y de la sobretasa a la gasolina determinó que esos rubros ganaran nueve y seis puntos porcentuales, respectivamente, en la participación del agregado tributario, en detrimento de las estampillas y otros impuestos que perdieron catorce y dos puntos.

Al cierre de 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a $552.512 millones, de los cuales 49.4% correspondieron a asignaciones directas; 48.4% a los recursos asignados a los Fondos de Ciencia y Tecnología, Compensación y Desarrollo regional; 1.8% de recursos para la paz y el 0.3% restante al fortalecimiento y funcionamiento del sistema. El recaudo efectivo en 2020 ascendió a $197.625 millones, de los cuales, 57% correspondió a los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y de Ciencia y Tecnología; 42% de asignaciones directas y 1% al fortalecimiento y funcionamiento del sistema.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	552.512	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.761	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	273.000	49%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	43.287	8%
Fondo de Desarrollo Regional	9.861	2%
Recursos para la Paz	10.183	2%
Fondo de Compensación Regional	214.420	39%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**552.512**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto departamental de conformidad con las respectivas autorizaciones y fueron debidamente reportados y diligenciados por el departamento en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron 1.1 veces el recaudo de ingresos totales generados en 2020 y 1.6 veces las transferencias recibidas de la Nación.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la nación y de las regalías, de tal forma, las primeras representaron 4.2 veces el recaudo de ingresos propios y las regalías incorporadas en el presupuesto del bienio 2019-2020, 6.6 veces su monto.

En síntesis, durante 2020 el comportamiento de los ingresos fue resultado de la disminución del recaudo propio y de la dinámica negativa de las transferencias de la nación, sumada a la no obtención de desahorro del FONPET y las menores disponibilidades de recursos del balance.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 ascendieron a $486.654 millones (89% de lo presupuestado para la vigencia), presentando un aumento en términos reales del 6% con relación al 2019.

La composición del gasto fue la siguiente: 69% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 10% a gastos de funcionamiento; 4% a gastos de inversión en formación bruta de capital y 17% al servicio de la deuda pública.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	42.909	48.588	11%	9%	10%
Inversión	410.307	357.268	-14%	91%	73%
Servicio de la deuda	0	80.799	N/A	0%	17%
COMPROMISOS DEL AÑO	**453.216**	**486.654**	**6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión cayeron 14% en términos reales, como consecuencia de la disminución del 5% del gasto en los sectores sociales de inversión y del 52% en el gasto en formación bruta de capital.

El gasto en funcionamiento presentó un aumento del 11% frente a lo registrado en 2019, explicada por los mayores compromisos presentados en los rubros de transferencias y gastos generales que se incrementaron 27% y 21%, respectivamente.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación real del 14% en términos reales frente a lo registrado en 2019, resultado de las mayores transferencias para el gasto en pensiones que aumentaron 40% y de la mayor adquisición de bienes y servicios que crecieron 23%. Los gastos de personal disminuyeron 5%.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	12.682	12.227	-5%	34%	28%
Gastos generales	4.844	6.069	23%	13%	14%
Transferencias	19.660	25.383	27%	52%	58%
Déficit fiscal de funcionamiento	389	0	-100%	1%	0%
TOTAL	**37.575**	**43.680**	**14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La estructura del gasto de funcionamiento del sector central de la administración tuvo la siguiente participación porcentual: 42% correspondiente al costo de la nómina de pensionados; 34% representado por el gasto en servicios personales; 14% de gastos generales; 9% de transferencias a la asamblea y contraloría departamental; 1% al gasto de sentencias y conciliaciones y 1% de transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación y Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con cuota de administración, rentas cedidas y recursos propios, presentaron una ejecución de $4.908 millones, disminuyendo 9% en términos reales con relación a 2019.

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación negativa del 14% con relación a 2019, concentrándose las inversiones en educación (88%), salud (6%) y agua potable y saneamiento básico (6%). Las fuentes de su financiación correspondieron 91% al Sistema General de Participaciones; 7% a recursos propios con destinación específica e ingresos corrientes de libre destinación; 1% a otras transferencias de la nación y 1% a rentas cedidas.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

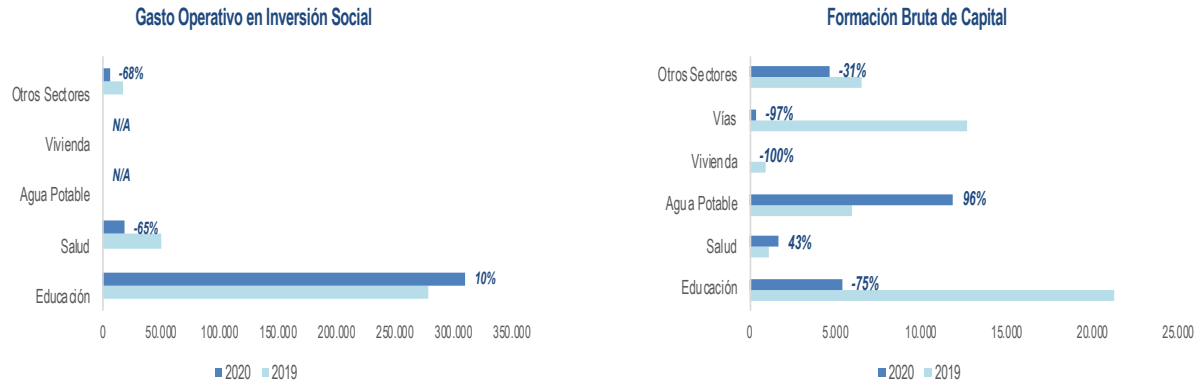
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	299.549	315.129	4%	73%	88%
Salud	51.400	19.769	-62%	13%	6%
Agua Potable	5.944	11.857	96%	1%	3%
Vivienda	941	0	-100%	0%	0%
Vías	12.661	360	-97%	3%	0%
Otros Sectores	23.567	10.151	-58%	6%	3%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	16.246	1	-100%	4%	0%
TOTAL	**410.307**	**357.268**	**-14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La mayor dinámica de la inversión en los gastos operativos se registró en el sector de educación, mientras que los sectores de salud y otros explican la caída del 5% en este tipo de gasto. El sector de agua potable y saneamiento básico se destaca en los gastos de formación bruta de capital al incrementarse 96%, impidiendo que su caída fuera mayor. Las disminuciones más representativas se dieron en los sectores de infraestructura vial y educación.

A 31 de diciembre de 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a $258.581 millones (Tabla 8), de los cuales el 36% fue dirigido a proyectos de inversión en infraestructura física; 20% en transporte escolar y dotación de planteles educativos y del sector salud; 7% en apoyo tecnológico y capacitación del recurso humano; 3% en investigación; 3% de transferencias a ejecutores de proyectos de inversión; 1% en el fortalecimiento de la secretaria técnica del OCAD y 31% en el servicio de la deuda pública.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	6.970	3%
Gastos de Inversión	170.812	66%
Servicio de la Deuda	80.799	31%
Intereses y Comisiones	10.640	4%
Amortizaciones	70.159	27%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**258.581**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El valor de los gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

En resumen, la estructura del gasto del departamento en 2020, se focalizó en la inversión (73% del total), 10% en funcionamiento y 17% correspondió al servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP, seguido por los ingresos propios de libre destinación y de destinación específica.

3. Deuda Pública

En 2020 el departamento sirvió deuda pública por $80.799 millones, de los cuales, $70.159 millones (87%) correspondieron a amortizaciones; $5.386 millones (7%) a intereses y $5.235 millones (7%) a comisiones del crédito externo.

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**0%**			
Total Deuda Interna	**0**	**0**	**0%**			
DEUDA EXTERNA			**100%**			
Banca Multilateral	100.751	70.233	100%	0	0	0
Banco Mundial	100.751	70.233	100%	$USD	LIBOR + 6 MESES	0,5%
Total Deuda Externa	**100.751**	**70.233**	**100%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**100.751**	**70.233**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda del departamento en su totalidad esta contraída con el Banco Mundial, crédito aprobado hasta por USD$90 millones a un plazo de 15.5 años para su amortización, incluido un periodo de gracia de 3.5 años, se pactó como tasa de interés la LIBOR 6 MESES + un margen de 0.5% y, se fijaron condiciones de compromiso por monto del crédito y por desembolsos de tramo de deuda del 1.0% y 0.75%, respectivamente. El empréstito cuenta con garantías de la Nación por el 100% y las fuentes de pago y garantías del servicio de la deuda por parte del Departamento son las asignaciones directas del sistema general de regalías.

Desde diciembre de 2010 y hasta el cierre de 2017 se realizaron desembolsos por USD$71.4 millones, 79% del total aprobado y el departamento ha amortizado USD$50.9 millones, obteniéndose como resultado un saldo de deuda de USD$20.5 millones a diciembre de 2020, que expresado en moneda doméstica ascendió a $70.233 millones, mostrando una disminución del 30% frente al saldo registrado en 2019.

Al ingresar el Departamento a la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos en los términos previstos en la ley 550 de 1999, el servicio de la deuda pública se suspende de forma automática, quedando incorporada la obligación en la negociación de las acreencias a reestructurar.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Departamento durante 2020.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	73.477	45.787
Resultado balance de capital	-45.203	-15.552
Déficit o superávit fiscal	**28.273**	**30.235**
Financiamiento	**63.758**	**-11.740**
Endeudamiento neto	0	-70.159
Recursos del balance	63.758	58.419
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**92.032**	**18.495**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De los resultados obtenidos, se infiere que se presentó un superávit fiscal determinado por el ahorro corriente, que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital y que como proporción de los ingresos corrientes representó el 7%. Este resultado indica que los recursos propios y las transferencias que se generaron y recaudaron en la vigencia[3] alcanzaron a financiar los compromisos del gasto corriente y la expansión de los gastos de capital ejecutados en la anualidad. Al incorporarse la partida correspondiente a la estructura de financiamiento (desembolsos de crédito menos amortizaciones de capital más los recursos del balance y de la venta de activos), se obtuvo un superávit presupuestal de $18.495 millones, cifra que representó el 4% de los ingresos corrientes generados por el departamento en 2020 y disminuyó en 80% el resultado obtenido en 2019.

Llaman la atención las diferencias presentadas entre los recursos del balance adicionados en 2020 por $58.419 millones frente al resultado del ejercicio presupuestal obtenido en 2019 por $92.032 millones.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $293.932 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la gobernación en la vigencia.

[3] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	552.512
Total compromisos SGR	258.581
RESULTADO SGR	**293.932**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	47%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

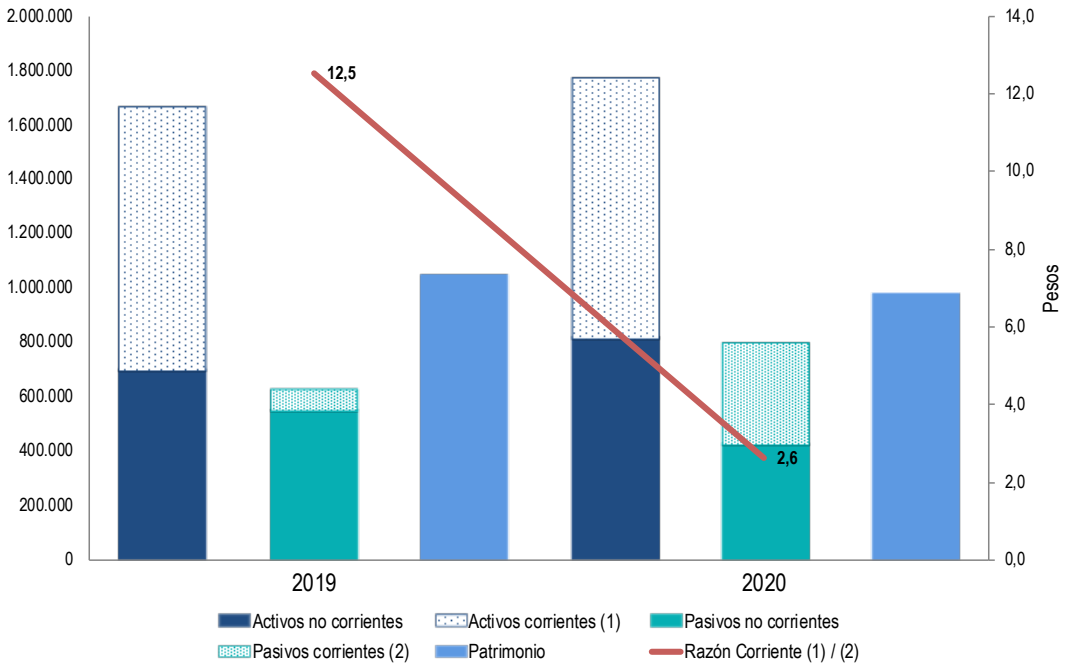
Estas disponibilidades presupuestales respaldan saldos por comprometer en proyectos de inversión previamente aprobados con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación con relación a estos recursos.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Al cierre de 2020, el balance contable reflejó un aumento en términos reales del 5% de los activos, al pasar de $1.6 billones a $1.8 billones, mientras que los pasivos se incrementaron 25% (se pasó de un registro de $621.551 millones a $790.687 millones en 2020).

Los activos estuvieron representados en 32% por cuentas por cobrar; 29% por otros activos (que en su mayoría corresponden al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET por $410.463 millones); el 20% por efectivo y equivalentes e inversiones; el 9% por propiedad, planta y equipo y 9% por bienes de uso y beneficio público.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La composición de los pasivos era la siguiente: 48% estuvo representado por beneficios a empleados, 42% por cuentas por pagar; 9% por operaciones de crédito público y 1% a otros pasivos. El 46% del pasivo fue clasificado como corriente y 54% como no corriente.

El 54% de los activos eran corrientes y dentro de estos el 37% eran activos líquidos. De esta forma, se dispone de una cobertura de 2.6 veces de activos por cada peso adeudado, a pesar que la razón corriente disminuyó 9.9 puntos con relación al registro de 2019, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo al presentar la liquidez total una cobertura equivalente a 1.1 veces el pasivo corriente, lo cual demuestra la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones. Los activos totales representaron 2.2 veces el total de pasivos.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por $161.753 millones, de los cuales el 68% se encontraban en caja y bancos y 32% en encargos fiduciarios. El 62% estaba representado por recursos con destinación específica diferentes al SGP; 26% del Sistema General de participaciones y 12% por ingresos corrientes de libre destinación.

Las exigibilidades sumaban $60.893 millones, de las cuales el 51% correspondían a otras exigibilidades; 29% a reservas presupuestales; 20% a cuentas por pagar de la vigencia y 1% a recursos de terceros. El 61% de las exigibilidades correspondieron a otros recursos con destinación específica diferentes al SGP; 38% a recursos del Sistema General de Participaciones y 1% a ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**19.879**	**447**	**19.432**
De destinación específica	**141.874**	**60.446**	**81.428**
SGP	41.425	23.068	18.358
SGP Educación	18.217	14.701	3.516
SGP Salud	14.454	7.855	6.599
SGP Asignaciones especiales	8.754	511	8.243
Recursos del crédito	1.158	770	388
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	99.291	36.609	62.682
TOTAL	**161.753**	**60.893**	**100.860**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al realizar el cruce respectivo, la entidad presenta excedente de caja en todos los sectores, que sumados ascienden a $100.860 millones.

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 23%, de los cuales se resalta que quedó pendiente de ejecutar el 56% de los ingresos corrientes de libre destinación; el 53% recursos de destinación específica distintos al SGP y el 39% de los recursos del SGP del sector salud, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de esos recursos.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1.997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Dado que la deuda está respaldada con recursos del SGR, el saldo de la deuda es $0.
- ✓ Consecuente con lo anterior las amortizaciones e intereses estimados son $0.
- ✓ No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2021[4].
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras[5] para la vigencia 2021 por $22.257 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 2%.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	117.003	88.353
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	139.261	88.353
1.2 Vigencias futuras	22.257	0
2. Gastos de funcionamiento	25.272	25.272
3. Gastos recurrentes		5.513
4. Ahorro operacional (1-2-3)	91.732	57.568
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	2.414	354.544
5.1 Total saldo de la deuda	70.233	70.233
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	70.233	70.233
5.3.Total amortizaciones de la deuda	35.116	35.116
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	37.531	37.531
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		352.130
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	1.789	1.789
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	1.789	1.789
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	2%	401%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar,

[4] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[5] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, obteniéndose indicadores de solvencia y sostenibilidad de 0% y 401%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2020, se generó superávit primario por $99.293 millones, cifra que representó 9.3 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses, 1.2 veces incluido el capital y el 22.6% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los ingresos corrientes de libre destinación al cierre de 2020 mostraron un aumento en términos reales del 14% con relación al recaudo de 2019, situación explicada fundamentalmente por el comportamiento positivo del recaudo del impuesto de licores, de registro y anotación y de la sobretasa a la gasolina que crecieron 162%, 21% y 449%, respectivamente. Los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley cayeron 2%, variación atribuible a la disminución de los gastos de personal y los menores recursos transferidos a establecimientos públicos, 5% y 24%, respectivamente. Los gastos generales se incrementaron 23%. Se excluyeron del gasto de funcionamiento el gasto en mesadas pensionales que se ha venido financiando con los recursos del patrimonio autónomo de pensión territorial y retiros del FONPET.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	30.047	34.736	14%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	19.299	19.228	-2%
3. Relación GF/ICLD	64%	55%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-6%**	**-15%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En consecuencia, el indicador gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 55% para el periodo de análisis frente a un límite legal de la categoría fiscal 4ª que corresponde a esta entidad territorial del 70%, cumpliéndose lo previsto en la ley 617 de 2000, al estar 15 puntos porcentuales por debajo.

Con relación a las transferencias a la contraloría y a la asamblea departamental (tablas 15 y 16), con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2020, se observa que se dio cumplimiento con lo predeterminado por la ley para la primera. Respecto a la transferencia efectuada a la asamblea, se observa que se ajusta al límite legal señalado para el componente de la remuneración de los diputados, pero se excedió en $343 millones el porcentaje definido en la ley para cubrir los gastos de funcionamiento de ese órgano de control.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.110	1.418
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.112	1.606
3. Diferencia	**-1**	**-188**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE ASAMBLEA
valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.692**	**2.730**
Remuneración diputados	0	1.377
Gastos diferentes a la remuneración	1.890	691
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	802	662
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**-1.312**	**-13**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**1.562**	**343**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 055 de 2009, desde la vigencia fiscal de 2013 se suspendieron los aportes al FONPET con fuentes de origen territorial, al cubrirse la provisión del pasivo pensional señalado en la ley 549 de 1999.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La pandemia del COVID 19 ha transformado las decisiones de inversión estructuradas en los programas de gobierno planteados al electorado y en consecuencia la visión programática de los planes de desarrollo contemplados inicialmente, adaptándolos a las prioridades de fortalecimiento de la prestación del servicio, infraestructura y prevención en salud pública; la asistencia alimentaria y el diseño y ejecución de planes y programas dirigidos a la reactivación de la producción y empleo local, entre otros factores, todo ello, en un contexto de incertidumbre acerca de la temporalidad de la pandemia y de los efectos fiscales derivados de la misma.

El Departamento dispone de importantes recursos de regalías que de ser asignados eficiente y efectivamente pueden contribuir a reducir los niveles de pobreza y aumentar la cobertura y calidad de la salud, educación y agua potable.

Gracias al cubrimiento del cálculo actuarial del pasivo pensional y de la debida provisión del patrimonio autónomo que se constituyó para tal propósito, la financiación de las mesadas y cuotas partes se encuentran garantizadas a largo plazo, lo cual viene liberando y liberará importantes recursos en cada anualidad para destinarlos a inversión en gasto social e infraestructura, que se reflejen en desarrollo económico y mejora del bienestar.

El ingreso a la ley 550 procurara restablecer la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas departamentales. Al cesar los embargos, la entidad recupera la discrecionalidad en la ordenación del gasto y garantiza la financiación del gasto corriente y el suministro bienes y servicios a la comunidad.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2019, el departamento constituyó reservas presupuestales por $17.703 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, ejecutándose tan solo el 15%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	49.013	17.703
(-) Ejecutadas por funcionamiento	804	45
(-) Ejecutadas por inversión	10.870	2.560
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**37.338**	**15.098**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Provisión del Pasivo Pensional

El Departamento al cierre de 2018 registró un cubrimiento del pasivo pensional del 132%, garantizándose la provisión establecida en la ley 549 de 1999 y convirtiéndose en una fortaleza fiscal al liberársele recursos para financiar otros tipos de gasto.

3. Reestructuración de Pasivos Corrientes (Ley 550 de 1999)

El 9 de abril de 2020 se dio por terminada la reunión de "Determinación de Derechos de Voto y Reconocimiento de Acreencias", configurándose un total de pasivos exigibles de $515.845 millones, representados por: 2% de pasivos laborales y pensionales; 80% de deudas con entidades públicas y de seguridad social y 18% de obligaciones con otros tipos de acreedores. Adicionalmente se estimaron pasivos contingentes por $73.108 millones.

Concluida la etapa del reconocimiento de acreencias y la correspondiente asignación de derechos de voto y vencidos los términos expuestos en el artículo 26 para presentar las objeciones ante la Superintendencia de Sociedades, se está a la espera de que esa entidad dé constancia sobre la admisión o no de demandas al proceso en mención.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con datos reportados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a $174.299 millones y representaron 40% de los ingresos corrientes de la administración central.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS - RIOHACHA	-7.426	-438	-8.197	6%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL NIVEL II	-12.945	-14.289	-8.763	9%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-20.372**	**-14.727**	**-16.960**	**14%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	12.438	-16.843	-2.338	26%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**12.438**	**-16.843**	**-2.338**	**26%**
TOTAL GENERAL	**-7.933**	**-31.570**	**-19.297**	**40%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las EDS reportadas cerraron 2020 con déficit fiscal de $19.297 millones, disminuyéndose 39% frente a lo registrado en 2019. El déficit se explica fundamentalmente por el comportamiento de la ESE Regional Nuestra Señora de los Remedios y la ESE Hospital San Rafael que generaron balance negativo de $16.960.

Dentro, de éstas, cabe destacar la recurrencia de esta situación en estas dos empresas sociales del estado que muestran estos resultados desde el 2018, sin que se adopten e implementen los correctivos para encauzar las finanzas de esas entidades hacia el equilibrio. La Universidad redujo sustantivamente el déficit con relación al registro de 2019, la disminuirlo 86%.

De acuerdo a la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración departamental sobre sus ingresos totales se mantuvo inalterada con relación a la vigencia anterior, 34% en 2020. La que presentó mayor dependencia de las transferencias fue la Universidad de la Guajira.

De las 3 EDS reportadas, ninguna registró saldo de deuda pública durante el periodo analizado.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS - RIOHACHA	17,2%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL NIVEL II	0,0%	0,0%	sin calificación de riesgo
SUB TOTAL EMPRESAS	**6,8%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	48,3%	0,0%	sin calificación de riesgo
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**48,3%**		
TOTAL GENERAL	**33,5%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La tabla 20 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, así como algunos indicadores de rentabilidad[6].

Del análisis de los indicadores del cuadro se destaca lo siguiente: los pasivos contingentes reportados por la Universidad permiten inferir acerca de la baja exposición de riesgo que presentan frente a eventuales procesos judiciales.

La liquidez de los activos no alcanza a cubrir los pasivos corrientes de las EDS reportadas, evidenciándose problemas para el cumplimiento de pagos de las obligaciones corrientes de corto plazo. Por otra parte, los pasivos totales sobre el total de activos, mantienen los resultados mostrados por ese indicador en 2019, en ninguna de las entidades excede el 30%.

Los resultados en términos de la rentabilidad determinaron que las dos empresas sociales del estado registraran margen Ebitda positivo el margen con mayor deterioro de rentabilidad fue el de la Universidad. El resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE, concluye que las ESE obtuvieran indicador positivo y la Universidad negativo.

[6] El margen Ebitda: medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo, permitiendo identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad.
Rendimiento sobre el patrimonio (ROE): calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, mide el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS - RIOHACHA	0,5	0,2	0	10%	17%
E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL NIVEL II	0,1	0,3	0	3%	12%
SUB TOTAL EMPRESAS			**0**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	0,3	0,3	1.900	-7%	-219%
TOTAL GENERAL			**1.900**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Con base en los resultados mostrados por el sector descentralizado, se requiere evaluar por parte del Departamento la viabilidad financiera de las entidades que mostraron situación deficitaria; problemas de liquidez frente a sus exigibilidades de corto plazo; márgenes Ebitda negativos; pasivos contingentes elevados con relación a sus ingresos y rentabilidades negativas con respecto al patrimonio, con el objeto de dar cumplimiento a las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La Red Pública del Departamento se encuentra conformada por 16 Empresas Sociales del Estado- ESE, 3 de ellas son de carácter departamental y las13 restantes son de carácter municipal. Para el 2019, ubicó 2 ESE en riesgo bajo y 6 las caracterizó sin riesgo. Las ESE categorizadas en riesgo alto en 2018 presentaron los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de lo dispuesto por la ley 1483 de 2011, los cuales no fueron viabilizados y remitidos a la Superintendencia Nacional de Salud.

5. Pasivos Contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial7, se ha determinado que, al cierre de 2020, estos ascienden a una cuantía aproximada de $87.497 millones, de los cuales, conforme al criterio de la administración, la probabilidad de riesgo alto de fallos judiciales en contra alcanzaría el 32% ($27.999 millones) de las pretensiones; el 41% ($35.874 millones) de riesgo medio y el 27% ($23.624 millones) podrían ser favorables a los intereses del Departamento.

Es conveniente fortalecer la defensa jurídica para mitigar el riesgo de las pretensiones de los demandantes e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda. Por tanto, la administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles.

[7] El Departamento reportó relación de procesos sin diferenciar ni clasificar cada proceso, únicamente se indica el demandante y la estimación de la cuantía de las pretensiones.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO
valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos	Valor Total de las Pretensiones	% Participación en Total de las Demandas
	2020	2020	2020
Acción Popular	8	0	0%
Acción de Simple Nulidad	4	47	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	239	22.982	26%
Acción Contractual	12	2.292	3%
Acción de Reparación Directa	51	39.441	45%
Ejecutivo Contractual	17	15.890	18%
Ordinario Laboral	107	6.790	8%
Otros	8	55	0%
TOTAL	**446**	**87.497**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP 1.861 (Decreto ley 028/08)

Mediante Documento CONPES 3833 del 21 de febrero de 2017, se ordenó la medida de asunción temporal de la competencia en la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico por parte del Gobierno Nacional, nombrándose por cada Ministerio administradores temporales en cada sector con facultades de ordenación del gasto, autonomía administrativa ejecutores de política pública con el objetivo de garantizar y asegurar las competencias legales y constitucionales en términos de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de cada uno de los sectores. En el marco de la Emergencia Social, Económica y Ecología, se restituyó la competencia del sector salud al Departamento. Las otras medidas continúan vigentes.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los efectos de la pandemia del COVID-19 en el Departamento han determinado un descenso en el nivel de actividad económica, que se ha expresado en la contracción del gasto público del 14% disminuyéndose las posibilidades de aumentar la base productiva y el empleo y sus resultados sobre el bienestar de la población. De igual forma, se observó una caída generalizada de todos los componentes del ingreso fiscal. El comportamiento positivo del recaudo del impuesto de licores, de registro y anotación y de la sobretasa a la gasolina, amortiguaron la caída registrada del 17% de los ingresos propios.

- A pesar de lo anterior, los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances fiscal, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal, con excepción del límite legal de la transferencia a la asamblea.

- Con el propósito de contener la judicialización del gasto y reestructurar las obligaciones causadas e impagadas, el departamento fue admitido a la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos en los términos previstos en la ley 550 de 1999 en diciembre de 2020. En abril de 2021 se realizó la reunión de reconocimiento de acreencias, determinándose un total de pasivos exigibles de $515.845 millones. El reto de la administración consiste en proponer la propuesta de fórmula de pago a las obligaciones a reestructurar.

- La deuda pública disminuyó 30% con relación al registro de 2019, cerrando con un saldo de USD $20.5 millones que a la tasa representativa del mercado ascendió a $70.233 millones. Con el ingreso de la entidad a la ley 550 de 1999, el servicio de la deuda pública se suspende de forma automática, quedando incorporada la obligación en la negociación del proceso.

- Para 2021, se dispone de capacidad de pago, al presentar indicadores de indicadores de solvencia y sostenibilidad del 0% y 0%, respectivamente, frente a los límites legales de 40% y 80%.

- Se generó un superávit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 7%, determinado por el ahorro corriente que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital. Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento se obtuvo un superávit presupuestal que representó el 4% de los ingresos corrientes generados por el departamento al cierre de 2020.

- El cierre de tesorería muestra excedentes en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación por $19.432 millones, cifra equivalente al 56% del recaudo de la vigencia, por tanto, es importante la adopción de medidas que aseguren la óptima ejecución de estos recursos que debían dirigirse al financiamiento de inversiones.

- Se recomienda profundizar en el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas conforme a los criterios señalados en este informe.

- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, derivados de la pandemia del COVID 19 y del deterioro del intercambio comercial con Venezuela.

DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**446.731**
INGRESOS CORRIENTES	**438.402**
Tributarios	81.590
No Tributarios	2.076
Transferencias	354.737
GASTOS (sin financiación)	**416.495**
GASTOS CORRIENTES	**392.615**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	43.680
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	4.908
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	333.388
Intereses y Comisiones de la Deuda	10.640
BALANCE CORRIENTE	**45.787**
INGRESOS DE CAPITAL	**8.328**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**23.880**
BALANCE DE CAPITAL	**-15.552**
BALANCE TOTAL	**30.235**
FINANCIACIÓN	**-11.740**
Endeudamiento Neto	**-70.159**
Desembolsos	0
Amortizaciones	70.159
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	58.419
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	505.149
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	486.654
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**18.495**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	17.703
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	2.605
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**15.098**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento del Guaviare cuenta con cuatro municipios ubicados en una extensión de 53.460 Km[2] en la región del Llano[1] con una densidad poblacional de 1,62 habitantes por Km[2]; según datos del Censo 2018 el DANE[2] estimó su población en 86.657 habitantes, de los cuales 40.812 son mujeres y 45.845 son hombres. El 56,2% de sus habitantes se halla ubicado en zona urbana y 43,8% en zonas rurales. Igualmente se estiman en la zona 26 resguardos indígenas en los que se agrupan 28.634 personas de las etnias Guahibo, Guayabero, Cubeo, Carijona, Desano, Tucano y Nukak Makú.

El PIB departamental para 2020 ascendió a $831mil millones de pesos a precios corrientes[3], el PIB per cápita fue de $9.812.786 a precios corrientes para el año 2019[4] y el porcentaje de contribución al PIB nacional fue de 0.08% [5]; las principales actividades fueron: (39,5%) administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales; (19,2%) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; (18,5%) comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida; (7,4%) construcción; (4,8%) actividades inmobiliarias; (2%) actividades financieras y de seguros; (1,5%) industrias manufactureras; (1,1%) actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio; (0,8%) suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental; (0,8%) información y comunicaciones; (0,3%) explotación de minas y canteras; (0,3%) actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo[6]

Para el año 2020, la tasa de desempleo se ubicó en 21,2%, para las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía, por encima de la cifra nacional que se ubicó en 15,9% en 2020.

En 2017 se efectuó el levantamiento de la Medida Preventiva de extensión del plan de desempeño adoptado en el Sector de Educación por el Departamento del Guaviare.

En 2019 el departamento obtuvo un cierre presupuestal de la vigencia superavitario, dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central, a la asamblea y a la contraloría; mantuvo un endeudamiento sostenible y obtuvo cierres de tesorería y contable positivos. El sector descentralizado continuó siendo fuente de riesgo significativo para el Departamento.

El 27 de septiembre de 2019 la firma Fitch Ratings asignó calificaciones de largo y corto plazo al departamento de Guaviare en 'BBB+(col)' y 'F2(col)' respectivamente, con perspectiva estable.

[1] Limita por el norte con los departamentos de Meta y Vichada; por el oriente con los departamentos de Guainía y Vaupés; por el sur con los departamentos de Vaupés y Caquetá y por el occidente con los departamentos de Caquetá y Meta, en su fisiografía predominan las tierras planas o ligeramente onduladas, que en su mayoría corresponden a la llanura Amazónica, salvo una franja al norte, que hace parte de los Llanos Orientales, en cual se destaca la Sabana de la Fuga.
[2] fuente Terridata: https://terridata.dnp.gov.co.2020
[3] Fuente DANE 2020: Producto Interno Bruto por departamento a precios corrientes, Serie 2005 - 2019p en miles de millones de pesos. Actualizado el 26 de marzo de 2021
[4] Fuente DANE 2020: Producto Interno Bruto departamental por habitante a precios corrientes, serie 2005 - 2019p Actualizado el 26 de marzo de 2021
[5] Fuente DANE 2020: Contribución por departamento al crecimiento del Producto Interno Bruto Series encadenadas de volumen con año de referencia 2015 Serie 2006 - 2019p Actualizado el 26 de marzo de 2021
[6] Fuente DANE2020: Guaviare, porcentaje del valor agregado según actividad económica a precios corrientes Serie 2005 - 2019p

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La planta de personal del departamento en el nivel central ascendió a 339 cargos7, de los cuales el 39% están ubicados en el sector educación; 37% en el despacho y secretarias diferentes a salud y educación; el 17% en el sector salud y 7% en el organismos de control.

En cuanto al tipo de vinculación de los funcionarios del nivel central, el 93% cuentan con derechos de carrera administrativa o están nombrados en provisionalidad8, y el 7% corresponde a cargos de libre nombramiento y remoción.

La distribución de los cargos del nivel central muestra 24% de profesionalización de la planta, nivel que incluye los cargos directivo, profesional y asesor, frente al 76% de cargos del niveles asistencial y técnico; lo cual evidencia un bajo porcentaje de cargos en la planta de personal con funciones de dirección, coordinación y ejecución, competencias relacionadas con los niveles profesionales.

El costo total de la planta de personal del departamento incluyendo todos los sectores fue de $17.277 millones9, mientras que el valor de las órdenes de prestación de servicios fue $186.200 millones, de los cuales del 74% fueron con cargo a recursos de inversión y el 26% a recurso de funcionamiento.

El sector descentralizado está conformado por entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DEL GUAVIARE S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE -SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL - GUAVIARE	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
C.P.G.A. DEL GUAVIARE Y SUR DEL META	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	AGROPECUARIO
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES - GUAVIARE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DE FOMENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL GUAVIARE - IFEG	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BIENESTAR SOCIAL
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL GUAVIARE - INDERG	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[10]

1. Ingresos

En la vigencia 2020, el departamento recaudó ingresos corrientes diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) por $161.953 millones, no reportó desembolsos del crédito e incorporó recursos del balance por $19.660 millones y $5.491 millones de otros recursos de capital, para una ejecución presupuestal de rentas e ingresos de capital por $187.103 millones, 104% del valor final

[7] Según información reportada por la Gobernación a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario "PERSONAL Y COSTOS DE PLANTA y PERSONAL Y COSTOS DE CONTRATOS ".
[8] El formulario de CGR PERSONAL Y COSTOS PERSONAL, de la Contraloría General de la Republica, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.
[9] Esta cifra sólo incluye los costos de los salarios y prestaciones, no los demás gastos asociados a la nómina, Igualmente no incluye los costos de la planta docente
[10] Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el departamento en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2020. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas de acuerdo con la ejecución presupuestal enviada en formato físico por la entidad territorial a la DAF. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del departamento), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); e informes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

presupuestado y 2% menor en términos reales a 2019. El mayor ingreso del departamento tuvo origen en las transferencias, seguido de los ingresos propios y de los ingresos de capital. Igualmente, las composiciones cambiaron frente al periodo anterior, los ingresos propios pasaron a ser la segunda fuente de ingresos más alta, después de las transferencias, a diferencia del año anterior que fue la tercera fuente de ingreso.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	30.202	34.239	12%	16%	18%
Transferencias	118.148	127.714	6%	63%	68%
Ingresos de capital	40.421	25.150	-39%	21%	13%
Desembolsos del crédito	3.650	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	26.582	19.660	-27%	14%	11%
Otros[1]	10.189	5.491	-47%	5%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	**188.771**	**187.103**	**-2%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De los ingresos por transferencias, el 80% se destinó a inversión y 20% de las transferencias para funcionamiento. De manera desagregada para inversión del SGP el 84% fue para educación, 14% para salud; 2% agua potable y saneamiento básico. En general todos los sectores presentaron disminución en las asignaciones frente al periodo anterior, solo la asignación del sector educación presentó un leve aumento (3% real frente al periodo anterior en ambos sectores)

En cuanto a las transferencias para funcionamiento, el departamento recibió transferencias de la nación diferentes al Sistema General de Participaciones, por concepto de participación del IVA antiguas intendencias y comisarías por $21.161millones, por Transferencias Antiguas Comisarías $2.192 millones. Así como por cuota de fiscalización provenientes de Empresas industriales y comerciales, sociales del estado y de servicios públicos por $148 millones, así como cuotas partes pensiónales por $355 millones.

Los recursos de capital en su conjunto disminuyeron frente al periodo anterior (39% real), básicamente por menor desahorro FONPET, proveniente de la cuenta cuotas partes, bonos y devoluciones y menores recursos de vigencias anteriores (27% real). Los ingresos corrientes de libre destinación sumaron $35.808 millones, 11% superior en términos reales frente a 2019.

Los ingresos tributarios, a pesar del impacto particular de la contingencia sanitaria en algunos tributarios, mostró una tendencia positiva, como fue el caso de los impoconsumos (24%), que representó el 47% de los ingresos tributarios, de los cuales el impuesto a la cerveza aportó el 75%, con un aumento de 32% real frente a la vigencia anterior; el impuesto a los cigarrillos y tabaco también creció 20% y aportó 15% del total de los impoconsumos; comportamiento impulsado por las personas que habitan el área rural en la cual las restricciones no fueron totalmente aplicadas. No obstante, el impuesto de licores que aportó 10% en la composición de este grupo, cayó 9% real frente al periodo anterior.

El impuesto de registro y anotación disminuyó frente a 2019 (14%), con una participación de 1% dentro del total de los tributarios, dicha caída puede por la afectación en la economía local durante la etapa de pandemia, hecho que desincentivo el registro de contratos o negocios jurídicos de los particulares.

Las estampillas crecieron frente al periodo anterior siendo una de las fuentes más importante de ingresos tributarios para el departamento, impactado positivamente por la continuidad de proyectos iniciados en 2019 que aún no habían sido terminados, dado que su mayor recaudo proviene de la contratación pública realizada por el Departamento y sus entidades descentralizadas.

El impuesto de vehículos automotores creció 72% real respecto a la vigencia anterior, en parte por el aumento de las matrículas de motos, en el primer trimestre del año.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	12.283	15.563	25%	43%	47%
Cerveza	8.656	11.654	32%	30%	36%
Licores	1.743	1.604	-9%	6%	5%
Cigarrillos y tabaco	1.884	2.305	20%	7%	7%
Registro y anotación	547	478	-14%	2%	1%
Vehículos automotores	165	287	72%	1%	1%
Estampillas	10.973	12.069	8%	38%	37%
Sobretasa a la gasolina	1.291	1.201	-8%	5%	4%
Otros impuestos	3.322	3.228	-4%	12%	10%
TOTAL	**28.581**	**32.825**	**13%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a $227.156 millones, de los cuales se ejecutaron $ 120.005 millones. El 100% correspondió a los recursos asignados a los Fondos; con los recursos del bienio actual, se aprobaron 28 proyectos.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	227.156	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	788	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	15.311	7%
Fondo de Desarrollo Regional	59.718	26%
Recursos para la Paz	65.545	29%
Fondo de Compensación Regional	85.793	38%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**227.156**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 121% del recaudo de ingresos totales en 2020 y el 178% de las transferencias, cifras que confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de lo recursos del SGR.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 del departamento sumaron $153.676 millones, igualmente registró pagos de amortizaciones de la deuda por $1.250 millones; intereses de deuda por $413 millones y bonos pensionales y cuotas partes por $723 millones; de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó $156.062 millones, con un descenso de 15% en términos reales con relación a la vigencia 2019.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	26.645	26.118	-4%	15%	17%
Inversión	150.939	127.558	-17%	83%	82%
Servicio de la deuda	3.327	2.386	-29%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**180.911**	**156.062**	**-15%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión representan el mayor porcentaje de los gastos de la vigencia, no obstante, sufrieron una contracción del 17% real frente a la vigencia anterior; le siguen en proporción los gastos de funcionamiento, cuyos compromisos bajaron 4% real; al igual que el pago del servicio de la deuda que se redujo 29% en términos reales.

El gasto de funcionamiento del sector central sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación real negativa de 4% frente a lo registrado en 2019, resultado del ajuste en los gastos generales (23% real), para mitigar los efectos de la contingencia derivada del coronavirus

La mayor participación dentro de los gastos de funcionamiento correspondió a los gastos de personal, de total de los gastos de personal sin incluir sectores de educación y salud, el 60% se destinó al pago de servicios personales indirectos asociados a la nómina, el 22% a servicios personales indirectos y 18% fueron contribuciones inherentes a la nómina.

Un 7% adicional de los gastos de funcionamiento corresponden al funcionamiento de salud y educación financiados con la cuota de administración del SGP educación y el 25% de rentas cedidas.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	13.444	13.995	2%	54%	57%
Gastos generales	6.322	4.973	-23%	25%	20%
Transferencias	4.967	5.406	7%	20%	22%
Otros gastos de funcionamiento	288	132	-55%	1%	1%
TOTAL	**25.022**	**24.506**	**-4%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los nuevos compromisos de inversión en 2020, financiados con recursos diferentes al SGR disminuyeron (17%), en concordancia con el comportamiento a la baja de los ingresos totales (2%), y con el ciclo político que afecta la ejecución de este tipo de gasto. La mayor parte de los recursos se comprometieron en el sector educación (68%), con un aumento de 3% real frente a la vigencia anterior, principalmente estos recursos se destinaron a cubrir los compromisos de cobertura (77%) y calidad y matricula (20%).

El gasto en salud, con 20% de participación en el conjunto de gastos de inversión, creció 3% en términos reales frente al periodo anterior, 33% se comprometió en el rubro de prestación de los servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda; y 15% al régimen subsidiado; dentro de los gastos de inversión en salud se incluyen los compromisos de programas de mejoramiento de la infraestructura física para garantizar la prestación de servicios a la población afectada por causa de la pandemia covid-19, por $1.779 millones.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

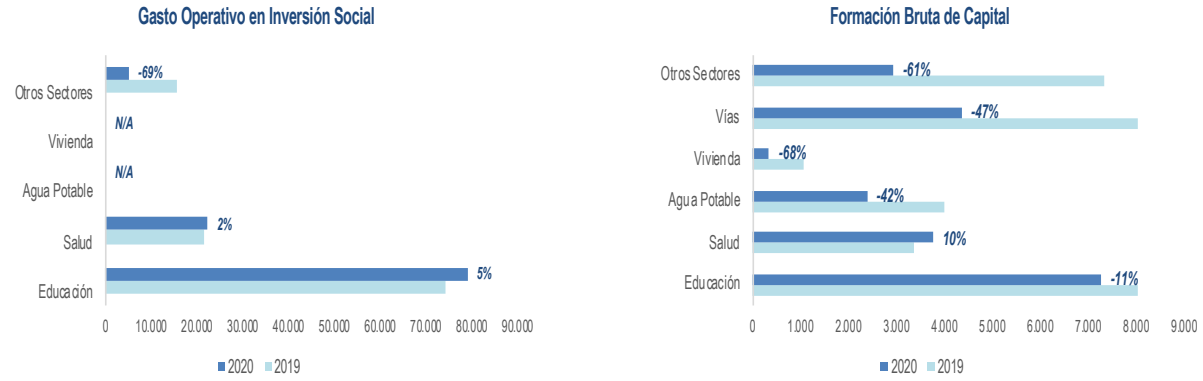
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	82.255	86.193	3%	54%	68%
Salud	24.812	25.970	3%	16%	20%
Agua Potable	4.007	2.381	-42%	3%	2%
Vivienda	1.070	345	-68%	1%	0%
Vías	8.037	4.357	-47%	5%	3%
Otros Sectores	22.974	7.938	-66%	15%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	7.785	375	-95%	5%	0%
TOTAL	**150.939**	**127.558**	**-17%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del departamento en 2020 se focalizó en la inversión, que representó el 82% del total, 17% en funcionamiento y 2% en servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP y otras de la nación, seguido de recursos de capital y rentas propias.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A 31 de diciembre de 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a $160.639 millones, dirigidos en su totalidad a proyectos de inversión[11].

[11] El valor de los gastos comprometidos incluye los suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal, se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	160.639	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**160.639**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

En 2020 el departamento pagó bonos pensionales y cuotas partes por $723 millones y sirvió deuda financiera por $1.663 millones (intereses por $413 millones y amortizaciones por $1.250 millones) y no obtuvo desembolsos. El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2020 era de $6.034 millones. [12]

El 100% de la deuda está contratada con el Banco Agrario de Colombia S.A. -Banagrario, el costo promedio es DTF más 1.6%.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

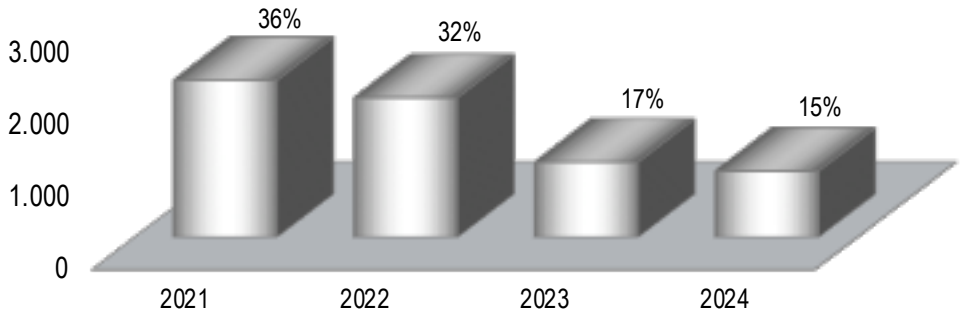
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	7.284	6.034	100%	PESO COL	DTF	1,6%
Total Deuda Interna	**7.284**	**6.034**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**7.284**	**6.034**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se concentran en los próximos cuatro años, en los cuales se proyecta cancelar el 100% del saldo de la deuda.

[12] La administración actual espera tomar un crédito nuevo por hasta COP21.600 millones, a 10 años con tres de gracia, a desembolsar de la siguiente manera: COP10.300 millones en 2021 y COP11.300 millones en 2022. Este endeudamiento nuevo será financiado con la transferencia de participación de impuesto al valor agregado (IVA), y se destinará a la pavimentación urbana en tres municipios, San José, Retorno y Calamar, y a la construcción de un muelle. Fuente: Fitch Asigna Calificaciones al Departamento del Guaviare; 27 abril de 2021.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 27 de abril de 2021 la firma Fitch Ratings asignó calificaciones nacionales de largo y corto plazo al departamento del Guaviare en 'BBB+(col)' y 'F2(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Departamento durante 2020.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	8.311	28.563
Resultado balance de capital	-29.414	-15.932
Déficit o superávit fiscal	**-21.103**	**12.631**
Financiamiento	**28.963**	**18.409**
Endeudamiento neto	2.381	-1.250
Recursos del balance	26.582	19.660
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**7.860**	**31.041**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los resultados obtenidos al cierre de la vigencia fiscal muestran superávit fiscal, pues a pesar del sostenido déficit de capital, este fue contrarrestado con el aumento del ahorro corriente. Al incorporarse las partidas de financiamiento (recursos del balance), se obtuvo un superávit presupuestal de $31.041 millones, cifra que representó el 19% de los ingresos corrientes generados por el departamento en 2020.

El aumento del balance corriente se vio influenciado principalmente por un moderado crecimiento de los ingresos corrientes (7%), pero principalmente por la reducción del gasto corriente (6% real), como una medida de choque en un escenario de estrés económico derivado de la pandemia del coronavirus. Igualmente, la reducción de déficit del balance de capital obedece tanto a la

disminución de los recursos por desahorro del FONPET (71%), como a la reducción de los gastos en formación bruta de capital (35% real).

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	227.156
Total compromisos SGR	160.639
RESULTADO SGR	**66.517**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	71%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incluye en el análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $66.517 millones por parte de la administración, alcanzando la ejecución de esos recursos en 71%.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

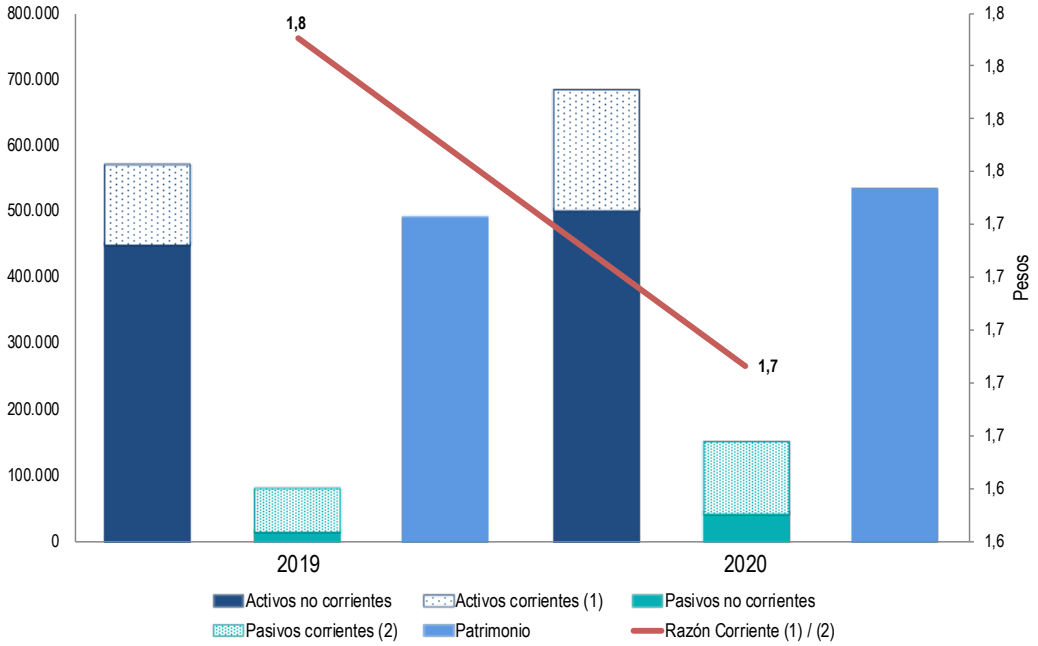
La información financiera del departamento de Guaviare, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $681.035 millones, con una variación positiva de 18% real respecto al año anterior. El 28% estuvo representado por propiedad, planta y equipo; el 25% otros activos (en su mayoría corresponde al plan de activos para beneficios a los empleados a largo plazo); 20% a bienes de uso y beneficio público; 17% por cuentas por cobrar; 8% por efectivo y 1% por inversiones e instrumentos derivados.

Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por mayores cuentas por cobrar (73%); la principal cuenta de este grupo fueron las estampillas departamentales aprobadas mediante ordenanza 404 de 2019, mediante la cual se adopta el Estatuto Tributario Departamental, seguida de propiedad, planta y equipo (22%); efectivo (15%) y bienes de uso público (14%). Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 49% y presentaron un saldo de $179.533 millones, equivalentes al 26% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $148.481 millones, crecieron 83% real. El 53% estuvo representado por beneficios a empleados; 21% por cuentas por pagar; 17% por provisiones; 4% por préstamos por pagar y 4% por otros pasivos. En su comportamiento se destacó el aumento real frente a la vigencia anterior de beneficios a empleados (484%) especialmente por mayores recursos para beneficios posempleo – pensiones; seguido por préstamos por pagar (37%); 26% beneficios a empleados y otros pasivos (9%). El 72% del pasivo fue clasificado como corriente.

Gráfico 3

BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían $1,7 de activos por cada peso del pasivo; prácticamente igual que en 2019, el departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) se estimó en $29.400 millones, de los cuales el 31% se concentró en obligaciones por prestación de servicios de salud y créditos judiciales.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del departamento, desde la perspectiva contable, presentó aumentos tanto en el activo como en el pasivo, con aumento del patrimonio, no obstante aumento el pasivo no corriente y se observó deterioro en sus márgenes de liquidez. Se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la situación financiera de la administración departamental.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo[13]

Al término del ejercicio fiscal 2020, el departamento contaba con recursos disponibles diferentes al sistema general de regalías por $60.742 millones, de los cuales el 100% correspondía a saldos en la caja y bancos.

Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales diferentes al sistema general de regalías por $18.906 millones, de las cuales el 39% representaban reservas presupuestales, 33% cuentas por pagar, 14% otras exigibilidades, 10% recursos de terceros y 4% cheques no cobrados.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2020 con recursos diferentes al SGR, resultó en superávit neto de $41.836 millones, de los cuales el 95% se originó en la ejecución de recursos de destinación específica.

[13] El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería, en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**5.543**	**3.573**	**1.970**
De destinación específica	**55.199**	**15.334**	**39.866**
SGP	23.072	5.748	17.324
SGP Educación	7.019	1.680	5.339
SGP Salud	15.395	3.668	11.727
SGP Agua potable	171	137	34
SGP Asignaciones especiales	487	263	224
Recursos del crédito	147	300	-153
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	31.980	9.285	22.694
TOTAL	**60.742**	**18.906**	**41.836**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se comparan estos excedentes con los ingresos recibidos durante el periodo anual para los recursos diferentes al SGR, se tiene que fueron equivalentes al 25% de dichos recursos; así las cosas, el indicador de liquidez del departamento fue de 3,21 lo que significa que por cada peso que debe, cuenta con 3,21 pesos para respaldar dicha deuda de corto plazo, de los cuales los del SGP y los que están con cargo a los demás recursos de destinación específica distintos al SGP muestran mayor garantía (4,01).

De conformidad con lo anterior se podrían estar presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de los recursos del SGP, de los ingresos corrientes de libre destinación y de los recursos diferentes al SGP.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los lineamientos normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ En los ingresos corrientes de Ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo[14] y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ $6.034 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías.
- ✓ $0 pesos de crédito nuevo en 2021[15].
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente por $2.163 millones y pago de intereses por $336 millones estimados por el departamento[16] para la vigencia 2021, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.
- ✓ Compromisos de gasto para 2021, contraídos mediante vigencias futuras, por $9.058 millones[17], con recursos diferentes de regalías.

[14] Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto, no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

[15] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[16] Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

[17] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 1%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 6%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	68.060	53.466
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	77.118	55.908
1.2 Vigencias futuras	9.058	2.442
2. Gastos de funcionamiento	27.190	26.889
3. Gastos recurrentes		2.705
4. Ahorro operacional (1-2-3)	40.869	23.872
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	3.871	33.271
5.1 Total saldo de la deuda	6.034	6.034
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	2.163	2.163
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		29.400
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	336	336
6.1 Total de intereses de la deuda	336	336
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	1%	1%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	6%	62%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación realista de la capacidad de pago eleva los indicadores de solvencia y sostenibilidad a 1% y 62%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública ($29.400 millones), que al corte de 31 de diciembre de 2020 que tiene más de un año de causación.

El ahorro primario resultó positivo en $32.704 millones; ello significa, que sin tener en cuenta la situación de los pasivos no financieros, la deuda pública es sostenible, pues el servicio de la deuda representó el 5% del ahorro primario.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Guaviare se clasificó en categoría cuarta y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 54%, 16 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/2000.

El límite máximo de gastos de funcionamiento establecido para dicha categoría, es de 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD, de acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020, el departamento cumplió con lo establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 para el nivel central. Al comparar los ingresos corrientes de libre destinación ICLD calculados para la vigencia, respecto a los registrados en la vigencia anterior, se evidenció un aumento de 11% real frente al periodo anterior; así como un descenso de 6% real de los gastos base para la Ley 617/2000.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	31.741	35.808	11%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	20.377	19.481	-6%
3. Relación GF/ICLD	64%	54%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-6%**	**-16%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 15 y 16 muestran que las transferencias a la Contraloría cumplieron con los límites legales establecidos por la ley 617 de 2000; al igual que los gastos de la Asamblea, tanto en el cumplimiento del límite en los gastos de remuneración a los diputados y como en los gastos diferentes a la remuneración.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.234	1.422
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.315	1.479
3. Diferencia	**-81**	**-56**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.230**	**2.426**
Remuneración diputados	1.233	1.390
Gastos diferentes a la remuneración	284	306
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	713	730
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**-78**	**-1**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-44**	**-41**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El departamento para el periodo 2020 continuó reflejando una alta dependencia de las transferencias de la Nación y de los recursos de capital influenciados por los recursos del balance; situación que refleja la necesidad de la entidad de fortalecer la generación de recursos propios, lo cual le permitiría mayor autonomía fiscal para la inversión; igualmente es urgente fortalecer las capacidades que permitan mayor ejecución de los recursos destinados a inversión.

Al finalizar el 2020 los recursos efectivos del departamento de Guaviare resultaron superiores a los compromisos de gasto, adicionalmente, los recursos del balance de vigencias anteriores que incorporó al presupuesto indujeron un mayor superávit, esto podría ser el reflejo de una política de reducción del gasto corriente y priorización de la inversión frente a las contingencias del deterioro de la económica regional por efecto de la pandemia.

La deuda pública se mantuvo estable y el departamento continúa con capacidad de pago y exhibe al cierre de 2020 indicadores de sostenibilidad y solvencia aceptables y una calificación crediticia BBB+(col)' y 'F2(col).

En relación con el cumplimiento de los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, la entidad cumplió con los límites de gasto del nivel central y el límite de las transferencias a la Asamblea y a la Contraloría.

Por otro lado, existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera de la entidad, como las pretensiones por procesos judiciales que ascienden a $42.561 millones, según información reportada por la Secretaria Jurídica del departamento.

Es preciso que la entidad esté atenta a la inflexibilidad que, a futuro, puede ocasionar la autorización de vigencias futuras, al cierre de 2020 Guaviare tenía un total de $40.573 millones autorizados mediante dicha figura para ser ejecutados durante los próximos 20 años.

Como se verá más adelante, continúa siendo fuente de riesgo la situación financiera de las entidades descentralizadas en especial la ES.E. Hospital San José -San José del Guaviare y la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel – Guaviare.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2020, el departamento constituyó reservas presupuestales por $7.405 millones para ser obligadas en la vigencia 2021 y que corresponden 95% a gastos de destinación específica, denotando contracción en el rezago presupuestal tanto en los recursos de destinación específica (59% real), como en los recursos de libre destinación (63% real); en total las reservas sin SGR se redujeron 59% frente a la vigencia anterior. Los mayores montos de reservas se presentan en los denominados otros recursos de destinación específica[18]; en relación con los actos de constitución de reservas, el Decreto No. 007 del 18 de enero de 2020, por los cuales se constituyeron reservas, corresponde con el valor registrado en el FUT.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	14.124	16.190
(-) Ejecutadas por funcionamiento	75	704
(-) Ejecutadas por inversión	10.290	12.497
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**3.759**	**2.989**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente la administración ejecutó reservas de la vigencia 2019 por $13.201 millones, que corresponden al 82% de los recursos disponibles que financiaban reservas, de estos el 77% fueron recursos de inversión y el 4% ejecución de reservas de funcionamiento, dejando sin ejecutar 18% del total de las reservas de la vigencia anterior.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Dado el nivel de cubrimiento del pasivo pensional (206,3%)[19], la entidad ha venido gestionando el desembolso de dichos recursos, conforme a la ley 549/1999, en 2020 realizó desahorro FONPET por $1.711 millones. $723 millones por retiro para pago de bonos y cuotas partes de bonos pensionales A y B, sin situación de fondos y $988 millones por retiro para pago de mesadas pensionales cuando la entidad ha cubierto el pasivo pensional, con situación de fondos.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN), es la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Guaviare registraron ingresos distintos al SGR por $122.182 millones, equivalentes al 75% de los ingresos corrientes del departamento, cifra que continúa demostrando su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia el sector descentralizado contabilizó un déficit de $4.960 millones, continuando la tendencia negativa de la vigencia anterior, pero a un ritmo de desaceleración del déficit. Cinco de las ocho entidades generaron déficit recurrente y la ESP Aguas del Guaviare, al igual que el periodo anterior, no reportó información de ingresos y gastos.

Los mayores déficits fiscales se presentaron, en su orden, en la E.S.E. Hospital San José -San José del Guaviare;
en la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel – Guaviare; en la C.P.G.A. del Guaviare y Sur del Meta; en el Instituto de Fomento y Desarrollo Económico del Guaviare – IFEG y en el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes – Guaviare.

[18] Es importante tener en cuenta la excepcionalidad en el uso de esta figura presupuestal establecida en la Ley 819 de 2003, la administración departamental requiere tomar las acciones del caso en la planeación de la contratación y en el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia; o en su defecto, proceder con el mecanismo de vigencias futuras, según sea el caso.
[19] Información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, a 31 diciembre de 2020 y pasivo a 31 diciembre de 2019.

Visto por tipo de EDS, las entidades con funciones de gobierno (Establecimientos Públicos y Otros) generaron déficit ($690 millones), mismo que fue agudizado por el déficit de las empresas ($4.270 millones).

Así, desde la perspectiva del resultado fiscal, son las empresas las que representan riesgos más significativos para la Gobernación, no obstante, el déficit de los establecimientos públicos también es significativo por cuanto tienen un considerable nivel de dependencia de las transferencias.

En todas las entidades el déficit fiscal tiene una tendencia recurrente, aunque significativamente menor al registrado en el año anterior, llama la atención la E.S.E. Hospital San José del Guaviare que disminuyo a menos de la mitad su déficit frente al reportado en la vigencia anterior; las C.P.G.A. del Guaviare y Sur del Meta y el Instituto Departamental de Deportes del Guaviare – INDERG y la E.S.P. Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare S.A, pasaron de presentar un déficit significativo recurrentes en el periodo anterior a obtener superávit en el 2020.

No obstante, aumentaron el déficit recurrente la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel – Guaviare, el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes – Guaviare y el Instituto de Fomento y Desarrollo Económico del Guaviare – IFEG.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. AGUAS DEL GUAVIARE S.A.	0	0	0	0%
E.S.P. EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE S.A.	-16.995	-655	3.826	31%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE -SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	-7.939	-11.047	-4.183	26%
E.S.E. RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL - GUAVIARE	-5.145	-2.740	-3.913	17%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-30.079**	**-14.442**	**-4.270**	**73%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
C.P.G.A. DEL GUAVIARE Y SUR DEL META	-242	-858	-566	0%
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES - GUAVIARE	-37	-5	-39	0%
INSTITUTO DE FOMENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL GUAVIARE - IFEG	-127	-172	-181	0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL GUAVIARE - INDERG	-430	-3.789	96	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-836**	**-4.825**	**-690**	**2%**
TOTAL GENERAL	**-30.915**	**-19.267**	**-4.960**	**75%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 10% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes de la Gobernación, lo cual revela una situación creciente de dependencia fiscal; las entidades con niveles superiores de transferencias fueron el Instituto Departamental de Deportes del Guaviare – INDERG, y el Instituto de Fomento y Desarrollo Económico del Guaviare – IFEG; la dependencia fiscal de las EDS con funciones de gobierno resultó superior a la exhibida por empresas (56.7%), de estas entidades, la E.S.E. Hospital San José -San José del Guaviare registró un nivel de dependencia de transferencias del 19.1%, que además contabilizó déficit fiscal recurrente.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. AGUAS DEL GUAVIARE S.A.	0,0%	0,0%	sin calificación
E.S.P. EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE S.A.	0,0%	0,0%	sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE -SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	19,1%	0,0%	sin calificación
E.S.E. RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL - GUAVIARE	8,5%	0,0%	sin calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	**8,7%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
C.P.G.A. DEL GUAVIARE Y SUR DEL META	0,0%	0,0%	sin calificación
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES - GUAVIARE	0,0%	14,7%	sin calificación
INSTITUTO DE FOMENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL GUAVIARE - IFEG	67,1%	0,0%	sin calificación
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL GUAVIARE - INDERG	77,3%	0,0%	sin calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**56,7%**		
TOTAL GENERAL	**10,0%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público, ninguna de las EDS reportó información sobre préstamos por pagar al cierre de 2020.

Desde la perspectiva contable se observa que sólo dos de las EDS contaron con un indicador de liquidez por encima de 1,0, las EDS con valores por debajo de 1,0 en el indicador de liquidez son la E.S.E. Hospital San José -San José del Guaviare (0,2); la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel – Guaviare (0,2); la E.S.P. Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare S.A (0,5); el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes – Guaviare (0,1) y la C.P.G.A. del Guaviare y Sur del Meta (0,0), lo que indica posibles problemas de liquidez al cierre de 2020.

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales por $10.371 millones, equivalentes al 8% de los ingresos del sector descentralizado; las entidades con mayores pasivos contingentes fueron la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel y la ESE Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron generalizados, dado que la ESE Empresa de Energía Eléctrica del Departamento del Guaviare, la E.S.E. Hospital San José -San José del Guaviare; la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel – Guaviare y el Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes – Guaviare presentaron márgenes Ebitda negativos, las demás EDS no disponían de información. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[20] -, un total de 4 entidades cerró con indicador positivo (destacándose el Instituto de Fomento y Desarrollo Económico del Guaviare – IFEG y el Instituto Departamental de Deportes del Guaviare – INDERG) y 2 presentaron resultados del indicador negativos.

Al vincular los resultados presupuestales con los contables, la E.S.E. Hospital San José -San José del Guaviare y la E.S.E. Red de Servicios de Salud de Primer Nivel – Guaviare, exhibieron una situación de peligro financiero al generar resultado fiscal negativo en 2020, evidencian problemas de liquidez, márgenes Ebitda negativos, montos significativos (en relación con sus ingresos) de demandas judiciales en contra y rentabilidades negativas con respecto al patrimonio, aspectos llaman a un monitoreo permanente por parte de la administración del departamento.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

[20] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. AGUAS DEL GUAVIARE S.A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.P. EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE S.A.	0,5	0,1	1.603	3%	-5%
E.S.E. HOSPITAL SAN JOSE -SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	0,2	0,5	622	6%	-27%
E.S.E. RED DE SERVICIOS DE SALUD DE PRIMER NIVEL - GUAVIARE	0,2	0,7	8.147	-20%	-26%
SUB TOTAL EMPRESAS			**10.371**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
C.P.G.A. DEL GUAVIARE Y SUR DEL META	0,0	17,3	0	Patrimonio negativo	N.D.
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES - GUAVIARE	0,1	0,2	0	-29%	-106%
INSTITUTO DE FOMENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO DEL GUAVIARE - IFEG	2,5	0,1	0	10%	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL GUAVIARE - INDERG	6,8	0,3	0	10%	N.D.
TOTAL GENERAL			**10.371**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 buscan que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas para evaluar la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por la administración se registró un total de 154 procesos en contra del Departamento del Guaviare, el valor de las pretensiones ascendió a $42.561 millones.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción Popular	0	1	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	4	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	60	68	7.843	8.590	18%	20%
Acción Contractual	13	13	7.277	6.693	16%	16%
Acción de Reparación Directa	32	32	23.759	22.882	54%	54%
Acción de Lesividad	1	1	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	3	3	2.137	2.137	5%	5%
Ejecutivo Singular	6	5	1.455	1.068	3%	3%
Ordinario Laboral	10	14	624	784	1%	2%
Administrativo de Cobro Coactivo	11	5	763	0	2%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	10	0	281	0	1%	0%
Otros	0	8	0	406	0%	1%
TOTAL	**146**	**154**	**44.138**	**42.561**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Por tipo de proceso, las mayores pretensiones corresponden a acciones de reparación directa (54%); acciones nulidad y restablecimiento del derecho (20%); seguido acciones contractuales (16%) y los procesos ejecutivo contractual (5%), entre otros.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Educación

El Departamento de Guaviare fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

6.2 Salud

En aplicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del sistema general de participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Departamento de Guaviare fue priorizado para dar inicio a la etapa de seguimiento en atención a lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el informe de monitoreo, por medio del cual indica riesgo frente a los componentes sectoriales: Fondo Local de Salud, Salud Pública y Prestación de Servicios.

La etapa de pre diagnóstico realizada generó alertas asociadas a debilidades en materia de administración de los recursos del Fondo Local de Salud; reporte oportuno de información con base en lo dispuesto por la Resolución 1479 de 2015; incertidumbre frente a las conductas contractuales y las relacionadas con la defensa judicial dada la baja calidad de la información aportada. Conforme el Monitoreo de la vigencia 2019, el único riesgo alto fue identificado en el componente de Fondo Local de Salud, razón por la cual, aplicada la metodología de priorización y teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” respecto al sector salud, en materia de distribución de recursos, competencias, saneamiento financiero y eficiencia del gasto en salud, no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones.

El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Guaviare no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020, el Departamento de Guaviare presentó superávit fiscal explicado por el incremento del ahorro corriente, igualmente al incorporarse las partidas de financiamiento se amplió el superávit presupuestal. Así mismo, dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central, a la asamblea y a la contraloría; mantuvo un endeudamiento sostenible y obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

El desempeño financiero de algunas entidades descentralizadas alerta sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar su situación y es preciso que la Administración Central esté atenta de posibles riesgos que puedan significar para el departamento

El departamento mantiene acciones para mejorar el recaudo, coherente con una política anti cíclica de control adecuado de gastos y endeudamiento, como mecanismo de respuesta en un contexto de incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19.

Los pasivos contingentes por demandas judiciales, aunque disminuyeron representaron el 23% del total de ingresos de la vigencia 2020.

El departamento no estaba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

Fortalecer las acciones de generación de ingresos corrientes de libre destinación, como respuesta a la continuidad de la implementación de las políticas de fiscalización y control. Mantener la gestión orientada al fortalecimiento tributario, al igual que políticas conservadoras en el manejo de los gastos y la solvencia y sostenibilidad de la deuda en niveles aceptables.

DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**167.444**
INGRESOS CORRIENTES	**161.953**
Tributarios	32.825
No Tributarios	1.414
Transferencias	127.714
GASTOS (sin financiación)	**154.812**
GASTOS CORRIENTES	**133.390**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	24.506
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.612
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	723
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	106.136
Intereses y Comisiones de la Deuda	413
BALANCE CORRIENTE	**28.563**
INGRESOS DE CAPITAL	**5.491**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**21.423**
BALANCE DE CAPITAL	**-15.932**
BALANCE TOTAL	**12.631**
FINANCIACIÓN	**18.409**
Endeudamiento Neto	**-1.250**
Desembolsos	0
Amortizaciones	1.250
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	19.660
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	187.103
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	156.062
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**31.041**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	16.190
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	13.201
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**2.989**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento del Huila está ubicado en el centro del país, lo conforman 37 municipios, 4 corregimientos, 120 inspecciones de policía y numerosos caseríos que cobijan 1.1 millones de habitantes y aporta el 2% al PIB nacional.

La proyección demográfica indica que a finales de 2019 tendría un poco más de 1,2 millones de habitantes y los datos disponibles del PIB estiman el departamental a finales de 2016 en $15,4 billones, correspondiente al 1,8% del PIB nacional y representativo de un PIB per cápita de $13,2 millones, unos $4,5 millones menos que el nivel nacional, y si se considera solo la población trabajadora, el PIB por trabajador sería de $28,9 millones.

Las actividades que más aportan a la economía huilense son la administración pública (17,9 %), la agricultura (17,4 %) y el comercio (al por mayor y por menor, 16,9 %).

La capital del Huila se ubicó en 2019 como una de las ciudades con la menor inflación en el país. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE reveló que el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los neivanos al cierre del año anterior, se situó en 2,72%, incluso por debajo de la registrada en 2018. A nivel nacional la inflación creció 3,80%.

Las variaciones positivas con mayor contribución anual de Neiva fueron: comidas en establecimientos de servicio a la mesa y autoservicio, arroz, servicios de comunicación fija y móvil y provisión a internet y frutas frescas; por su parte, las variaciones negativas con mayor contribución anual de la ciudad fueron servicios recreativos, arriendo imputado, cebolla y prendas de vestir para mujer.

Por otro lado, Neiva cerró el año 2019 en el puesto octavo de la lista de ciudades con mayor desempleo en el país; según el DANE, entre octubre y diciembre de 2019, se registraron 21.273 personas desempleadas; durante ese trimestre los ocupados en la capital del Huila sumaban 142 mil, siendo el comercio, hoteles y restaurantes los que proporcionan el mayor número de empleos; en la ciudad también preocupa la informalidad, pues entre octubre y diciembre, la tasa de este indicador en la ciudad fue de 54,6%, muy por encima de la media nacional que se ubicó en 47,6%.

Huila ha avanzado notablemente en los indicadores de pobreza; según el DANE, a finales de 2016 su tasa de pobreza monetaria fue 45,9%, casi 20 puntos porcentuales menos que en 2004, hecho que contrasta con el curso de la distribución del ingreso, como quiera que el coeficiente de Gini aumentó de0,51 a 0,53 en el mismo lapso.

La cobertura de servicios públicos es 81,5%; la de acueducto el 82%y y la de alcantarillado 79%; se encuentran afiliados al régimen contributivo de salud el 58%; al subsidiado 47%.

Al culminar la vigencia 2019 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, creció 2% en términos reales. El ritmo de ascenso de los ingresos estuvo liderado por los de recaudo propio (5%), mientras las Transferencias, el mayor aportante al Ingreso total, aumentaron 3%; el recaudo tributario creció 6% en términos reales y los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías sumaron $123.898 millones, de los cuales la mayor parte (62%) corresponde al Fondo de Compensación Regional.

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) disminuyeron 3% real entre 2018 y 2019. Lo anterior reflejó principalmente lo ocurrido en los Gastos de Funcionamiento y el Servicio de la deuda; la inversión total durante 2019 en el Departamento del Huila disminuyó 1% en términos reales frente a 2018; los gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, a finales de diciembre de 2019 sumaron $361.101 millones.

La ejecución presupuestal del año 2019 registró compromisos de servicio de la deuda por $8.822 millones, que correspondieron principalmente al pago de obligaciones contraídas para financiar la ejecución de proyectos relacionados mayoritariamente con el sector Educación; en tales circunstancias, habida cuenta además de desembolsos realizados en la vigencia por $46.500 millones, el saldo de la deuda pública al cabo de 2019 totalizó $68.875 millones; el 18 de junio de 2019 , Fitch Ratings subió las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al Departamento de Huila en 'AA-(col)' y 'F1+(col)' desde 'A(col)' y 'F1(col)', respectivamente. Además, retiró la observación en evolución y asignó una Perspectiva Estable a la calificación de largo plazo.

En la vigencia 2019 se reportó un superávit fiscal de $720 millones y un cierre presupuestal superavitario de $104.079 millones.

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían en 2019 $10,0 de activos por cada peso de pasivo. Aunque bajó $3,1 puntos respecto a 2018, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con suficiente respaldo en activos corrientes.

Para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 4%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 21%.

En 2019 el Departamento cumplió las normas de responsabilidad tanto en los límites a los gastos de funcionamiento, como en las transferencias a los órganos de control.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de $35.500 millones, esto es 40% inferior al mostrado en 2018. El déficit se explica principalmente por los resultados negativos obtenidos en el Hospital Orlando Moncaleano de Neiva y el Hospital San Vicente de Paúl de Garzón.

Sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Estimaciones de la DAF indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría un pleno cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación para la vigencia 2020. En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 20% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, y del 3% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y otros gastos corrientes.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

De acuerdo con la información reportada a la CGR en 2020, la planta de personal del Departamento se encontraba conformada por 235 cargos, de los cuales 180 correspondían al Despacho y a Secretarias misionales, y 54 a la Secretaría de Salud.

El 60% de los funcionarios pertenecía a los niveles directivos, asesor y profesional, el 27% correspondía al nivel asistencial y el 12% al nivel técnico. El costo de este renglón en 2020 fue $25.262 millones, Adicionalmente, el 83% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa y el 17% era de libre nombramiento y remoción. Los 119 profesionales, que representan el 51% de la planta, ejecutaron el 57% de su costo.

Por otra parte, el departamento registró la contratación de órdenes de prestación de servicios (OPS) en 2020 por un valor total de $19.761 millones (33% menos de lo reportado un año atrás). Según las cifras, alrededor del 75% se destinó a proyectos de inversión y el restante 25% a funcionamiento.

La entidad no reportó información sobre pensionados.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado del departamento estaba compuesto por trece entidades, una constituida como asociación, una como empresa industrial y comercial del Estado, cinco como sociedades de economía mixta, cinco empresas sociales del Estado y tres como establecimientos públicos (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA LOTERIA Y JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
EMPRESA FORESTAL DEL HUILA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SILVICULTURA
SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL HUILA - AGUAS DEL HUILA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
SPA RIVERA TERMALES S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TURISMO
TERMINAL DE TRANSPORTES DE NEIVA S. A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL HERNANDO MONCALEANO PERDOMO - NEIVA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO -PITALITO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO DE PADUA -LA PLATA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN VICENTE DE PAUL -GARZON	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
C.P.G.A. DEL NORTE DEL HUILA	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	AGROPECUARIO
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL HUILA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN - INDERHUILA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO FINANCIERO DEL HUILA - INFIHUILA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, sumó $935.407 millones y se mantuvo constante en términos reales con respecto a la vigencia anterior. Ese comportamiento reflejó el crecimiento en 11% de las Transferencias, el mayor aportante al Ingreso total, que pudo contrarrestar las caídas presentadas en los ingresos de recaudo propio y en los recursos de capital.

Se registraron cambios en la estructura de los ingresos, y particularmente los Tributarios y no tributarios perdieron 5 puntos porcentuales de aporte, los mismos que fueron ganados por las Transferencias.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	228.804	182.835	-21%	25%	20%
Transferencias	501.570	564.673	11%	55%	60%
Ingresos de capital	188.372	187.899	-2%	21%	20%
Desembolsos del crédito	27.000	6.750	-75%	3%	1%
Recursos del Balance	78.734	77.122	-4%	9%	8%
Otros[1]	82.638	104.027	24%	9%	11%
RECAUDOS DEL AÑO	**918.746**	**935.407**	**0%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Con respecto al recaudo tributario, al culminar 2020 este rubro decreció 17% en términos reales frente a 2019, reflejo notable del impacto causado en las actividades económicas de la pandemia del Covid-19. A excepción del Impuesto al consumo de licores, el menos representativo del conjunto de tributos, que creció 11%, los impuestos registraron disminución en términos reales frente al recaudo del año inmediatamente anterior. El mayor impacto negativo se observó en el Impuesto al consumo de cerveza, Vehículos automotores y Sobretasa a la gasolina (Tabla 3); entre 2019 y 2020, la estructura de este agregado mostró cambios menores.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	85.026	74.448	-14%	48%	50%
Cerveza	54.932	44.588	-20%	31%	30%
Licores	3.599	4.061	11%	2%	3%
Cigarrillos y tabaco	26.494	25.798	-4%	15%	17%
Registro y anotación	14.074	12.614	-12%	8%	8%
Vehículos automotores	32.199	24.239	-26%	18%	16%
Estampillas	22.884	18.031	-22%	13%	12%
Sobretasa a la gasolina	14.309	12.324	-15%	8%	8%
Otros impuestos	7.694	6.948	-11%	4%	5%
TOTAL	**176.186**	**148.604**	**-17%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Como se aprecia en la Tabla 4, los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2020 sumaron $217.550 millones, de los cuales la mayor parte (alrededor del 48%) corresponde al Fondo de Compensación Regional; le siguen los recursos para el funcionamiento del sistema, el Fondo de Desarrollo Regional, Recursos para la paz y Asignaciones directas y/o compensaciones.

Tabla 4
INGRESOS SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

INGRESOS	217.550
INGRESOS CORRIENTES	217.550
NO TRIBUTARIOS	217.550
Sistema General de Regalías	217.550
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	28.002
SGR - Asignaciones Directas y/o Compensaciones	14.302
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	12.775
Fondo de Desarrollo Regional	21.324
Recursos para la Paz	15.906
Fondo de Compensación Regional	125.241

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, principalmente por efecto de la pandemia, los ingresos de la entidad registraron un comportamiento negativo; si se le suman los provenientes del SGR, se supera el billón de pesos. Es necesario de todas maneras que la administración fortalezca todavía más los esfuerzos tendientes a mejorar sus indicadores de esfuerzo fiscal.

2. Gastos

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) crecieron 1% real entre 2019 y 2020. El aumento del Servicio de la deuda fue contrarrestado por la baja de los Gastos de funcionamiento, mientras la Inversión, el rubro más representativo, se mantuvo en términos constantes de un año a otro (Tabla 5).

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	102.429	99.681	-4%	13%	12%
Inversión	703.416	714.619	0%	86%	86%
Servicio de la deuda	8.822	18.958	111%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**814.667**	**833.259**	**1%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento cayeron 4% real, síntesis de la tendencia mostrada por la generalidad de los rubros de este agregado.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	23.554	21.980	-8%	25%	24%
Gastos generales	7.178	5.656	-22%	8%	6%
Transferencias	62.924	63.372	-1%	67%	70%
TOTAL	**93.655**	**91.007**	**-4%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

La inversión total durante 2020 en el Departamento del Huila se mantuvo constante en términos reales frente a 2019 y ascendió a $714.619 millones; del monto total el 11,3% correspondió a Inversión en Formación Bruta de Capital y 88,7% a Inversión social. La mayor parte del gasto social (81%) se destinó al sector Educación; mientras tanto, de la Formación bruta de capital el 39,5% se orientó a Educación.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	484.950	530.124	8%	69%	74%
Salud	72.229	97.676	33%	10%	14%
Agua Potable	12.580	7.914	-38%	2%	1%
Vivienda	2.870	989	-66%	0%	0%
Vías	56.420	9.363	-84%	8%	1%
Otros Sectores	60.773	36.480	-41%	9%	5%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	13.594	32.074	132%	2%	4%
TOTAL	**703.416**	**714.619**	**0%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En cuanto a los Gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, como se aprecia en la Tabla 8, a finales de diciembre de 2020 los compromisos sumaron $422.00 millones, de los cuales se habían formalizado obligaciones por el 60%; las cifras del FUT registran pagos totales de dichas obligaciones. Como se muestra en la Tabla, el grueso de los Gastos con recursos del SGR se destinaron a Inversión y de ésta el 81% correspondió a proyectos de Infraestructura.

Tabla 8

COMPROMISOS CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Compromisos	Obligaciones	Pagos
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	9.336	9.315	9.209
GASTOS DE INVERSIÓN	408.023	257.569	257.362
INFRAESTRUCTURA	327.459	201.534	201.330
DOTACIÓN	35.782	23.090	23.090
RECURSO HUMANO	21.466	13.409	13.409
INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS	12.092	8.376	8.373
SUBSIDIOS Y OPERACIONES FINANCIERAS	10.536	10.536	10.536
GASTOS OPERATIVOS DE INVERSIÓN - SGR	688	623	623
SERVICIO DE LA DEUDA	4.832	4.832	4.832
DEUDA INTERNA	4.832	4.832	4.832

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En síntesis, los gastos del Departamento del Huila permanecieron prácticamente en un nivel semejant9 en términos nominales con relación al desempeño presentado en 2019. Si se añaden los realizados con fondos del SGR, el monto supera los $1,2 billones.

3. Deuda Pública

La ejecución presupuestal del año 2020 registró compromisos de servicio de la deuda por $18.952 millones, de los cuales $13.000 millones correspondieron al pago de obligaciones pensionales; la suma restante fue repartida prácticamente en partes iguales entre amortizaciones e intereses.

En tales circunstancias, habida cuenta además de desembolsos realizados en la vigencia por $6.750 millones, el saldo de la deuda pública al cabo de 2020 totalizó $71.194 millones, representativos de un aumento aproximado del 4% respecto al reportado en 2019 (Tabla 9).

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	68.875	71.194	100%	COP	DTF	0-3%
Total Deuda Interna	**68.875**	**71.194**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**68.875**	**71.194**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

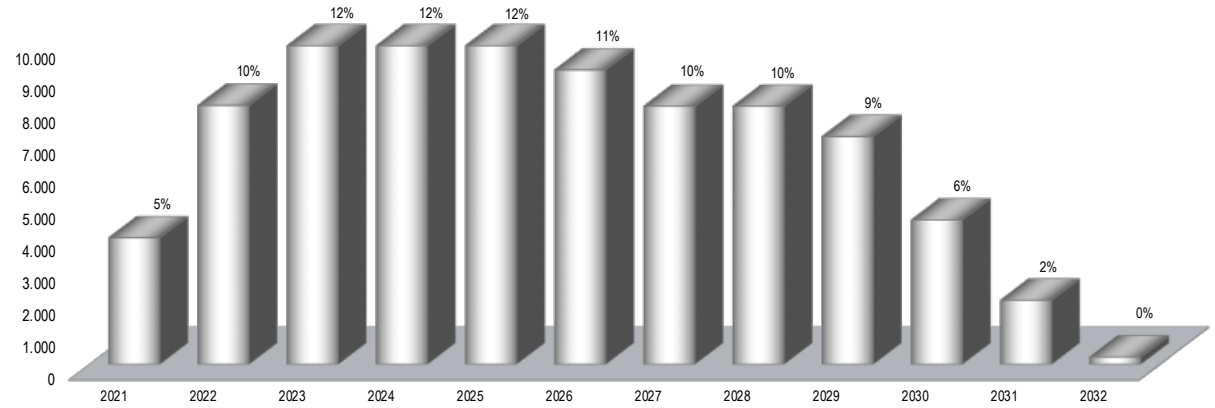
El 100% de la deuda corresponde a deuda interna contratada con los bancos Popular y de Occidente. El costo promedio de la deuda es de DTF + 1% y se destina principalmente a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física y vías.

El 18 de junio de 2019[1], Fitch Ratings subió las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al Departamento de Huila en 'AA-(col)' y 'F1+(col)' desde 'A(col)' y 'F1(col)', respectivamente. Además, retiró la observación en evolución y asignó una Perspectiva Estable a la calificación de largo plazo.

El alza de las calificaciones refleja la percepción de Fitch frente a la capacidad de pago de la entidad y consideró un perfil de riesgo más débil, que implica un riesgo relativamente alto de que el flujo de caja operacional se reduzca debido a la solidez de sus ingresos y a la capacidad baja para aumentarlos, y la habilidad de controlar tanto sus gastos como el riesgo moderado de que el servicio de la deuda se incremente por encima de lo esperado.

El Gráfico 1 muestra el perfil de la deuda del Departamento entre 2021 y 2032, año en el cual se saldaría; el 50% de la misma se concentra entre 2023 y 2026.

Gráfico 1
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020[2] resultaron superiores a los compromisos de gasto[3] en $20.801 millones, que representan un mejoramiento sustancial de esta variable con respecto a 2019, cuando la entidad prácticamente arrojó equilibrio fiscal; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($77.122 millones) y aumentó su endeudamiento en $4.225 millones, el cierre presupuestal fue superavitario en $102.148 millones, monto ligeramente superior al reportado un año atrás. (Tabla 10)[4]

[1] Última información disponible, presumiblemente vigente.
[2] Los recaudos efectivos no consideran, entre otros, los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[3] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en 2019. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en años anteriores, ejecutados en 2020 ni las amortizaciones de deuda.
[4] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	56.975	-2.670
Resultado balance de capital	-56.255	23.471
Déficit o superávit fiscal	**720**	**20.801**
Financiamiento	**103.359**	**81.347**
Endeudamiento neto	24.625	4.225
Recursos del balance	78.734	77.122
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**104.079**	**102.148**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se concluye de la tabla, la entidad obtuvo un déficit en el balance corriente, resultado poco usual en el departamento, que refleja el mal comportamiento de los ingresos corrientes en esta coyuntura crítica para las finanzas departamentales; en contraste, el balance de capital, tradicionalmente deficitario, fue el que permitió el superávit fiscal.

Llama la atención la diferencia entre el valor registrado en la vigencia 2019 como Resultado presupuestal y el monto de Recursos del balance incorporados en 2020.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[5]

La información financiera del Departamento del Huila, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $2,54 billones, indicativos de un incremento del 5% en términos reales con relación a la vigencia anterior. El renglón más representativo, igual que en 2019, fue Otros activos con el 50% (4 puntos porcentuales más que un año atrás). El 18% correspondió a Cuentas por cobrar y el 13% a Efectivo y equivalentes.

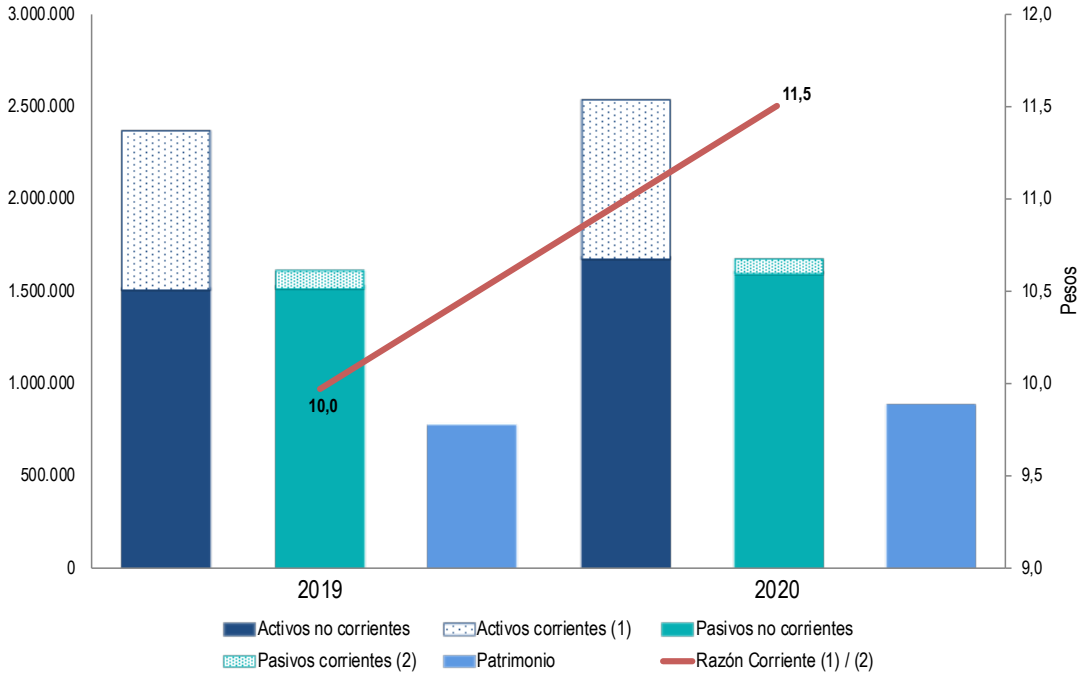
Por su parte, los pasivos totalizaron $1,66 billones en 2020, esto es 2% más que en 2019. Beneficios a los empleados, con el 79% fue la cuenta más representativa, aumentando en 4 puntos porcentuales su participación en el total respecto a la vigencia anterior. El rubro más dinámico fue Provisiones (creció 12% anual), seguido por Beneficios a empleados.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, cayeron 1% y presentaron un saldo de $867.273 millones, equivalentes al 34% del total de los activos.

El 5% del pasivo fue clasificado como corriente, rubro que cayó 14% en el año (en 2019 había crecido 43%) al no registrarse, como en 2019, un cambio notable en el rubro de reconocimientos de cesantías de docentes y personal administrativo del sector educación.

[5] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que en 2020 existían $11,5 de activos por cada peso de pasivo, esto es 1,5 más que en 2019; en todo caso, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con suficiente respaldo en activos corrientes.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[6] se estimó en $26.028 millones, valor equivalente al 40% del registrado un año atrás.

En resumen, entre 2019 y 2020 el Huila registró un mejoramiento de su cuenta patrimonial, pues aumentó 12% por efecto del desempeño positivo tanto del Pasivo como del Activo y pudo mantener buenos márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al término del ejercicio fiscal 2020, el departamento contaba con recursos disponibles por $296.384 millones, de los cuales 72% estuvo representado por saldos en bancos y 28% en encargos fiduciarios. Ese monto estaba distribuido 48% como Ingresos de Libre Destinación y 52% de Ingresos de Destinación Específica (Tabla 11).

Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales por $209.421 millones, de las cuales el 43% representaba reservas presupuestales, 40% Cuentas por pagar y 17% a otras exigibilidades. El 32% de las exigibilidades y reservas correspondían a Recursos de libre destinación y 68% a Recursos de destinación específica.

[6] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia un saldo superavitario de $197.909 millones. Estas cifras resultan inconsistentes, como quiera que por definición el resultado presupuestal de la vigencia 2020 debe parecerse en magnitud al resultado de esta tabla, pero aquí la diferencia es cercana a $95.000 millones. Es pertinente entonces reclamar explicaciones de la Administración municipal sobre el particular. Es posible que en el cuadro no se estén incluyendo exigibilidades con cargo a SGR

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**141.436**	**31.086**	**110.350**
De destinación específica	**154.947**	**67.389**	**87.558**
SGP	14.626	14.084	542
SGP Educación	4.151	2.746	1.405
SGP Salud	8.990	11.337	-2.347
SGP Agua potable	1.485	0	1.485
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	140.322	53.305	87.016
TOTAL	**296.384**	**98.475**	**197.909**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[7], a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[8] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ $71.194 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías.
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021.
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente en 2021 por $3.919 millones[9]; y pagos de intereses por $7.669 millones estimados por el departamento[10], de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.
- ✓ Compromisos de gasto para 2021, contraídos mediante vigencias futuras, por $6.512 millones, que se financiarían con recursos corrientes diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 23% (ver Tabla 12).

[7] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

[8] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[9] Con relación a este literal, el Departamento aclaró que el total de las amortizaciones de la deuda vigente en 2021 será por $3.919 millones, de los cuales $3.825 millones están financiados con recursos diferentes a Regalías y $94 millones están financiados con regalías. Con respecto a los intereses, señaló que los proyectados por la Entidad suman $6.724.6 Millones, de los cuales se financian $6 millones con regalías. Dado que a estas alturas el FUT no acepta ajustes, es importante que el Departamento considere esas observaciones a la hora de reportar la información correspondiente en la próxima vigencia.

[10] Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad en 22% y 60%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario por $100.402 millones, sin incluir recursos del SGR, equivalente a más de 5 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020, evidencia que se tienen garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	288.526	156.632
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	295.038	163.143
1.2 Vigencias futuras	6.512	6.512
2. Gastos de funcionamiento	94.456	93.889
3. Gastos recurrentes		31.999
4. Ahorro operacional (1-2-3)	194.070	30.744
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	67.275	93.303
5.1 Total saldo de la deuda	71.194	71.194
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	94	94
5.3.Total amortizaciones de la deuda	3.919	3.919
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	94	94
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		26.028
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	6.719	6.719
6.1 Total de intereses de la deuda	6.725	6.725
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	6	6
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	22%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	23%	60%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Huila se clasificó en categoría 2 y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 61%[11], 1 punto porcentual superior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[12], el punto adicional al límite no está excepcionados, debido a que los gastos de funcionamiento financiados con ICLD, crecieron 9% al tiempo que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 21% real.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	122.129	98.203	-21%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	65.198	60.218	-9%
3. Relación GF/ICLD	53%	61%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	**-7%**	**1%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las Tablas 14 y 15 muestran que en 2020 las transferencias destinadas a financiar los gastos ejecutados por la Contraloría departamental no cumplieron el límite legal establecido, mientras las orientadas a la Asamblea departamental sí lo hicieron.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.834	4.989
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	5.223	4.534
3. Diferencia	**-389**	**455**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[11] Un informe aclaratorio remitido por la entidad señaló que el monto real de los Gastos de Funcionamiento a considerar para el cálculo de este indicador es $59.438 millones ($780 millones menos que el estimado en el sistema del Minhacienda), con lo cual el indicador arrojaría un valor levemente inferior al 60%, explicado por esa diferencia, y por tanto determinaría el cumplimiento de lo ordenado por la Ley 617 de 2000.

[12] **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.
(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020).

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**4.244**	**4.529**
Remuneración diputados	1.938	2.107
Gastos diferentes a la remuneración	758	775
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.548	1.648
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.987	2.107
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.192	1.264
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.461	1.548
Diferencia remuneración diputados	**-50**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-434**	**-489**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas en 2020 para los aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET sumaron $5.981 millones, distribuidos entre el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación y el 20% del impuesto de registro y anotación; así las cosas, la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo que dejaron un negativo de $1.424 millones[13].

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	9.710	5.981
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	9.110	7.405
2.1. 10% de ICLD	7.382	5.856
2.2. 20% de registro	1.728	1.548
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**601**	**-1.424**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

El Departamento del Huila busca consolidarse como un epicentro de desarrollo económico y social en la región centro sur del país. Es un desafío nada fácil, pues todavía se encuentra por debajo de los registros deseables; según el informe de competitividad departamental de 2019 la entidad se situó en la casilla número 16 (en 2018 estaba de 18) con una calificación de 4,85 sobre 10 (en 2018 obtuvo 4,35).

En la clasificación, el Huila registra su mejor desempeño en los pilares de sostenibilidad ambiental y Educación básica y media, donde ocupa los puestos 5 y 6, respectivamente, mientras los peores índices los reportó en Innovación y dinámica empresarial.

[13] Según oficio aclaratorio del Departamento, el ente territorial, teniendo en cuenta los decretos 461 y 678 de 2020, reorientó recursos del aporte al FONPET de la vigencia de 2020, por valor de $9.138 millones de la siguiente manera:
:-Mediante Decreto 0119 del 14 de abril de 2020, $5.830 millones.
-Mediante Decreto 0166 del 04 de junio de 2020, $3.308 millones.

En los actuales tiempos de pandemia, gran fuente de problemas fiscales en todos los niveles de gobierno, se sumó la persistencia de unos precios del petróleo por debajo de los reportados en los últimos años.

Sigue alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Para el Departamento del Huila, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo de la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Estimaciones de la DAF tomando como referencia el reporte realizado por la entidad en el FUT al cierre de 2019 indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría para la vigencia 2020 un pleno cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).

En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 20% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, y del 3% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y otros gastos corrientes. Entre tanto, en materia de lo estipulado en el Decreto 461 de 2020 y asumiendo una reorientación efectiva del 22% del flujo potencial calculado para 2020 (supuesto conservador), la entidad podría reorientar rentas con destinación específica legal o derivada de Ordenanzas.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

La tabla 17 permite confirmar que en 2020 el departamento generó rezago presupuestal; los recursos que financian reservas presupuestales se redujeron en un tercio entre 2019 y 2020; la ejecución de las constituidas a comienzos de 2020 se ejecutó alrededor del 35%[14].

[14] De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	60.854	41.635
(-) Ejecutadas por funcionamiento	660	649
(-) Ejecutadas por inversión	49.009	26.526
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**11.184**	**14.460**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Provisión del Pasivo Pensional

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el departamento registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 74,6%.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Huila registraron ingresos distintos al SGR por $378.521 millones[15], equivalentes al 51% de los ingresos corrientes de la administración central del departamento (en 2019 habían sido el 55%), cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial. Los gastos totales equivalieron al 47% de los del nivel central y la inversión de estas entidades adicionó alrededor de $30,000 millones a la realizada por la Administración Central.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de $63.561 millones, esto es casi 80% mayor que el mostrado en 2019. El déficit se explica principalmente por los resultados negativos obtenidos en los hospitales Orlando Moncaleano de Neiva ($61.043 millones), San Vicente de Paúl de Garzón y San Antonio de Padua, de La Plata, el Instituto para la Recreación y el Deporte y el Terminal de Transportes de Neiva; en la vigencia solo se registraron superávits notables en el Hospital San Antonio de Pitalito, el InfiHuila y la Empresa de Lotería y Apuestas permanentes.

Visto por tipo de EDS, las entidades con funciones de gobierno (Establecimientos Públicos y Otros) generaron déficit en un monto muy inferior al registrado por las empresas. En el agregado, no se encontró una correlación entre tamaño de la entidad descentralizada por nivel de ingresos y resultado fiscal. De manera que, en el conjunto, ambas clases de entidades representan riesgos para la Gobernación, aunque vale tener en cuenta que su dependencia de las transferencias permanece baja (10,1% en 2020).

[15] Es de precisar que no se contaba con información de C.P.G.A. del Norte del Huila, Empresa Forestal del Huila S.A., Instituto Departamental del Deporte y la Recreación y SPA Rivera Termales S.A.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA LOTERIA Y JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA	1.804	3.228	2.320	2%
EMPRESA FORESTAL DEL HUILA S.A.	0	0	0	0%
SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL HUILA - AGUAS DEL HUILA S.A .	17.222	28.248	0	0%
SPA RIVERA TERMALES S.A.	0	0	0	0%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE NEIVA S. A.	247	0	-3.533	1%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL HERNANDO MONCALEANO PERDOMO - NEIVA	-61.189	-47.824	-61.043	22%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO -PITALITO	4.015	-398	7.303	12%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO DE PADUA -LA PLATA	-5.222	-4.828	-2.467	4%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN VICENTE DE PAUL -GARZON	-13.009	-10.659	-4.364	9%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-56.131**	**-32.233**	**-61.784**	**49%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
C.P.G.A. DEL NORTE DEL HUILA	0	0	0	0%
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL HUILA	-38	-157	23	0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN - INDERHUILA	-5.198	-3.104	-4.237	1%
INSTITUTO FINANCIERO DEL HUILA - INFIHUILA	2.401	0	2.436	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-2.835**	**-3.261**	**-1.778**	**2%**
TOTAL GENERAL	**-58.967**	**-35.495**	**-63.561**	**51%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

De acuerdo con la información contable reportada a la Contaduría General de la Nación, las entidades sin problemas de liquidez eran el Instituto Financiero del Huila, InderHuila, el Instituto de Tránsito y Transporte y los hospitales Hernando Moncaleano y San Antonio de Pitalito; las demás no contaban con margen de maniobra para respaldar la totalidad de sus obligaciones a corto plazo.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2020 a casi $92.000 millones (8% menos que en 2019), y se encontraban en cabeza de los hospitales Hernando Moncaelano ($59.665 millones), San Vicente de Paul de Garzón ($19.657 millones), San Antonio de Pitalito ($7.777 millones) y San Antonio de Padua de La Plata ($4.776 millones); vale mencionar que en 2017 Aguas del Huila fue reportada con un monto significativo en ese renglón, y en los últimos reportes aparece con $0, lo cual amerita una explicación por parte de la administración departamental.

Tabla 19
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA LOTERIA Y JUEGO DE APUESTAS PERMANENTES DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA	0,5	0,8	0	-13%	81%
EMPRESA FORESTAL DEL HUILA S.A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL HUILA - AGUAS DEL HUILA S.A .	0,8	0,8	0	-51%	-47%
SPA RIVERA TERMALES S.A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
TERMINAL DE TRANSPORTES DE NEIVA S. A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL HERNANDO MONCALEANO PERDOMO - NEIVA	2,5	0,2	59.665	12%	11%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO -PITALITO	3,3	0,1	7.777	14%	12%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN ANTONIO DE PADUA -LA PLATA	0,5	0,2	4.776	6%	-13%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN VICENTE DE PAUL -GARZON	0,1	0,3	19.657	0%	-6%
SUB TOTAL EMPRESAS			**91.876**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
C.P.G.A. DEL NORTE DEL HUILA	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL HUILA	1,1	0,2	0	2%	10%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN - INDERHUILA	1,0	0,5	0	11%	N.D.
INSTITUTO FINANCIERO DEL HUILA - INFIHUILA	1,6	0,2	0	3%	-42%
TOTAL GENERAL			**91.876**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

En relación con el endeudamiento público, solo dos EDS presentaban niveles de endeudamiento igual o mayor que el 80% (la Empresa de Lotería y juego de apuestas permanentes y Aguas del Huila) las demás tenían ese indicador igual o inferior al 30%.

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $0,97 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, pero los resultados entre entidades mostraron alta variabilidad, pues mientras el conjunto de las Empresas mostró un nivel promedio de $0,84, los Establecimientos públicos presentaron un indicador de $1,48, lo que define a éstas como las de menores riesgos de liquidez al cierre de 2019.

Ninguna de las entidades reportadas exhibió patrimonio negativo.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad revelaron que 4 de las 8 entidades reportadas sobre las cuales había información arrojaron Ebitda negativo[16], mientras dos de ellas mostraron negativa la razón del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE.

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

3.1 Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

Sector Educación

El Departamento de Huila fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2018, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento del Huila riesgo alto en ninguno los componentes sectoriales: Salud Pública, Prestación de Servicios y Fondo Local de Salud, razón por la cual no fue priorizada para adelantar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones durante la vigencia 2020. El avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Huila ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $34.614 millones por concepto de deuda, no aportó fuentes de financiación y la cofinanciación por parte de la Nación fue del 100% de lo adeudado.

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial presentan un superávit presupuestal de $594 millones, que en todo caso mostró una disminución del 119,11% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido creciente.

Frente al riesgo de las ESE, tiene 4 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 1 estaba en riesgo alto, 1 en riesgo medio, 34 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

[16] Cuando el EBIDTA es negativo, el resultado final será negativo, por tanto, en este caso, sería por sí solo criterio suficiente para descartar la viabilidad de un proyecto. Es importante aclarar que este indicador no es aplicable a los INFIS, puesto que la naturaleza de su actividad económica implica una estructura diferenciada de sus estados financieros.

4. Pasivos Contingentes[17]

El Departamento no reporta información oportuna sobre procesos judiciales desde hace varios años, de hecho, el último informe se refiere a finales de 2017, cuando según la entidad había procesos en curso cuyas pretensiones ascienden a $202.100 millones; de manera que se solicita su diligencia para reportarla ya que es muy importante por el impacto que este rubro tiene en las finanzas y particularmente a la hora de evaluar sus riesgos.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, sumó $935.407 millones y se mantuvo constante en términos reales con respecto a la vigencia anterior. Se registraron cambios en la estructura de los ingresos, y particularmente los Tributarios y no tributarios perdieron 5 puntos porcentuales de aporte, los mismos que fueron ganados por las Transferencias.

El recaudo tributario decreció 17% en términos reales frente a 2019, reflejo notable del impacto causado en las actividades económicas de la pandemia del Covid-19. A excepción del Impuesto al consumo de licores, el menos representativo del conjunto de tributos, que creció 11%, todos los tributos registraron disminución en términos reales frente al recaudo del año inmediatamente anterior.

Los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2020 sumaron $217.550 millones, de los cuales la mayor parte (alrededor del 48%) corresponde al Fondo de Compensación Regional.

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) crecieron 1% real entre 2019 y 2020. El aumento del Servicio de la deuda fue contrarrestado por la baja de los Gastos de funcionamiento, mientras la Inversión, el rubro más representativo, se mantuvo en términos constantes de un año a otro.

Los gastos de funcionamiento cayeron 4% real, síntesis de la tendencia mostrada por la generalidad de los rubros de este agregado. La inversión total durante 2020 en el Departamento del Huila se mantuvo constante en términos reales frente a 2019 y ascendió a $714.619 millones; del monto total el 11,3% correspondió a Inversión en Formación Bruta de Capital y 88,7% a Inversión social. La mayor parte de la inversión total se orientó a Educación.

En cuanto a los Gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, a finales de diciembre de 2020 los compromisos sumaron $422.00 millones, de los cuales se habían formalizado obligaciones por el 60%; las cifras del FUT registran pagos totales de dichas obligaciones. El grueso de los Gastos con recursos del SGR se destinaron a Inversión y de ésta el 81% correspondió a proyectos de Infraestructura.

La ejecución presupuestal del año 2020 registró compromisos de servicio de la deuda por $18.952 millones, de los cuales $13.000 millones correspondieron al pago de obligaciones pensionales; habida cuenta de desembolsos realizados en la vigencia por $6.750 millones, el saldo de la deuda pública al cabo de 2020 totalizó $71.194 millones, representativos de un aumento aproximado del 4% respecto al reportado en 2019. El 100% de la deuda corresponde a deuda interna contratada con los bancos Popular y de Occidente. El costo promedio de la deuda es de DTF + 1% y se destina principalmente a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física y vías.

El 18 de junio de 2019 , Fitch Ratings subió las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al Departamento de Huila en 'AA-(col)' y 'F1+(col)' desde 'A(col)' y 'F1(col)', respectivamente. Además, retiró la observación en evolución y asignó una Perspectiva Estable a la calificación de largo plazo.

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 resultaron superiores a los compromisos de gasto en $20.801 millones, que representan un mejoramiento sustancial de esta variable con respecto a 2019, cuando la entidad prácticamente arrojó equilibrio fiscal; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($77.122 millones) y aumentó su endeudamiento en $4.225 millones, el cierre presupuestal fue superavitario en $102.148 millones, monto ligeramente superior al reportado un año atrás.

[17] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

La información financiera del Departamento del Huila, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $2,54 billones, indicativos de un incremento del 5% en términos reales con relación a la vigencia anterior. El renglón más representativo, igual que en 2019, fue Otros activos con el 50%. Por su parte, los pasivos totalizaron $1,66 billones, esto es 2% más que en 2019. Beneficios a los empleados, con el 79%, fue la cuenta más representativa, aumentando en 4 puntos porcentuales su participación en el total respecto a la vigencia anterior.

Los activos corrientes cayeron 1% y presentaron un saldo equivalente al 34% del total de los activos. El 5% del pasivo fue clasificado como corriente, rubro que cayó 14% en el año (en 2019 había crecido 43%). La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que en 2020 existían $11,5 de activos por cada peso de pasivo, esto es 1,5 más que en 2019; en todo caso, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

En resumen, entre 2019 y 2020 el Huila registró un mejoramiento de su cuenta patrimonial, pues aumentó 12% por efecto del desempeño positivo tanto del Pasivo como del Activo y pudo mantener buenos márgenes de liquidez.

Para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 23%; una estimación más realista de la capacidad ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad en 22% y 108%, respectivamente. Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario por $100.402 millones, sin incluir recursos del SGR, equivalente a más de 5 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020, evidencia que se tienen garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

Para la vigencia 2020 el Departamento de Huila se clasificó en categoría 2 y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 61%, 1 punto porcentual superior al límite máximo establecido por la ley 617/00. En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020, el punto adicional al límite no está excepcionados, debido a que los gastos de funcionamiento financiados con ICLD, crecieron 9% al tiempo que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 21% real.

En 2020 las transferencias destinadas a financiar los gastos ejecutados por la Contraloría departamental no cumplieron el límite legal establecido, mientras las orientadas a la Asamblea departamental sí lo hicieron.

La ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas en 2020 para los aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET sumaron $5.981 millones, y la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo que dejaron un negativo de $1.424 millones.

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el departamento registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 74,6%.

En los actuales tiempos de pandemia, gran fuente de problemas fiscales en todos los niveles de gobierno, se sumó la persistencia de unos precios del petróleo por debajo de los reportados en los últimos años. Sigue alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Para el Departamento del Huila, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo de la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020, mediante el cual se le da mayor alcance a la

reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET.

En 2020 el departamento generó rezago presupuestal; los recursos que financian reservas presupuestales se redujeron en un tercio entre 2019 y 2020; la ejecución de las constituidas a comienzos de 2020 se ejecutó alrededor del 35% .

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado del Departamento contabilizó un déficit de $63.561 millones, esto es casi 80% mayor que el mostrado en 2019. El déficit se explica principalmente por los resultados negativos obtenidos en los hospitales Orlando Moncaleano de Neiva ($61.043 millones), San Vicente de Paúl de Garzón y San Antonio de Padua, de La Plata, el Instituto para la Recreación y el Deporte y el Terminal de Transportes de Neiva; en la vigencia solo se registraron superávits notables en el Hospital San Antonio de Pitalito, el InfiHuila y la Empresa de Lotería y Apuestas permanentes.

De acuerdo con la información contable reportada a la Contaduría General de la Nación, las entidades sin problemas de liquidez eran el Instituto Financiero del Huila, InderHuila, el Instituto de Tránsito y Transporte y los hospitales Hernando Moncaleano y San Antonio de Pitalito; las demás no contaban con margen de maniobra para respaldar la totalidad de sus obligaciones a corto plazo.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2020 a casi $92.000 millones (8% menos que en 2019), y se encontraban en cabeza de los hospitales Hernando Moncaelano, San Vicente de Paul de Garzón, San Antonio de Pitalito y San Antonio de Padua de La Plata.

El Departamento de Huila fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2018, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento del Huila riesgo alto en ninguno los componentes sectoriales: Salud Pública, Prestación de Servicios y Fondo Local de Salud, razón por la cual no fue priorizada para adelantar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones durante la vigencia 2020.

El Departamento del Huila ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $34.614 millones por concepto de deuda, no aportó fuentes de financiación y la cofinanciación por parte de la Nación fue del 100% de lo adeudado.

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial presentan un superávit presupuestal de $594 millones, que en todo caso mostró una disminución del 119,11% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido creciente.

Frente al riesgo de las ESE, tiene 4 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 1 estaba en riesgo alto, 1 en riesgo medio, 34 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

El Departamento no reporta información oportuna sobre procesos judiciales desde hace varios años, de hecho, el último informe se refiere a finales de 2017, cuando según la entidad había procesos en curso cuyas pretensiones ascienden a $202.100 millones; de manera que se solicita su diligencia para reportarla ya que es muy importante por el impacto que este rubro tiene en las finanzas y particularmente a la hora de evaluar sus riesgos.

DEPARTAMENTO DEL HUILA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**851.534**
INGRESOS CORRIENTES	**747.508**
Tributarios	148.604
No Tributarios	34.231
Transferencias	564.673
GASTOS (sin financiación)	**830.734**
GASTOS CORRIENTES	**750.178**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	91.007
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	8.674
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	13.954
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	634.063
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.479
BALANCE CORRIENTE	**-2.670**
INGRESOS DE CAPITAL	**104.027**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**80.556**
BALANCE DE CAPITAL	**23.471**
BALANCE TOTAL	**20.801**
FINANCIACIÓN	**81.347**
Endeudamiento Neto	**4.225**
Desembolsos	6.750
Amortizaciones	2.525
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	77.122
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	935.407
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	833.259
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**102.148**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	41.635
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	27.175
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**14.460**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento del Magdalena tuvo una población de 1.427.026 habitantes (2,81% del total nacional)[1]; de los cuales el 69.3% está ubicado en zona urbana y el restante 30.7% en rural. La población entre 15 y 59 años representa el 62% del total departamental, teniendo una población en su mayoría joven, lo cual se traduce en una relación de 1,6 personas económicamente activas por cada persona inactiva[2].

El PIB departamental en 2019 alcanzó los $14.1 billones de pesos con un crecimiento del 5% con respecto a la vigencia anterior, medido en pesos corrientes, aportando el 1.4% al PIB nacional. En la composición del PIB, se destacan los sectores de la administración pública (27%), Comercio (21%) y Agrícola (14.78%), siendo este último el que lidera las exportaciones concentradas en banano y aceites vegetales.

La inflación en 2020 en las ciudades de la Región Caribe cayó hasta 1,37%, como efecto de la pandemia que ha debilitado la demanda, puntualmente en la capital Santa Marta la inflación alcanzó 2.11%, mostrando un leve repunte al cierre del año 2020.

La tasa de desempleo se ubicó en diciembre de 2020 en 16.4%, superior al promedio nacional (15.6%) presentando un aumento del 2.9% con respecto al año anterior. En efecto este resultado se asocia con las caídas a nivel regional de sectores intensivos en mano de obra como la construcción y la manufactura, la reducción en la demanda de servicios turísticos, y la incertidumbre derivada del entorno económico poco favorable. Con respecto a la informalidad la región cuenta con una de las mayores tasas a nivel nacional 64.5%; 15pp mayor al promedio nacional, esta situación es constante y se ha anotado en los informes anteriores.

La pobreza monetaria cerró en 59.8%, empeorando significativamente frente a 2019 y como efecto del impacto económico de la pandemia, por encima de la media Nacional (42.5%) en igual sentido el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, se ubicó en 0,487 levemente inferior al promedio nacional en 2018[3].

Por segundo año consecutivo se observa que los desembolsos en crédito agropecuarios aumentaron, esta vez un 6% llegando hasta $73.216 millones. Esta dinámica es importante en la medida en que como se ha señalado este sector es el tercero en importancia y representa la mayoría de las exportaciones.

EL tráfico de pasajeros aéreo cayó como efecto de las restricciones a la movilidad hasta un 73%, sin embargo, Santa Marta se consolidó como la tercera terminal en importancia en la región, con una participación del 19.3%. La carga aérea también disminuye hasta 75% con ocasión de la pandemia.

De acuerdo con el DNP[4] las coberturas son las siguientes: Acueducto 72.3%, Alcantarillado 52.61%, Salud al 97.8%, Educación 84% todas por debajo de la media nacional en cada indicador. Frente a otros como la cobertura en banda ancha (7.6%), energía rural (82.1%), también las medias son inferiores a las nacionales.

El departamento suscribió con sus acreedores en julio de 2001 un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en los términos de la Ley 550 de 1999, el cual fue modificado en septiembre de 2009, para incorporar obligaciones generadas por el incumplimiento en el pago de gasto corrientes originadas principalmente en el sector salud, el cobro de cuotas partes por parte de entidades del

[1] Proyecciones poblacionales Censo DANE 2018, Disponible en: Proyecciones de población (dane.gov.co)
[2] Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el departamento la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.
[3] Encuesta Nacional de Hogares, DANE 2019
[4] [4] Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP, disponible en https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Caracterizacion-Regional.aspx

orden nacional y para mejorar la situación financiera de las entidades descentralizadas. El nuevo acuerdo reestructuró obligaciones por $220.000 millones y se prevé su culminación en 2021. Al cierre de 2019 tenía un avance en pagos de acreencias del 90%.

Los recaudos efectivos de la vigencia 2019 resultaron inferiores a los compromisos de gasto en $76.102 millones. Ahora bien, los recursos del balance de vigencias anteriores que la entidad incorporó al presupuesto y los desembolsos de nuevos créditos recibidos durante el período, permitieron consolidar un superávit presupuestal por $196.971 millones. El departamento viene arrojando resultados presupuestales positivos de manera constante, en parte gracias a los recursos provenientes de vigencias anteriores.

Es pertinente destacar que el resultado del balance corriente se explica por el aumento en la inversión en Formación Bruta de Capital hecho relacionado con el ciclo político del gasto, caracterizado por un incremento significativo de compromisos en el último año de los gobernantes.

En este caso a pesar de una disminución en el resultado fiscal de la vigencia se mantiene un significativo superávit, contraviniendo el principio de anualidad y lo señalado en la Ley 819/03, que propende por alinear los procesos presupuestales, de tesorería, de planeación y contractuales

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En 2020 el departamento reportó en el nivel central 356 cargos nombrados en propiedad, 25 menos que en 2019, con un costo de $26.365 millones. La estructura organizacional y administrativa del departamento se encontraba conformada por el despacho del Gobernador y diez Secretarías. Por nivel el 22% de la planta correspondía a directivo, 5% a asesor, 54% a profesional, 10% al técnico, y 9% al asistencial. Teniendo en cuenta el tipo de vinculación el 62% de los cargos eran de carrera administrativa, 33% de libre nombramiento y remoción, y el 5% temporales.

La nómina de pensionados era de 847 con un costo mensual de $1879 millones. Del total de pensionados 347 eran por vejez, 328 por sustitución, 172 por convención y 21 por invalidez.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

El sector descentralizado (EDS) está conformado por 22 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DEL MAGDALENA S.A	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. CENTRO DE SALUD DE ZAPAYAN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL FERNANDO TROCONIS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LA CANDELARIA - EL BANCO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN -GUAMAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL - CIENAGA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SANTANDER HERRERA - PIVIJAY	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DE CHIBOLO - CHIBOLO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL FRAY LUIS DE LEON - PLATO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ALGARROBO - ALGARROBO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE CONCORDIA - CONCORDIA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE SABANAS DE SAN ANGEL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE TENERIFE - TENERIFE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ZONA BANANERA - ZONA BANANERA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL NUEVA GRANADA - NUEVA GRANADA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL SANTA BÁRBARA DE PINTO - SANTA BÁRBARA DE PINTO	E.S.E.	SALUD
HOSPITAL ALEJANDRO MAESTRE -EL DIFICIL (ARIGUANI)	E.S.E.	SALUD
I.P.S. INDIGENA GONAWINDUA ETTE ENNAKA	I.P.S.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
ASILO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	ATENCIÓN A LA TERCERA EDAD
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL HUMBERTO VELASQUEZ GARCIA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante la vigencia 2020 el departamento recaudó ingresos diferentes del Sistema General de Regalías –SGR- por $1.2 billones, cifra que representa el 98.7% de lo presupuestado para la vigencia y una caída del 9% en términos reales respecto al 2019. En la estructura de los ingresos se observa una disminución en los ingresos de generación propia, efecto que no pudo ser revertido con el aumento de las trasferencias, además del hecho de que no se presentaron desembolsos de crédito lo que también impulsó la contracción en el agregado.

Tabla 2

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	331.573	287.436	-15%	25%	24%
Transferencias	642.977	680.916	4%	49%	56%
Ingresos de capital	338.667	244.650	-29%	26%	20%
Desembolsos del crédito	58.280	0	-100%	4%	0%
Recursos del Balance	225.853	182.185	-21%	17%	15%
Otros[1]	54.535	62.465	13%	4%	5%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.313.217**	**1.213.002**	**-9%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Sobre la composición de las rentas, el 56% provino de transferencias, el 24% a tributarios y no tributarios y el otro 20% a ingresos de capital donde se destacan por un lado los recursos del balance que caen por los mayores compromisos en la vigencia 2019 (ciclo político del gasto) y por otro los ingresos de capital, compuestos en su mayoría por desahorros del FONPET ($52.469 millones). Se resalta que esta trasferencia se da gracias al nivel de aprovisionamiento logrado por el Departamento de su pasivo pensional y que gracias a la Ley 549/99 hoy permite financiar este gasto corriente y mejorar el perfil de los indicadores de racionalidad del gasto (Ley 617/00).

En general se observa que el departamento aumentó su dependencia de fuentes exógenas (transferencias de orden Nacional) para financiar el presupuesto. Esto es relevante en la medida en que tal como se observa en el apartado del contexto, el Departamento cuenta con una base productiva muy ligada a la explotación de recursos naturales, lo que no ha permitido constituir una amplia y diversificada dinámica de recaudo propio, esto sumado a los efectos económicos de la pandemia que han afectado los ingresos de la entidad y su autonomía.

Los ingresos corrientes representaron el 85% del recaudo del año y el 15% restante a recursos acumulados en la vigencia anterior. Este situación ha sido una constante en los informes de viabilidad, y debe llamar la atención de los procesos de planeación presupuestal y contractual del Departamento en la medida en que de conformidad con la ley 819/03, se debe propender por ejecutar los presupuestos en el marco de la anualidad y lo que se ha observado son elevados saldos de recursos del balance.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	112.563	96.800	-15%	55%	52%
Cerveza	78.984	59.634	-26%	38%	32%
Licores	22.866	28.717	24%	11%	15%
Cigarrillos y tabaco	10.713	8.450	-22%	5%	5%
Registro y anotación	16.905	11.360	-34%	8%	6%
Vehículos automotores	6.672	6.610	-3%	3%	4%
Estampillas	54.099	59.959	9%	26%	32%
Sobretasa a la gasolina	9.348	7.730	-19%	5%	4%
Otros impuestos	6.059	5.234	-15%	3%	3%
TOTAL	**205.644**	**187.694**	**-10%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios de este Departamento se vieron fuertemente afectados por las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad, cierre de restaurantes, bares, playas entre otros por lo que los impoconsumos (cerveza, licores, Cigarrillos y Tabaco) principal renta tributaria de la entidad cae en el agregado 15%, en el detalle se observa que la cerveza se contrajo 26% y cigarrillos y Tabaco 22%. La única renta de este tipo que aumentó fueron licores hasta un 24%, fenómeno que según lo informado por el Departamento se explica por los cambios en la tendencia del consumo que ahora se da al interior de los hogares.

En un contexto de cuarentenas y reducción del turismo entre otras restricciones de movilidad, el recaudo por sobretasa a la gasolina también se redujo (19%) así como Otros Impuestos (15%). Llama la atención el crecimiento de las estampillas, dinámica propia del aumento en la contratación pública de la entidad. Frente al impuesto por vehículos automotores a pesar de ser una renta relativamente pequeña para el departamento, refleja la tendencia en ventas del mercado Nacional, en este caso con una disminución del 3%.

El recaudo del impuesto de registro y anotación cae (34%), consistente con una dinámica inmobiliaria menos relevante que la de hace unos años, se recuerda que este mercado está muy ligado al turismo en la ciudad de Santa Marta y sus alrededores, que también se ha visto afectado por la pandemia.

Los ingresos No tributarios caen un 22% llegando a $99.742 millones, correspondientes en su mayoría a los provenientes del recaudo de la vía al mar ($86.697 millones) que son trasferidos al concesionario. Se resalta que esta fuente disminuye por una menor dinámica en el uso de la vía entre Ciénaga y Barranquilla.

En la siguiente tabla se puede observar la composición de los recursos del Sistema General de Regalías –SGR- los cuales provienen de los diferentes fondos (compensación, desarrollo y ciencia y tecnología e innovación), y solo el 2% de asignaciones directas. Para la bienalidad 2019-2020 se han presupuestado $450 mil millones, cifra que representa el 37.5% de los ingresos totales por otras fuentes. Lo que demuestra la importancia para el Departamento de los recursos de regalías como complemento de los demás recaudos.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	449.885	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.292	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	6.760	2%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	37.938	8%
Fondo de Desarrollo Regional	209.233	46%
Recursos para la Paz	60.048	13%
Fondo de Compensación Regional	134.398	30%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	217	0%
Ingresos de Capital	174	0%
Recursos del Balance	174	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**450.059**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para esta vigencia el Departamento profundizó la dependencia de recursos de transferencia (principalmente el SGP). Los recursos del SGR siguen apalancado la inversión en sectores tradicionalmente no financiados por SGP. De manera general se observa que el Departamento adolece de una base tributaria fuerte que le permita ser más autónomo.

2. Gastos

En 2020 el departamento comprometió recursos diferentes al SGR por $974.273 millones lo que representa una caída del 14%. A pesar de esto la inversión sigue liderando el gasto con el 84%, seguido del funcionamiento 15.5% y el servicio de la deuda 0.5%. La inversión cae debido a la disminución de la formación bruta de capital que pasó de $239.740 millones a $100.548 millones, destacándose vías y agua potable como los sectores que más se contrajeron, por su parte los Gasto Operativo en Sector Social se mantiene como el principal gasto del Departamento creciendo 4% hasta $712.477 millones.

Los gastos de funcionamiento caen (10%) como señal de la reducción de actividades como comisiones, eventos, servicios públicos entre otros gastos. Este resultado es propio de la disminución de este tipo de actividades en el contexto de la emergencia sanitaria, en todo caso y como se verá más adelante este efecto ayudó al cumplimiento del indicador de la ley 617 de 2000.

Por su parte el servicio de deuda se contrae por efecto del aplazamiento temporal del pago de amortizaciones, con el fin de mejorar la caja y no presionar el gasto social en otros sectores.

Desde el punto de vista del principio presupuestal de anualidad, el 99% de los compromisos corresponden a 2020 toda vez que el 1% ($6.999 millones) proviene de la ejecución de reservas presupuestales, es decir de gastos causados en 2019 que quedaron pendientes de completar su ejecución presupuestal de forma diferenciada de los compromisos de gasto causados en la vigencia 2020.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	165.280	150.924	-10%	15%	15%
Inversión	946.306	819.766	-15%	85%	84%
Servicio de la deuda	4.659	3.582	-24%	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.116.246**	**974.272**	**-14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Frente a la dinámica del gasto observada es preciso mencionar dos elementos, el primero y más evidente la necesidad de aplazar gasto flexible en una coyuntura de incertidumbre derivada de la pandemia, lo que ha impactado el nivel de ejecución y por otro lado, un aspecto más común en los primeros años de las nuevas administraciones territoriales, que se caracteriza por una baja inversión en la medida en que los planes de desarrollo están en un periodo de aprobación (ciclo político del gasto). En ese sentido se espera que en el año 2021 ya con el plan de desarrollo aprobado y en plena ejecución, se dinamice el gasto y se retorne a la senda de crecimiento.

Con cargo a recursos del SGR el Departamento reportó compromisos para el bienio 2019-2020 por $361.956 millones, todos orientados hacia la inversión. Para tener una idea del impacto de estos recursos en la dinámica del gasto, es importante destacar que el SGR representa cerca del 30% del total de la inversión con fuentes distintas, además que facilitan la financiación de sectores que tradicionalmente no se apalancan con el SGP:

Tabla 6

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	361.956	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**361.956**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto al detalle del gasto de funcionamiento sin tener en cuenta los de las secretarias de educación y salud, se observa una contracción por segundo año consecutivo, esta vez del 8%, como resultado de menores compromisos en gastos generales (31%), personal (10%) y transferencias (4%). Se destaca que las transferencias caen gracias a la reducción de los compromisos para pensiones, 13% menos que en 2019.

Al igual que en vigencias anteriores la entidad territorial continúa recibiendo desahorros del FONPET destinados al pago de la nómina de pensionados, lo que ha permitido mejorar y mantener el indicador de gasto de la Ley 617/00 por debajo del límite legal.

Es destacable que el departamento no tenga déficit fiscal por funcionamiento, lo que demuestra que paga el 100% de estas obligaciones corrientes en el marco de la anualidad, indicador de la sostenibilidad fiscal lograda luego de 20 años de ejecución de acuerdo de pasivos.

Tabla 7

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	35.242	32.132	-10%	24%	24%
Gastos generales	14.429	10.179	-31%	10%	7%
Transferencias	96.452	94.230	-4%	66%	69%
Otros gastos de funcionamiento	18	0	-100%	0%	0%
TOTAL	**146.141**	**136.541**	**-8%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020 la inversión financiada con recursos distintos al SGR cae 8%, revirtiendo la tendencia de crecimiento del año anterior (15%), el sector más preponderante en la inversión continúa siendo educación financiado con las transferencias del orden Nacional, seguido por salud el cual tiene una contracción del 52%, explicada por el aplazamiento en los pagos de los servicios NO POS, que según lo explicado por el Departamento se encontraban a 31 de diciembre en proceso de auditoría, estos pagos deberían normalizarse en el primer semestre de 2021.

El sector de vías también cae (52%) luego de que en 2019 se contratara la intervención de la doble calzada de 2.1 km Santa Marta-Rodadero que fue financiada por el Departamento, hecho que por su naturaleza no se repitió en 2020. Se destaca la inversión en otros sectores en donde se cuentan la ayuda humanitaria entregada por el Departamento para atender la emergencia derivada del covid-19, al respecto se comprometieron $46.360 millones.

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

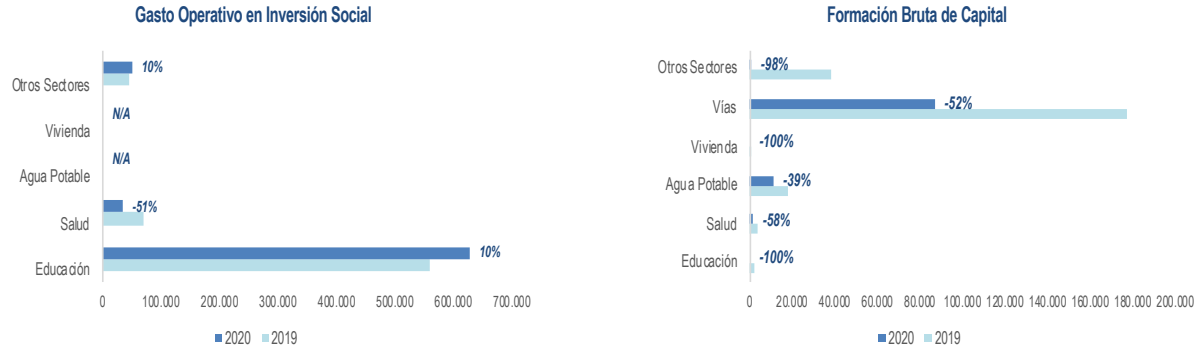
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	562.665	627.730	10%	59%	77%
Salud	73.278	36.073	-52%	8%	4%
Agua Potable	18.147	11.233	-39%	2%	1%
Vivienda	90	0	-100%	0%	0%
Vías	177.496	87.025	-52%	19%	11%
Otros Sectores	82.938	50.965	-40%	9%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	31.693	6.740	-79%	3%	1%
TOTAL	**946.306**	**819.766**	**-15%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

EL sector del agua potable también se contrae (39%), de estos el 100% de los recursos se destinaron a la financiación del Plan Departamental de Agua.

En el siguiente gráfico se puede observar la inversión por tipo y sector, este detalle permite desglosar la inversión en Gasto Operativo en Sector Social (GOSS) y Formación Bruta de Capital (FBC). A propósito, el primero se refiere a compromisos como salarios de docentes, entrega de subsidios entre otros, mientras que la FBC está relacionada con la creación de activos físicos nuevos, tales como la construcción de infraestructura.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como ya se ha mencionado en 2020 el 88% del gasto del Departamento se clasifica como GOSS, alcanzando $712 mil millones de los cuales más de $627 Mil millones corresponden únicamente al sector educación con el cual se financia la educación básica, secundaria y media de los municipios no certificados de la entidad. Esta cifra muestra la muy baja diversificación en el gasto que tienen en su mayoría los departamentos, los cuales a excepción de aquellos que cuentan con rentas de generación propia robustas, se ven limitados a ejecutar el gasto que proviene de fuentes con destinación específica como el SGP.

3. Deuda Pública

En el año 2020 se sirvió deuda financiera por $4.651 millones (intereses por $2.582 millones y amortizaciones por $1000 millones). A 31 de diciembre de 2020 el saldo de la deuda fue de $74.280 millones. La totalidad de estos créditos corresponden a operaciones realizadas en el último cuatrienio, luego del pago de la deuda reestructurada en el acuerdo de pasivos por lo que el perfil de vencimientos se extiende hasta el año 2030 como se observa en la gráfica.

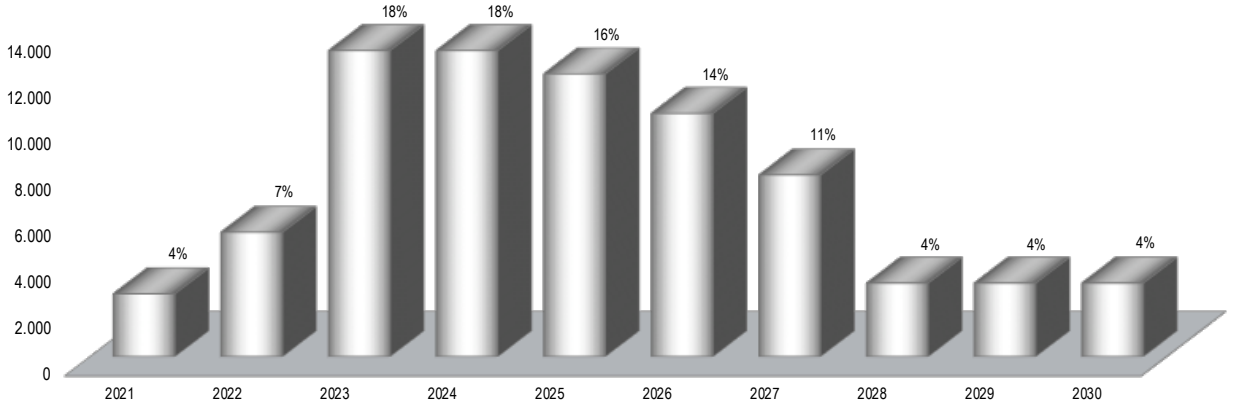
Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA
valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	75.280	74.280	100%	PESOS	DTF	2
Total Deuda Interna	**75.280**	**74.280**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**75.280**	**74.280**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Frente al perfil de vencimientos de la deuda pública entre los años 2023 y 2026 se concentra el 66%. En caso de no concretar nuevos empréstitos, la entidad tendrá una mayor inflexibilidad en esas vigencias.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



CONCEPTOS	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	TOTAL
Amortizaciones	2.700	5.347	13.159	13.159	12.159	10.459	7.812	3.162	3.162	3.162	74.280
Porcentajes	4%	7%	18%	18%	16%	14%	11%	4%	4%	4%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 fueron superiores a los compromisos de gasto en $57.545 millones. Ahora bien, los recursos del balance de vigencias anteriores que la entidad incorporó al presupuesto en el período, permitieron aumentar el superávit presupuestal hasta $238.729 millones. En 2020 este resultado se explica por dos razones, la primera y que es una constante, es la acumulación de los recursos del balance al cierre de cada vigencia y la segunda es una disminución en los compromisos en el año, particularmente por la disminución en la inversión en Formación Bruta de Capital hecho relacionado con el ciclo político del gasto, caracterizado por una disminución de los compromisos en el último año de los gobernantes

Estos superávit elevados equivalentes al 20% del total del presupuesto, contravienen el principio de anualidad y lo señalado en la Ley 819/03, que propende por eliminar alinear los procesos presupuestales, de tesorería, de planeación y contractuales.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	133.328	102.368
Resultado balance de capital	-216.898	-44.824
Déficit o superávit fiscal	**-83.570**	**57.545**
Financiamiento	**280.541**	**181.185**
Endeudamiento neto	54.689	-1.000
Recursos del balance	225.853	182.185
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**196.971**	**238.729**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial se puede adicionar el efecto del cierre de los recursos del SGR, en este caso se observa que para el bienio (2019-2020) el departamento incorporó ingresos por $450.059 millones para financiar compromisos de inversión por $361.956 millones, de tal forma que los recursos de regalías disponibles para continuar financiando el siguiente bienio ascienden a $88.103 millones.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	450.059
Total compromisos SGR	361.956
RESULTADO SGR	**88.103**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	80%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

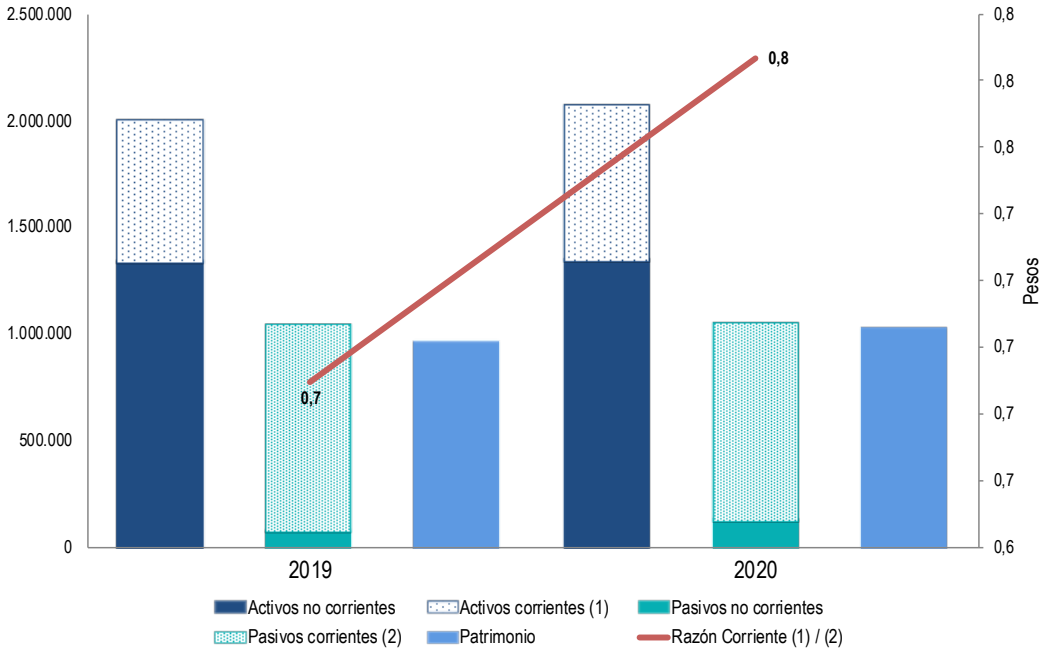
El Departamento cuenta con activos totales de $2 billones, lo que representa un incremento del 2%. Su composición se desagrega de la siguiente manera, otros activos 54% (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en el FONPET), cuentas por cobrar 22%, efectivo y equivalentes e inversiones 13%, bienes de uso público planta y equipo 9%, e inversiones e instrumentos derivados 1%.

Con respecto al activo más líquido, entendido como aquel que es fácilmente convertible en efectivo el departamento reporta un saldo de $276.906 millones 12% más que en la vigencia anterior, pero que sigue evidenciando una muy baja capacidad de ejecución y supone un reto en el eficiente manejo de los excedentes por parte de la Tesorería. Esta situación es señalada recurrentemente en los informes, por lo que se insiste en la necesidad de promover ejecuciones en el marco de la anualidad que deben ser articuladas por la sincronía entre los procesos presupuestales, tesorales y de planeación contractual.

Por su parte los pasivos totales sumaron $1.04 billones disminuyendo un 1%. Del total del pasivo el 81% estuvo representado por beneficios a empleados, 7% a préstamos por pagar, 6% por cuentas por pagar, 5% otros pasivos y 1% por provisiones. Del pasivo total el 93% fue clasificado como corriente y 7% como no corriente. Al igual que el año pasado esta situación posiblemente corresponde a un reporte erróneo en la medida en que incluye el cálculo actuarial del pasivo pensional por $845.152 millones cuando en realidad es no corriente en la medida en que su provisión a la luz de la Ley 549/99 se estima hasta el 2029.

El patrimonio del departamento alcanzó $1.02 billones 5% más que en 2019, cifra que refleja un aumento del activo gracias a la mayor provisión en el FONPET. En ese sentido, el patrimonio del departamento del Magdalena tuvo un impacto significativo por efectos de la transición al nuevo marco de regulación y en mayor proporción debido al incremento de sus pasivos.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Bajo la convergencia NICSP, en 2020 se reportaron $0.8 de activos corrientes por cada peso de pasivo corriente, de manera que la relación aumenta 0.1 puntos.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[5] se estimó en $54.552 millones, los cuales en su mayor parte corresponderían a cuentas por pagar derivadas de bienes y servicios recibidos a satisfacción a 31 de diciembre y de cuotas partes de pensiones por pagar. Se insiste en la necesidad de que el departamento establezca una hoja de ruta que permita la normalización de este pasivo corriente.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El Departamento cuenta con liquidez suficiente para cubrir el 100% de sus obligaciones de corto plazo, entendidas como aquellas reportados en el cierre fiscal realizado en el Formato Único territorial –FUT- y en SGR integrados.

Si se comparan estos excedentes con los ingresos totales recibidos durante el año, se tiene que fueron equivalentes al 17% del total del recaudo (4% más que en el 2019), situación que se insiste evidencia debilidades en la ejecución presupuestal, particularmente concentrado en los recursos de destinación específica previenen de las trasferencias nacionales y que por su naturaleza se comprometen de manera exclusiva de las bolsas sectoriales de donde provienen.

[5] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**30.957**	**7.784**	**23.173**
De destinación específica	**231.781**	**40.034**	**191.747**
SGP	59.616	23.276	36.340
SGP Educación	25.794	10.082	15.712
SGP Salud	21.966	12.184	9.782
SGP Agua potable	572	0	572
SGP Propósito general	602	259	343
SGP Asignaciones especiales	10.682	751	9.931
Recursos del crédito	14.904	3.034	11.870
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	157.260	13.723	143.537
TOTAL	**262.737**	**47.817**	**214.920**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A 31 de diciembre la entidad contaba con disponibilidades por $262.737 millones, esos recursos se encontraban depositados (88%) en caja y bancos; y como depósitos fiduciarios (12%). El 88% de las disponibilidades eran Recursos con destinación específica, y de estos $59.616 millones tenían como destino el SGP para los sectores de Educación, Salud y Agua potable y saneamiento básico, mientras $172.614 millones eran fondos para inversión con destinación específica diferente de la del SGP; el 12% del total correspondía a dineros catalogados como de Libre Destinación.

Al igual que el año anterior dentro de las disponibilidades existen recursos del crédito esta vez por $14.904 millones, desembolsos recibidos hace dos vigencias, con lo cual se evidencia que no fue posible armonizar las necesidades de caja de los proyectos con la ejecución de los mismos, con ello se está asumiendo el costo financiero de la deuda sin que exista para el momento del reporte, la necesidad de este recurso.

Las exigibilidades ascendieron a $47.817 millones, representados en reservas presupuestales (54%), cuentas por pagar (42%), y en otras exigibilidades (4%). Por fuente, el 84% de las exigibilidades correspondió a recursos con destinación específica. Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el departamento contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $214.920 millones.

En el agregado el excedente calculado resultó equivalente al 2% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia. En este caso hubo un aumento en los excedentes de recursos de la vigencia (posiblemente asociado con el ciclo político del gasto) que al igual que en años anteriores denotan falencias en el proceso de planeación y ejecución del gasto.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la normativa relacionada con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[6], a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[7] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ De la proyección del servicio de la deuda programado por la entidad para la vigencia 2021, se descuentan $2.700 millones de amortizaciones y $4.816 millones de intereses estimados.[8]
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras[9] para la vigencia 2021 por $11.080 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías destinados al Plan Departamental de Agua.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 22%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago confirma a la entidad en instancia autónoma de endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 4% y 55%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación[10].

[6] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

[7] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[8] Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la el resto de la vigencia.

[9] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

[10] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	324.312	228.782
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	335.393	239.862
1.2 Vigencias futuras	11.080	11.080
2. Gastos de funcionamiento	100.856	100.856
3. Gastos recurrentes		1.772
4. Ahorro operacional (1-2-3)	223.456	126.154
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	71.580	126.132
5.1 Total saldo de la deuda	74.280	74.280
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	2.700	2.700
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		54.552
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	4.816	4.816
6.1 Total de intereses de la deuda	4.816	4.816
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	22%	55%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El superávit primario indicador de la ley 819/03 que mide la capacidad para pagar el costo de la deuda en el largo plazo, es positivo en $242.311 millones, como resultado de la diferencia entre sus ingresos totales y todos los gastos de funcionamiento y demás obligaciones corrientes, incluyendo, el servicio de la deuda.

Con respecto a la calificación de la deuda, en diciembre de 2020 "Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del departamento del Magdalena en 'A(col)' y 'F1(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Negativa. El Departamento manifestó la intención de contratar endeudamiento nuevo de largo plazo por hasta COP 50.000 millones para financiar proyectos de inversión. A pesar de las nuevas pretensiones, las métricas crediticias se mantienen en los mismos rangos frente a la última revisión de la calificación, dado que Fitch anticipó necesidades de endeudamiento adicionales en los escenarios evaluados. La Perspectiva Negativa indica que las calificaciones podrían bajar si las métricas siguen la trayectoria esperada en el escenario de calificación de Fitch".

5. Límites Gastos de Funcionamiento

En 2020 a la luz de la Ley 617/00 el departamento se ubicó en categoría segunda, lo que implica que el límite de gasto de funcionamiento establecido por la ley para el sector central sea del 60%. Este indicador se ubica a su vez, por debajo del establecido en la modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del departamento suscrito en septiembre de 2009, lo que implica un compromiso mayor de la entidad en destinar una menor proporción de sus ingresos al funcionamiento y en ese sentido, priorizar la inversión.

Los ICLD base para el cálculo de los indicadores de ley 617/00 alcanzaron los $98.350 millones, que con respecto al año 2019 representan una contracción del 13%, en tanto que los gastos de funcionamiento alcanzaron los $52.781 millones, la relación entre el gasto de funcionamiento y el ingreso corriente de libre destinación se ubicó en el 54%; es decir, cumplió con el límite establecido en la Ley y en el Acuerdo.

Para la vigencia parte de las mesadas pensionales se continuaron financiando con cargo a los desembolsos del FONPET, en ese sentido se mantiene la recomendación para el Departamento de ser vigilante en las vigencias siguientes, pues esta transferencia puede disminuir y con ello el desembolso y la exigencia de gasto propio.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	111.475	98.350	-13%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	57.629	52.781	-10%
3. Relación GF/ICLD	52%	54%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	**-8%**	**-6%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Respecto al cumplimiento de los límites establecidos para los órganos de control del departamento, se observa que el departamento incumplió con el indicador de Ley para la asamblea y el de la contraloría. Ahora bien, hay que tener en cuenta que los gastos de estos órganos son inflexibles, en ese sentido existe una dificultad para su ajuste en un contexto de contracción de los ICLD.

Al respecto se hace necesario anotar que de conformidad con el artículo 5to del Decreto 678 de 2020 las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID 2019, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento no serán objeto delas medidas establecidas por el incumplimiento.

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**5.035**	**5.337**
Remuneración diputados	2.153	2.282
Gastos diferentes a la remuneración	1.651	1.750
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.230	1.304
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.153	2.282
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.292	1.369
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.583	1.678
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**359**	**381**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA
valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.959	4.138
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	4.221	3.903
3. Diferencia	**-262**	**236**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El departamento incorporó $19.203 millones por reservas presupuestales constituidas al cierre de 2019 de las cuales solo ejecutó el 64%, por lo que debería haber cancelado reservas por $6.999 millones. Como ha pasado durante las últimas vigencias, la constitución de reservas se constituye en un indicio de atraso en la ejecución presupuestal o un riesgo de constituir pasivos exigibles o vigencias expiradas, figuras que no tienen fundamento legal a nivel territorial.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	37.644	19.203
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.489	1.746
(-) Ejecutadas por inversión	34.221	10.458
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**1.934**	**6.999**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Transferencias al FONPET

La información presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas por concepto de aportes al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET fueron de $13.969 millones. En esta oportunidad el Departamento hizo aportes superiores por $7.996 millones. De manera que el aporte excedió el valor esperado considerando que mediante Decreto 0913 de Junio de 2020, dadas las facultades otorgadas a las entidades territoriales mediante Decreto 678 de 2020, para adoptar estrategias en aras de reducir el impacto fiscal de la pandemia, el departamento reorientó $8.362 millones de estas fuentes de destinación específica para apalancar entre otros, los gastos de funcionamiento descubiertos por el descenso en los ingresos corrientes de libre destinación y programas de asistencia social necesarios por el efecto de la pandemia.

Tabla 18
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	11.322	13.969
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	24.445	5.973
2.1. 10% de ICLD	21.098	12.760
2.2. 20% de registro	3.347	1.574
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	8.362
2.5.1. 10% de ICLD	0	7.443
2.5.2. 20% de registro	0	918
3. Diferencia	**-13.123**	**7.996**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto a la provisión del pasivo pensional el Departamento del Magdalena ha logrado un cubrimiento del 81.6%, se recuerda que la meta establecida por la Ley 549 de 1999 es del 125% con un plazo máximo para el año 2029.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Previo a adelantar el análisis del sector descentralizado es importante aclarar que en la metodología del análisis se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República y de la Contaduría General de la Nación. Asimismo, para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

El sector descentralizado obtuvo ingresos distintos al SGR en 2020 equivalentes al 40% de los ingresos del departamento, aumentando en este indicador un 8%, magnitud que revela la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial, por lo que su sostenibilidad fiscal es de suma relevancia.

De acuerdo a lo anterior, el cierre de la vigencia anterior presenta un déficit agregado de $34.179 millones, situación que al igual que los años anteriores es principalmente relacionada como consecuencia del déficit estructural del hospital por el Hospital Fernando Troconis (Julio Méndez Barreneche). Con respecto a la situación deficitaria de las ESES, y en particular de la ESE Fernando Troconis es claro que su recuperación en el mediano plazo dependerá del éxito de su intervención por parte de la Superintendencia de Salud. En todo caso es destacable que para el año 2020, hubiese reducido el déficit tal como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. AGUAS DEL MAGDALENA S.A	-82.026	5.783	-9.369	2%
E.S.E. CENTRO DE SALUD DE ZAPAYAN	-56	-89	-47	0%
E.S.E. HOSPITAL FERNANDO TROCONIS	-42.633	-48.533	-21.925	7%
E.S.E. HOSPITAL LA CANDELARIA - EL BANCO	-1.314	11.623	-2.327	1%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN -GUAMAL	19	-216	-76	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL - CIENAGA	-394	-550	-5.322	3%
E.S.E. HOSPITAL SANTANDER HERRERA - PIVIJAY	-800	863	1.848	2%
E.S.E. HOSPITAL DE CHIBOLO - CHIBOLO	-233	-326	-785	0%
E.S.E. HOSPITAL FRAY LUIS DE LEON - PLATO	3.962	10.020	12.586	3%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ALGARROBO - ALGARROBO	72	-90	0	0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE CONCORDIA - CONCORDIA	-63	33	-294	0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE SABANAS DE SAN ANGEL	-442	-287	545	0%

Continuación tabla 19 Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE TENERIFE - TENERIFE	-205	-261	-242	0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ZONA BANANERA - ZONA BANANERA	-149	-111	-347	1%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL NUEVA GRANADA - NUEVA GRANADA	-559	-220	25	0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL SANTA BÁRBARA DE PINTO - SANTA BÁRBARA DE PINTO	-104	-148	-273	0%
HOSPITAL ALEJANDRO MAESTRE -EL DIFICIL (ARIGUANI)	-159	-596	-300	1%
I.P.S. INDIGENA GONAWINDUA ETTE ENNAKA	-1.611	-667	-884	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-126.693**	**-23.771**	**-27.189**	**21%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
ASILO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	0	0	0	0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE	-251	33	173	0%
INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL HUMBERTO VELASQUEZ GARCIA	353	2.315	1.829	2%
UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	-22.000	-17.737	-8.992	17%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-21.898**	**-15.389**	**-6.990**	**19%**
TOTAL GENERAL	**-148.591**	**-39.160**	**-34.179**	**40%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En 2020 el 30% de los ingresos totales de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación, aumentando la dependencia frente al año anterior en 5 PP. La EDS que cuenta con los mayores índices de dependencia, es la Universidad del Magdalena, al respecto acá se cuentan las transferencias que se realizan por el recaudo de estampillas entre otras.

Las EDS no reportaron endeudamiento público, sin embargo se recomienda revisar tal situación. Tampoco se evidencia calificación de riesgo sobre las mismas.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DEL MAGDALENA S.A	0,0%	0,0%
E.S.E. CENTRO DE SALUD DE ZAPAYAN	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL FERNANDO TROCONIS	16,2%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LA CANDELARIA - EL BANCO	12,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN -GUAMAL	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL - CIENAGA	21,9%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL SANTANDER HERRERA - PIVIJAY	2,3%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DE CHIBOLO - CHIBOLO	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL FRAY LUIS DE LEON - PLATO	1,5%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ALGARROBO - ALGARROBO	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE CONCORDIA - CONCORDIA	16,7%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE SABANAS DE SAN ANGEL	0,6%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE TENERIFE - TENERIFE	4,6%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ZONA BANANERA - ZONA BANANERA	0,1%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL NUEVA GRANADA - NUEVA GRANADA	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL SANTA BÁRBARA DE PINTO - SANTA BÁRBARA DE PINTO	4,7%	0,0%
HOSPITAL ALEJANDRO MAESTRE -EL DIFICIL (ARIGUANI)	0,6%	0,0%
I.P.S. INDIGENA GONAWINDUA ETTE ENNAKA	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**9,3%**	

Continuación tabla 20 Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
ASILO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	0,0%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE	0,0%	0,0%
INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL HUMBERTO VELASQUEZ GARCIA	42,4%	0,0%
UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	54,7%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**53,0%**	
TOTAL GENERAL	**30,0%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoras de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La siguiente tabla presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN.

Del análisis de los indicadores se destaca lo siguiente: a) la persistencia de indicadores de baja liquidez en la mayoría de las ESES que conforman la red de hospitales públicos; b) una tendencia a la disminución de los activos respecto a los pasivos totales en la mayoría de las ESES, lo cual sugiere que las medidas de saneamiento fiscal y financiero aún no han surtido el efecto esperado C) Pasivos contingentes crecientes y sin provisión alguna para su pago y D) dos ESE con patrimonio negativo de los municipios de Zapayan y Chivolo

Tabla 21

INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. AGUAS DEL MAGDALENA S.A	0,0	1,0	0	-8%	4%
E.S.E. CENTRO DE SALUD DE ZAPAYAN	0,0	1,1	107	Patrimonio negativo	1%
E.S.E. HOSPITAL FERNANDO TROCONIS	0,2	0,2	27.671	-12%	24%
E.S.E. HOSPITAL LA CANDELARIA - EL BANCO	0,0	0,9	8.110	-207%	-16%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN -GUAMAL	0,0	0,1	0	6%	10%
E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL - CIENAGA	0,0	0,3	18.754	-15%	2%
E.S.E. HOSPITAL SANTANDER HERRERA - PIVIJAY	0,6	0,3	7.531	17%	24%
E.S.E. HOSPITAL DE CHIBOLO - CHIBOLO	0,0	1,1	0	Patrimonio negativo	-42%
E.S.E. HOSPITAL FRAY LUIS DE LEON - PLATO	16,8	0,0	0	10%	36%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ALGARROBO - ALGARROBO	0,0	0,2	0	6%	6%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE CONCORDIA - CONCORDIA	0,1	0,2	0	23%	12%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE SABANAS DE SAN ANGEL	0,1	0,4	0	5%	7%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE TENERIFE - TENERIFE	0,0	0,4	176	0%	-9%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE ZONA BANANERA - ZONA BANANERA	0,2	0,3	0	-5%	8%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL NUEVA GRANADA - NUEVA GRANADA	0,3	0,2	0	15%	5%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL SANTA BÁRBARA DE PINTO - SANTA BÁRBARA DE PINTO	0,0	0,3	0	4%	6%
HOSPITAL ALEJANDRO MAESTRE -EL DIFICIL (ARIGUANI)	0,0	0,4	7.791	9%	9%
I.P.S. INDIGENA GONAWINDUA ETTE ENNAKA	1,6	0,0	0	6%	16%
SUB TOTAL EMPRESAS			**70.140**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
ASILO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE	2,9	0,2	0	82%	N.D.
INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL HUMBERTO VELASQUEZ GARCIA	15,2	0,0	0	9%	-322%
UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	1,4	0,1	0	0%	-181%
TOTAL GENERAL			**70.140**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Se hace un llamado sobre la situación financiera del sector descentralizado del departamento, esto en la medida en que ya se encuentra ad portas de finalizar el saneamiento del nivel central por más de $200 mil millones, logro materializado a través del acuerdo de pasivos, por lo que esta situación puede advertir riesgos futuros para la gobernación de no atenderse las empresas y establecimientos públicos en crisis.

4. Acuerdo de Restructuración de Pasivos

Al 31 de diciembre del 2020 el departamento había alcanzado pagos equivalentes al 93% del pasivo reestructurado y de 80% al tener en cuentas las contingencias judiciales; adelantándose incluso al escenario de pagos programado del grupo de las entidades financieras. Quedan pendientes por pagar $11.523 millones concentrado en el grupo dos que requieren un trabajo de depuración importante por parte de la entidad territorial, en la medida en que corresponde en su mayoría a pasivo pensional con Cajanal, que a su vez representa a varias entidades en liquidación.

El saldo pendiente por pagar se encuentra provisionado en la Fiduciaria de Occidente encargada de la administración de los recursos del Acuerdo, con lo cual existe garantía de pago mientras se adelanta la mencionada depuración.

Tabla 22

EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)

valores en millones de $

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS												Pagos a 31/12/2020	Saldo a 31/12/2020	% Cancelado
						2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
1	Trabajadores y Pensionados	290	63	0	353	0	353	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	353	0	100%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	71.207	19.381	35.598	54.990	11.329	5.879	5.773	2.031	1.612	2.315	1.067	0	970	16.041	970	970	48.957	6.033	89%
3	Entidades Financieras	48.244	0	0	48.244	969	0	4.298	4.298	4.298	4.298	4.298	4.298	4.298	13.597	3.483	0	48.135	109	100%
4	Otros Acreedores	56.413	1.598	25.929	32.082	14.446	2.852	574	565	1.503	0	1.976	0	560	4.225	0	0	26.701	5.381	83%
5	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
6	Créditos litigiosos y contingencias	43.987	0	23.873	20.114	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20.114	0%
	Total Acreencias	220.141	21.042	85.400	155.783	26.744	9.084	10.645	6.894	7.413	6.613	7.341	4.298	5.828	33.863	4.453	970	124.146	31.637	80%

Valores en millones de pesos

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, el acuerdo de pasivos ha permitido a la entidad territorial contar con recursos excedentes de los fondos de ahorro, en la medida en que ha superado las estimaciones de recaudo, dichos recursos han apalancado inversión social y en la coyuntura sanitaria vivida en 2020, parte de los compromisos que atendieron este gasto.

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Se mantienen el seguimiento a las ESE con Programa viabilizado tales como Samuel Villanueva Valest, Fray Luis de León, y Hospital Local de Salamina. En la medida en que se valore su cumplimiento este programa puede ser levantado por cumplimiento o remitido a la Superintendencia de Salud.

5. Pasivos contingentes

La oficina jurídica del departamento reportó un total de 1109 procesos, cien más que en 2019. Las pretensiones parciales ascienden a $ 515.869 millones, lo que representa un aumento frente a 2019 y un reto para el saneamiento fiscal del nivel central logrado con el Acuerdo de Pasivos. Si bien únicamente el 21% de estos procesos tienen de acuerdo a la entidad, riesgo alto o medio de perderse es trascendental para mantener el fondo de contingencias y fortalecer la defensa judicial.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

En enero de 2021 se aprobó la adopción del Plan de Desempeño en el sector educación, el cual se encuentra vigente hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen a la medida. Para el segundo semestre de 2021 se tiene programado realizar el primer seguimiento en el Departamento.

Ahora bien, producto de declaratoria pandemia por el Nuevo Coronavirus COVID-19 y en virtud del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal determinó la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes relacionadas con los términos de vigencia de las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño adoptadas y actualmente vigentes, por lo cual mediante Resolución No. 0967 del 03 de abril de 2020 se suspendió el término de la vigencia de los planes de desempeño, período durante el cual la Dirección General de Apoyo Fiscal no realizó evaluación y seguimiento a las medidas.

Transcurridos diez (10) meses de la declaratoria de suspensión de los términos, se identificó que a pesar de la continuidad de la afectación del COVID-19, se ha logrado alcanzar una normalidad administrativa, y los gobiernos subnacionales han implementado las herramientas tecnológicas suficientes para garantizar la comunicación interinstitucional y con la ciudadanía.

En virtud de lo anterior, esta Dirección a través de la Resolución 0301 del 09 de febrero de 2021, derogó la Resolución 0967 del 03 de abril de 2020, reanudando el término de ejecución de los Planes de Desempeño vigentes, el cual comenzará a contarse transcurridos 10 días hábiles a partir de la fecha de su publicación de la Resolución en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto es, el 9 de febrero de 2021.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo de la vigencia 2019 no reportó para el Departamento del Magdalena riesgo frente a ninguno de los componentes sectoriales , razón por la cual, durante la vigencia 2020 no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de la gestión en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Magdalena no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ En general se observa que el departamento aumentó su dependencia de fuentes exógenas (transferencias de orden Nacional) para financiar el presupuesto. Esto es relevante en la medida en que tal como se observa en el apartado del contexto, el Departamento cuenta con una base productiva muy ligada a la explotación de recursos naturales, lo que no ha permitido constituir una amplia y diversificada dinámica de recaudo propio, esto sumado a los efectos económicos de la pandemia que han afectado los ingresos de la entidad y su autonomía.

- ✓ Los ingresos tributarios del Departamento de Magdalena se vieron fuertemente afectados por las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad,

- ✓ Estas reducciones han afectado la disponibilidad de los recursos, disminuyendo la autonomía presupuestal y obligando al Departamento a buscar fuentes alternativas para financiar el gasto. La coyuntura ha revelado la sensibilidad de las rentas propias de los departamentos a los cambios en la demanda.

- ✓ En un contexto de cuarentenas y reducción del turismo entre otras restricciones de movilidad, el recaudo por sobretasa a la gasolina también se redujo (19%) así como el de vehículos automotores (3%). El impuesto de registro y anotación, indicador del mercado inmobiliario, también se contrajo fuertemente (34%).

- ✓ En la vigencia 2020 el departamento no obtuvo nuevos desembolsos y amortizó deuda por $1000 millones, de tal manera que a diciembre 31 la deuda pública ascendió a $74.280 millones.

- ✓ En 2020 el departamento comprometió recursos diferentes al SGR por $974.273 millones, lo que representa una caída del 14%. A pesar de esto la inversión sigue liderando el gasto con el 84%, seguido del funcionamiento 15.5% y el servicio de la deuda 0.5%.

- ✓ La inversión cae debido a la disminución de la formación bruta de capital que pasó de $239.740 millones a $100.548 millones, destacándose vías y agua potable como los sectores que más se contrajeron, por su parte los Gasto Operativo en Sector Social se mantiene como el principal gasto del Departamento creciendo 4% hasta $712.477 millones.

- ✓ El sector descentralizado se mantiene como una amenaza a la salud financiera del nivel central de la Gobernación, en la medida en que el reporte 2020 mantiene el déficit en el agregado. Se destacan en particular las ESE que deben propender por ser sostenibles en la medida en que la prestación de los servicios al ciudadano no puede afectarse

- ✓ Es destacable la reducción del déficit en el Hospital Julio Barreneche intervenido por la Superintendencia de Salud, será necesario analizar los avances de esta intervención.

- ✓ En el 2020 se consolidó un superávit presupuestal de $238.729 millones. Este resultado se explica por dos razones, la primera y que es una constante, es la acumulación de los recursos del balance al cierre de cada vigencia y la segunda es una disminución en los compromisos en el año, particularmente por la disminución en la inversión en Formación Bruta de Capital hecho relacionado con el ciclo político del gasto, caracterizado por una disminución de los compromisos en el último año de los gobernantes.

- ✓ Con respecto al Acuerdo de Pasivos el departamento mantiene el cumplimiento de sus obligaciones, en términos de reorientación de rentas y pago de acreencias. Quedan pendientes los procesos de depuración del grupo 2. Se estima la terminación al finalizar la vigencia 2021

- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central, sin embargo, no con la transferencia a la asamblea departamental.

- ✓ El pasivo contingente supone un reto relacionado con la defensa judicial además de fortalecer el fondo de contingencia existente.

DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.030.817**
INGRESOS CORRIENTES	**968.352**
Tributarios	187.694
No Tributarios	99.742
Transferencias	680.916
GASTOS (sin financiación)	**973.272**
GASTOS CORRIENTES	**865.984**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	136.541
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	14.383
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	712.477
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.582
BALANCE CORRIENTE	**102.368**
INGRESOS DE CAPITAL	**62.465**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**107.289**
BALANCE DE CAPITAL	**-44.824**
BALANCE TOTAL	**57.545**
FINANCIACIÓN	**181.185**
Endeudamiento Neto	**-1.000**
Desembolsos	0
Amortizaciones	1.000
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	182.185
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.213.002
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	974.272
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**238.729**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	19.203
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	12.204
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**6.999**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento del Meta hace parte de la región de los Llanos Orientales, tiene una superficie de 85.635 km2 que representa el 7% del territorio nacional, distribuida en 29 municipios en su mayoría rurales. De acuerdo con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda, la población del departamento del Meta se estimó para 2020 en 1.063.454 habitantes (registra una baja densidad poblacional con 2% del total de la población del país); de los cuales el 76% es urbana y el 24% restante rural.

La economía departamental es altamente dependiente de la explotación de hidrocarburos, actividad que representa el 49% del total de la actividad económica. En consecuencia, el PIB departamental presentó un crecimiento acelerado entre 2005 hasta 2013, pero se vio seriamente afectado en los años posteriores debido a la caída de los precios internacionales del petróleo, lo cual condujo a una disminución constante del PIB hasta 2016. Desde 2017 la economía revirtió la tendencia y ha venido recuperándose paulatinamente. No obstante, el producto departamental al cierre de 2019 continúa estando por debajo del observado en los años de bonanza.

El comercio (12%), el sector agrícola (10%), la administración pública y servicios sociales (8%) y la construcción (6%) también son actividades relevantes en la economía departamental. El resto de las actividades económicas representaron en agregado menos del 15% de la producción departamental.

La difícil coyuntura económica del Departamento durante el periodo 2013 - 2016 se ha visto reflejada en los índices de pobreza y desigualdad. A partir de 2016 el Departamento revirtió la tendencia favorable que venía presentando desde 2005 y culminó el periodo con un incremento en sus indicadores de pobreza y pobreza extrema. De acuerdo con la información publicada por el DANE, para 2020 el Departamento del Meta presentó un índice de pobreza monetaria del 40%, inferior al estimado para el agregado nacional (42%). En Términos generales, el departamento se encuentra en un punto medio en comparación con el resto del país, lejos tanto de la región de mayor pobreza monetaria (La Guajira: 66,3%) como de la de menor (Cundinamarca: 27%). Entre tanto, la pobreza extrema (15,4%) fue levemente superior a la calculada para el país (15,2%), mientras que el índice de desigualdad se ubicó en 0,49.

Respecto al mercado laboral, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, el indicador de desempleo mostró un comportamiento desfavorable, en línea con la tendencia nacional y como consecuencia de la crisis generada por el COVID -19. Así, la tasa de desempleo cerro 2020 en 20,3, 6,9 puntos porcentuales superior al cierre del periodo anterior, lo que equivale a cerca de 50.000 empleos adicionales perdidos respecto al año anterior. Con el comportamiento obtenido en el mercado laboral, la tasa de desocupación se ubicó por encima del promedio nacional y sitúa al Departamento como una de las regiones con mayor desempleo del país[1]. Además de la pandemia, la descomposición del mercado laboral al interior del Departamento se da como consecuencia de los efectos económicos adversos derivados de la caída del precio de los hidrocarburos y por los efectos derivados de la migración de ciudadanos venezolanos.

De otra parte, durante 2020 la inflación en Villavicencio cerró en 0,97%, significativamente inferior al 2,9% observado al cierre de 2019 y ubicando a la capital departamental dentro de las ciudades con menora variación de precios (el promedio nacional fue de 1,61%).De acuerdo con el Banco de la República[2], los grupos de bienes y servicios que presentaron las menores incrementos fueron inscripción de servicios como educación superior, arriendos, entre otros; y alimentos primarios y perecederos. En contraste, se observaron ajustes de precio por encima del promedio en transporte intermunicipal y comidas fuera del hogar.

[1] Solo superado por Norte de Santander, Quindío y Tolima.
[2] Ver Boletín Económico Regional: Suroriente, IV trimestre de 2020.

En relación con la provisión de servicios, los datos recopilados por el DNP[3] reflejan que en el Departamento la cobertura neta de educación básica y media alcanzó el 90,7% y 45%, respectivamente, ubicándolo por encima del promedio nacional en el primer caso (85,4%) y marginalmente por debajo en el segundo (45,3%). Adicionalmente, la tasa de atención neta de los servicios de educación superior se ubicó en 33,5%, 18,5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, reflejando que alrededor de 2 de cada 3 estudiantes no acceden a programas de educación superior.

En salud, el 53% de su población se encuentra afiliaba al régimen subsidiado, el 45% al contributivo y el 2% al régimen especial. El peso preponderante del régimen subsidiado implica presiones importantes sobre la necesidad de inversión social en el Departamento y puede generar consecuencias negativas sobre el desempeño fiscal de la entidad y especialmente sobre la sostenibilidad de las Empresas Sociales del Estado.

Las tasas de mortalidad infantil y materna se ubican por debajo del promedio nacional, mientas que la tasa de fecundidad está por encima del consolidado país.

De acuerdo con el nuevo Censo, la cobertura de acueducto alcanzó el 79%, significativamente inferior al promedio nacional (86,4%). Por su parte, el déficit cuantitativo de vivienda se ubicó en 12,4%, 2,8 puntos por encima del promedio nacional. En materia de acceso a internet, la cobertura fue 12,1% y la cobertura de energía eléctrica rural fue del 68%.

Respecto a su situación fiscal, los recaudos efectivos de la vigencia 2019 con recursos diferentes a SGR resultaron superiores en $50.749 millones a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes. Al incorporar a su presupuesto los recursos del balance de vigencias anteriores, el endeudamiento neto y la venta de activos, la Entidad Territorial presentó un balance presupuestal positivo de $258.004 millones.

Como aspectos positivos destacó en 2019 el aumento del recaudo tributario, indicadores de liquidez y solvencia en rangos adecuados, mejoramiento en la calificación del riesgo crediticio, disponibilidad de liquidez suficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo, y una situación patrimonial adecuada.

Generan vulnerabilidades fiscales para la administración departamental el incumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control en materia de límite de gasto, el desempeño del sector descentralizado y los pasivos contingentes. De igual manera, el mejor nivel de ejecución del presupuesto anual y de las reservas presupuestales, así como la adquisición de compromisos sin su respectivo respaldo tesoral, particularmente con cargo a recursos del crédito que no fueron desembolsados, denota problemas en la planeación y programación presupuestal de la Entidad Territorial.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Mediante Ordenanza No. 995 de 2018 la asamblea departamental del Meta modificó la estructura de la Administración del Departamento, la cual quedó conformada por el despacho, 17 secretarías y un departamento administrativo de planeación. La reestructuración se aplicó a partir de 2019 y requirió la creación de nuevos cargos. En total, la planta de personal del Departamento la conformaron 620 funcionarios, 21 más que en 2019.

La distribución por niveles de los cargos en la Administración Central[4] muestra un nivel de profesionalización del 54% del total de la planta del sector (3 puntos porcentuales superior al reportado en 2019), nivel que incluye los cargos directivos, profesionales y asesores. El 46% corresponde a cargos asistenciales o técnicos.

En cuanto al tipo de vinculación, el 81% del personal activo se encuentra vinculado mediante carrera administrativa, el 18% por libre nombramiento y el 1% por cargos de periodo. No se reporta personal vinculado mediante contrato de trabajo de personal supernumerario ni trabajadores oficiales. El costo total de la nómina ascendió a $36.494 millones (14% superior al observado en 2019), de los cuales el 27% correspondió al pago del nivel directivo, 34% a profesionales, 19% al nivel asistencial, 11% a cargos de asesores y 10% al nivel técnico.

[3] Ver: https://terridata.dnp.gov.co/
[4] Para este análisis en administración central se incluyen los cargos del nivel central, sector salud, educación, órganos de control y asamblea.

Según reporte a la CGR, el Departamento suscribió Ordenes de Prestación de Servicios por $25.455 millones, 41% inferiores al costo registrado el año anterior, y equivale al 70% del costo de la planta de personal de la vigencia. Las OPS fueron financiadas en 79% por proyectos de inversión y en 21% por funcionamiento. La administración central es la unidad ejecutora que demanda la vinculación de personal a través de OPS[5].

En cuanto al sector descentralizado, al cierre de 2020 el departamento reportó once entidades descentralizadas, distribuidas en 1 empresa industrial y comercial, 3 empresas sociales del estado, 6 establecimientos públicos y 1 unidad administrativa especial. El detalle se presenta a continuación:

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
LOTERIA DEL META	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL META -SOLUCIÓN SALUD-	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL -GRANADA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CASA DE LA CULTURA JORGE ELIECER GAITAN	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DE CULTURA Y TURISMO DEL META	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TURISMO
INSTITUTO DE DEPORTE Y RECREACIÓN DEL META - INDERMETA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	OBRAS PÚBLICAS
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA DEL META	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
U.A.E. UNIDAD DE LICORES DEL META	U.A.E.	LICORERAS

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020, el Departamento recaudó ingresos diferentes del Sistema General de Regalías (SGR) por $762.325 millones e incorporó recursos del balance por $79.419 millones, para un presupuesto total de $841.744 billones, 27% inferior al observado en 2019. La dinámica decreciente se presentó en dos de los tres componentes principales: el recaudo propio y las rentas de capital, mientras que las transferencias incrementaron 5% frente a la vigencia anterior. Así, las transferencias representaron el 44% del presupuesto, seguido por el recaudo propio (32%) y los recursos de capital (24%).

El recaudo propio se redujo 14% real como consecuencia del descenso tanto del recaudo tributario (efecto asociado a la crisis económica y social generada por el Covid-19) como del no tributario, en particular atribuible a un menor recaudo de derechos de explotación de juegos de suerte y azar y de la venta de bienes y servicios educativos.

Por su parte las transferencias, que representaron el 58% de los ingresos corrientes del departamento (5 puntos porcentuales más que en 2019), mostraron un alza del 5% real debido a un aumento en las transferencias de la nación para financiar inversión. Los recursos del Sistema General de Participaciones, que representan el 84% del total de transferencias, presentaron un crecimiento del 3% en comparación con la vigencia anterior, con aumentos en las asignaciones educación y agua potable, pero descenso en el sector salud, aspecto asociado a menores giros por concepto de prestación de servicios a la población pobre no afiliada.

Las rentas de capital fueron el rubro de mayor contracción frente a la vigencia anterior, con una disminución superior al 50%. La dinámica se explica por varias razones: 1) los desembolsos de crédito se redujeron 72% y no se realizaron ventas de activos, a diferencia de lo observado en 2019 cuando se incorporaron $15.545 millones. 2) Los recursos del balance disminuyeron 38% como consecuencia de la ejecución del presupuesto en 2019 al tratarse de último año de periodo de gobierno. 3) Los rendimientos

[5] En 2019 la secretaría de salud reportó gastos por concepto de OPS por un valor de $6.113 millones.

financieros presupuestados pasaron de cerca de $120.000 millones a $21.897 millones en 2020, equivalente a una reducción del 82%[6]. Y 4) los desahorros FONPET fueron un 19% inferiores a los realizados en el año anterior.

Contrario a la dinámica general, los reintegros incrementaron 42% en relación con 2019. Además, no se obtuvieron excedentes financieros provenientes del sector descentralizado.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	303.938	266.012	-14%	27%	32%
Transferencias	347.418	370.779	5%	31%	44%
Ingresos de capital	485.345	204.952	-58%	43%	24%
Desembolsos del crédito	72.624	20.726	-72%	6%	2%
Recursos del Balance	126.490	79.419	-38%	11%	9%
Otros[1]	286.231	104.807	-64%	25%	12%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.136.701**	**841.744**	**-27%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El descenso del recaudo tributario durante 2020 se sustenta en un comportamiento a la baja de la totalidad de los impuestos más relevantes del departamento con excepción de las estampillas, que se incrementaron principalmente como consecuencia de la finalización del bienio del SGR 2019 – 2020 y su comportamiento fue contrario a la dinámica nacional, que mostró una reducción nominal del 18%, y se justifica debido a la relevancia de los recursos provenientes del SGR dentro de la estructura presupuestal del departamento.

Por lo demás, la mayor contracción se presentó en el recaudo de vehículos automotores, en línea con la dinámica del sector automotriz al cierre de vigencia[7]. En el impuesto de registro la tendencia se relaciona con la dinámica desfavorable de la economía y su impacto en menores actos y contratos registrados en las oficinas de instrumentos públicos y cámaras de comercio, mientras que en la sobretasa a la gasolina la reducción obedece a las medidas de aislamiento y, en general, al menor flujo de vehículos como consecuencia de la pandemia generada por el Covid-19.

Los impuestos al consumo, que representaron el 47% del recaudo tributario total (3 puntos porcentuales menos que en 2019), se redujeron en agregado 19% dada la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y el consecuente cierre de discotecas, bares y casinos; medida que inició el 19 de marzo y se mantuvo de forma intermitente durante 2020. Las contracciones más altas se presentaron en el recaudo de licores y cerveza, con descensos superiores al 20%, mientras que en cigarrillos la caída fue del 9% real frente a 2019.

Como medidas para contrarrestar los efectos de la pandemia sobre las finanzas departamentales, la gobernación del Meta implantó una serie de acciones de recuperación y gestión tributaria, entre ellas:

- Otorgó descuentos por pronto pago, así como beneficios tributarios conforme a lo permitido por la Ley 2010 de 2019 y por el Decreto de emergencia 678 de 2020[8].

[6] Al respecto, la secretaría de hacienda informó que, en la vigencia 2019 se incorporaron la totalidad de los rendimientos que están en el FONPET al presupuesto de la administración central, proceso que no se realizó en 2020 dado que no entraron efectivamente a su presupuesto (se registran a nivel contable pero no presupuestal).
[7] Ver informe del Sector Automotor a diciembre 2020 de Fenalco y La ANDI. En el departamento del Meta las matrículas de vehículos nuevos se redujeron en un 29,7%.
[8] Según la secretaría de hacienda, hasta que fue declarado inexequible por parte de la Corte Constitucional en octubre de 2020, los beneficios tributarios favorecieron a cerca de 8.500 contribuyentes del impuesto a vehículos automotores, a los cuales se les otorgaron descuentos que superaron los $16.000 millones.

- Acciones de cobro coactivo con localización de 29.573 contribuyentes y campañas de contacto a través de mensajes, correos electrónicos, llamadas y citaciones.

- Ajustes en las plataformas de información y gestión tributaria en vehículos, registro, estampillas e impoconsumos, con el fin de facilitar la liquidación, la declaración y el pago de los impuestos de manera virtual a través de PSE, así como para prestar atención virtual a los contribuyentes.

- Implementación de estrategias publicitarias para difundir las campañas de la administración central frente a los beneficios y facilidades de pago adoptadas para potenciar el recaudo esperado en pandemia. Creación de línea Whatsapp para atender dudas y prestar asesoría a contribuyentes del departamento
- Fortalecimiento del equipo financiero y anticontrabando del departamento, en especial a través del convenio 026 de 2019 suscrito con la Federación Nacional de Departamentos.

- Alianzas estratégicas para apoyar la implementación de programas piloto de reactivación de bares y restaurantes con Bavaria, el cual facilito equipos de bioseguridad a establecimientos de distribución y expendio de licores en el Meta.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	146.765	120.778	-19%	50%	47%
Cerveza	93.032	74.158	-22%	32%	29%
Licores	20.577	16.057	-23%	7%	6%
Cigarrillos y tabaco	33.156	30.563	-9%	11%	12%
Registro y anotación	28.989	24.092	-18%	10%	9%
Vehículos automotores	37.454	28.854	-24%	13%	11%
Estampillas	42.561	49.867	15%	15%	19%
Sobretasa a la gasolina	13.754	12.031	-14%	5%	5%
Otros impuestos	22.665	20.656	-10%	8%	8%
TOTAL	**292.188**	**256.279**	**-14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, el desempeño desfavorable de las rentas departamentales durante 2020 es atribuible al descenso del recaudo propio y de las rentas de capital, en especial las derivadas de desembolsos de crédito, recursos del balance y rendimientos financieros. Entre tanto, las transferencias incrementaron 5% y atenuaron parte del comportamiento a la baja del resto de rentas departamentales.

Por otro lado, el Departamento contó con recursos del SGR incorporados para el cierre del bienio 2019-2020 por $1,25 billones, equivalentes al 63% del presupuesto ordinario del departamento en el mismo periodo $1,99 billones[9]. El 91% del presupuesto correspondió a ingresos corrientes, en su mayoría asignaciones directas y, en menor proporción, recursos de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Compensación y Desarrollo Regional y Recursos para la Paz. Las rentas de capital (9%) provenían tanto de disponibilidades del bienio anterior como de recursos del crédito.

[9] El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capítulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tiene su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR. Por lo anterior, el presente análisis pretende medir la ejecución de ingresos del presupuesto de regalías, y tener una aproximación de la magnitud de los recursos administrados por la entidad territorial que le fueron girados del SGR.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	1.139.807	91%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.984	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	946.860	76%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	62.063	5%
Fondo de Desarrollo Regional	34.653	3%
Recursos para la Paz	40.929	3%
Fondo de Compensación Regional	53.318	4%
Ingresos de Capital	114.226	9%
Recursos del Crédito	43.662	3%
Recursos del Balance	70.564	6%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**1.254.033**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

El Departamento comprometió gastos por $669.223 millones y amortizó deuda por 11.653 millones, por lo cual el gasto financiado con recursos diferentes al SGR sumó $680.876 millones, equivalente al 75% de la meta presupuestal y 24% menor al ejecutado en 2019. La tendencia a la baja se vio reflejada en los tres componentes de gasto (Tabla 5), con reducciones a doble dígito en cada una de ellas. Dado que la inversión fue el componente de mayor reducción, su participación dentro del gasto total fue del 81%, 3 puntos porcentuales inferior a 2019. Por su parte, los compromisos de funcionamiento representaron el 18% del total y el servicio de la deuda el 2% restante.

La contracción del gasto departamental, particularmente la inversión, se justifica debido a dos factores particulares. Por un lado, el ciclo político territorial, dado que 2020 fue primer año de periodo de gobierno, el cual históricamente se ha caracterizado por ser un periodo de planeación (Plan de Desarrollo Departamental, Plan Plurianual de Inversiones, etc.) y de moderados niveles de ejecución. Por otra parte, los efectos generados por el Covid-19 también tuvieron implicaciones sobre el nivel de ejecución del presupuesto durante 2020.

La disminución tanto en el pago de intereses como de amortizaciones: 11% y 18%, respectivamente, generó el descenso del pago del servicio de la deuda. Entre tanto, el departamento registró pago de bonos pensionales y cuotas partes por un total de $690 millones. rubro en el cual no se ejecutaron recursos en 2019. Teniendo en cuenta las variaciones del periodo, el pago de intereses representó el 47% del servicio de la deuda y las amortizaciones el 53%.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	130.831	120.119	-10%	15%	18%
Inversión	735.142	549.104	-26%	84%	81%
Servicio de la deuda	12.724	11.653	-10%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**878.697**	**680.876**	**-24%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento disminuyeron pese al incremento de la planta de la administración departamental y el consecuente aumento de los gastos de personal (6%). En consecuencia, la caída se dio por la menor ejecución de gastos generales, particularmente en pago de servicios públicos, mantenimiento y reparaciones y bienestar y salud ocupacional, y en especial por la reducción de transferencias al Fonpet, a órganos de control y al sector descentralizado. En agregado, las transferencias de funcionamiento se redujeron 15% real.

Con los anteriores resultados, el mayor componente de estos gastos estuvo representado por las transferencias corrientes (46%), seguidas por los gastos de personal (40%), los generales (7%) y otros (6%).

Así mismo, los gastos de funcionamiento autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración del SGP - Sector Educación y con rentas cedidas en la Secretaría de Educación y el Fondo Territorial de Salud ($7.943 millones), se redujeron 24% real debido a menores gastos tanto de personal como generales.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	36.611	41.026	10%	30%	37%
Gastos generales	9.661	7.749	-21%	8%	7%
Transferencias	64.777	55.834	-15%	54%	50%
Otros gastos de funcionamiento	9.461	7.567	-21%	8%	7%
TOTAL	**120.510**	**112.176**	**-8%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión departamental se redujo 26% real y presentó comportamientos variados dentro de los distintos sectores: en salud, vías y atención y promoción de desastres se presentaron crecimientos respecto a 2019, mientras que, en educación, agua potable, vivienda y el grupo de otros sectores la inversión disminuyó.

El gasto en educación decreció 3% real debido a que, contrario a lo observado en 2019, en 2020 no se ejecutaron proyectos de construcción de infraestructura educativa, y los gastos en mantenimiento disminuyeron 30%. Además, los compromisos en alimentación escolar y en contratos de vigilancia también presentaron un comportamiento a la baja, en ambos casos cercanos al 20%.

El comportamiento del sector vivienda se justifica por la reducción de los gastos destinados a proyectos de adquisición y construcción de vivienda, y el consecuente descenso en preinversión de infraestructura. En agua potable incrementaron los compromisos derivados de proyectos de captación y conducción del servicio de acueducto, pero no se realizaron inversiones en el servicio de alcantarillado, contrario a los cerca de $15.000 millones ejecutados al cierre de 2019.

En los demás sectores de inversión, destacan las caídas observadas en cultura (98%), servicios públicos[10] (95%) promoción del desarrollo (99%) y justicia y seguridad (94%). En cultura, mientras que en 2019 se ejecutaron gastos por un total de $28.784 millones (en su mayoría de construcción y mantenimiento de escenarios artísticos y de fomento de programas y proyectos artísticos), en 2020 solo se ejecutaron $400 millones orientados a procesos de formación y capacitación artística y cultural. En servicios públicos se presentó una reducción superior a $10.000 millones en mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público; en promoción del desarrollo no se ejecutaron recursos en fomento del sector turístico en contraste con los cerca de $65.000 millones ejecutados en 2019; y en justicia y seguridad se redujeron sustancialmente los recursos destinados al Fonset.

En los casos anteriores, al igual que en otros sectores de menor participación dentro de la estructura de gastos (agricultura, ambiente, promoción social, entre otros), la disminución del gasto público departamental está relacionada con la posibilidad de

[10] Diferentes a Agua potable y saneamiento básico

reorientación de rentas de destinación especifica legal para atender la emergencia sanitaria, en el marco de lo definido en los Decretos 461 y 678 de 2020[11].

Por su parte, el incremento en las transferencias departamentales para el aseguramiento del régimen subsidiado (8%) y en gestión de la salud pública (204%) justifican el desempeño favorable del gasto en salud. En transporte la tendencia al alza se deriva de la ejecución de proyectos de mejoramiento vial, mientras que en atención y promoción de desastres se reportaron compromisos en ayudas humanitarias y en la elaboración del plan de emergencias y contingencias, todo enmarcado en las consecuencias socioeconómicas generadas por el Covid-19.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	328.127	324.421	-3%	45%	59%
Salud	72.299	75.451	3%	10%	14%
Agua Potable	32.292	24.891	-24%	4%	5%
Vivienda	21.078	4.825	-77%	3%	1%
Vías	29.439	35.562	19%	4%	6%
Otros Sectores	245.290	83.954	-66%	33%	15%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	6.618	0	-100%	1%	0%
TOTAL	**735.142**	**549.104**	**-26%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El diagnóstico anterior justifica los resultados obtenidos al diferenciar la inversión entre gastos operativos y formación bruta de capital (Gráfico 1). En el grupo de otros sectores se redujo el gasto en ambos componentes inversión social como en formación bruta de capital (81% en inversión social y 23% en formación bruta de capital), situación que se puede atribuir a las medidas de reorientación para atender la emergencia, en especial sobre aquellos sectores con fuentes de destinación específica por ley.

Al respecto, Mediante el Decreto 286 de 2020, en uso de las facultades del Decreto Legislativo 678 de 2020, la administración departamental reorientó cerca de $18.000 millones procedentes de estampillas Pro adulto mayor, electrificación rural, turismo, y cultura; así como de contribuciones de valorización, sobretasa al ACPM, Radiodifusión, Ley 99 de 1993 (1% ICLD), y Contribución de contratos de seguridad. Los recursos reorientados se ejecutaron para cubrir gastos de funcionamiento, en particular nómina (más de $10 mil millones), así como gastos del fondo local de salud tanto en funcionamiento como en inversiones de salud pública.

En salud los gastos recurrentes se redujeron levemente debido a menores gastos en prestación de servicios a población no asegurada y en servicios no cubiertos en el plan obligatorio. No obstante, se incrementó 124% la inversión en activos no financieros a raíz de la gestión de la salud pública a través de gastos de laboratorios para atender el Covid-19. Por lo demás, el departamento

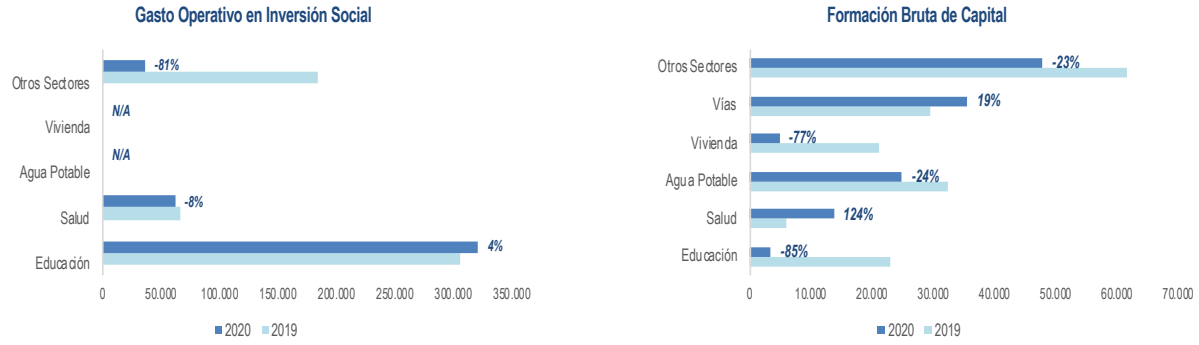
[11] Los decretos 461 y 678 de 2020 permitieron:

- Reorientación de rentas con destinación específica legal (distintas a las señaladas en la Constitución Política) para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros).
- Facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos con el objetivo de aliviar el bolsillo de los contribuyentes,
- Créditos especiales de tesorería para dotar de liquidez a las entidades territoriales con montos y plazos mayores a los convencionales;
- Créditos de reactivación económica (largo plazo) con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corriente, permitiendo mayor capacidad de endeudamiento para 2020 y minimizando la pérdida de capacidad de deuda en 2021 ante el deterioro de los ingresos corrientes).
- Neutralización del efecto, en materia de restricciones de apoyo financiero, derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 ocasionado por un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación.
- Transferencia del 100% de la sobretasa al ACPM a los departamentos y a Bogotá.
- Medidas de alivio tributario, pago diferido de tributos y retiros del FONPET (disposiciones que fueron declaradas inexequibles por la Corte).

dejó de pagar recursos derivados de programas de saneamiento de empresas sociales del estado, rubro en el cual se ejecutaron $6.618 millones en 2019.

En educación, el incremento en el pago de personal y aportes patronales explican la tendencia positiva de los gastos operativos, mientras que los gastos en formación de capital se redujeron debido a que no se ejecutaron nuevas obras en infraestructura educativa. Finalmente, los gastos en activos no financieros se redujeron en vivienda y agua potable, pero incrementaron en vías y transporte. En los tres casos, la dinámica va en línea con la justificación presentada anteriormente.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por $1,03 billones[12], de los cuales se había obligado el 62%. El 90% del gasto financió proyectos de inversión y el 10% restante el servicio de deuda.

La inversión ejecutada con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías sumó $923.472 millones, equivalente al 72% de la inversión total ejecutada con cargo al presupuesto ordinario entre 2019 y 2020. El 81% de la inversión se destinó a financiar proyectos de infraestructura, de los cuales el 37% se orientó a la construcción de nueva infraestructura y el 63% a mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura ya existente.

Por sectores, el 62% de la inversión financió proyectos de transporte ($400.000 millones para mejoramiento y mantenimiento de calles urbanas y carreteras y $69.517 millones en construcción de nueva infraestructura), 18% se destinó a acueducto y alcantarillado, 10% a construcción de escenarios deportivos y 7% a proyectos de vivienda urbana y rural. El resto de la inversión se ejecutó en Gasoductos, hospitales y centros de salud, y construcción de edificios públicos.

Por su parte, la inversión departamental no correspondiente a infraestructura se ejecutó en programas de atención a la población infantil y padres o madres cabeza de familia (9%), en la contratación del servicio educativo con terceros (4%), en capacitación del recurso humano (3%), y en programas de prevención y atención de desastres (1,5%).

Finalmente, se sirvió deuda pública con cargo al SGR por un total de $107.712 millones, aproximadamente 4,5 veces el valor comprometido con cargo al presupuesto ordinario del departamento en el bienio correspondiente. El 83% correspondió al pago de amortizaciones y el 17% al pago de intereses. La deuda es en su totalidad deuda interna con banca comercial.

[12] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	923.472	90%
Servicio de la Deuda	107.712	10%
Intereses y Comisiones	17.833	2%
Amortizaciones	89.878	9%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**1.031.184**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

En 2020 el Departamento sirvió deuda financiera por $51.386 millones, de los cuales $10.241 millones fueron intereses ($5.442 con cargo al SGR y $4.799 millones al presupuesto ordinario) y $41.145 millones amortizaciones ($35.007 millones de SGR y $6.138 de presupuesto ordinario). Teniendo en cuenta que el caldo de la deuda al cierre de 2019 era de $319.682 millones y que desembolsó nuevos créditos por $22.005 millones ($1.279 millones con cargo al SGR), el saldo de la deuda a diciembre de 2020 fue de $300.722 millones[13]. Por otra parte, se realizaron pagos de cuotas partes pensionales por $690 millones.

El 93% de la deuda pública estaba contratada con los Bancos de Bogotá (48%), BBVA (23%), Bancolombia (14%) y Davivienda (8%) y se destinó en mayor proporción para el mejoramiento y/o mantenimiento de la red vial secundaria y construcción de escenarios deportivos. El 6% restante correspondió a contratos de leasing financiero con Leasing Bancolombia S.A. para la adquisición de equipos médicos, biomédicos y otros elementos para la adecuación y mejoramiento de la infraestructura de los hospitales departamentales. Por otro lado, 53% de la deuda contratada tenía como fuente de pago los recursos de regalías, 39% está respaldada con recursos propios por concepto de impuestos al consumo de cerveza y licores.

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

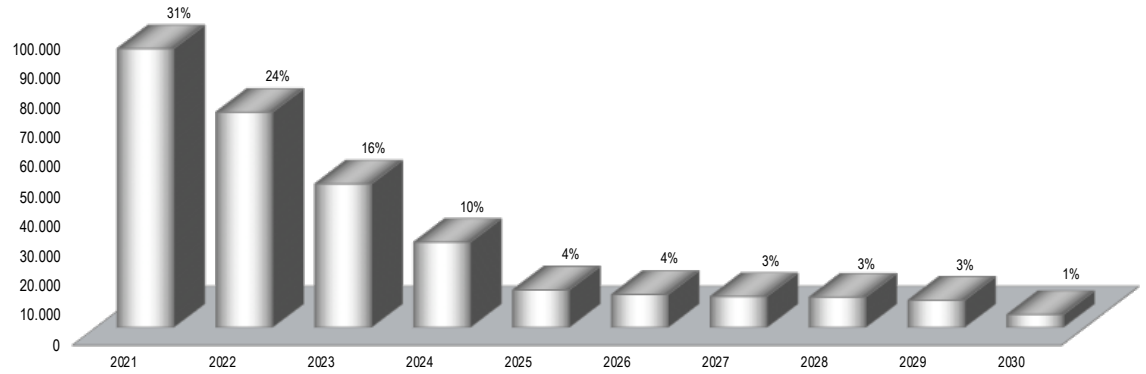
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	319.862	300.722	100%	COP	DTF	2,28
Total Deuda Interna	**319.862**	**300.722**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**319.862**	**300.722**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra que las amortizaciones se concentran en el período 2021-2024, en los cuales se proyecta cancelar el 81% del saldo, mientras que el 19% restante se pagará a plazos hasta el 2030 (Gráfico 2). El costo promedio de la deuda mencionada es del DTF más 2,48%.

[13] Teniendo en cuenta que al 31 de diciembre de 2020 las amortizaciones ($41.145 millones) superaron los desembolsos ($22.005 millones), el endeudamiento neto total (incluyendo SGR) fue de -$19.140.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A partir del cambio en la Metodología Global de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales, en junio de 2019 la firma Fitch Ratings Colombia S.A. subió las calificaciones de riesgo del Meta tanto de largo como de corto plazo a 'AAA(col)' y 'F1+(col)', desde 'A-(col)' y 'F1(col)', respectivamente, que implica un riesgo medio bajo de incumplimiento del pago de la deuda contraída. La decisión de la calificadora se basó en aspectos como la dependencia moderada a transferencias, el comportamiento creciente del recaudo tributario, así como balances operativos y capacidad de acceso a líneas de crédito.

En junio de 2020 la calificadora afirmó dichas calificaciones, justificando la decisión en la medida en que el departamento preserva un desempeño presupuestario estable y un nivel de deuda pública moderado. No obstante, la calificadora llamó la atención sobre los efectos de la crisis frente a la dinámica del ingreso y el gasto departamental, y, en general, sobre la actividad económica en la región.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 con recursos diferentes a SGR resultaron superiores en $66.869 millones a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes, superávit fiscal correspondiente al 9% del recaudo percibido en la vigencia. Al incorporar a su presupuesto los recursos del balance de vigencias anteriores, el endeudamiento neto y la venta de activos, la Entidad Territorial presentó un balance presupuestal positivo de $160.868 millones, 39% inferior al registrado en 2019. (Tabla 10).

Del resultado fiscal se destaca la presencia de superávit corriente (contrario a lo observado en la vigencia 2019) pese a la reducción en este tipo de ingresos. En consecuencia, la dinámica es atribuible a menores gastos recurrentes (22%), en especial derivados de los gastos operativos en sectores sociales, los gastos de funcionamiento y el pago de intereses.

Por su parte, el balance de capital culminó con un saldo negativo de $25.413 millones, justificado por la reducción del 62% en este tipo de ingresos, particularmente en los rendimientos financieros y el desahorro Fonpet. La disminución de los gastos en formación bruta de capital, como consecuencia del ciclo político y los efectos de la pandemia, permitió moderar el déficit de capital observado al cierre de vigencia

El financiamiento a través de desembolsos de crédito y recursos del balance permitió culminar 2020 con un resultado presupuestal superavitario. No obstante, este tipo de recursos disminuyó 55% real frente a los obtenidos en 2019.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-40.011	92.282
Resultado balance de capital	90.760	-25.413
Déficit o superávit fiscal	**50.749**	**66.869**
Financiamiento	**207.255**	**93.999**
Endeudamiento neto	65.220	14.580
Recursos del balance	126.490	79.419
Venta de activos	15.545	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**258.004**	**160.868**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Respecto al Sistema General de Regalías, el presupuesto definitivo resultó superior a los compromisos efectuados en $222.849 millones, lo que implica que el nivel de ejecución del departamento fue del 82%.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	1.254.033
Total compromisos SGR	1.031.184
RESULTADO SGR	**222.849**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	82%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del departamento del Meta, con corte a diciembre 31 de 2020, mostró activos totales de $7,8 billones,1% superiores, en términos reales, respecto a los de 2019. El 35% estuvo representado por propiedades, planta y equipos, 21% por bienes de uso y beneficio público, 7% cuentas por cobrar, 6,5% efectivo, y 29% otros activos.

Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el incremento en Propiedades, planta y equipo, que incrementó su valor en 14% y ganó 5 puntos porcentuales de participación respecto a 2019. El comportamiento se justifica debido a un incremento del 57% en el valor de las construcciones en curso, que a cierre de 2020 totalizaron $719.575 millones, así como por el incremento del valor de las redes de distribución, acorde a las inversiones que se han venido adelantando en el sector agua potable y saneamiento básico con cargo a los recursos del SGR. No obstante, la depreciación de las propiedades departamentales totalizó $260.698 millones e incrementó 34% respecto a lo registrado en 2019.

El resto de los componentes presentaron variaciones negativas, destacando las presentadas en cuentas por cobrar (13%) como consecuencia de menores transferencias por cobrar del SGR y del SGP participación educación en comparación con las previstas en la vigencia anterior[14]; inversiones e instrumentos derivados (14%) a raíz de la participación patrimonial de la administración

[14] Las cuentas por cobrar provenientes de impuestos, intereses y sanciones moratorias incrementaron a doble dígito respecto a 2019.

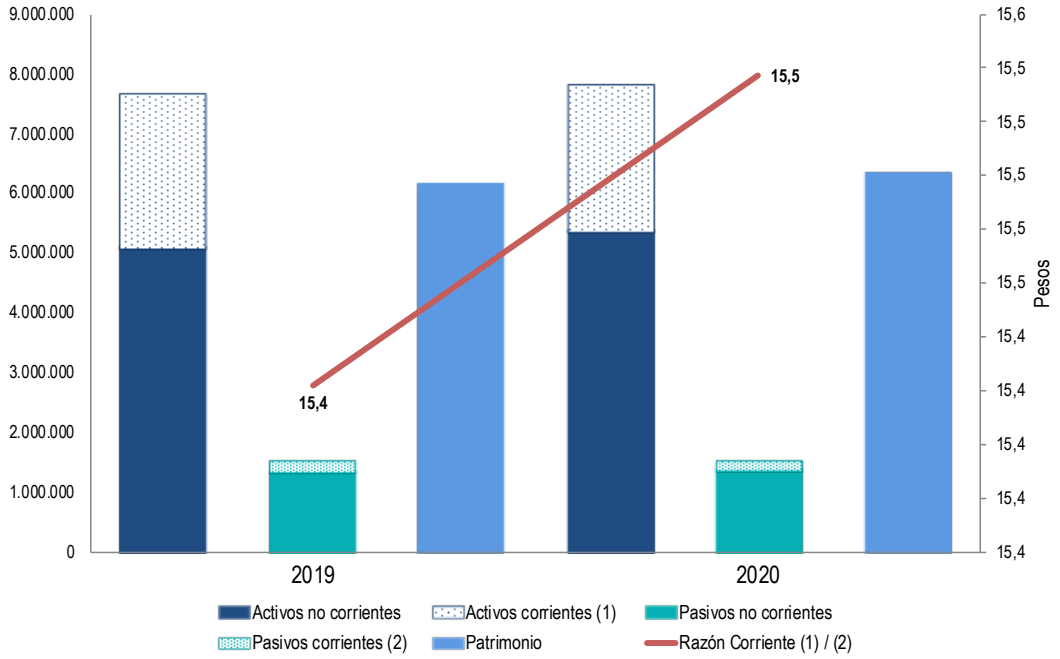
central sobre el sector descentralizado[15]; y en el grupo de otros activos (5%), en particular por recursos entregados en administración y en fideicomisos a través de patrimonios autónomos.

Al cierre de vigencia los recursos depositados en instituciones financieras (caja y bancos) totalizaron $507.522 millones y disminuyeron 6% respecto a la vigencia 2019.

Teniendo en cuenta lo anterior, los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 5% y presentaron un saldo de $2,4 millones, equivalentes al 31% del total de los activos (2 puntos porcentuales menos que en 2019).

Los pasivos totales sumaron $1,5 billones, y disminuyeron 1% real. El 67% estuvo representado por beneficios a empleados, 20% por préstamos por pagar, 8% por cuentas por pagar, 4% provisiones y 1% otros pasivos. En su comportamiento se destacaron la disminución de la deuda pública (9%), de las cuentas por pagar por adquisición de bienes y servicios (24%) y del cálculo actuarial de pensiones (4%), principal componente del pasivo departamental con un valor estimado de $960.472 millones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existieran para 2020 $15,5 de activos por cada peso de pasivo. En consecuencia, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($156.881 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($2,5 billones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[16], fundamentalmente cuotas partes pensionales exigibles y cuentas por pagar, se estimó en $92.489 millones, 19% inferior en términos reales frente al calculado en 2019.

[15] En particular, la secretaría de hacienda informó que la Empresa de Servicios Públicos del Meta S.A., sobre la cual la administración departamental tiene el 76,9% de participación patrimonial, ha venido presentando pérdidas de manera consecutiva, obteniendo un resultado patrimonial deficitario al cierre de 2020.
[16] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones, retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos, lo que llevó a que conservara buenos márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Los informes de tesorería del departamento del Meta muestran un total de recursos disponibles al final de 2020 por $401.254 millones, de los cuales 78% estuvo representado por saldos en bancos y 22% en encargos fiduciarios. Los recursos disponibles correspondían en un 22% a libre destinación y 78% a saldos con destinación específica de recursos diferentes al SGR, en su mayoría por regalías del sistema anterior (32%), otros recursos de inversión (40%) y SGP (6%).

Las exigibilidades sumaron $212.078 millones, compuestas por reservas presupuestales (39%), cuentas por pagar (24%), recursos de terceros y cheques no cobrados (11%) y otras exigibilidades (26%). De las exigibilidades, el 75% correspondía a compromisos con cargo a recursos para inversión diferentes al SGP (entre ellos $12.231 millones de recursos del crédito), 11% a recursos de libre destinación, y 13% a SGP salud y educación.

En general, frente al respaldo financiero de las obligaciones y reservas presupuestales financiadas con recursos diferentes al SGR, el análisis señala la existencia de $1,9 por cada compromiso pendiente de pago o ejecución, de los cuales los asumidos con cargo a recursos de libre destinación cuentan con mayor garantía ($3,6) que aquellos con cargo a recursos de libre destinación ($1,7).

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**86.595**	**24.384**	**62.211**
De destinación específica	**314.660**	**187.694**	**126.966**
SGP	23.567	28.050	-4.482
SGP Educación	13.540	15.173	-1.633
SGP Salud	9.791	12.877	-3.086
SGP Agua potable	237	0	237
Recursos del crédito	2.313	39.379	-37.065
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	288.779	120.266	168.513
TOTAL	**401.254**	**212.078**	**189.176**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación general del Departamento al cierre de 2020 obtuvo un excedente neto superavitario de $189.176 millones, resultado consistente con el resultado presupuestal presentado al cierre de vigencia. El mayor superávit sectorial se generó en recursos de destinación específica distintos al SGP cuyas disponibilidades superaron en $168.513 millones las exigibilidades y que corresponden particularmente recursos de capital sin ejecutar.

Por el contrario, la Entidad no cuenta con recursos disponibles para financiar las exigibilidades con cargo al SGP Educación ni Salud[17], así como a recursos del crédito. Frente a lo último, la situación se presenta dado que la Gobernación continúa respaldando compromisos con autorizaciones de crédito y sin contar con los desembolsos efectivos. No obstante, el déficit presentado se encuentra respaldado por el cupo de endeudamiento autorizado.

[17] En el caso de SGP Salud, la administración aclaró que el resultado observado se debe a errores de reporte y a la falta de depuración de cuentas por falta de traslados internos pendientes. No obstante, remitieron los soportes documentales para evidenciar que, en efecto, no se presentó resultado deficitario en el sector salud.

En términos generales, se puede argumentar que los excedentes de tesorería reflejan que la entidad territorial es susceptible de mejoras en cuanto a la gestión del presupuesto público del departamento.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la Entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[18] y SGR[19]).

- Del saldo de la deuda se descuentan $160.276 millones correspondientes a los créditos que están garantizados con recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR) a 31 de diciembre de 2020.

- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[20].

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras[21]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 8%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 37%. El indicador de sostenibilidad incrementó 9 puntos porcentuales debido a la afectación del recaudo corriente durante la vigencia.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 14% y 91%, respectivamente (Tabla 10). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud y alimentación escolar; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2019 tenía más de un año de causación[22].

[18] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.
[19] Supuesto para el cálculo.
[20] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.
[21] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento. La estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.
[22] Se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones, retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	316.271	230.337
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	321.403	235.469
1.2 Vigencias futuras	5.132	5.132
2. Gastos de funcionamiento	93.175	86.119
3. Gastos recurrentes		23.946
4. Ahorro operacional (1-2-3)	223.096	120.272
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	116.221	208.710
5.1 Total saldo de la deuda	300.722	300.722
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	160.273	160.273
5.3.Total amortizaciones de la deuda	93.639	93.639
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	69.410	69.410
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		92.489
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	16.923	16.923
6.1 Total de intereses de la deuda	29.744	29.744
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	12.821	12.821
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	8%	14%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	37%	91%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría primera del Departamento, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 55% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda durante la vigencia 2020 la relación fue 48%, cálculo que se encuentra 7 puntos porcentuales por debajo del límite establecido. El margen de holgura de ley 617 ha venido disminuyendo durante los últimos años, pasando de 21% en 2018 a 14% en 2019 y finalmente al 7% en la última vigencia. En tal sentido, es importante que el departamento tome las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del límite establecido por la ley durante los próximos años.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	163.546	134.651	-19%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	67.295	65.062	-5%
3. Relación GF/ICLD	41%	48%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	55%	55%	
5. Diferencia	**-14%**	**-7%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Respecto a 2019 se evidenció una disminución del 19% en los ICLD como consecuencia de la ciada presentada en el recaudo propio. Además, se debe tener en cuenta que la estructura tributaria del departamento recae fuertemente en los impuestos al consumo y en las estampillas, los cuales tienen un alto grado de destinación especifica legal y por ende afecta los ICLD. Los gastos de funcionamiento que computan para el cálculo también presentaron un comportamiento a la baja, atribuible a la reducción de los gastos generales y las transferencias.

Es recomendable que la Entidad continúe fortaleciendo sus ingresos propios y efectúe una revisión de los compromisos autorizados por concepto de gastos de personal y de pasivo pensional. Asimismo, se recomienda tener en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, debe destinar un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas.

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales del gasto. De acuerdo con las estimaciones de la DAF, en ambos casos se excedieron los límites establecidos en la Ley 617 de 2020. En el caso de la asamblea la remuneración de diputados se ubica dentro del rango permitido, pero los gastos diferentes a la remuneración sobrepasaron en $786 millones. En cuanto a la Contraloría Departamental los gastos comprometidos según la ejecución presupuestal superaron el máximo permitido en $235 millones, lo cual implica que la entidad no alcanzó a cumplir el marco de responsabilidad fiscal.

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que a raíz de la pandemia generada por el COVID-19, los Decretos de emergencia del gobierno nacional neutralizaron los efectos adversos, en materia de restricciones de apoyo financiero, derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 que se sustentaran en un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**4.381**	**4.611**
Remuneración diputados	1.757	1.998
Gastos diferentes a la remuneración	1.769	1.991
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	855	622
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.895	2.008
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.137	1.205
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.393	1.476
Diferencia remuneración diputados	**-137**	**-10**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**632**	**786**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.911	4.368
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	4.843	4.134
3. Diferencia	**68**	**235**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La extracción petrolera es un factor que ha incidido en la economía del Departamento, ha contribuido de manera positiva en el PIB, y también ha generado efectos positivos en la inversión pública debido a las regalías y compensaciones generadas (los ingresos ejecutados del SGR en el bienio 2019 - 2020 equivalen al 63% del presupuesto ordinario de la Entidad Territorial). En tal sentido, el uso eficiente de estos recursos debe contribuir a la reducción de niveles de pobreza, aumentar la cobertura y calidad de la inversión social y promover el desarrollo económico del Departamento.

Sin embargo, de acuerdo con el Plan de Recursos del Sistema General de Regalías se espera un decrecimiento importante de estos ingresos para los próximos bienios, dada la coyuntura económica generada por la caída de los precios internacionales del crudo. Lo anterior, constituye factor importante para tener en cuenta, considerando los compromisos financieros asumidos, en los proyectos de importancia estratégica que se espera financiar con esta fuente.

Como aspectos positivos de la vigencia se destaca el cumplimiento de los indicadores de liquidez y solvencia, calificación del riesgo crediticio con pronósticos bajos frente al nivel de riesgo, disponibilidad de liquidez suficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo, y una situación patrimonial adecuada.

Por su parte, generan vulnerabilidades fiscales para la administración departamental el desempeño de algunas entidades del sector descentralizado y el valor de los pasivos contingentes. De igual manera, el bajo nivel de ejecución de las reservas presupuestales, así como la adquisición de compromisos sin su respectivo respaldo tesoral, particularmente con cargo a recursos del crédito que no fueron desembolsados, denota problemas en la planeación y programación presupuestal de la Entidad Territorial.

Entre tanto, el incumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal por parte de los organismos de control en materia de límite de gasto se presentó debido a la afectación de los ICLD como consecuencia de la pandemia. Al respecto, es importante reiterar que los Decretos de emergencia neutralizaron de manera transitoria (2020 y 2021) los efectos del incumplimiento de los límites de funcionamiento. No obstante, es fundamental que los órganos de control ajusten sus gastos conforme a su situación fiscal actual del departamento, en especial teniendo en cuenta que para la vigencia 2022 el marco de responsabilidad fiscal volverá a operar bajo las condiciones previas a la pandemia.

Las repercusiones fiscales en el marco de la emergencia sanitaria fueron altas debido a la disminución del recaudo propio, dada la alta participación de impuestos relacionados con la actividad económica dentro de su estructura presupuestal[23]. Así mismo, se debe tener en cuenta que un mayor nivel de ejecución del gasto público tendrá efectos positivos sobre la reactivación económica departamental.

1. Estructura Financiera

Dos aspectos en particular favorecen la estructura financiera de la Entidad Territorial. Por un lado, el comportamiento favorable del recaudo tributario le ha permitido al Departamento presentar una dependencia moderada de las transferencias de la nación, lo cual le permite contar con un margen amplio de autonomía para la financiación de su plan de desarrollo y los respectivos proyectos estratégicos de inversión.

Adicionalmente, la relevancia del sector minero dentro de su economía le permite a la Gobernación contar con una cantidad importante de recursos del SGR: en el bienio 2019 – 2020 recaudó $1,25 billones del Sistema, equivalente al 63% del total del presupuesto ordinario durante el mismo periodo. Lo anterior, le permite a la Entidad Territorial contar con una amplia cantidad de recursos para impulsar la inversión departamental, en especial a través de proyectos de infraestructura que generen impactos de mediano y largo plazo sobre el desarrollo económico y social del departamento.

Para el periodo de gobierno 2020-2023, el Plan de Desarrollo del Departamento “Hagamos grande al Meta” contempla cuatro pilares principales: 1) desarrollo del campo; 2) seguridad; 3) medioambiente y saneamiento básico; y 4) infraestructura y conectividad para la productividad. La inversión estimada para su ejecución es de $2,9 billones.

[23] Los impoconsumos, la sobretasa a la gasolina y el impuesto a vehículos automotores representan, en agregado, el 68% del total del recaudo tributario departamental.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2019, el Departamento constituyó reservas presupuestales por $78.866 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, de las cuales el 10% correspondía a recursos de libre destinación y el 90% recursos de forzosa inversión (3% SGP, 4% regalías y compensaciones y 82% otros recursos de forzosa inversión diferentes al SGP).

Según la información financiera reportada por la Entidad, al cierre de la vigencia se registró la ejecución del 54% y el pago del 47% de dichas reservas, en su mayoría correspondientes a compromisos asumidos en educación, vivienda, transporte, construcción de parques públicos. Por su parte, los rubros con menores niveles de ejecución de reserva corresponden a obras en acueducto y alcantarillado (ejecución del 31%), construcción y mantenimiento de escenarios deportivos (17%), atención y apoyo al adulto mayor (7%), promoción del desarrollo turístico (29%), construcción de espacios públicos (44%). En agregado, las reservas constituidas y no obligadas durante 2020 totalizaron $36.409 millones, evidenciando dificultades en la materialización de los compromisos asumidos por el Departamento.

Para la vigencia 2020 se constituyeron reservas por $82.446 millones (11% de libre destinación y 89% con destinación específica), lo que indica que el rezago presupuestal por este concepto incrementó respecto a 2019. En consecuencia, se espera que durante 2021 la administración central ahonde en esfuerzos para garantizar la ejecución adecuada de las reservas constituidas.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación 2020/2019
De Libre Destinación	**8.485**	**8.966**	6%
De destinación específica	**63.768**	**73.480**	15%
SGP	2.446	8.382	243%
SGP Educación	1.529	4.603	201%
SGP Salud	917	3.779	312%
Recursos de Crédito	12.231	24.434	100%
Otros recursos de destinación específica	49.090	40.664	-17%
TOTAL RESERVAS SIN SGR	**72.253**	**82.446**	**14%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Así mismo, es importante que la Administración Departamental realice el procedimiento legal pertinente para incorporar en su presupuesto de 2021, las cancelaciones correspondientes a las reservas presupuestales no ejecutadas como un recurso del balance, con el objeto de no seguir generando atrasos en la ejecución presupuestal y evitar riesgos con la constitución de pasivos exigibles o vigencias expiradas sin fundamento legal vigente.

3. Provisión del Pasivo Pensional

El Departamento realizó transferencias para aportes con destino al FONPET por $3.603 millones (51% inferiores a las de 2019), que fueron financiados en su totalidad con ICLD. Lo anterior, teniendo en cuenta que desde la vigencia 2014 el Departamento aplica el Modelo de Administración Financiera a que se refiere el parágrafo 8º del artículo 2º de la Ley 549 de 1999 y del Decreto 055 de 2009, permitiendo a la Entidad Territorial la reducción del 83% de los aportes que debe realizar legalmente al mencionado Fondo. Las transferencias al fondo de pensiones también disminuyeron como consecuencia de la caída del recaudo propio, particularmente del impuesto de registro.

Al cierre de 2020 se registraron saldos en patrimonios autónomos, encargos fiduciarios y fondos de pensiones diferentes al FONPET, por $66.623 millones, correspondiente al 20% de estampillas destinadas a tal fin.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El análisis del sector descentralizado se realiza teniendo en cuenta la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR) y a la Contaduría General de la Nación (CGN). En el caso de las cifras presupuestales, se excluye el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

El sector descentralizado obtuvo ingresos distintos al SGR en 2020 por $382.274 millones, equivalentes al 45% de los ingresos del departamento, magnitud que revela la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la Entidad Territorial. El Hospital Departamental de Villavicencio fue la EDS más relevante desde la perspectiva fiscal, toda vez que generó el 41% del total de los ingresos. Las otras dos ESE (Hospital Regional – Granada y Solución Salud) generaron el 27% del recaudo.

Por el contrario, los establecimientos públicos (casa de cultura, institutos y Unidad de Licores) pasaron de un presupuesto total de $261.514 millones en 2019 a $109.187 millones en 2020, equivalente a una reducción del 56% y que se justifica por la reducción de la inversión departamental durante 2020.

La fuente de ingresos difiere significativamente entre las empresas y los establecimientos públicos: el 61% del recaudo de las empresas lo constituyen los ingresos operacionales, 31% las disponibilidades y el 6% transferencias y otros ingresos corrientes. Entre tanto, los establecimientos públicos se financian principalmente por transferencias y otros corrientes (59%), seguido por otros ingresos corrientes (19%), disponibilidades (21%) y rentas de capital (20%).

Por el lado del gasto, los compromisos de la vigencia fueron de $390.715 millones, de los cuales el 59% se destinó a funcionamiento, 21% a gastos operativos y 19% a inversión (en 2019 la inversión representó el 46% de la estructura de gastos del sector descentralizado). El 99% de los gastos de las empresas fueron corrientes (71% funcionamiento y 29% operacionales), mientras que los establecimientos públicos cuentan con un alto grado de gastos de inversión: 72% ($74.419 millones).

Partiendo de lo anterior, el sector descentralizado contabilizó un déficit estimado en $26.167 millones y de este modo completó ocho años consecutivos con un balance en rojo (Tabla 15); no obstante, el déficit de la vigencia fue 76% inferior al registrado en 2019. El resultado fiscal se dio como consecuencia del déficit presentado por el hospital Regional de Granada y de Solución Total[24], que en agregado sumó $19.459 millones. Así mismo, el Instituto de Desarrollo del Meta presentó un resultado deficitario de $47.734 millones que riñe con el resultado superavitario del resto de establecimientos públicos. En este caso, el resultado es atribuible a la adquisición de compromisos sin un respectivo respaldo presupuestal.

Como aspectos positivos destaca el resultado del Hospital de Villavicencio con un superávit de $4.854 millones y que venía presentando déficit promedio anual superior a los $20.000 millones. Así mismo, los institutos de cultura y deporte mejoraron su balance al cierre de vigencia, en especial por la reducción de los gastos de inversión al tratarse 2020 de primer año de gobierno territorial (Tabla 18).

[24] El reporte de ingresos de Solución Salud ($44.492 millones) no coincide con su ejecución presupuestal al cierre de 2020 ($49.637 millones). Bajo el escenario de la ejecución presupuestal, el recaudo efectivo de la vigencia superaría el total de gastos efectuados, revirtiendo el resultado deficitario calculado para efectos de este informe.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
LOTERIA DEL META	2.709	4.831	581	2%
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL META -SOLUCIÓN SALUD-	-491	-3.930	-4.732	7%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO	-25.571	-19.689	4.854	25%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL -GRANADA	-13.266	-17.131	-14.727	9%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-36.619**	**-35.919**	**-14.024**	**43%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CASA DE LA CULTURA JORGE ELIECER GAITAN	-8	77	104	0%
INSTITUTO DE CULTURA Y TURISMO DEL META	-657	-7.742	7.370	4%
INSTITUTO DE DEPORTE Y RECREACIÓN DEL META - INDERMETA	93	-38.890	-23	1%
INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META	-110.833	-51.639	-47.732	5%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA DEL META	21.493	22.405	25.405	6%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE	1.219	2.585	2.047	1%
U.A.E. UNIDAD DE LICORES DEL META	-246	-205	686	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-88.939**	**-73.408**	**-12.143**	**17%**
TOTAL GENERAL	**-125.558**	**-109.326**	**-26.167**	**60%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En 2020 el 10,6% de los ingresos totales de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación, porcentaje significativamente inferior al observado en 2019 (33,1%). Las entidades con mayor dependencia fiscal fueron el Instituto de Deporte y Recreación y la Casa de la Cultura, donde más del 95% de los ingresos totales se originaron en transferencias corrientes de la Administración Central. El Instituto de Desarrollo del Meta también dependen en buena medida de transferencias: 42%.

En relación con el endeudamiento público, solamente el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte reportó pasivos por concepto de deuda pública al cierre de 2020. El saldo de la deuda reportado correspondió al 4,1% del total de ingresos corrientes, es decir alrededor de $528 millones. No obstante, no se encontró registro de calificación de riesgo crediticio vigente. Adicionalmente, llama la atención que el Instituto de Desarrollo del Meta no tenga calificación de riesgo, ya que de acuerdo con el artículo 17 de la ley 819/03 debe contar con ella para administrar excedentes de liquidez.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
LOTERIA DEL META	0,0%	0,0%
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL META -SOLUCIÓN SALUD-	0,2%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO	5,7%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL -GRANADA	12,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**5,9%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CASA DE LA CULTURA JORGE ELIECER GAITAN	98,5%	0,0%
INSTITUTO DE CULTURA Y TURISMO DEL META	15,9%	0,0%
INSTITUTO DE DEPORTE Y RECREACIÓN DEL META - INDERMETA	95,2%	0,0%
INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META	42,1%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA DEL META	3,3%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE	0,0%	4,1%
U.A.E. UNIDAD DE LICORES DEL META	0,0%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**22,3%**	
TOTAL GENERAL	**10,6%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable se observa que cuatro entidades tenían activos líquidos insuficientes para atender sus obligaciones de corto plazo, llamando particularmente la atención el Hospital Departamental de Villavicencio, el Hospital Regional de Granada y el Instituto de Desarrollo del Meta, los cuales presentaron un indicador de liquidez del 0,5 o inferior.

Frente a la fortaleza patrimonial, el Instituto de Desarrollo presenta riesgo patrimonial, pues su razón pasivos totales sobre activos totales es igual a 1. Al respecto, se debe tener en cuenta que sus pasivos ($301.336 millones) representan el 80% del total de pasivos de las EDS ($473.002 millones). Entre tanto, la Lotería del Meta y el Instituto de Deporte presentan debilidad patrimonial, con una relación superior al 0,8.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
LOTERIA DEL META	0,9	0,8	0	-12%	76%
E.S.E. EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL META -SOLUCIÓN SALUD-	0,5	0,1	0	-5%	-16%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE VILLAVICENCIO	3,1	0,3	0	-7%	13%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL -GRANADA	0,0	0,3	6.728	4%	-12%
SUB TOTAL EMPRESAS			**6.728**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CASA DE LA CULTURA JORGE ELIECER GAITAN	4,7	0,0	0	-3%	N.D.
INSTITUTO DE CULTURA Y TURISMO DEL META	9,0	0,0	0	11%	82%
INSTITUTO DE DEPORTE Y RECREACIÓN DEL META - INDERMETA	3,4	0,9	0	-19%	-1436%
INSTITUTO DE DESARROLLO DEL META	0,3	1,0	0	Patrimonio negativo	-5790%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA DEL META	22,7	0,0	0	5%	78%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO Y TRANSPORTE	4,2	0,1	4.978	1%	51%
U.A.E. UNIDAD DE LICORES DEL META	1,0	0,6	0	2%	6%
TOTAL GENERAL			**11.706**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado sumaron $11.706 millones, manteniéndose constante respecto a los registrados en 2019. Pese a lo anterior, se debe tener en cuenta que el Hospital Departamental de Villavicencio y la ESE Solución Salud no reportaron pasivos por demandas judiciales en desde 2018, pese a que en la vigencia 2017 las mismas ascendieron a $93.621 millones.

En cuanto al desempeño fiscal del sector descentralizado, las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. Desde esta perspectiva, el análisis del desempeño fiscal de las EDS departamentales aquí presentado arroja recomendaciones para la Gobernación sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La red pública hospitalaria del Departamento la conforman 3 Empresas Sociales del Estado – ESE de carácter departamental y 12 de carácter municipal; con 13 ESE del nivel 1 de atención y 2 de segundo y tercer nivel. De esta red pública, 3 ESE, incluyendo el Hospital Departamental de Villavicencio y la ESE Solución Salud, adoptaron un Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero que fue viabilizado por el Ministerio de Hacienda y que se encuentra actualmente en ejecución. El resto de los hospitales públicos fueron catalogados por la Superintendencia Nacional de Salud como “Sin Riesgo”.

En agregado, las ESE del orden departamental han presentado un resultado presupuestal deficitario durante las últimas vigencias, el cual totalizó $14.604 millones al 31 de diciembre de 2020. No obstante, el Hospital departamental de Villavicencio, que genera el 41% de los ingresos totales de las EDS, revirtió la tendencia deficitaria de vigencias anteriores y culminó 2020 con un superávit de $4.854 millones.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede determinar que la situación fiscal de los hospitales públicos del Departamento, particularmente Solución Salud y el Hospital Regional de Granada, con déficits de $4.732 millones y $14.727 millones, respectivamente, representa un riesgo para la sostenibilidad fiscal de la gobernación del Meta.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica, el Departamento registró al cierre de 2020 401 procesos en curso, 920 menos que en 2019, con pretensiones que ascendían a $625.372 millones, dos terceras parte de las estimadas en el año anterior. Por monto de pretensiones, la mayor parte correspondió a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (40%), reparación directa (28%), seguidas por otro tipo de acciones (29%) y 1% tanto en acción popular como en ejecutivo contractual.

La cuantía de las pretensiones valoradas representó el 74% de los ingresos efectivamente recaudados durante 2020 (sin incluir SGR). No obstante, el valor reportado no concuerda con la información contable del departamento, en el cual se relacionaron pasivos contingentes por un total de $1,3 billones. En Cualquier caso, el pasivo contingente asociado a procesos judiciales instaurados en contra del Departamento representa un riesgo financiero que demanda de la Administración Departamental generar acciones de verificación, depuración y aprovisionamiento de recursos para el pago de aquellas demandas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	3	1	38.578	556	4%	0%
Acción de Cumplimiento	0	1	0	0	0%	0%
Acción Popular	33	29	1.147	5.221	0%	1%
Acción de Tutela	874	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	41	41	0	42	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	140	91	248.136	251.482	24%	40%
Acción Contractual	23	0	36.505	0	4%	0%
Acción de Reparación Directa	149	147	199.054	176.959	19%	28%
Ejecutivo Contractual	12	12	514.163	5.933	49%	1%
Ejecutivo Singular	8	9	1.690	1.805	0%	0%
Ordinario Laboral	20	23	520	1.246	0%	0%
Otros	18	47	309	182.128	0%	29%
TOTAL	**1321**	**401**	**1.040.102**	**625.372**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Departamento de Meta fue calificado en Crítico-Medio en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 reportó para el Departamento del Meta riesgo alto para el componente de Salud Pública. No obstante,

en atención a la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional durante la vigencia 2020 la entidad no fue objeto de seguimiento y el avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Meta no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 2020, el Departamento recaudó ingresos diferentes del Sistema General de Regalías (SGR) por un total de $841.744 billones, 27% inferior al observado en 2019. La dinámica decreciente se presentó en dos de los tres componentes principales: el recaudo propio y las rentas de capital, mientras que las transferencias incrementaron 5% frente a la vigencia anterior.

El descenso del recaudo tributario (14%) se sustenta en un comportamiento a la baja de la totalidad de los impuestos más relevantes del departamento con excepción de las estampillas, las cuales incrementaron como consecuencia de la finalización del bienio del SGR 2019 – 2020.

Las rentas de capital fueron el rubro de mayor contracción frente a la vigencia anterior, con una disminución superior al 50%. La dinámica se explica por varias razones, entre ellas la disminución de los desembolsos de crédito, de los recursos del balance, los rendimientos financieros y del desahorro Fonpet. Así mismo, la entidad no realizó venta de activos, contrario a lo observado en 2019 cuando se incorporaron $15.545 millones.

Por otro lado, el Departamento contó con recursos del SGR incorporados para el cierre del bienio 2019-2020 por $1,25 billones, equivalente al 63% del presupuesto ordinario del departamento en el mismo periodo.

Respecto a los gastos, al cierre de 2020 totalizaron $680.876 millones sin incluir SGR, equivalente al 75% de la meta presupuestal y 24% menor al ejecutado en 2019. La tendencia a la baja se vio reflejada en los tres componentes de gasto, con reducciones a doble dígito en cada una de ellas.

La contracción del gasto departamental, particularmente la inversión, se justifica debido a dos factores particulares. Por un lado el ciclo político territorial, dado que 2020 fue primer año de periodo de gobierno, el cual históricamente se ha caracterizado por ser un periodo de planeación (Plan de Desarrollo Departamental, Plan Plurianual de Inversiones, etc.) y de moderados niveles de ejecución. Por otra parte, los efectos generados por el Covid-19 también tuvieron implicaciones sobre el nivel de ejecución del presupuesto durante 2020. Por sectores, la inversión departamental presentó tendencias positivas en salud, vías y atención y promoción de desastres, mientras que en educación, agua potable, vivienda y el grupo de otros sectores disminuyó.

Adicionalmente, la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por $1,03 billones[25], de los cuales $923.472 millones fueron gastos de inversión que equivalen al 72% de la inversión total ejecutada con cargo al presupuesto ordinario entre 2019 y 2020. La inversión se destinó en un 81% a financiar proyectos de infraestructura, de los cuales el 37% se orientó a la construcción de nueva infraestructura y el 63% a mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura ya existente.

Como consecuencia de lo anterior, los recaudos efectivos de la vigencia 2019 con recursos diferentes a SGR resultaron superiores en $66.869 millones a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes, superávit correspondiente al 9% del recaudo percibido en la vigencia. Al incorporar a su presupuesto los recursos del balance de vigencias anteriores, el endeudamiento neto y la venta de activos, la Entidad Territorial presentó un balance presupuestal positivo de $160.868 millones, 39% inferior al registrado en 2019.

En cuanto al Sistema General de Regalías, el presupuesto definitivo resultó superior a los compromisos efectuados en $222.849 millones, lo que implica que el nivel de ejecución del departamento fue del 82%.

[25] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

Respecto a las fortalezas fiscales, como aspectos positivos de la vigencia se destaca el cumplimiento de los indicadores de liquidez y solvencia, calificación del riesgo crediticio con pronósticos bajos frente al nivel de riesgo, disponibilidad de liquidez suficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo, y una situación patrimonial adecuada.

Por su parte, generan vulnerabilidades fiscales para la administración departamental el desempeño de algunas entidades del sector descentralizado y los pasivos contingentes. Así mismo, pese a que el exceso en los gastos de funcionamiento por parte de asamblea y contraloría, en el marco de lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, se justifica por la reducción de los ICLD como consecuencia del COVID-19, es indispensable que los órganos de control ajusten sus gastos conforme a su situación fiscal actual del departamento, en especial teniendo en cuenta que para la vigencia 2022 el marco de responsabilidad fiscal volverá a operar bajo las condiciones previas a la pandemia.

Finalmente, es importante tener en cuenta que para el periodo de gobierno 2020-2023, el Plan de Desarrollo del Departamento “Hagamos grande al Meta” contempla cuatro pilares principales: 1) desarrollo del campo; 2) seguridad; 3) medioambiente y saneamiento básico; y 4) infraestructura y conectividad para la productividad. La inversión estimada para su ejecución es de $2,9 billones. Al respecto, es importante que la Entidad revise la capacidad de apalancar dichos proyectos de inversión, en especial teniendo en cuenta las afectaciones fiscales generadas por el Covid-19, así como los mayores requerimientos en inversión social dada la coyuntura actual.

DEPARTAMENTO DEL META

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**741.599**
INGRESOS CORRIENTES	**636.792**
Tributarios	256.279
No Tributarios	9.733
Transferencias	370.779
GASTOS (sin financiación)	**674.730**
GASTOS CORRIENTES	**544.510**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	112.176
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	7.943
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	690
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	418.884
Intereses y Comisiones de la Deuda	4.817
BALANCE CORRIENTE	**92.282**
INGRESOS DE CAPITAL	**104.807**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**130.220**
BALANCE DE CAPITAL	**-25.413**
BALANCE TOTAL	**66.869**
FINANCIACIÓN	**93.999**
Endeudamiento Neto	**14.580**
Desembolsos	20.726
Amortizaciones	6.146
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	79.419
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	841.744
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	680.876
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**160.868**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	78.866
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	42.457
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**36.409**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento de Nariño forma parte de la región pacifico colombiana, en su jurisdicción se cuentan 64 municipios. 230 corregimientos y cinco provincias. Tiene una superficie de 33.268 Km^2 que representa el 2.9% del total Nacional y su densidad poblacional es de 55 habitantes por Km^2. De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2020 la población ascendía a 1.627.589 habitantes, 44% población urbana y 56% población rural. El PIB departamental proyectado para 2020 a precios corrientes se ha estimado en $15.9 billones, creciendo 7.8% con relación a 2019 y representando el 1.5 % del total, mientras que el PIB per cápita departamental ascendió a $9.8 millones, cifra que alcanzó el 45% del promedio Nacional ($21.4millones). El 27% del PIB estuvo determinado por las actividades de servicios sociales, comunales y personales, seguido por el comercio con 21%, actividades económicas 20% y las actividades agropecuarias con el 15%, entre los sectores más representativos.

Por otra parte, la población étnica local ascendía a 439.658 personas distribuidas así: 206.455 indígenas (75 resguardos); 232.847 población negra, mulata o afrocolombiana; 114 raizal; 141 rom[1]; 101 palenquero.

Con base en información del DANE y el Departamento Nacional de Planeación, el coeficiente de Gini[2] en 2019 fue de 0.521 igual al promedio Nacional; el 19.8% de sus habitantes viven en pobreza y el 14 % en pobreza extrema, frente a indicadores Nacionales promedios del 14% y 8%, respectivamente.

En 2020, la relación entre la población económica activa y la población en edad de trabajar (TGP) fue 63% cuatro puntos por encima de la Nacional, la población en edad de trabajar es igual a la Nacional 80%. La tasa de desempleo al cierre de 2019 se ubicó en el 9.2%, por debajo de la media Nacional, este resultado contrasta con el nivel de empleo informal que asciende al 40%, caracterizándose el mercado laboral por un empleo sin calidad y de bajos ingresos monetarios.

En 2019, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la cobertura neta en acueducto fue 72.4% por debajo frente al promedio Nacional (86.4%); alcantarillado 48.6% por debajo frente al promedio Nacional (76.6%); banda ancha alcanzó 5.3% muy por debajo frente al promedio Nacional (13.2%). La cobertura en educación media en 2019 fue del 30%, frente al 43% del promedio Nacional. La cobertura en salud alcanzó el 80% de la población, 1.127.850 afiliados al régimen subsidiado (79.2%); 264.517 al contributivo (18.6%) y 31.881 al de excepción (2.24%).

El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2019 es consecuencia de menores recursos de capital, que en el año registraron un nivel bajo de desahorro FONPET (cayeron 40%). Así mismo, los recursos del balance y otros ingresos de capital contribuyeron con caídas del 12% respectivamente. Por otro lado, los ingresos no tributarios presentaron un dinamismo creciente tanto propiedad como otros no tributarios, y las transferencias aportaron 8% más contribuyendo a que los ingresos totales crecieran 4%. Además, la entidad no tuvo desembolsos producto de la terminación del proceso de Ley 550 de 1999. Los efectos fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal.

[1] Es un pueblo gitano, romaníes, cíngaros o rom son una comunidad o etnia originaria del subcontinente indio, que data de los reinos medios de la India, con rasgos culturales comunes, aunque con enormes diferencias entre sus subgrupos.

[2] Este coeficiente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Mediante la expedición del Decreto N° 1085 del 28 de diciembre de 2017, el departamento adoptó la estructura de la planta de personal del sector central de la administración, de esta manera, la misma al cierre de 2020 contaba a 457 funcionarios, de los cuales el 10% corresponden a nivel directivo; 49% al profesional; 3% al asesor; 10% técnico y 28% al administrativo y operativo y el costo total de la nómina del sector central ascendió a $26.286 millones. El departamento no tiene a su cargo trabajadores oficiales y comprometió recursos por $34.759 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, de los cuales, el 40% se destinaron para atender gastos de funcionamiento y el 60% para cubrir gastos de inversión.

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 359 empleados inscritos en carrera administrativa, 95 de libre nombramiento y remoción, 3 de período

Al cierre 2020 el departamento reportó seis entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA EDITORA DE NARIÑO --	E.I.C.E.	IMPRENTAS
LOTERIA DE NARIÑO	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE NARIÑO	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CENTRO DE HABILITACIÓN DEL NIÑO -CEHANI-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
UNIVERSIDAD DE NARIÑO	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante la vigencia 2020, el departamento contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por $1.2 billones, mostrando una ejecución del 99.2% (incluye recaudo efectivo $1.093.463 millones y recaudo sin situación de fondos por $188.959 millones) y un crecimiento del 0.1% en términos reales[3] respecto a 2019. El 85% de los ingresos provino de recaudos del año y 15% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores. La composición tuvo cambios, pues los ingresos tributarios y no tributarios perdieron 5 puntos porcentuales de su participación en el total al caer 22%.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	294.166	234.431	-22%	23%	18%
Transferencias	743.010	797.598	6%	59%	62%
Ingresos de capital	226.043	250.393	9%	18%	20%
Recursos del Balance	143.716	186.779	28%	11%	15%
Otros[1]	82.327	63.614	-24%	7%	5%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.263.220**	**1.282.422**	**0%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[3] Corresponde a la variación nominal menos la inflación de 2019.

El comportamiento de los ingresos de la vigencia 2020 es reflejo de la notable caída del recaudo de los recursos propios. Así mismo, otros ingresos de capital contribuyeron con caídas del 24% especialmente desahorro FONPET el cual no tuvo registro alguno, diferente mientras en la vigencia anterior aportó $23.848 millones. Las transferencias crecieron 6%. Además, la entidad no tuvo desembolsos producto de la terminación del proceso de Ley 550 de 1999.

Los ingresos no tributarios cayeron 28% en términos reales, reflejo del menor recaudo en ingresos de la propiedad tasas, derechos, multas y sanciones, principalmente participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores y alcoholes y derechos de explotación de juegos de suerte y azar, otros no tributarios que cayeron 42%.

Los ingresos por transferencias crecieron 6% y componen el 62% del total de los ingresos, incremento que se atribuyó al crecimiento de las transferencias para funcionamiento del 53%. El bajo dinamismo en las transferencias para inversión del 4% fue producto de caídas del 45% sector salud (S. G. P. Salud - Prestación de Servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda) y 14% agua potable y saneamiento básico, el sector educación creció 5% (prestación de servicios).

Los ingresos tributarios cayeron 19% real, situación presentada por la caída en todos los impuestos principalmente impuestos al consumo, que representan el 69% del total de ingresos tributarios, y más específicamente impuestos de licores y cigarrillos, que cayeron 36% y 16% respectivamente, Los impuestos de registro y anotación y vehículos cayeron 19% y 11% en términos reales, y en conjunto aportaron el 18% del total; la sobretasa a la gasolina y las estampillas también cayeron. Por otro lado, contribución sobre contratos de obras públicas no tuvo un mayor dinamismo, escasamente alcanzaron $1.275 millones. La variación negativa en el recaudo de los ingresos tributarios se explica principalmente por la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica como consecuencia de medidas de aislamiento en la población ocasionando disminución de consumo en los hogares por menores ingresos.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	153.095	122.838	-21%	71%	69%
Cerveza	56.278	48.955	-14%	26%	28%
Licores	42.121	27.433	-36%	19%	15%
Cigarrillos y tabaco	54.696	46.450	-16%	25%	26%
Registro y anotación	18.342	15.159	-19%	8%	9%
Vehículos automotores	17.211	15.508	-11%	8%	9%
Estampillas	15.116	12.954	-16%	7%	7%
Sobretasa a la gasolina	8.893	8.419	-7%	4%	5%
Otros impuestos	3.532	2.309	-36%	2%	1%
TOTAL	**216.188**	**177.188**	**-19%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 evidenció una desaceleración en el crecimiento de los ingresos tributarios y principalmente de los impoconsumos. Por otra parte, la notable importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de ingresos (15%) hace necesario que la administración territorial evalúe sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión.

El presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a $311.186 millones[4], de los cuales 57% correspondió a Fondo de Desarrollo Regional; 22% a Fondo de Ciencia y Tecnología e innovación, 19% a Fondo de Compensación Regional y 2% a Recursos para la paz.

[4] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto departamental de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD; fueron debidamente reportados y diligenciados por el departamento en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 24% del recaudo de ingresos totales de la vigencia y el 40% de las transferencias de la Nación.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las regalías, de tal forma que las primeras representaron 4.5 veces el recaudo de ingresos propios, y las regalías incorporadas en el bienio 2019-2020 equivalieron a 2 veces el recaudo propio.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	311.186	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.538	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	32	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	67.355	22%
Fondo de Desarrollo Regional	177.358	57%
Recursos para la Paz	6.843	2%
Fondo de Compensación Regional	58.060	19%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**311.186**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020, los compromisos de gasto del departamento con recursos diferentes al SGR ascendieron a $1.06 billones y representaron una ejecución del 83% de lo presupuestado. Dentro del total de compromisos, los gastos de inversión mantuvieron la mayor participación (88%), crecieron 2% y no alcanzaron a contrarrestar las caídas de los otros grandes rubros, que explican el descenso del 1% en el total de los gastos. Ahora, la entidad territorial presenta un rezago presupuestal[5] de $103.005 millones, compuesto 91% por inversión y 9% por funcionamiento, que constituyen 9% de los gastos totales.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	151.881	123.387	-20%	14%	12%
Inversión	900.574	934.612	2%	85%	88%
Servicio de la deuda	4.476	0	-100%	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.056.932**	**1.057.999**	**-1%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020, el comportamiento de los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en los sectores de salud y educación financiados con SGP y rentas cedidas, fue consecuencia de menores transferencias (Mesadas pensionales cayeron 58%, Fondo Nacional de Pensiones de Territoriales, costos y gastos asociados a la operación y otros gastos de funcionamiento). El mayor

[5] El rezago presupuestal está compuesto por las reservas presupuestales (compromisos que no se obligan) más las cuentas por pagar (obligaciones que no se pagan) de la vigencia en la que se comprometieron o se obligaron en las entidades del presupuesto.

componente de los gastos de funcionamiento fueron las transferencias (60%) seguido de los gastos de personal (23%), gastos generales (8%) y costos y gastos asociados a la operación (8%).

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	21.285	25.702	19%	16%	23%
Gastos generales	10.195	9.193	-11%	7%	8%
Transferencias	95.199	66.361	-31%	70%	60%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	9.903	8.587	-15%	7%	8%
Otros gastos de funcionamiento	173	236	36%	0%	0%
TOTAL	**136.754**	**110.078**	**-21%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación real del 2% con relación a 2019, 75% se realizaron en educación; 13% en salud; 6% otros sectores; 5% vías y agua potable y 1% vivienda y déficit fiscal de vigencias anteriores.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

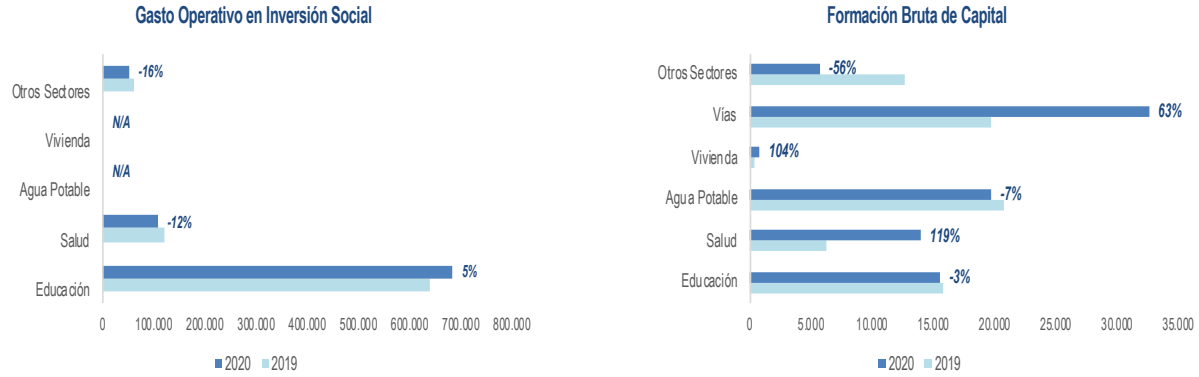
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	653.535	699.004	5%	73%	75%
Salud	126.618	121.326	-6%	14%	13%
Agua Potable	20.738	19.679	-7%	2%	2%
Vivienda	369	765	104%	0%	0%
Vías	19.653	32.561	63%	2%	3%
Otros Sectores	72.472	56.856	-23%	8%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	7.190	4.421	-39%	1%	0%
TOTAL	**900.574**	**934.612**	**2%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de inversión refleja el crecimiento del 15% en la formación bruta de capital (construcción, reparación, mantenimiento, pre-inversión, otros), y del1% en los gastos operativos en inversión social mientras el déficit fiscal de vigencias anteriores cayó 39%.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión con recursos diferentes al SGR dan pie para recomendar que la entidad territorial diseñe estrategias dinámicas con el fin de implementar continuos proyectos de inversión que generen mejor bienestar económico para el departamento.

En la vigencia 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a $256.310 millones de los cuales el 100% fue dirigido a proyectos de inversión.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	256.310	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**256.310**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El valor de los gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

3. Deuda Pública

El departamento no sirvió deuda pública en 2020. Al igual que en vigencias anteriores, no reportó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.

El acuerdo de reestructuración de pasivos (ARP) se terminó el día 8 de febrero de 2019 mediante acta suscrita entre el departamento de Nariño y sus acreedores con base en la Ley 550 de 1999, cumpliendo a todos los compromisos acordados en materia de asignación de rentas, provisión de los fondos constituidos en el encargo fiduciario y límites de gasto y de disciplina fiscal. Al final de la vigencia, Nariño no tenía deuda pública.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 resultaron superiores a los compromisos de gasto en $37.644 millones; la caída con relación al año anterior se explica porque en 2020, no se incorporaron recursos por concepto del FONPET que en la vigencia anterior ascendieron $23.848 millones. Además, la Formación Bruta de Capital se incrementó 10% principalmente el sector de vías. Al incorporar los recursos del balance se obtuvo un superávit presupuestal por $224.423 millones, cifra 9% superior al la de 2019 y que representó el 22% de los ingresos corrientes.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	67.264	66.529
Resultado balance de capital	-264	-28.886
Déficit o superávit fiscal	**67.000**	**37.644**
Financiamiento	**139.287**	**186.779**
Endeudamiento neto	-4.429	0
Recursos del balance	143.716	186.779
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**206.287**	**224.423**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $54.876 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por el departamento en la vigencia.

Tabla 10
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	311.186
Total compromisos SGR	256.310
RESULTADO SGR	**54.876**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	82%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

Como se aprecia en la tabla el porcentaje compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales ascendió a 82% en 2020; cifra que confirma la evolución institucional positiva del SGR en materia de contratación y ejecución de proyectos de inversión departamental.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[6]

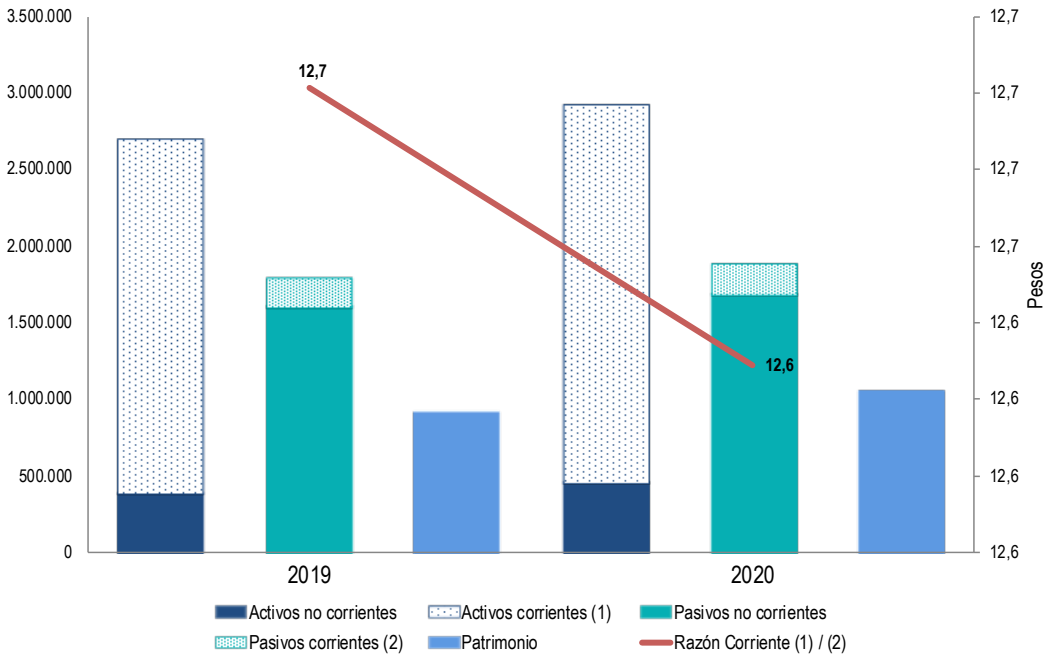
La información financiera del Departamento con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $2.9 billones, 7% superiores a los de 2019. El 49% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET por $1.6 billones), el 29% por cuentas por cobrar, 11% efectivo y equivalentes al efectivo, 8% bienes de uso y beneficio público y por propiedad, 2% planta y equipo.

El activo del departamento de Nariño se incrementó $222.634 millones. Los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, presentaron un saldo de $2.5 billones. Este monto mostró una variación del 5% y representó el 85% del total de los activos al finalizar 2020.

Los pasivos totales sumaron $1.9 billones y crecieron 4% en términos reales frente a 2019. El 91% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados, 4% por cuentas por pagar, 4% por otros pasivos y 1% a provisiones. Del pasivo total el 10% fue clasificado como corriente y 90% como no corriente. En su comportamiento se hicieron ajustes en la cuenta de beneficios a empleados posempleo, en la que se resalta mayores valores adeudados por concepto de cuotas partes por pagar y cuotas partes.

De conformidad con lo explicado anteriormente, el patrimonio del departamento de Nariño tuvo un impacto significativo.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 $12.6 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, prácticamente igual que en 2019. La razón calculada indicaría, en principio, que el

[6] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año ($194.883 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($2.4 billones).

Así mismo, la clasificación del pasivo entre corto y largo plazo, señala que las obligaciones corrientes a pagar en un plazo no superior a un año representan en el departamento de Nariño 10% del total del pasivo. Este valor es igual al observado en 2019.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[7] se estimó en $100.105 millones, los cuales en su mayor parte corresponderían a cuotas partes de pensiones por pagar por $35.213 millones. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo[8]

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por $351.406 millones, de los cuales el 98% se encontraban en bancos y 2% en encargos fiduciarios e inversiones temporales. El 62% estaba representado por recursos de libre destinación; 38% por recursos con destinación específica; 11% del total eran recursos del Sistema General de participaciones.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**219.397**	**68.618**	**150.779**
De destinación específica	**132.010**	**51.039**	**80.971**
SGP	38.128	22.647	15.481
SGP Educación	26.260	21.398	4.863
SGP Salud	10.411	1.249	9.162
SGP Agua potable	1.456	0	1.456
Recursos del crédito	90	0	90
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	93.793	28.392	65.401
TOTAL	**351.406**	**119.657**	**231.750**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las exigibilidades sumaban $119.657 millones, de las cuales el 62% correspondían a reservas presupuestales; 24% a cuentas por pagar; 4% a recursos de terceros; 10% a cheques no cobrados. El 43% de las exigibilidades correspondieron a recursos con destinación específica; 57% a ingresos corrientes de libre destinación y 19% a recursos del Sistema General de Participaciones.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el departamento contabilizó un excedente neto de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $231.750 millones, representan 103% del superávit presupuestal registrado en la vigencia, aspecto que sugiere fortalezas en los procesos presupuestales y de tesorería del departamento. A nivel agregado, el excedente calculado resultó equivalente al 18% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia.

[7] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

[8] El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[9] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2021[10].
- Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras[11] .

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0%.

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, confirmándose la instancia autónoma de endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 0% y 50%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2021, se generó superávit primario por $224.423 millones, cifra que representó 45 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses y de capital y el 20% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

[9] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[10] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[11] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	426.466	200.942
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	426.466	200.942
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	103.883	101.478
3. Gastos recurrentes		29.951
4. Ahorro operacional (1-2-3)	322.583	69.512
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	100.105
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		100.105
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	50%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el departamento de Nariño se clasificó en categoría primera[12] y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 58%, tres puntos porcentuales superior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020[13], los tres puntos adicionales al límite están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 19% por los efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, no superaron el 3% real.

Debido a que los gastos de funcionamiento, financiados con ICLD, contario al deber ser de mantenerse en términos constantes por los efectos previsibles de la pandemia, cayeron 26% real frente a 2019, en tanto que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 19% real.

[12] Decreto 432 del 2 de septiembre de 2020.
[13] ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020)

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	170.371	140.617	-19%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	108.271	81.855	-26%
3. Relación GF/ICLD	64%	58%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	55%	55%	
5. Diferencia	**9%**	**3%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La ejecución presupuestal de la Sección Asamblea registró compromisos por $5.653 millones, de los cuales $2.556 millones correspondieron a la remuneración de los Diputados, valor que estuvo por debajo en el límite dispuesto por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, medido con base en la categoría del departamento; así mismo, $1.227 millones correspondieron al componente de gastos diferentes a la remuneración, que estuvo dentro del límite establecido en el artículo 8 de la ley 617 de 2000, y los restantes $1.870 millones al concepto de prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social de los Diputados.

Tabla 14
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**5.366**	**5.653**
Remuneración diputados	2.392	2.556
Gastos diferentes a la remuneración	1.318	1.227
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.656	1.870
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.411	2.556
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.447	1.534
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.772	1.879
Diferencia remuneración diputados	**-19**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-128**	**-307**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con relación a las transferencias a la contraloría departamental, con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2020, se observa que incumplió con lo predeterminado por la ley, excepcionado por el Decreto 678 de 2020.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.551	4.990
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	5.304	4.603
3. Diferencia	**-754**	**387**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hace a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoria General de la Nación en el caso de las Contralorías y de la Contraloría General de La República en el caso de las Asambleas.

6. Aportes al Fonpet.

Según la ejecución presupuestal, el departamento en la vigencia fiscal de 2020 comprometió recursos al FONPET por valor de $17.580 millones frente a una exigencia legal de $14.969 millones. De los recursos transferidos, $12.357 millones correspondieron al 10% del recaudo de los ingresos corrientes de libre destinación y $2.611 millones al 20% del recaudo del impuesto de registro y anotación.

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	18.566	17.580
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	21.149	14.969
2.1. 10% de ICLD	17.517	12.357
2.2. 20% de registro	3.632	2.611
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-2.583**	**2.611**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Según la información reportada por la entidad territorial, se observa una situación financiera que demanda acciones para contrarrestar el impacto de la pandemia ocasionada por el Covid - 19 dado el bajo dinamismo en los principales ingresos tributarios, y así mismo mantener el control en los gastos, con el fin de generar el espacio fiscal suficiente para mantener el cubrimiento de pasivos y la realización de proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.

El resultado presupuestal arroja situaciones que deben ser evaluadas y tomar las acciones del caso, entre ellos, el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia con el ánimo de minimizar el rezago presupuestal ($103.005 millones). Para la vigencia 2020 se comprometió el 99.2% del presupuesto definitivo; sin embargo, al cierre de la vigencia se constituyeron reservas presupuestales que representan cerca del 5% del total del gasto comprometido. De igual forma, la incorporación de recursos del balance por $186.779 millones provenientes en su mayoría del superávit de vigencias anteriores y el resultado presupuestal superavitario por $224.423 millones, evidencian la necesidad de revisar la planeación en la ejecución de los recursos.

Persisten eventuales vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento, las cuotas partes pensionales adeudadas y la situación financiera de las entidades descentralizadas dedicadas a las actividades del sector salud que vienen generando desequilibrios fiscales de forma recurrente, factores que atentan contra la estabilidad de las finanzas del departamento.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la Nación y de las regalías, de tal forma que las primeras representaron 4.5 veces el recaudo de ingresos propios, y las regalías incorporadas en el bienio 2019-2020 2 veces del recaudo propio.

Es muy importante diseñar estrategias que permitan un mejoramiento en la inversión que solo crecieron 2%. Así mismo, fortalecer los ingresos propios estimulados por un mayor esfuerzo fiscal.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El departamento constituyó reservas presupuestales por $55.251 millones, ejecutándose el 61%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal. De la siguiente tabla se infiere que la entidad presentó un rezago debiéndose cancelar $21.663 millones.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	89.677	55.251
(-) Ejecutadas por funcionamiento	6.557	2.531
(-) Ejecutadas por inversión	51.590	31.056
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**31.530**	**21.663**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según el Modelo de Administración Financiera (MAF) y teniendo en cuenta el marco jurídico de la Ley 549 de 1999 el departamento tuvo una reducción del 13%. A su vez la entidad territorial al cierre de la vigencia cubrió el 67.9% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET). Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET.

4. Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999)

El acuerdo de reestructuración de pasivos (ARP) se terminó el día 8 de febrero de 2019 mediante acta de terminación suscrita entre el departamento de Nariño y sus acreedores con base en la Ley 550 de 1999, cumpliendo el cronograma de pagos y todos los compromisos acordados en materia de asignación de rentas, provisión de los fondos constituidos en el encargo fiduciario y límites de gasto y de disciplina fiscal.

5. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)[14] son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[15].

En 2020, las entidades descentralizadas del departamento registraron ingresos distintos al SGR por $509.058 millones, equivalentes al 40% de los ingresos del departamento, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial. La inversión de estas entidades adicionó 9.2% a la realizada por la Administración Central[16].

[14] El inventario de entidades fue depurado directamente con la Secretaría de Hacienda Departamental.
[15] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.
[16] Sin SGR.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de $24.330 millones, continuando con la tendencia de los últimos años. Todas las entidades descentralizadas presentaron déficits a excepción de la Universidad de Nariño reportando Superávit de $11.976 millones. A nivel agregado, no se encontró una correlación entre tamaño de la entidad descentralizada por nivel de ingresos y resultado fiscal.

Así, desde la perspectiva del resultado fiscal, tanto los Establecimientos públicos (Excepto la Universidad de Nariño) como las empresas representan riesgos significativos para la Gobernación, con un 63% de dependencia de las transferencias.

En dos entidades el déficit fiscal tiene una tendencia recurrente. E.S.E Hospital Departamental de Nariño y Centro de Habilitación del Niño (CEHANI) que constituyen una alerta para la entidad. Por otra parte, los ingresos totales son el 49% de los ingresos corrientes de la administración central, lo que refleja a todas luces la importancia que tiene el sector descentralizado para la entidad territorial.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA EDITORA DE NARIÑO --	366	0	-42	0%
LOTERIA DE NARIÑO	-271	53	-82	0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE NARIÑO	-16.260	-13.507	-16.426	13%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-16.164**	**-13.455**	**-16.550**	**14%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CENTRO DE HABILITACIÓN DEL NIÑO -CEHANI-	-14.640	-9.115	-1.688	2%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO	9.191	13.299	-18.068	15%
UNIVERSIDAD DE NARIÑO	2.564	7.290	11.976	19%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-2.885**	**11.473**	**-7.780**	**36%**
TOTAL GENERAL	**-19.049**	**-1.981**	**-24.330**	**49%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las EDS reportadas cerraron 2020 con déficit fiscal de $24.330 millones, determinado por los desequilibrios generados en las entidades dedicadas al sector salud, es importante destacar la recurrencia de esta situación en el Centro de Habilitación del Niño, Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN) y la E.S.E Hospital Departamental de Nariño, que muestran estos resultados desde el 2014 sin que se adopten e implementen los correctivos para canalizar las finanzas de esas entidades hacia el equilibrio. Además, en 2020 el Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN) sumó $18.068 millones incrementando aún más el déficit.

De acuerdo con la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración departamental sobre sus ingresos disminuyó con respecto a la anterior vigencia, al pasar de 32.1% a 31.5% en 2020. Las que presentaron mayor dependencia de las transferencias fueron la Universidad de Nariño y el Instituto departamental de Salud de Nariño. Es preciso mencionar que no se cuenta con información complementaria que permita determinar si existe o no deuda al igual que la calificación de riesgo.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
EMPRESA EDITORA DE NARIÑO –	0,0%	0,0%
LOTERIA DE NARIÑO	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE NARIÑO	4,8%	1,1%
SUB TOTAL EMPRESAS	**4,7%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CENTRO DE HABILITACIÓN DEL NIÑO -CEHANI-	0,3%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO	23,5%	0,0%
UNIVERSIDAD DE NARIÑO	59,8%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**41,8%**	
TOTAL GENERAL	**31,5%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La siguiente tabla presenta indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales), los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, rendimientos sobre patrimonio (ROE)[17] al igual que el margen EBIDTA[18].

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA EDITORA DE NARIÑO –	0,3	0,9	0	-287%	-34%
LOTERIA DE NARIÑO	0,0	0,2	0	0%	N.D.
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE NARIÑO	0,4	0,2	0	4%	-3%
SUB TOTAL EMPRESAS			**0**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CENTRO DE HABILITACIÓN DEL NIÑO -CEHANI-	0,7	0,2	0	-6%	-12%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO	7,7	0,6	33.205	-17%	76%
UNIVERSIDAD DE NARIÑO	1,8	0,6	1.037	8%	-172%
TOTAL GENERAL			**34.243**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $1.8 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, pero los resultados entre entidades mostraron alta variabilidad. La mayoría de los hospitales presentaron problemas de liquidez al cierre de 2019.

Frente a la fortaleza patrimonial, todas las EDS exhibieron patrimonio positivo.

[17] El Rendimiento sobre el patrimonio (ROE), calculado como la relación entre la utilidad neta y el patrimonio. Esta relación permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad), identificar riesgos de solvencia de las E.I.C.E y/o S.E.M (Artículo 14 de la Ley 617 de 2000) y dar señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

[18] El Margen EBITDA (calculado como la relación entre utilidad operacional e ingresos operacionales). Este indicador permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad operativa. Dicha relación solo se exhibiría para las entidades descentralizadas que operan bajo condiciones de mercado (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Empresas de Servicios Públicos).

En las entidades descentralizadas llama la atención el monto de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra, los cuales recaen sobre el Instituto Departamental de Salud de Nariño $33.205 millones y la Universidad de Nariño $1.037 millones. Este pasivo contingente es equivalente al 7% de los ingresos totales recaudados obtenidos por estas entidades en 2020.

Al cierre 2020 los indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento sobre el patrimonio (ROE)[19] fueron positivos en la E.S.E Hospital Departamental de Nariño (4%) y Universidad de Nariño (9%); por el contrario, la Empresa Editorial de Nariño y el Instituto Departamental de Salud presentaron y el Centro de Habilitación del Niño (CEHANI) presentaron porcentajes negativos. Esto significa que la rentabilidad financiera no estuvo acorde a partir de las inversiones realizadas con recursos propios, es decir, los beneficios (ganancias) obtenidos no fueron los esperados.

El índice Ebitda[20] arroja resultados positivos solamente en el Instituto Departamental de Salud de Nariño (IDSN), o sea el 20% de entidades descentralizadas. Esto significa que la mayoría de las entidades no tienen una fortaleza operativa, es decir, no obtuvieron beneficios operativos antes de restar los gastos financieros (amortizaciones y depreciaciones, intereses de deuda e impuestos) y por tanto no permiten realizar un análisis objetivo sobre la capacidad productiva de las entidades.

La situación reportada en 2020 del Instituto Departamental de Salud, la ESE Hospital Departamental, el Centro de Habilitación del Niño, la Empresa Editora de Nariño y la Universidad de Nariño en sus resultados fiscales, continúa poniendo en riesgo no solo la prestación de los servicios, sino también la capacidad financiera del Departamento.
Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

6. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría Jurídica del departamento los créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, ascienden a una cuantía aproximada de $111.395 millones (11% de ingresos corrientes) en 431 procesos. El 93% de los procesos proceden de la jurisdicción contenciosa administrativa, 5% de la laboral y 2% de la constitucional.

Como se ha venido alertando en vigencias anteriores, los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2020, por lo anterior, la administración departamental debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda.

[19] Ibid 19
[20] Ibid 20

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	4	4	409	409	0%	0%
Acción Popular	13	7	2.588	0	2%	0%
Acción de Simple Nulidad	7	6	0	38	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	294	272	26.697	24.800	23%	22%
Acción Contractual	18	15	11.675	12.913	10%	12%
Acción de Reparación Directa	105	95	71.510	68.466	61%	61%
Acción de Lesividad	2	2	62	62	0%	0%
Ejecutivo Singular	3	9	321	3.564	0%	3%
Ordinario Laboral	28	18	3.655	1.085	3%	1%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	3	0	58	0%	0%
Otros	8	0	717	0	1%	0%
TOTAL	482	431	117.634	111.395	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

7. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de $31.248 millones, que no obstante mostró una disminución del 35,81% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido creciente.

Frente al riesgo de las ESE, tiene 10 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 5 estaban en riesgo alto, 2 en riesgo medio, 51 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

8. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional el oficio con radicado No 1-2019-076862 en el cual indica que el Departamento de Nariño presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, en especial casos asociados al Sector Educación. De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Departamento y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva.

Sector Salud.

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento de Nariño riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual, no fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de la gestión en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Nariño ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $10.361 millones por concepto de deuda, aportó el 100% de lo adeudado con las fuentes de financiación disponibles, por tal razón no fue objeto de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- El comportamiento de los ingresos de la vigencia 2020 es consecuencia de menores recursos propios que en el año registraron niveles bajos debido al impacto del Covid- 19. Así mismo, otros ingresos de capital contribuyeron con caídas del 24% especialmente desahorro FONPET el cual no tuvo registro alguno, diferente a la vigencia anterior que fue de $23.848 millones. Las transferencias aportaron 6% contribuyendo a que los ingresos totales se mantuvieran. Además, la entidad no tuvo desembolsos producto de la terminación del proceso de Ley 550 de 1999. además, la entidad no tuvo desembolsos producto de la terminación del proceso de Ley 550 de 1999.

- La variación negativa en el recaudo de los ingresos tributarios se explica por caídas en los impuestos. Descenso que obedece principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica como consecuencia de medidas de aislamiento en la población ocasionando disminución de consumo en los hogares por menores ingresos.

- Los efectos fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario.

- Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la nación y de las regalías, de tal forma que las primeras representaron 4.5 veces el recaudo de ingresos propios, y las regalías incorporadas en el bienio 2018-2019 2 veces su recaudo, hacen necesario que la administración departamental continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios.

- El cierre de tesorería de las últimas dos vigencias fiscales muestra excedentes sustantivos en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación, $150.779 millones en 2020 y $131.883 millones en 2019, cifras equivalentes al 85% y 73% del recaudo respectivo en cada anualidad. Recursos que deben ser dirigidos al financiamiento de inversiones que generen crecimiento económico, diversifiquen la base productiva de la región y, reduzcan los niveles de pobreza e inequidad presentes en el departamento.

- El pasivo contingente estimado por demandas judiciales (11% de los ingresos corrientes), constituyó un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas. Como recomendación, se hace reiterativo continuar avanzando en la depuración de sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas, cuyos resultados preliminares se apartaron de lo establecido en la leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, donde se prevé que dichas entidades deben ser financieramente autosuficientes y no generar déficit fiscales.

- Se reitera al Departamento la recomendación de informes anteriores en el sentido de profundizar en el análisis de la situación financiera y jurídica de las entidades descentralizadas dedicadas a las actividades del sector salud que están generando déficit fiscal recurrente.

- El Covid-19 ha generado un fuerte impacto económico en términos de desempleo, disminución de salarios y aumento en los índices de pobreza. Esto representa un reto fundamental para la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, dado que la necesidad de recursos para proteger o reactivar a los sectores afectados amenaza con desequilibrar las finanzas públicas. En el marco de este escenario, las entidades territoriales están enfrentando los impactos sociales y económicos que representa el confinamiento de la población, lo cual implica que el nivel subnacional tenga que realizar gasto público de manera importante para poder ayudar a reactivar la economía. Por lo anterior, es fundamental que la política y gestión fiscal logre que la pérdida total de actividad económica y deterioro fiscal sea mínima y que pueda retomarse en corto tiempo el crecimiento económico y la vuelta a la sostenibilidad fiscal

DEPARTAMENTO DE NARIÑO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.095.643**
INGRESOS CORRIENTES	**1.032.029**
Tributarios	177.188
No Tributarios	57.243
Transferencias	797.598
GASTOS (sin financiación)	**1.057.999**
GASTOS CORRIENTES	**965.499**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	110.078
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	13.309
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	842.112
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**66.529**
INGRESOS DE CAPITAL	**63.614**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**92.500**
BALANCE DE CAPITAL	**-28.886**
BALANCE TOTAL	**37.644**
FINANCIACIÓN	**186.779**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	186.779
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.282.422
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.057.999
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**224.423**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	55.251
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	33.587
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**21.663**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento de Norte de Santander forma parte de la región centro oriente colombiana, en su jurisdicción se cuentan 40 municipios. Tiene una superficie de 21.658 Km2 que representa el 1.9% del total nacional y su densidad poblacional es de 75 habitantes por km2. De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2020 su población ascendía a 1.620.318 habitantes, de los cuales, el 79% se ubicaban en zona urbana y el 21% en zona rural. El PIB departamental proyectado para 2018 en precios corrientes se ha estimado en $16.3 billones, creciendo 6% con relación a 2018 y representando el 1.5% del total, mientras que el PIB per cápita departamental ascendió a $10.4 millones frente a $21.5 millones del per cápita nacional. El 24% del PIB estuvo determinado por la administración pública, seguido por el comercio con 19%, la construcción con 10% y las actividades agropecuarias con el 10%, entre los sectores más representativos.

Con base en el informe de "Pobreza Monetaria en Colombia" del DANE, los resultados para 2020 reflejan que el 56% de sus habitantes viven en pobreza monetaria y el 22 % en pobreza monetaria extrema, frente a indicadores nacionales promedios del 43% y 15%, respectivamente. Cifras que evidencian el impacto de la pandemia del COVID-19, al incrementarse en 6.1 y 4.4 puntos porcentuales la pobreza monetaria extrema y la pobreza monetaria, respectivamente, con relación a lo registrado en 2019.

La tasa de desempleo al cierre de 2020 se ubicó en el 21.0%, presentando un aumento de 6.4 puntos porcentuales respecto al 2019 y estuvo 5.2 puntos porcentuales por encima de la media nacional (15.8%), siendo el tercer departamento con mayor índice de desempleo en el país.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura neta en educación en 2019 fue del 92.2%, frente al 92.4% del promedio nacional. La cobertura de aseguramiento en salud en 2019, según el Ministerio de Salud y Protección Social, alcanzó a 1.476.799 afiliados, de los cuales, el 69% fueron del régimen subsidiado; 29% del contributivo y 2% al de excepción. La cobertura del régimen subsidiado fue del 97.6% frente al 98.9% del promedio nacional.

Según el Censo 2018, las coberturas de acueducto, alcantarillado y de energía eléctrica rural registraron niveles del 83.2%, 79.3% y 81,3%, respetivamente, frente a promedios nacionales del 86.4%, 76.6$ y 86,8%. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda fueron del 11.3% y 32,9%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 9.8% y 26.8%.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de endeudamiento, de gasto y de disciplina fiscal, tanto del sector central de la administración como de los órganos de control.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta al cierre de 2020 ascendía a 453 cargos[1], de los cuales, 352 eran del sector central de la administración y 101 de los órganos de control, distribuidos de la siguiente manera: 55 correspondían al nivel directivo (12%); 21 al asesor (5%); 181 al profesional (40%); 63 al técnico (14%) y 133 al asistencia (29%). El Departamento no tiene a su cargo trabajadores oficiales y comprometió recursos por $2.880 millones en órdenes de prestación de servicios para atender gastos de funcionamiento en el sector central.[2].

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 328 empleados inscritos en carrera administrativa (72%), 89 de libre nombramiento y remoción (20%), 18 de periodo (4%) y 18 de planta temporal (4%).

[1] Según la información reportada por el Departamento a la Contraloría General de la República.
[2] No se reportaron órdenes de prestación de servicios en sectores de inversión.

Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representaron el 70% del costo total del nivel central y de los órganos de control, mientras que el 10% y 20%, correspondió a los pagos de nómina del nivel técnico y del nivel asistencial, respectivamente.

El departamento al cierre de 2020 reportó dieciocho entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, entre ellas 1 empresa industrial y comercial del estado, 4 establecimientos públicos, 3 instituciones de educación superior y 10 empresas sociales del estado, tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
LOTERIA DE CÚCUTA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Contraloría General de la República (CGR)

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante el 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) presentaron una disminución en términos reales del 9% y se ejecutó el 90% de lo presupuestado para la vigencia; 60% fueron por transferencias; 23% ingresos tributarios; 15% recursos de capital y 3% ingresos no tributarios. Al excluir los recursos del balance, los desembolsos de crédito y la venta de activos, los ingresos totales generados en la vigencia ascendieron a $890.399 millones y representaron el 82% del total.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	276.116	251.878	-10%	26%	26%
Transferencias	608.411	583.635	-6%	57%	60%
Ingresos de capital	176.709	144.780	-19%	17%	15%
Desembolsos del crédito	39.636	0	-100%	4%	0%
Recursos del Balance	68.819	89.895	29%	6%	9%
Otros[1]	68.254	54.885	-21%	6%	6%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.061.236**	**980.293**	**-9%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos por transferencias disminuyeron 6%, atribuible fundamentalmente al comportamiento negativo de Otras transferencias de la Nación y del SGP del sector salud, que cayeron 49% y 48%, respectivamente. Las del SGP del sector educación aumentaron cuatro puntos por encima de la inflación. En su conjunto, las transferencias ganaron tres puntos porcentuales dentro de la composición de los ingresos totales.

Los recursos de capital disminuyeron en términos reales 19%, como consecuencia del menor desahorro de recursos del FONPET y la no disposición de recursos de crédito. Su participación en el agregado se redujo en dos puntos con relación a 2019.

Los ingresos no tributarios crecieron 87% en términos reales, reflejo del mayor recaudo de las tasas y derechos y de las multas y sanciones que se incrementaron 22% y 102%, respectivamente.

Los ingresos tributarios cayeron 16% en términos reales, variación explicada por los efectos de la pandemia del COVID 19 sobre el nivel de actividad económica, reflejada en los impuestos al consumo que en su conjunto disminuyeron 22%; el menor movimiento de transacciones inmobiliarias que impactó negativamente el impuesto de registro y anotación y la disminución en la contratación pública, que se tradujo en caídas de 20% y 23% en el recaudo de estampillas y de contribución de contratos de obras públicas, respectivamente.

El impuesto de vehículos y la sobretasa a la gasolina, mostraron variaciones positivas. La disminución de los impuestos al consumo determinó que perdieran cuatro puntos en la participación a favor del impuesto de vehículos y el de registro y anotación, mientras que la sobretasa a la gasolina ganó dos puntos porcentuales. Las estampillas y los otros impuestos perdieron un punto de su contribución en el total del agregado tributario.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	131.426	103.925	-22%	51%	47%
Cerveza	87.105	76.915	-13%	34%	35%
Licores	26.747	10.090	-63%	10%	5%
Cigarrillos y tabaco	17.574	16.920	-5%	7%	8%
Registro y anotación	18.930	17.284	-10%	7%	8%
Vehículos automotores	17.752	21.042	17%	7%	10%
Estampillas	73.491	59.782	-20%	28%	27%
Sobretasa a la gasolina	5.933	9.665	60%	2%	4%
Otros impuestos	12.460	9.520	-25%	5%	4%
TOTAL	**259.992**	**221.218**	**-16%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a $556.111 millones, de los cuales 74.2% correspondió a los recursos asignados a los Fondos de Ciencia y Tecnología, Compensación y Desarrollo regional; 22.7% de recursos para la paz; 2.8% de asignaciones directas y el 0.2% restante al fortalecimiento y funcionamiento del sistema. El recaudo efectivo en 2020 ascendió a $216.190 millones, de los cuales, 80.7% correspondió a los Fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y de Ciencia y Tecnología; 17.5% de recursos para la paz y 1.8% de asignaciones directas.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	556.111	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.083	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	15.808	3%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	67.437	12%
Fondo de Desarrollo Regional	192.150	35%
Recursos para la Paz	126.355	23%
Fondo de Compensación Regional	153.277	28%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**556.111**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto departamental de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD; fueron debidamente reportados y diligenciados por el departamento en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 57% del recaudo de ingresos totales generados en 2020 y el 97% de las transferencias de la Nación recibidas.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el departamento de las transferencias de la nación y de las regalías, de tal forma, las primeras representaron 2.3 veces el recaudo de ingresos propios y las regalías incorporadas en el presupuesto del bienio 2.2 veces su monto.

En síntesis, durante 2020 el comportamiento de los ingresos fue resultado de la disminución del recaudo propio y de la dinámica negativa de las transferencias de la nación, sumada a la no obtención de recursos de crédito y las menores disponibilidades de desahorro del FONPET.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 ascendieron a $866.894 millones (80% de lo presupuestado para la vigencia), presentando una disminución en términos reales del 10% con relación al 2019.

La composición del gasto fue la siguiente: 75% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 13% a gastos de funcionamiento; 9% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 2% al servicio de la deuda pública y 2% a la financiación de déficit fiscal de inversión de vigencias anteriores.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	121.640	111.774	-10%	13%	13%
Inversión	808.573	740.651	-10%	85%	85%
Servicio de la deuda	16.181	14.470	-12%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**946.394**	**866.894**	**-10%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión cayeron 10% en términos reales, como consecuencia de la disminución del 10% del gasto en los sectores sociales de inversión y del 9% en el gasto en formación bruta de capital.

El gasto en funcionamiento presentó una caída del 10% frente a lo registrado en 2019, explicada por los menores compromisos presentados en los rubros de transferencias y gastos de personal que disminuyeron 20% y 2%, respectivamente.

El servicio de deuda disminuyó 12% por los menores pagos de amortizaciones que cayeron 13%.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación negativa del 10% en términos reales frente a lo registrado en 2019, resultado de las menores transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas, mientras que los gastos generales se incrementaron por la mayor adquisición de bienes y servicios. Los gastos de personal aumentaron al ritmo de la inflación causada.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	30.587	31.220	0%	28%	31%
Gastos generales	11.184	12.910	14%	10%	13%
Transferencias	67.112	54.579	-20%	62%	55%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	1.200	N/A	0%	1%
TOTAL	**108.883**	**99.909**	**-10%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La estructura del gasto de funcionamiento del sector central de la administración tuvo la siguiente participación porcentual: 31% representado por el gasto en servicios personales; 25% correspondiente al costo de la nómina de pensionados; 13% de

transferencias al FONPET; 13% de gastos generales; 10% de transferencias a la asamblea y contraloría departamental; 4% de la transferencia de impuesto de vehículos a los municipios; 2% al gasto de sentencias y conciliaciones; 1% de transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas; 1% de déficit de funcionamiento y 0.1% de otras trasferencias.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación y Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con cuota de administración, rentas cedidas y recursos propios, presentaron una ejecución de $11.854 millones, disminuyendo 8% en términos reales con relación a 2019.

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación negativa del 10% con relación a 2019, concentrándose las inversiones en educación (71%), salud (16%) y otros sectores (7%). Las fuentes de su financiación correspondieron 68% al Sistema General de Participaciones; 10% a ingresos de capital; 6% a recursos propios con destinación específica; 6% a ingresos corrientes de libre destinación; 3% a recursos de cofinanciación nacional; 3% a otras transferencias de la nación y 3% a rentas cedidas.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

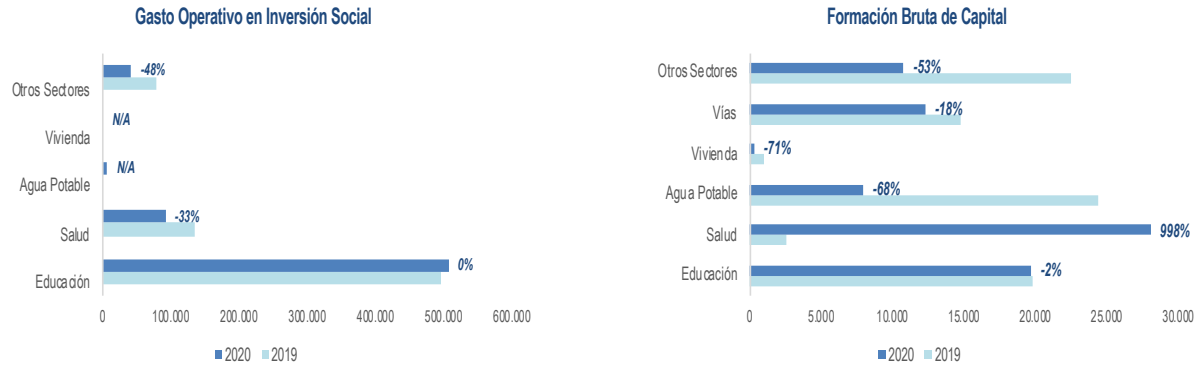
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	516.536	526.272	0%	64%	71%
Salud	137.774	119.842	-14%	17%	16%
Agua Potable	24.425	14.887	-40%	3%	2%
Vivienda	1.019	300	-71%	0%	0%
Vías	14.796	12.293	-18%	2%	2%
Otros Sectores	101.721	52.322	-49%	13%	7%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	12.302	14.735	18%	2%	2%
TOTAL	**808.573**	**740.651**	**-10%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La menor dinámica de la inversión en los gastos operativos se dio en salud y otros sectores que explican el 94% de la caída de este tipo de gasto. El sector salud se destaca en los gastos de formación bruta de capital al multiplicarse por 10 veces, impidiendo que su caída fuera mayor. Las disminuciones más representativas se dieron en los sectores de infraestructura vial y otros sectores.

El 59% déficit de inversión de vigencias anteriores se presentó en el sector salud y el 41% restante en educación.

A 31 de diciembre de 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a $397.761 millones (Tabla 8), de los cuales el 61% fue dirigido a proyectos de inversión en infraestructura física; 17% en subsidios de alimentación escolar; 16% en subsidios de alimentación escolar; 5% en apoyo tecnológico y capacitación del recurso humano; 8% en investigación agropecuaria; 5% en prevención y atención de desastres; 3% en dotación de planteles educativos, 1% en concesiones de préstamos y 0.2% en el fortalecimiento de la secretaria técnica del OCAD.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	397.761	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**397.761**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El valor de los gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

En resumen, la estructura del gasto del departamento en 2020, se focalizó en la inversión (85% del total), 13% en funcionamiento y 2% correspondió al servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP, seguido por los recursos de capital y los ingresos propios de libre destinación y de destinación específica.

3. Deuda Pública

En 2020 el departamento sirvió deuda pública por $14.470 millones, de los cuales, $6.354 millones (44%) correspondieron a amortizaciones; $8.067 millones (56%) a intereses y $49 millones a la cancelación de bonos pensionales.

Tabla 9

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	131.165	131.678	100%	0	0	0
Total Deuda Interna	**131.165**	**131.678**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**131.165**	**131.678**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

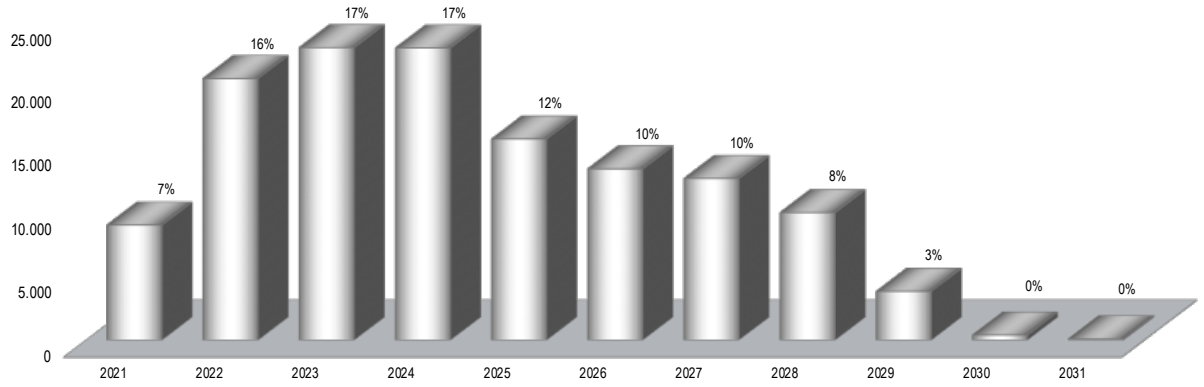
Al cierre de 2020, conforme al reporte FUT diligenciado por la entidad territorial, el saldo de la deuda pública departamental ascendió a $131.678 millones y aumentó 0.4% respecto a 2019. El 57% de la deuda contratada ($74.519 millones) tiene un costo promedio ponderado de IBR+3.01%, mientras que el 43% restante ($57.159 millones) está colocada al DTF+2.48%.

La composición de la deuda por tipo de prestamista es: Bancolombia (34%, $44.525 millones); BBVA Colombia (28%, $37.509 millones); Banco de Bogotá (16%, $20.418 millones); Banco Popular (11%, $15.000 millones); Banco AV Villas (8%, $9.897 millones) y Banco Agrario de Colombia (3%, $4.329 millones).

Las rentas que amparan el servicio de la deuda según el reporte FUT son el impuesto al consumo de la cerveza (86%, $113.582 millones) y la participación de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones (14%, $18.096 millones).

Durante el periodo 2021-2023 se concentra el 40% de las amortizaciones ($55.521 millones), entre 2024 y 2027 el 49% ($64.829 millones) y del 2028 al 2031, se debe amortizar el 11% restante ($14.328 millones).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El departamento cuenta con calificación de riesgo vigente otorgada por la firma BRC Standard & Poor's,S.A. que la valoró con grado de inversión BBB.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Departamento durante 2020.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	42.620	68.727
Resultado balance de capital	-30.139	-38.868
Déficit o superávit fiscal	**12.482**	**29.859**
Financiamiento	**102.360**	**83.541**
Endeudamiento neto	32.456	-6.354
Recursos del balance	68.819	89.895
Venta de activos	1.085	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**114.841**	**113.400**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De los resultados obtenidos, se infiere que se presentó un superávit fiscal determinado por el ahorro corriente, que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital y que como proporción de los ingresos corrientes representó el 3.4%. Este resultado indica que los recursos propios y las transferencias que se generaron y recaudaron en la vigencia[3] alcanzaron a financiar los compromisos del gasto corriente y la expansión de los gastos de capital ejecutados en la anualidad.

Al incorporarse la partida correspondiente a la estructura de financiamiento (desembolsos de crédito menos amortizaciones de capital más los recursos del balance y de la venta de activos), se obtuvo un superávit presupuestal de $113. 400 millones, cifra que representó el 12.7% de los ingresos corrientes generados por el departamento en 2020 y disminuyó en 1% el resultado obtenido en 2019.

Llaman la atención las diferencias presentadas entre los recursos del balance adicionados en 2019 por $89.895 millones frente al resultado del ejercicio presupuestal obtenido en 2019 por $114.841 millones.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $158.350 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la gobernación en la vigencia.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	556.111
Total compromisos SGR	397.761
RESULTADO SGR	**158.350**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	72%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estas disponibilidades presupuestales respaldan saldos por comprometer en proyectos de inversión previamente aprobados con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación con relación a estos recursos.

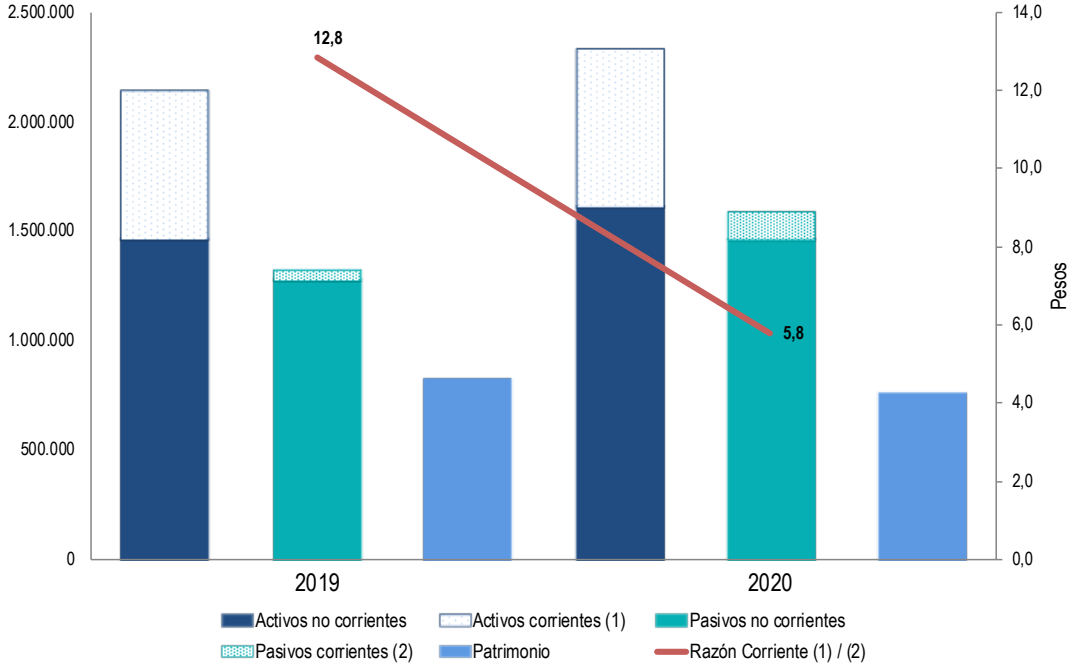
2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Al cierre de 2020, el balance contable reflejó un aumento en términos reales del 7% de los activos, al pasar de $2.1 billones a $2.3 billones, mientras que los pasivos se incrementaron 17% (se pasó de un registro de $1.32 billones a $1.58 billones en 2020).

Los activos estuvieron representados en 46% por otros activos (que en su mayoría corresponden al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET por $867.720 millones); el 22% por cuentas por cobrar; el 19% por propiedad, planta y equipo; 9% por efectivo y equivalentes e inversiones y 5% por bienes de uso y beneficio público.

[3] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La composición de los pasivos era la siguiente: 83% estuvo representado por beneficios a empleados, 10% por operaciones de crédito público y 7% por cuentas por pagar. El 8% del pasivo fue clasificado como corriente y 92% como no corriente.

El 31% de los activos eran corrientes y dentro de estos el 28% eran activos líquidos. De esta forma, se dispone de una cobertura de 5.8 veces de activos por cada peso adeudado, a pesar que la razón corriente disminuyó 7 puntos con relación al registro de 2019, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo al presentar la liquidez total una cobertura equivalente a 1.6 veces el pasivo corriente, lo cual demuestra la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones. Los activos totales representaron 1.5 veces el total de pasivos.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por $211.574 millones, de los cuales el 99% se encontraban en caja y bancos y 1% en inversiones temporales. El 57% estaba representado por recursos con destinación específica diferentes al SGP; 32% por ingresos corrientes de libre destinación y 10% del Sistema General de participaciones.

Las exigibilidades sumaban $61.058 millones, de las cuales el 36% correspondían a cuentas por pagar de la vigencia; 32% a reservas presupuestales; 23% a cheques no cobrados; 5% a recursos de terceros; 4% a otras exigibilidades y 1% a cuentas por pagar de vigencias anteriores. El 35% de las exigibilidades correspondieron a otros recursos con destinación específica diferentes al SGP; 35% a ingresos corrientes de libre destinación y 30% a recursos del Sistema General de Participaciones.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**68.382**	**21.080**	**47.302**
De destinación específica	**143.192**	**39.978**	**103.214**
SGP	21.906	18.732	3.175
SGP Educación	15.898	11.041	4.858
SGP Salud	6.008	7.691	-1.683
Recursos del crédito	11.618	571	11.046
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	109.668	20.675	88.993
TOTAL	**211.574**	**61.058**	**150.516**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al realizar el cruce respectivo, la entidad presenta excedente de caja en todos los sectores, con excepción de los recursos del SGP de Salud, que sumados ascienden a $150.516 millones.

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 17%, de los cuales se resalta que quedaron pendientes de ejecutar el 41% de los ingresos corrientes de libre destinación; el 34% recursos de destinación específica distintos al SGP y el 1% de los recursos del SGP, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de esos recursos.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la normatividad vigente en materia de endeudamiento, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1.997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ De las proyecciones del servicio de deuda reportadas por la entidad, se descuentan $9.028 millones de amortizaciones y $9.297 millones de intereses corrientes.[4]
- ✓ No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2021[5].
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras[6] para la vigencia 2021 por $6.299 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 44%.

[4] Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la del resto de la vigencia.

[5] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[6] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	280.580	187.507
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	286.879	193.806
1.2 Vigencias futuras	6.299	6.299
2. Gastos de funcionamiento	83.895	83.082
3. Gastos recurrentes		48.496
4. Ahorro operacional (1-2-3)	196.684	55.930
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	122.650	215.897
5.1 Total saldo de la deuda	131.678	131.678
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	587	587
5.3.Total amortizaciones de la deuda	9.028	9.028
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	587	587
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		93.246
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	9.297	9.297
6.1 Total de intereses de la deuda	9.331	9.331
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	34	34
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	17%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	44%	115%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, obteniéndose indicadores de solvencia y sostenibilidad de 17% y 115%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2020, se generó superávit primario por $127.821 millones, cifra que representó 15.8 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses y 8.9 veces incluido el capital y el 15.3% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2020 mostraron una disminución en términos reales del 12% con relación al recaudo de 2019, situación explicada fundamentalmente por los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el nivel de actividad económica y su impacto en los impuestos al consumo. Los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley aumentaron 2%, variación atribuible a la expansión de los gastos generales que crecieron 14%. Los de personal se incrementaron en proporción a la inflación registrada.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	130.289	116.372	-12%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	43.503	44.931	2%
3. Relación GF/ICLD	33%	39%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	**-27%**	**-21%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En consecuencia, el indicador gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 39% para el periodo de análisis frente a un límite legal de la categoría fiscal 2ª que corresponde a esta entidad territorial del 60%, cumpliéndose lo previsto en la ley 617 de 2000, al estar 21 puntos porcentuales por debajo.

Con relación a las transferencias a la contraloría y a la asamblea departamental (tablas 15 y 16), con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2020, se observa que se dio cumplimiento con lo predeterminado por la ley para la primera. Respecto a la transferencia efectuada a la asamblea, se observa que se ajusta al límite legal señalado para el componente de la remuneración de los diputados, pero se excedió en $147 millones el porcentaje definido en la ley para cubrir los gastos de funcionamiento de ese órgano de control político.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.878	4.831
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	5.466	5.215
3. Diferencia	**-588**	**-384**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**5.006**	**5.506**
Remuneración diputados	2.143	2.282
Gastos diferentes a la remuneración	1.244	1.516
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.619	1.708
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.153	2.282
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.292	1.369
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.583	1.678
Diferencia remuneración diputados	**-10**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-48**	**147**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

Para la vigencia 2020 al departamento le fue autorizado reducciones al FONPET por el 22% de los aportes que por concepto de ICLD e impuesto de registro debían transferirse. Según la ejecución presupuestal, el Departamento en la vigencia fiscal de 2020 comprometió recursos al FONPET por valor de $12.498 millones frente a una exigencia legal de $11.801 millones, aparentemente, la diferencia presentada correspondería al menor valor del giro efectuado en 2019.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET
valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	12.189	12.498
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	13.301	11.801
2.1. 10% de ICLD	10.340	9.131
2.2. 20% de registro	2.961	2.669
3. Diferencia	**-1.112**	**698**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La pandemia del COVID 19 ha transformado las decisiones de inversión estructuradas en los programas de gobierno planteados al electorado y en consecuencia la visión programática de los planes de desarrollo contemplados inicialmente, adaptándolos a las prioridades de fortalecimiento de la prestación del servicio, infraestructura y prevención en salud pública; la asistencia alimentaria y el diseño y ejecución de planes y programas dirigidos a la reactivación de la producción y empleo local, entre otros factores, todo ello, en un contexto de incertidumbre acerca de la temporalidad de la pandemia y de los efectos fiscales derivados del descenso registrado en el recaudo de ingresos y sobre la estructura de gasto en 2020 y eventualmente en 2021.

En aplicación de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional, con el propósito de dotar a las entidades territoriales de instrumentos que permitieran la mayor disposición de recursos para enfrentar la crisis y generarles alivios tributarios a los contribuyentes del orden local, el Departamento expidió los decretos 0033 del 2 de abril; 00039 del 13 de abril; 000345 del 13 de abril; 000523 del 1 de junio; 000640 del 10 de agosto y 000650 del 21 de agosto de 2020, mediante los cuales se reorientaron estampillas, recursos del balance y reintegros por $39.207 millones para atender la emergencia sanitaria y atención de la población vulnerable. De igual manera, se expidió la ordenanza 0004 de 2020, mediante la cual se concedieron beneficios tributarios dirigidos a aliviar la situación económica de la población y proveer liquidez a la administración departamental.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2019, el departamento constituyó reservas presupuestales por $54.646 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, ejecutándose el 79%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	72.683	54.646
(-) Ejecutadas por funcionamiento	373	263
(-) Ejecutadas por inversión	54.579	42.644
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**17.731**	**11.739**

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

2. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con datos reportados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a $887.219 millones y representaron 106% de los ingresos corrientes de la administración central, cifra que evidencia la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas departamentales.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
LOTERIA DE CÚCUTA	451	90	208	0%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	7.201	7.864	17.770	2%
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	51	-35	18	0%
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	-7.856	-6.213	1.185	10%
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	-4.306	51.886	55.386	29%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	6.610	6.126	1.244	2%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	-23	-65	-221	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	1.117	-483	-277	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	1.363	5.630	3.425	3%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	-222	-149	-323	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	532	3.677	0	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**4.919**	**68.329**	**78.415**	**48%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	-202	-595	-181	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	3.016	-8.606	-10.084	16%
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	1.143	1.176	865	1%
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	-1.020	2.376	3.475	2%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	-8.825	-11.882	14.679	13%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	-5.474	-9.850	5.608	6%
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	7.936	-908	9.230	20%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-3.427**	**-28.289**	**23.592**	**58%**
TOTAL GENERAL	**1.492**	**40.040**	**102.007**	**106%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las EDS reportadas cerraron 2020 con superávit fiscal de $102.007 millones, incrementándose 155% frente a lo registrado en 2019. El superávit se explica por el comportamiento de la ESE Hospital Erasmo Meoz, la ESE Regional Suroriental y la Universidad Francisco de Paula Santander que generaron balance positivo de $87.835 millones que sumado al superávit de $25.258 millones de otras 9 entidades, absorbieron el déficit acumulado de $11.086 millones de 3 empresas sociales del estado ($821 millones) y de 2 establecimientos públicos ($10.266 millones).

Dentro, de éstas, cabe destacar la recurrencia de esta situación la ESE Hospital Regional Centro, la ESE Hospital Regional Occidente y el Instituto Departamental de Salud que muestran estos resultados desde el 2018 las dos primeras y desde el 2019 la última, sin que se adopten e implementen los correctivos para encauzar las finanzas de esas entidades hacia el equilibrio.

De acuerdo a la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración departamental sobre sus ingresos totales se mantuvo inalterada con relación a la vigencia anterior, 33% en 2020. Las que presentaron mayor dependencia de las transferencias fueron el Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona, las Universidades, el Instituto Departamental de Salud y la ESE Hospital Regional Suroriental.

De las 18 EDS reportadas, solamente registró saldo de deuda pública durante el periodo analizado la Universidad de Pamplona, que cuenta con calificación de riesgo crediticio vigente, calificada en BB con grado de inversión y margen de rentabilidad con tendencia negativa, según reporte de la calificadora. Por otra parte, la Universidad Francisco de Paula Santander e IFINORTE, no contabilizaron deuda, pero cuentan con calificación de deuda de largo plazo de A-y BB+, respectivamente, con grado de inversión según los reportes de las firmas calificadoras.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
LOTERIA DE CÚCUTA	0,0%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	36,9%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	8,6%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	5,9%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	11,7%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	0,2%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	14,1%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	4,7%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	2,1%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	10,4%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	0,0%	0,0%	sin calificación de riesgo
SUB TOTAL EMPRESAS	**10,4%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	0,0%	0,0%	sin calificación de riesgo
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	55,8%	0,0%	sin calificación de riesgo
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	0,0%	0,0%	BB+
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	57,8%	0,0%	sin calificación de riesgo
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	56,4%	0,0%	A-
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	64,7%	0,0%	sin calificación de riesgo
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	44,4%	10,1%	BB
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**51,8%**		
TOTAL GENERAL	**33,0%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La tabla 21 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, así como algunos indicadores de rentabilidad[7].

[7] El margen Ebitda: medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo, permitiendo identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad.
Rendimiento sobre el patrimonio (ROE): calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, mide el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Del análisis de los indicadores del cuadro se destaca lo siguiente: los pasivos contingentes reportados por parte de la ESE Hospital Erasmo Meoz, la ESE San Juan de Dios de Pamplona, la ESE Hospital de Pamplona, el Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona y la Universidad de Pamplona, permiten inferir acerca de la alta exposición de riesgo que presentan esas entidades frente a eventuales procesos judiciales.

La liquidez de los activos alcanza a cubrir solamente los pasivos corrientes de 11 de las EDS reportadas, evidenciándose problemas para el cumplimiento de pagos de las obligaciones corrientes de corto plazo para las demás entidades. Por otra parte, los pasivos totales del Instituto Departamental de Salud fueron 3.9 veces los activos totales, configurándose patrimonio negativo en esa entidad, de igual forma, los pasivos totales de la ESE Centro de Rehabilitación, el Instituto de Deportes e INFINORTE, representaron el 50%, 40% y 50%, respectivamente, del total de activos, mostrando un deterioro de ese indicador.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
LOTERIA DE CÚCUTA	2,1	0,0	0	0%	-84%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL SUR ORIENTAL	27,8	0,1	0	42%	1%
E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN DE NORTE DE SANTANDER	0,1	0,5	0	-12%	-8%
E.S.E. HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES - OCAÑA	0,7	0,1	12.219	1%	2%
E.S.E. HOSPITAL ERASMO MEOZ	0,3	0,1	41.603	9%	7%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL RUDESINDO SOTO	187,1	0,0	0	-3%	12%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL CENTRO - GRAMALOTE NORTE DE SANTANDER	2,6	0,1	0	16%	-17%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NOROCCIDENTAL - NORTE DE SANTANDER	2,2	0,1	708	7%	-3%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NORTE	1,0	0,2	867	8%	7%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL OCCIDENTE - NORTE DE SANTANDER	1,0	0,1	141	12%	-15%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - PAMPLONA	217,4	0,2	5.195	7%	0%
SUB TOTAL EMPRESAS			**60.733**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE DEPORTES DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER	0,1	0,4	0	0%	-1868%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NORTE DE SANTANDER	0,1	3,9	2.832	Patrimonio negativo	66%
INSTITUTO FINANCIERO DEL NORTE DE SANTANDER -IFINORTE-	0,4	0,5	0	-7%	N.D.
INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL DE PAMPLONA	99,7	0,0	3.055	8%	-205%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	2,5	0,2	428	7%	-197%
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER -SECCIONAL OCAÑA	2,4	0,1	0	18%	-381%
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	0,5	0,2	24.938	7%	-115%
TOTAL GENERAL			**91.987**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Los resultados en términos de la rentabilidad determinaron que 6 EDS registraron margen Ebitda positivo (destacándose el Instituto Departamental de Salud, la ESE Hospital Rudesindo Soto, la ESE Hospital San Juan de Dios de Pamplona y la ESE Hospital Erasmo Meoz) y 12 negativo (los márgenes con mayor deterioro de rentabilidad fueron las Universidades, el Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona, la Lotería de Cúcuta y el Instituto de Deportes). El resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE, concluye que 12 obtuvieron indicador positivo (destacándose la ESE Regional Sur Oriental, la ESE Regional Centro y la Universidad Francisco de Paulo Santander sede Ocaña) y 6 con negativo (siendo el más representativo el del Instituto Departamental de Salud que tuvo patrimonio negativo).

Con base en los resultados mostrados por el sector descentralizado, se requiere evaluar por parte del Departamento la viabilidad financiera de las entidades que mostraron situación deficitaria; problemas de liquidez frente a sus exigibilidades de corto plazo; márgenes Ebitda negativos; pasivos contingentes elevados con relación a sus ingresos y rentabilidades negativas con respecto al patrimonio, con el objeto de dar cumplimiento a las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

2.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La red pública hospitalaria viabilizada para el Departamento la conforman 16 Empresas Sociales del Estado - ESE, 10 de carácter departamental y 6 de carácter municipal. De esta red pública, 1 ESE fue categorizada por el MSPS en riesgo medio o alto con la Resolución 2249 de 2018, la ESE Hospital San Juan de Dios de Pamplona, entidad que presentó el respectivo Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual fue viabilizado y continua bajo el monitoreo, seguimiento y evaluación. Conforme a la Resolución 1342 de 2019, 14 entidades registraban riesgo bajo o sin riesgo y 1 se encuentra en trámite de viabilidad de su programa de saneamiento.

3. Pasivos Contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial[8], se ha determinado que, al cierre de 2020, estos ascienden a una cuantía aproximada de $27.158 millones, de los cuales, conforme al criterio de la administración, la probabilidad de riesgo alto de fallos judiciales en contra alcanzaría el 8% ($2.173 millones) de las pretensiones; el 48% ($13.036 millones) de riesgo medio y el 44% ($11.950 millones) podrían ser favorables a los intereses del Departamento.

Es conveniente fortalecer la defensa jurídica para mitigar el riesgo de las pretensiones de los demandantes e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda. Por tanto, la administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO
valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos	Valor Total de las Pretensiones	% Participación en Total de las Demandas
	2020	2020	2020
Acción de Grupo	10	3.086	11%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	108	2.925	11%
Acción Contractual	5	6.856	25%
Acción de Reparación Directa	83	12.086	45%
Ordinario Laboral	38	1.444	5%
Otros	4	762	3%
TOTAL	248	27.158	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Riesgos en el uso del SGP 1.861 (Decreto ley 028/08)

Con base en los diagnósticos de los entes rectores, no hay evidencias de riesgo en la prestación de los servicios de educación salud y agua potable y saneamiento básico, dentro del marco de la de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los efectos de la pandemia del COVID-19 y el deterioro del intercambio comercial con Venezuela han determinado un descenso significativo en el nivel de actividad económica y aumento de la tasa de desempleo. Efectos que a nivel de las finanzas departamentales se tradujeron en una caída generalizada de todos los componentes del ingreso fiscal y de la contracción del gasto público del 9% y 10% en términos reales, respectivamente, disminuyéndose las posibilidades de aumentar la base productiva y el empleo y sus consecuentes resultados sobre el bienestar de la población.

[8] El Departamento reportó relación de procesos sin diferenciar ni clasificar cada proceso, únicamente se indica el demandante y la estimación de la cuantía de las pretensiones.

- A pesar de lo anterior, los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances fiscal, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal.

- Para mitigar la caída del recaudo de ingresos propios sobre la estructura del gasto que se financia con estos recursos, el Departamento adoptó medidas focalizadas a reducir el gasto del funcionamiento y concesión de beneficios y alivios tributarios a los contribuyentes para incrementar el recaudo. Frente a las primeras, se observa que el gasto de funcionamiento disminuyó 10% en términos reales al cierre de la vigencia, mientras que el recaudo del impuesto de vehículos aumentó 17% en términos reales, explicado en mayor medida por el incremento del 29% en el recaudo de recuperación de cartera de este tributo.

  Por otra parte, cabe destacar la reorientación de rentas de destinación específica por $39.207 millones para enfrentar la crisis sanitaria y atender a la población vulnerable.

- La deuda pública se mantuvo inalterada con relación al registro de 2019. Las obligaciones financieras se encuentran a favor de la banca comercial; el perfil de amortizaciones se extiende hasta 2031; el servicio de la deuda está amparado por el impuesto al consumo de cerveza y la participación de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones.

  Para 2021, se dispone de capacidad de pago, al presentar indicadores de indicadores de solvencia y sostenibilidad del 5% y 44%, respectivamente, frente a los límites legales de 40% y 80%.

- Se generó un superávit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 3%, determinado por el ahorro corriente que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital. Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento se obtuvo un superávit presupuestal que representó el 13% de los ingresos corrientes generados por el departamento al cierre de 2020.

- El cierre de tesorería de las últimas tres vigencias fiscales muestra excedentes en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación, $47.302 millones en 2020, $29.554 millones en 2019 y $24.992 millones en 2018, cifras equivalentes al 41%, 23% y 22% del recaudo respectivo en cada anualidad, por tanto, es importante la adopción de medidas que aseguren la óptima ejecución de estos recursos que debían dirigirse al financiamiento de inversiones.

- Se recomienda profundizar en el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas conforme a los criterios señalados en este informe.

- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, derivados de la pandemia del COVID 19 y del deterioro del intercambio comercial con Venezuela.

DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**890.399**
INGRESOS CORRIENTES	**835.514**
Tributarios	221.218
No Tributarios	30.660
Transferencias	583.635
GASTOS (sin financiación)	**860.540**
GASTOS CORRIENTES	**766.786**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	99.909
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	11.864
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	49
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	646.897
Intereses y Comisiones de la Deuda	8.067
BALANCE CORRIENTE	**68.727**
INGRESOS DE CAPITAL	**54.885**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**93.753**
BALANCE DE CAPITAL	**-38.868**
BALANCE TOTAL	**29.859**
FINANCIACIÓN	**83.541**
Endeudamiento Neto	**-6.354**
Desembolsos	0
Amortizaciones	6.354
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	89.895
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	980.293
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	866.894
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**113.400**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	54.646
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	42.907
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**11.739**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento del Putumayo tenía en 2020, de acuerdo con las proyecciones del Departamento Administrativo de Estadística (DANE) una población de 369.332 habitantes con una densidad de 14.3 personas por Km²; el 49.6% es urbana y el 50.4% restante rural. La población indígena en el Putumayo representó el 20% del departamento (71.779 personas asentadas en 15 pueblos indígenas). Según los cálculos actualizados, este departamento tiene un acumulado de 140.297 personas desplazadas entre 1997 y 2018 por causa del conflicto armado. La esperanza de vida en Putumayo en 2020 es 73, inferior a la nacional, que supera los 76 años

Según el proceso de conciliación censal utilizado por el DANE, este departamento registró una tasa neta de migración en el periodo 2000-2005 del orden de -12,36 por mil, una de las más altas del país, atribuible a la situación de orden público. Aun cuando la tendencia era creciente, para efecto de las proyecciones se prevé que este comportamiento se revierte, reduciendo su expulsión específicamente en la migración interna, pasando de una tasa neta de migración de -10,66 por mil en el quinquenio 2005-2010 a -4,98 por mil en el quinquenio 2015-2020.

No se resuelven aún los efectos de las lluvias torrenciales que provocaron un desplazamiento masivo de la población de Mocoa en la primera mitad de 2017, cuando fue notable la baja capacidad de respuesta de las instituciones para atender eventos de emergencia provocados por las temporadas invernales en esas zonas alejadas del centro del país. Estos eventos afectan a las poblaciones ribereñas, muchas veces desplazadas y reubicadas de manera no acompañada, en zonas de alto riesgo.

Las cifras revelan contextos de inequidad, situación de pobreza y vulnerabilidad para la población indígena en la zona urbana y rural. El porcentaje de población indígena con Necesidades básicas insatisfechas es 25,5% en el área urbana y 46,1% en el área rural. El gobierno departamental contempla el sector denominado “Inclusión Social para el Buen Vivir”, que busca atender de manera diferencial a la población vulnerable y de extrema pobreza del territorio .

El PIB departamental está representado por las actividades económicas relacionadas con explotación de minas y canteras, seguidas por las relacionadas con servicios sociales, comunales y personales, comercio, reparación, restaurantes y hoteles, establecimientos financieros, agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. La Tasa de Ocupación para Mocoa en 2016 fue de 53,7%, la Tasa Global de Participación es del 64,8%. El departamento, mantiene una dinámica de informalidad en los centros poblados; negocios y empresas sin certificados mercantiles al día o simplemente no están registrados. Según DNP, la caída en los precios del petróleo generó un aumento importante en la desocupación masculina. El porcentaje de personas que buscan trabajo remunerado es del 41% entre los hombres y del 63% entre las mujeres jefas de hogar.

El PIB per cápita pasó de $10.3 a $12.7 millones. El auge de las actividades minero-energéticas favoreció la disminución del desempleo, y pese al declive petrolero el desempleo bajó a 10.2% en 2015, tasa superior al promedio nacional (8.9%).

A diciembre de 2017, había 41.746 personas afiliadas al régimen contributivo de salud y, al régimen subsidiado, 252.468. El territorio contó con 84,4% de cobertura al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Puerto Guzmán es el municipio que representa mayores problemáticas en materia de salud ya que el 82% de su población está ubicada en zona rural selvática. Existen dificultades en el acceso a la prestación de servicios de salud y realización de actividades de prevención y promoción en las comunidades más alejadas por el alto costo de transporte y el déficit de la infraestructura vial. La Tasa de Mortalidad Materna por 100.000 nacidos vivos en Putumayo es de 120,82, cifra que duplica el indicador nacional que equivale a 53,65. La Tasa de Mortalidad Infantil por 1000 nacidos vivos en Putumayo bajó de 37,4 a 32,7 en 2020; todavía es muy alta frente a la nacional que se encuentra alrededor de 15,0.

Para 2017 según el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) se atendieron 71.060 estudiantes, que, conforme a lo presentado en 2015, significa una disminución en la matrícula del 11,13% y, de acuerdo a datos de 2011, año que se toma como línea base para la cualificación docente, equivale a 16,56%. Esta disminución en cobertura, así como las causas de deserción escolar, no han sido caracterizadas, sin embargo, la administración departamental señala que dichas causas podrían obedecer a: reprobación escolar, desmotivación por el estudio y el ingreso al mercado laboral. En términos de calidad, según datos de ICFES, se ubica en promedio similar al resto del país. Tanto a nivel urbano como rural, es de anotar que con dificultad se alcanza el nivel esperado. En el año 2015, 4.056 docentes trabajaron en diferentes establecimientos educativos beneficiando a 83.561 personas matriculadas (zona urbana 50.210 – zona rural 33.351). La situación educativa deja como consecuencia una tasa de analfabetismo en mayores de 15 años del 8,0%. Además, solamente entre el 3% y 5% de los egresados del bachillerato logran acceder a las Universidades .

Según la ficha de caracterización territorial elaborada por el DNP para 2009 – 2014, el índice integral del departamento mejoró del 45,0 a 61,4; no obstante, en eficacia desmejoró de 57,0 a 43,7 y la capacidad administrativa, pasó de 57,8 a 65, mientras la eficiencia disminuyó de 57,0 a 43,7.

Desde la entrada en vigencia de las leyes de responsabilidad fiscal en 1997, la entidad adelantó un acuerdo de reestructuración desde octubre de 2009 y finalizó por cumplimiento del plazo en noviembre de 2013. En ese mismo lapso, en el marco del Decreto 028 de 2008, se tomó la medida de asunción temporal de competencias en el sector educación por parte de la Nación, medida que fue levantada luego de que se superaron los riesgos que la generaron.

El Departamento fue priorizado en el sector salud para seguimiento en aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones definida en el Decreto 028 del 2008. El Plan Financiero Territorial en Salud 2016-2019 no fue viabilizado por considerar que no cumplió con los objetivos previstos por la Resolución 4834 de 2015 poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del sector salud durante el cuatrienio.

Al culminar la vigencia 2019 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR creció 12% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El ritmo de ascenso de los ingresos reflejó especialmente el comportamiento del recaudo propio y los ingresos de capital. El recaudo tributario creció 22% en términos reales frente a 2018. Los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2019 sumaron $309.000 millones, de los cuales la mayor parte (35%) corresponde al Fondo de Compensación Regional.

Los gastos de la administración central Departamental aumentaron 18% real, reflejo principalmente de lo ocurrido en Inversión, que además de ser el rubro más importante (87% del total), creció 20%; los Gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías sumaron $211.425 millones.

El resultado fiscal de la vigencia fue deficitario en $59.421 millones y representan un deterioro sustancial de esta variable, que había sido superavitaria de 2018; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance, el cierre presupuestal fue superavitario en $46.985 millones.

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que en 2019 existían $10,9 de activos por cada peso de pasivo de la misma categoría; el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El Departamento desbordó por un punto porcentual el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000, cumplió el tope de transferencias a la Contraloría y siguió incumpliendo las previstas para la Asamblea.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un superávit de $2.827 millones, revirtiendo la situación de un año atrás, cuando registró un déficit aproximado de $17.000 millones.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2019 a $36.081 millones, correspondientes especialmente al Hospital José María Hernández, el Hospital Pio XII de Colón y el Hospital de Orito.

A inicios de junio de 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Estimaciones de la DAF indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría un pleno cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación para la vigencia 2020. En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar

ajustes a la baja equivalentes al 20% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, y del 3% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y otros gastos corrientes.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

La estructura Organizacional y administrativa del Departamento está compuesta por; el Despacho del Gobernador; las secretarías misionales (educación, salud, infraestructura pública, fomento agropecuario, minas y energía, desarrollo humano, cultura y turismo, productividad y tecnologías de la información, participación y democracia; secretarías de apoyo (planeación, hacienda y la secretaría general).

El Despacho del gobernador tiene adscritas cuatro oficinas: control interno, control disciplinario, relaciones internacionales e internacionales y comunicación y protocolo.

Según el reporte de la administración departamental a 2020, su planta totaliza 187 cargos compuestos de la siguiente forma; 28% en cargos asistenciales, 8% de cargos directivos, 42% del nivel profesional, 19% del nivel técnico y 2% del nivel asesor.

El costo total de esa organización sumó un poco más de $11.000 millones en 2020, de los cuales el 50% se pagó a los profesionales; los funcionarios del área asistencial recibieron el 17% del presupuesto, mientras el equipo directivo obtuvo el 15% y el técnico el 14%.

En 2020, el Departamento suscribió órdenes de prestación de servicios por $7.344 millones, destinadas en más del 90% a gastos de funcionamiento y alrededor del 8% a inversión; de las primeras el 70% cubrió necesidades de la Administración central y el 25% pagaron conceptos presupuestados para el sector salud.

El sector descentralizado de Putumayo está compuesto por 12 entidades, 2 son establecimientos públicos y 10 Empresas Sociales del Estado del sector salud.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado del departamento estaba compuesto por 12 entidades operando en diversos sectores (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.E HOSPITAL FRONTERIZO LA DORADA DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL	E.S.E.	SALUD
E.S.E HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÀNGEL DEL MUNICIPIO DE VILLA GARZÓN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ -MOCOA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL PIO XII -COLÓN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL ALCIDES JIMÉNEZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO CAICEDO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DE ORITO - ORITO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMAN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL PUERTO ASÍS - PUERTO ASÍS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MARÍA ANGELINES - PUERTO LEGUÍZAMO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAGRADO CORAZON DE JESUS DE LA HORMIGA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DE CULTURA, DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO (INDERCULTURA)	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO TECNOLOGICO DEL PUTUMAYO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, sumó $512.570 millones y creció 4% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El ritmo de ascenso de los ingresos reflejó especialmente el comportamiento de las Transferencias[1], principal rubro, que aumentó 12%, y que pudo contrarrestar la caída del 19% presentada por los Ingresos de capital, mientras el recaudo propio permaneció constante en términos reales (Tabla 2). La estructura de los ingresos se modificó, las Transferencias aumentaron en 5 puntos porcentuales su aporte al total, los mismos que fueron cedidos por los Ingresos de capital.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	54.402	55.118	0%	11%	11%
Transferencias	323.171	368.633	12%	67%	72%
Ingresos de capital	108.166	88.819	-19%	22%	17%
Recursos del Balance	59.421	56.764	-6%	12%	11%
Otros[1]	48.745	32.055	-35%	10%	6%
RECAUDOS DEL AÑO	**485.740**	**512.570**	**4%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

El recaudo tributario cayó 2% en términos reales frente a 2019, reflejo del comportamiento a la baja de los impuestos más representativos, que no pudo ser contrarrestado por el aumento mostrado por el de consumo a cigarrillos y tabaco, Estampillas. Vehículos automotores y sobretasa a la gasolina.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	25.705	23.861	-9%	60%	55%
Cerveza	17.621	16.366	-9%	41%	38%
Licores	576	658	12%	1%	2%
Cigarrillos y tabaco	7.509	6.838	-10%	17%	16%
Registro y anotación	1.594	1.472	-9%	4%	3%
Vehículos automotores	915	1.164	25%	2%	3%
Estampillas	10.036	12.005	19%	23%	28%
Sobretasa a la gasolina	1.930	2.185	11%	4%	5%
Otros impuestos	2.960	2.358	-22%	7%	5%
TOTAL	**43.140**	**43.046**	**-2%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

[1] La evolución de las Transferencias en las distintas entidades territoriales es muy predecible, dadas las normas establecidas sobre el particular, como quiera que esos recursos son utilizados por los gobiernos departamentales, distritales o municipales que los reciben principalmente de la Nación para la financiación de tareas básicas del Estado, como son las correspondientes a los sectores de educación, salud, saneamiento básico, etc.

Como se aprecia en la Tabla 4, los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2020 sumaron $377.602 millones, alrededor del 20% más que en 2019, y de los cuales la mayor parte (38%) corresponde al Fondo de Compensación Regional; le siguen las Asignaciones directas y/o compensaciones, el Fondo de Desarrollo Regional y los Recursos para la Paz, que en conjunto aportaron un poco más del 50%.

Tabla 4
INGRESOS SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

NO TRIBUTARIOS	377.622
Sistema General de Regalías	377.622
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.143
SGR - Asignaciones Directas y/o Compensaciones	80.924
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	27.550
Fondo de Desarrollo Regional	49.173
Recursos para la Paz	72.749
Fondo de Compensación Regional	144.454
SGR - Ejecutores de Proyectos de Inversión	1.628

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, los ingresos de la entidad registraron un comportamiento positivo que, si se le suman los provenientes del SGR, se acercan a los $900.000 millones. Ello no obsta para reiterar a la administración la importancia que tiene el fortalecimiento permanente de los esfuerzos tendientes a mejorar sus indicadores de esfuerzo fiscal y reducir la dependencia de las Transferencias, que se encuentra en 72%.

2. Gastos

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) aumentaron 2% real entre 2019 y 2020. Lo anterior reflejó principalmente lo ocurrido en Inversión, que además de ser el rubro más importante (88% del total), creció 3%, hecho que permitió contrarrestar la caída observada en los otros dos grandes renglones del gasto (Tabla 5).

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	52.390	50.619	-5%	12%	11%
Inversión	382.409	400.983	3%	87%	88%
Servicio de la deuda	3.956	1.559	-61%	1%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**438.755**	**453.161**	**2%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento disminuyeron 4% real, reflejo del comportamiento de los Gastos generales y las Transferencias, pues los Gastos de personal se incrementaron en 4% (Tabla 6).

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	18.472	19.499	4%	41%	44%
Gastos generales	7.547	5.190	-32%	17%	12%
Transferencias	19.171	19.297	-1%	42%	44%
Otros gastos de funcionamiento	84	100	17%	0%	0%
TOTAL	**45.274**	**44.086**	**-4%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

La inversión total durante 2019 en el Departamento del Putumayo creció 3% en términos reales frente a 2018 y ascendió a $400.983 millones; del monto total el 9% correspondió a Inversión en Formación Bruta de Capital y 91% a Inversión social (en 2019 esa relación había sido de 14 a 86). Por sectores, Educación recibió el 79% del total, mientras el 10% se destinó a Salud y a Otros sectores el 7%.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	295.200	315.281	5%	77%	79%
Salud	34.256	39.082	12%	9%	10%
Agua Potable	8.447	4.007	-53%	2%	1%
Vivienda	420	1.569	268%	0%	0%
Vías	4.218	3.338	-22%	1%	1%
Otros Sectores	34.519	29.651	-15%	9%	7%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	5.350	8.055	48%	1%	2%
TOTAL	**382.409**	**400.983**	**3%**	**100%**	**100%**

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En cuanto a los Gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías, como se aprecia en la Tabla 8, a finales de diciembre de 2020 los compromisos sumaron $282.503 millones, de los cuales se habían formalizado obligaciones por el 66% y las cifras del FUT registran su pago total. Como se muestra en la Tabla 8, el 65% de los Gastos con recursos del SGR se destinaron a Infraestructura y 23% a Recurso humano.

Tabla 8

COMPROMISOS CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Compromisos	Obligaciones	Pagos
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	0	0	0
GASTOS DE INVERSIÓN	282.503	185.640	181.788
INFRAESTRUCTURA	181.984	126.977	124.409
DOTACIÓN	32.540	22.712	21.560
RECURSO HUMANO	66.862	34.859	34.753
GASTOS OPERATIVOS DE INVERSIÓN - SGR	1.117	1.091	1.066

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En síntesis, durante la vigencia 2020 los gastos del Departamento del Putumayo presentaron un desempeño regular en términos agregados en el Funcionamiento y cayeron los de Inversión.

3. Deuda Pública

El Departamento del Putumayo no reportó deuda pública en 2019, ni calificación de riesgo.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de 2020[2] superaron a los compromisos de gasto[3] en $2.645 millones, que se definen como el Resultado Fiscal superavitario de la vigencia y representan un mejoramiento sustancial de esta variable, que había sido deficitaria en 2019; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($56.764 millones), el cierre presupuestal fue superavitario en casi $60.000 millones, monto 20% mayor al reportado un año atrás (Tabla 9)[4].

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-7.916	6.657
Resultado balance de capital	-4.521	-4.012
Déficit o superávit fiscal	**-12.437**	**2.645**
Financiamiento	**59.421**	**56.764**
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	59.421	56.764
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**46.985**	**59.409**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se concluye de la tabla, la entidad obtuvo un superávit en el balance corriente, que contrastó con el resultado de 2019, cuando fue superavitario, y su desempeño fue semejante al registrado para el balance de capital.

Llama la atención la diferencia aproximada de $10.000 millones entre el valor registrado en la vigencia 2019 como Resultado presupuestal y el monto de Recursos del balance incorporados en 2020, que parecería reflejar una apropiación de recursos superior a los realmente disponibles, circunstancia que amerita explicación por parte de la Secretaría de Hacienda de la entidad.

En todo caso, no es plausible que todavía se reporten montos tan altos como Recursos del balance, signo de la existencia de problemas dentro de la administración para planear y ejecutar el presupuesto, quedando al final de la vigencia excedentes para ser ejecutados en el siguiente año mientras en la vigencia corriente se quedaron muchos programas y proyectos truncados y muchas comunidades sin la debida atención.

[2] Los recaudos efectivos no consideran, entre otros, los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[3] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en 2018. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en años anteriores, ejecutados en 2019 ni las amortizaciones de deuda.
[4] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[5]

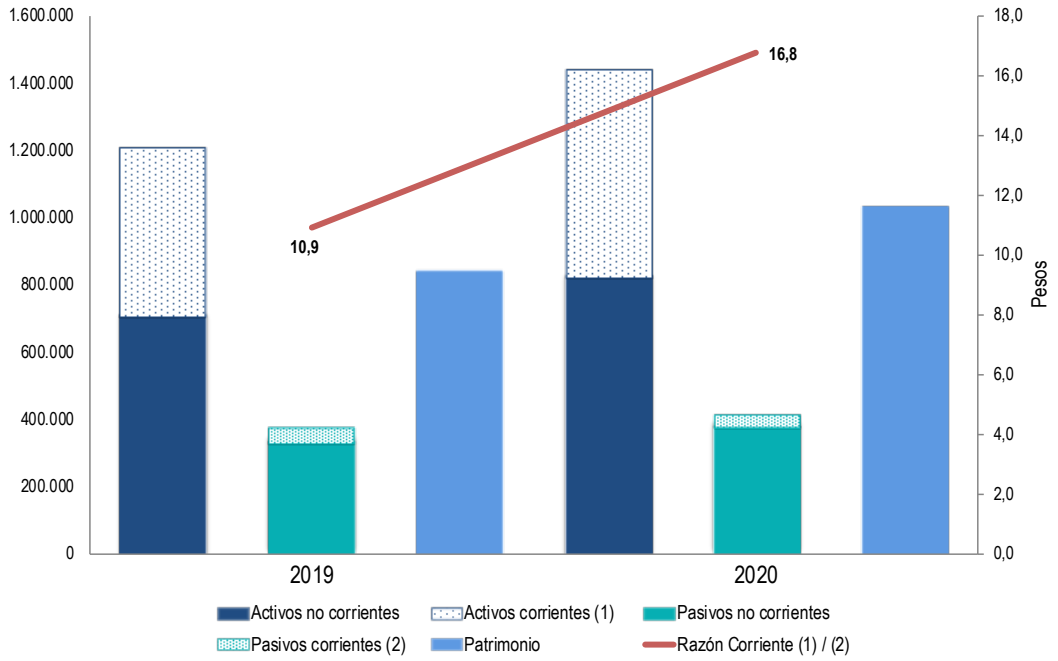
La información financiera del Departamento del Putumayo, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $1,44 billones, indicativos de un aumento del 17% en términos reales con relación a la vigencia anterior. El renglón más representativo, igual que en 2019, fue Otros activos (44%), seguido por Cuentas por cobrar; la mayor dinámica la presentaron Inventarios, que aumentó 139%, Propiedad, planta y equipos (66%) y Otros activos.

Por su parte, los pasivos totalizaron $409.931 millones en 2020, esto es 8% más que en 2018. Beneficios a los empleados, con el 84%, fue la cuenta más representativa y creció 9% anual en términos reales. El rubro más dinámico fue Otros pasivos (creció 128%), seguido por Cuentas por provisiones (72%); por su parte, las Cuentas por pagar cayeron 25%.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, crecieron 21% en el año y presentaron un saldo equivalente al 43% del total de los activos.

El 9% del pasivo fue clasificado como corriente (3 puntos porcentuales menos que en 2019), rubro que decreció 21% en el año.

Gráfico 1
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que en 2020 existían $16,8 de activos por cada peso de pasivo de la misma categoría; esto es, casi 6 puntos porcentuales más que en 2019; vale decir que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con suficiente respaldo en activos corrientes.

[5] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) se estimó en $13.124 millones, casi $9.000 millones menos que en 2019.

En últimas, entre 2018 y 2019 Putumayo registró un mejoramiento de su cuenta patrimonial, que creció 21% en términos reales, por efecto del desempeño del Pasivo y del Activo, pues este último aumentó, al tiempo que el pasivo se redujo. Así las cosas, no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al término del ejercicio fiscal 2020, el departamento contaba con recursos disponibles por $205.991 millones, en su totalidad consignados en bancos. Ese monto estaba distribuido 9,7% como Ingresos de Libre Destinación y 90,3% de Ingresos de Destinación Específica (Tabla 10).

Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales por $90.914 millones, de las cuales el 47,2% representaba reservas presupuestales. El 6% de las exigibilidades y reservas correspondían a Recursos de libre destinación y 94% a Recursos de destinación específica.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia un saldo superavitario de $115.077 millones. Estas cifras resultan inconsistentes, como quiera que por definición el resultado presupuestal de la vigencia 2020 debe parecerse en magnitud al resultado de esta tabla, pero aquí la diferencia es cercana a $55.000 millones. Es pertinente entonces reclamar explicaciones de la Administración municipal sobre el particular. Es posible que en el cuadro no se estén incluyendo exigibilidades con cargo a SGR.

Tabla 10
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**19.915**	**13.406**	**6.508**
De destinación específica	**186.076**	**77.508**	**108.568**
SGP	55.766	34.434	21.332
SGP Educación	16.047	12.426	3.621
SGP Salud	38.034	21.326	16.708
SGP Agua potable	1.686	682	1.003
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	130.310	43.074	87.236
TOTAL	**205.991**	**90.914**	**115.077**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[6], a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

[6] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[7] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ $0 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2019, financiada con recursos diferentes a regalías.
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021.

Por lo anterior, para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0% (ver Tabla 11).

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2019. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario por $59.409 millones, sin incluir recursos del SGR evidencia que se tienen garantías a mediano plazo para el sostenimiento de deuda pública que pudiera ser adquirida por el departamento.

Tabla 11
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	127.311	86.158
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	127.311	86.158
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	34.613	43.759
3. Gastos recurrentes		12.214
4. Ahorro operacional (1-2-3)	92.699	30.184
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	13.124
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		13.124
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	15%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dado que el Departamento es de categoría 4, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD-. De acuerdo con la información presupuestal reportada en el FUT, durante la vigencia 2020 la relación fue de 60%, esto es 10 puntos porcentuales por debajo del

[7] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

límite establecido, realidad contraria a lograda en 2019 y que refleja el acatamiento de lo establecido por la Ley, fruto a su vez del aumento observado en los ICLD y la caída de los GF computados para el efecto.

Tabla 12
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	44.040	46.452	4%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	31.221	27.692	-13%
3. Relación GF/ICLD	71%	60%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**1%**	**-10%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las Tablas 13 y 14 muestran que en 2020 las transferencias destinadas a financiar los gastos ejecutados por los órganos de control cumplieron los límites legales establecidos para la Contraloría; no así para la Asamblea, caso en el cual durante 2020 el incumplimiento fue mayor que el reportado en 2019. Es importante que la administración ajuste sus finanzas de manera que no deba afrontar las implicaciones legales del incumplimiento.

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.678	1.804
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.811	1.909
3. Diferencia	**-133**	**-106**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.667**	**2.818**
Remuneración diputados	1.312	1.390
Gastos diferentes a la remuneración	462	504
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	893	924
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**134**	**156**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas en 2020 para los aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET sumaron $671 millones, distribuidos entre el 10% de los ingresos corrientes

de libre destinación y el 20% del impuesto de registro y anotación; así las cosas, la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo que dejaron un saldo superavitario por $136 millones, que representa un mejoramiento con relación a lo reportado eb la vigencia anterior.

Tabla 15
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	935	671
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	983	535
2.1. 10% de ICLD	916	503
2.2. 20% de registro	66	32
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-48**	**136**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La visión del Putumayo es ser reconocido como un Departamento líder en el Desarrollo del campo y la conservación del patrimonio ambiental y cultural, garantizando una mejor calidad de vida a sus habitantes, a través del fortalecimiento institucional, avances en infraestructura y formación de recurso humano calificado y pertinente con la vocación del territorio, convirtiendo Putumayo en una tierra de paz y desarrollo sostenible.

El PIB departamental, registra en $4.3 billones, que lo ubican por encima de Caquetá y Chocó; el 63% de su PIB lo explican los sectores de minas y energía. El principal renglón de la producción del departamento es la explotación de hidrocarburos; esta actividad se ha concentrado principalmente en los Municipios de Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Guzmán, y en menor proporción en Mocoa y Villagarzón. Además del petróleo, otra línea de actividad minera en la región corresponde a la extracción artesanal de oro especialmente en algunos sectores del río Caquetá; y la explotación de calizas en la parte andina del Departamento. Según estudios de INGEOMINAS, en el departamento existen yacimientos y depósitos minerales identificados pero no suficientemente cuantificados. En el departamento se practica la agricultura de cultivos tradicionales como plátano, yuca, maíz, arroz, papa, fríjol, caña panelera y palmito, y frutales.

Se prevé que el departamento de Putumayo sea uno de los cinco departamentos, en los que por tres años consecutivos la actividad productiva tendrá una variación menor al crecimiento de su población, lo que implica que esta zona está sufriendo un proceso persistente de caída en el ingreso por habitante. A esto se suma que el ciclo económico es mucho más volátil que el del resto del país, como consecuencia del deterioro de las condiciones sociales.

Por otra parte, los avances en la provisión del pasivo pensional, conforme la aplicación del marco legal explícito en la Ley 549/99, en torno a los recursos ahorrados recursos ahorrados en el FONPET, le han permitido mejorar la situación financiera; toda vez que la carga pensional y su presión sobre los ingresos corrientes de libre destinación se habían convertido en un problema estructural que limitaba el funcionamiento y la inversión autónoma. Desde la expedición de la Ley 617 de 2000 hasta la vigencia 2015, el incumplimiento a los límites de gastos era una constante.

Además, la estimación de los pasivos contingentes y la conformación del fondo de contingencias, constituyen fortalezas adicionales para las finanzas departamentales.

Las vulnerabilidades están asociadas a la existencia de pasivos exigibles – vigencias expiradas que no han sido depurados, situación que indicaría posibles retrasos e ineficiencias en la ejecución del gasto (en especial el de inversión) y las debilidades financieras del sector descentralizado en términos de generación de ingresos, generación de déficit recurrente y riesgo de liquidez, en especial en las empresas del sector salud.

A finales de 2020 permanecía alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Para el Departamento del Putumayo, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo de la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Estimaciones de la DAF tomando como referencia el reporte realizado por la entidad en el FUT al cierre de 2019 indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría para la vigencia 2020 un pleno cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).

En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 20% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, y del 3% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y otros gastos corrientes. Entre tanto, en materia de lo estipulado en el Decreto 461 de 2020 y asumiendo una reorientación efectiva del 22% del flujo potencial calculado para 2020 (supuesto conservador), la entidad podría reorientar rentas con destinación específica legal o derivada de Ordenanzas.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

La tabla 16 permite confirmar que en 2020 el departamento registró un monto importante de rezago presupuestal; como se aprecia, los recursos que financian reservas presupuestales se incrementaron alrededor del 20% entre 2019 y 2020; la tasa de ejecución de las constituidas a comienzos de 2020 alcanzó el 50%[8], inferior al 78% logrado un año atrás.

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	23.245	29.283
(-) Ejecutadas por funcionamiento	3.331	1.385
(-) Ejecutadas por inversión	11.721	13.023
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**8.193**	**14.875**

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

[8] De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

Teniendo en cuenta la excepcionalidad[9] en el uso de esta figura presupuestal establecida en la Ley 819 de 2003, la administración departamental requiere tomar las acciones del caso en la planeación de la contratación y en el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia; o en su defecto, proceder con el mecanismo de vigencias futuras, según sea el caso.

2. Provisión del Pasivo Pensional

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el departamento registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 114,3%.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.[10]

En 2019, las entidades descentralizadas del Departamento de Putumayo registraron ingresos distintos al SGR por $133.000 millones, equivalentes al 23% de los ingresos del departamento, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial. Los gastos totales equivalieron al 32% de los del nivel central y la inversión de estas entidades adicionó un poco más del 3% a la realizada por la Administración Central.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de casi $15.600 millones, revirtiendo la situación de un año atrás, cuando registró un superávit cercano a $3.000 millones. El déficit se explica principalmente por los resultados negativos obtenidos del conjunto de hospitales, especialmente el de Puerto Asís y el Instituto Tecnológico, mientras el Indercultura, que venía en déficit desde varios años atrás, alcanzó un superávit cercano a los $1.900 millones (Tabla 17).

Tabla 17
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E HOSPITAL FRONTERIZO LA DORADA DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL	-127	14	533	1%
E.S.E HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÁNGEL DEL MUNICIPIO DE VILLA GARZÓN	559	423	208	1%
E.S.E. HOSPITAL JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ -MOCOA	0	5.788	-2.554	7%
E.S.E. HOSPITAL PIO XII -COLÓN	-1.324	-3.374	-2.512	3%
E.S.E. HOSPITAL ALCIDES JIMÉNEZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO CAICEDO	246	-75	545	1%
E.S.E. HOSPITAL DE ORITO - ORITO	6	-1.229	-1.700	1%
E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMAN	-336	-398	152	1%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL PUERTO ASÍS - PUERTO ASÍS	-10.142	618	-9.362	5%
E.S.E. HOSPITAL MARÍA ANGELINES - PUERTO LEGUÍZAMO	829	-36	-918	2%
E.S.E. HOSPITAL SAGRADO CORAZON DE JESUS DE LA HORMIGA	-636	1.415	1.845	3%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-10.925**	**3.146**	**-13.763**	**27%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE CULTURA, DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO (INDERCULTURA)	-1.281	-319	1.881	1%
INSTITUTO TECNOLOGICO DEL PUTUMAYO	-1.921	0	-3.701	4%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-3.202**	**-319**	**-1.820**	**5%**
TOTAL GENERAL	**-14.127**	**2.827**	**-15.583**	**31%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

[9] La circular 026 de 2011 emitida por la Procuraduría General de la Nación advierte que de acuerdo con la Ley 819 de 2003 las reservas presupuestales se constituirán solamente ante eventos de fuerza mayor o casos fortuitos.
[10] Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

De acuerdo con la información contable reportada a la Contaduría General de la Nación, las entidades sin problemas de liquidez eran entre otros el Hospital Fronterizo La Dorada del Municipio de San Miguel, el Hospital San Gabriel, el María Angelinis y la Hormiga, así como el Instituto Tecnológico del Putumayo e Indercultura; las demás no contaban con margen de maniobra para respaldar la totalidad de sus obligaciones a corto plazo.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2019 a $36.400 millones, correspondientes especialmente al Hospital José María Hernández, el Hospital Pio XII de Colón y el Hospital de Orito.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.E HOSPITAL FRONTERIZO LA DORADA DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL	2,0	0,1	178	18%	8%
E.S.E HOSPITAL SAN GABRIEL ARCÁNGEL DEL MUNICIPIO DE VILLA GARZÓN	2,1	0,0	0	12%	5%
E.S.E. HOSPITAL JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ -MOCOA	1,4	0,4	33.875	15%	-1%
E.S.E. HOSPITAL PIO XII -COLÓN	0,1	0,2	1.748	15%	-13%
E.S.E. HOSPITAL ALCIDES JIMÉNEZ DEL MUNICIPIO DE PUERTO CAICEDO	0,4	0,2	0	29%	17%
E.S.E. HOSPITAL DE ORITO - ORITO	0,2	0,1	239	26%	11%
E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMAN	0,3	0,5	0	47%	-23%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL PUERTO ASÍS - PUERTO ASÍS	0,7	0,2	0	1%	-25%
E.S.E. HOSPITAL MARÍA ANGELINES - PUERTO LEGUÍZAMO	1,3	0,2	0	5%	-5%
E.S.E. HOSPITAL SAGRADO CORAZON DE JESUS DE LA HORMIGA	2,7	0,1	0	12%	5%
SUB TOTAL EMPRESAS			**36.041**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE CULTURA, DEPORTES, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO (INDERCULTURA)	2,6	0,2	0	38%	N.D.
INSTITUTO TECNOLOGICO DEL PUTUMAYO	2,4	0,1	343	6%	-90%
TOTAL GENERAL			**36.383**		

Fuente: DAF con base en la información de la CGN y CGR

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad revelaron que cinco de las 12 entidades reportadas arrojaron un Ebitda negativo. Algo semejante ocurrió con la razón del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE-.

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

4. Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

Sector Educación

El Departamento Putumayo fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008, debido a que la Dirección General de Apoyo Fiscal en el desarrollo de procesos de acompañamiento a la entidad territorial en el marco de las normas de disciplina y responsabilidad fiscal, encontró posibles acciones u omisiones que pueden poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Departamento y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento de Putumayo riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual, la entidadl no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de las gestiones en el marco de la

Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Putumayo ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $1.337 millones por concepto de deuda, aportó el 100% de sus fuentes de financiación para el saneamiento de dicha deuda, razón por la cual no fue objeto de cofinanciación por parte de la Nación.

Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de $4.174 millones, que no obstante mostró una disminución del 22,30% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido creciente, aunque disminuyó en los dos los últimos años.

Frente al riesgo de las ESE, tiene 7 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 7 estaban en riesgo alto, 2 en riesgo medio, 89 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

5. Pasivos Contingentes[11]

El Departamento no efectúa oportunamente el reporte sobre pasivos contingentes asociados a procesos judiciales en contra, por lo cual la información aparece desactualizada. De acuerdo con el último de los informes reportados por la Oficina jurídica de la Gobernación de Putumayo, el departamento registró en 2018 un total de 220 procesos en curso. La estimación fue cuantificada en alrededor de $1,9 billones, valor que resulta muy superior al calculado al final del año 2017 ($39.400 millones).

La razón del incremento es la existencia de una Acción de Grupo en la que se reclama la responsabilidad de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales, a todas las personas que hayan sufrido algún DAÑO, como consecuencia de la “anunciada” avalancha que destruyera parte del municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, los días 31 de marzo y 1 de abril del año 2017, donde fallecieron más de seiscientas personas, y más de mil casas resultaron totalmente destruidas; se pide la indemnización de perjuicios por $1,81 billones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingresos recaudado por el Departamento, sin incluir el SGR, sumó $512.570 millones y creció 4% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El ritmo de ascenso de los ingresos reflejó especialmente el comportamiento de las Transferencias, principal rubro, que aumentó 12%, y que pudo contrarrestar la caída del 19% presentada por los Ingresos de capital. El recaudo tributario cayó 2% en términos reales frente a 2019, reflejo del comportamiento a la baja de los impuestos más representativos, que no pudo ser contrarrestado por el aumento mostrado por el de consumo a cigarrillos y tabaco, Estampillas. Vehículos automotores y sobretasa a la gasolina.

Los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías ejecutados en 2020 sumaron $377.602 millones, alrededor del 20% más que en 2019.

Los gastos de la administración central Departamental (sin incluir compromisos financiados con SGR) aumentaron 2% real entre 2019 y 2020. Los Gastos financiados con recursos del Sistema General de Regalías a finales de diciembre de 2020 los compromisos sumaron $282.503 millones.

En 2020 Putumayo obtuvo Resultado Fiscal superavitario de la vigencia por $2.645 millones, que representan un mejoramiento sustancial de esta variable, que había sido deficitaria en 2019; y teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($56.764 millones), el cierre presupuestal fue superavitario en casi $60.000 millones, monto 20% mayor al reportado un año atrás.

La información financiera del Departamento del Putumayo, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $1,44 billones, indicativos de un aumento del 17% en términos reales con relación a la vigencia anterior. Por su parte, los pasivos totalizaron $409.931 millones en 2020, esto es 8% más que en 2019.

[11] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que en 2020 existían $16,8 de activos por cada peso de pasivo de la misma categoría; esto es, casi 6 puntos porcentuales más que en 2019; vale decir que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El Departamento acató en 2020 lo establecido por la Ley 617 de 2000, fruto a su vez del aumento observado en los ICLD y la caída de los GF computados para el efecto. Las transferencias destinadas a financiar los gastos ejecutados por los órganos de control cumplieron los límites legales establecidos para la Contraloría, no así para la Asamblea.

La ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas en 2020 para los aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET sumaron $671 millones, dejando un saldo superavitario por $136 millones.

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el departamento registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 114,3%.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de casi $15.600 millones, revirtiendo la situación de un año atrás, cuando registró un superávit cercano a $3.000 millones. Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2019 a $36.400 millones, correspondientes especialmente al Hospital José María Hernández, el Hospital Pio XII de Colón y el Hospital de Orito.

El Departamento Putumayo fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008, de acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Departamento y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva.

El Departamento no efectúa oportunamente el reporte sobre pasivos contingentes asociados a procesos judiciales en contra, por lo cual la información aparece desactualizada. De acuerdo con el último de los informes reportados por la Oficina jurídica de la Gobernación de Putumayo, el departamento registró en 2018 un total de 220 procesos en curso. La estimación fue cuantificada en alrededor de $1,9 billones.

DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**455.806**
INGRESOS CORRIENTES	**423.751**
Tributarios	43.046
No Tributarios	12.072
Transferencias	368.633
GASTOS (sin financiación)	**453.161**
GASTOS CORRIENTES	**417.094**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	44.086
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	6.533
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.433
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	126
Gastos Operativos en Sectores Sociales	364.916
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**6.657**
INGRESOS DE CAPITAL	**32.055**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**36.067**
BALANCE DE CAPITAL	**-4.012**
BALANCE TOTAL	**2.645**
FINANCIACIÓN	**56.764**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	56.764
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	512.570
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	453.161
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**59.409**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	29.283
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	14.408
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**14.875**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Quindío con un área de 1.845 km^2 es el departamento más pequeño del país, se encuentra distribuido en 12 municipios y su capital es Armenia. Con los departamentos de Caldas y Risaralda, ubicados sobre la cordillera central en el centro occidente del país, conforman la región del eje cafetero.

Para 2020 su población fue estimada en 555.401 habitantes (1% del total nacional), de los cuales el 88% es población urbana y 61 % se encuentra en el rango de edad económicamente activa.[1]

La economía regional no fue ajena a las medidas restrictivas que fueron necesarias tomar para reducir la expansión de la pandemia del Covid – 19, de acuerdo con el Banco de la República, los departamentos del eje cafetero solo durante el último trimestre de 2020 presentaron indicadores positivos en sectores de la economía como las exportaciones, las remesas y la producción industrial; en el caso de las ventas de comercio, el área en proceso de construcción, la matrícula de vehículos nuevos, la actividad hotelera y el transporte de pasajeros durante todo el 2020 mantuvieron un comportamiento negativo. Por tanto, con excepción de la producción y exportación agrícola, los principales sectores de la economía del departamento del Quindío fueron duramente afectados. En consecuencia, la tasa de desempleo del Quindío presentó niveles históricamente altos alcanzando el 21,6%, frente al 15,2% de 2019, y manteniéndose como la segunda más alta entre los departamentos y superior al total departamental (15,8%).[2]

En Colombia no se calcula la inflación a nivel departamental. La inflación de Armenia, principal centro económico de la región, volvió nuevamente a su tendencia decreciente pasando del 4,2% de 2019 a 2,5% al cierre de 2020 dada la reducción de los precios en los diferentes rubros con excepción de los sectores de alimentos, bebidas y salud. No obstante, el comportamiento de la inflación en el Quindío fue superior al total nacional (1,6%) y se ubicó como la cuarta más alta del país.

Como consecuencia del comportamiento de la economía de la región en 2020 es muy probable que los indicadores de pobreza se hayan afectado y superado los últimos cálculos realizados en 2018 cuando el departamento del Quindío registro un índice de pobreza monetaria en descenso (24,1%), 16,4% de la población ubicada en situación de pobreza multidimensional y un coeficiente de Gini de 0,44.

De acuerdo con el DNP en 2019 la cobertura neta en educación fue 96% [3] y la cobertura en salud llegó a 94%. La cobertura de acueducto en 2018 alcanzó el 97% mientras que la de alcantarillado fue de 91%, superiores al promedio nacional[4] y de acuerdo con el índice IRCA en 2020 la calidad del agua para consumo humano presentó un nivel sin riesgo sanitario.[5] En el caso de la cobertura de energía rural esta fue del 99% frente al 87% nacional mientras que la de banda ancha fue en 2019 del 17% frente al 14% nacional.[6]

Al cierre de 2019 el departamento presentó un superávit fiscal de $1.138 millones, que al adicionarse los recursos del balance y reducirse el endeudamiento neto, el cierre presupuestal fue superavitario en $42.205 millones. Los ingresos presentaron un comportamiento positivo como consecuencia de las mayores transferencias del SGP destinadas principalmente a educación, acompañadas por el incremento de los recursos recibidos del desahorro del FONPET, los desembolsos de crédito y el mayor recaudo propio. En el caso de los gastos su crecimiento fue producto de los mayores gastos operativos de inversión en educación,

[1] DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Las personas económicamente activas son aquellas entre 15 y 59 años.
[2] DANE. Mercado Laboral por Departamentos 2020. En: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-por-departamentos
[3] Este indicador mide el número de niños efectivamente matriculados respecto al número de niños en edad escolar de Transición a Grado 11.
[4] De acuerdo con el DNP las coberturas nacionales de acueducto y alcantarillado fueron del 86% y 76% respectivamente.
[5] Instituto Nacional de Salud. Boletín de Vigilancia de la Calidad del Agua. Noviembre 2020 En: www.ins.gov.co/sivicap
[6] Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP, disponible en https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/63000/3

salud y otros sectores; acompañado por el incremento del servicio de la deuda por concepto de amortizaciones, los mayores servicios personales indirectos y gastos generales por adquisición de servicios.

Si bien en el caso de las normas de responsabilidad fiscal en 2019 el departamento cumplió con el límite a los gastos de funcionamiento del nivel central y mantuvo su capacidad de endeudamiento, no ocurrió lo mismo en el caso de las transferencias realizadas a la contraloría y a la asamblea para la remuneración de los diputados. La firma Fitch Colombia en mayo de 2020 redujo al departamento la calificación de riesgo de largo plazo a A+ y F1 de corto plazo. El departamento no ha suscrito planes de ajuste fiscal con apoyo de la Nación,

En 2019 fue levantada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público una medida preventiva de plan de desempeño en el sector salud al departamento dentro de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP; no obstante en mayo de 2019 fue ordenada al departamento la adopción de una preventiva de Plan de Desempeño en el sector educación la cual fue adoptada en septiembre de 2019 dentro del marco del Decreto 028 de 2008.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con la información reportada por el departamento, en 2020 la planta de personal del departamento tenía 581 335 cargos, no obstante, esta información difiere de manera importante respecto a la registrada a diciembre de 2019 y 2018, momento en el cual la planta de personal estaba conformada por 335 y 742 funcionarios respectivamente.

De acuerdo con el nivel ocupacional el mayor número de personas se encuentran en el nivel asistencial (34%), mientras que por el tipo de vinculación principalmente son de carrera administrativa (76%).[7]

La planta del sector educación que pertenece a los establecimientos educativos se mantuvo igual a la de 2019 con 2.159 personas representadas principalmente por docentes (88%).

En relación con las órdenes de prestación de servicios suscritas por el municipio, su costo descendió de manera importante al pasar de $26.057 millones en 2019 a $7.187 millones en 2020, ejecutadas principalmente por inversión (52%).

El sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR está conformado por 11 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
LOTERIA DEL QUINDIO - E.I.C.E.	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
PROMOTORA DE VIVIENDA DEL QUINDÍO	E.I.C.E.	VIVIENDA
E.S.P. EMPRESA SANITARIA DEL QUINDIO S. A. -	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
FONDO GANADERO DEL OCCIDENTE COLOMBIANO S.A - EN LIQUIDACION	E.I.C.E. Ó S.E.M.	FONDOS
E.S.E. HOSPITAL LA MISERICORDIA -CALARCA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS -ARMENIA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MENTAL -FILANDIA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL QUINDIO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTE Y RECREACION DEL QUINDIO IDERQUI	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO DEL QUINDIO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Contraloría General de la República (CGR)

[7] El formulario de CGR "Personal y Costos Personal", de la Contraloría General de la Republica, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

A diciembre de 2020 el departamento generó ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR) por $378.603 millones, presentando una ejecución del 105% y una reducción del 8% en términos reales respecto a lo recaudado en 2019; 89% provino de recaudos del año y 11% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores (Tabla 2).

El comportamiento de los ingresos fue consecuencia principalmente de los menores recursos de capital y la reducción del recaudo propio que no fueron compensados por las mayores transferencias.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	152.959	135.924	-13%	38%	36%
Transferencias	178.889	190.839	5%	44%	50%
Ingresos de capital	73.394	51.839	-30%	18%	14%
Desembolsos del crédito	9.954	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	41.536	39.766	-6%	10%	11%
Otros[1]	21.904	12.074	-46%	5%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	**405.243**	**378.603**	**-8%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios se redujeron principalmente como consecuencia del menor recaudo por concepto de estampillas, impuesto al consumo de cerveza y sobretasa a la gasolina, sin perjuicio del crecimiento que presentó el impuesto al consumo de licores y el impuesto de vehículos automotores cuyo recaudo no fue afectado por las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	49.778	49.349	-2%	42%	44%
Cerveza	19.954	15.934	-21%	17%	14%
Licores	6.962	10.398	47%	6%	9%
Cigarrillos y tabaco	22.862	23.017	-1%	19%	20%
Registro y anotación	15.061	15.048	-2%	13%	13%
Vehículos automotores	16.265	17.643	7%	14%	16%
Estampillas	26.269	20.928	-22%	22%	19%
Sobretasa a la gasolina	7.174	6.045	-17%	6%	5%
Otros impuestos	3.718	3.557	-6%	3%	3%
TOTAL	**118.265**	**112.570**	**-6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los ingresos no tributarios ($23.354 millones), se redujeron en términos reales respecto a 2019 como consecuencia igualmente de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 que produjeron el menor recaudo por concepto de tasas, multas y sanciones.

El comportamiento de las transferencias fue consecuencia de las mayores asignaciones del Sistema General de Participaciones SGP al sector educación y otras realizadas por la Nación destinadas al saneamiento del sector salud.

En 2020 el departamento no recibió desembolsos de crédito, fueron asignados menores recursos del desahorro del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET e incorporó menores recursos del balance, por tanto, los recursos de capital se redujeron 30% real.

En síntesis, al cierre de 2020 los ingresos diferentes del SGR se redujeron como consecuencia de la menor asignación de recursos del desahorro del FONPET, el no recibo de desembolsos de crédito y el menor recaudo propio.

En 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó $134.508 millones[8], asignados principalmente a los fondos de desarrollo y compensación regional. Este monto comprende la suma de las incorporaciones del bienio y la disponibilidad inicial,[9] teniendo en cuenta lo incorporado por el Departamento en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	134.508	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	761	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	1.263	1%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	16.654	12%
Fondo de Desarrollo Regional	73.146	54%
Fondo de Compensación Regional	42.684	32%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**134.508**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

El gasto causado por el departamento en la vigencia 2020 con recursos diferentes al SGR sumó $329.828 millones que representaron el 92% de lo presupuestado y estuvieron compuestos principalmente por gastos de inversión, cuyo comportamiento acompañado por el menor servicio de la deuda, generó que los gastos se redujeran 11% real frente a la vigencia anterior.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	85.462	88.851	2%	24%	27%
Inversión	265.098	234.331	-13%	73%	71%
Servicio de la deuda	12.478	6.646	-48%	3%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**363.037**	**329.828**	**-11%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento refleja los mayores compromisos por transferencias como consecuencia principalmente del reconocimiento de sentencias y conciliaciones y el incremento de los gastos de personal, sin perjuicio del ajuste realizado a los gastos generales.

[8] En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

[9] A partir de 2013 los datos son acumulados porque incluyen los ingresos incorporados en vigencias anteriores al bienio analizado, es decir incluyen las disponibilidades iniciales.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	27.354	29.869	7%	36%	35%
Gastos generales	7.827	5.952	-25%	10%	7%
Transferencias	40.390	48.351	18%	53%	57%
Otros gastos de funcionamiento	994	450	-55%	1%	1%
TOTAL	**76.565**	**84.621**	**9%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las menores inversiones principalmente en salud, otros sectores y vías generaron la reducción de los compromisos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR como consecuencia del inicio del nuevo periodo de gobierno, las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 y las modificaciones legales en el sector salud relacionadas con las competencias para la prestación de servicios.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	168.809	173.778	1%	64%	74%
Salud	39.825	34.696	-14%	15%	15%
Agua Potable	4.951	2.767	-45%	2%	1%
Vivienda	1.557	37	-98%	1%	0%
Vías	4.401	397	-91%	2%	0%
Otros Sectores	33.354	14.462	-57%	13%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	12.201	8.194	-34%	5%	3%
TOTAL	**265.098**	**234.331**	**-13%**	**100%**	**100%**

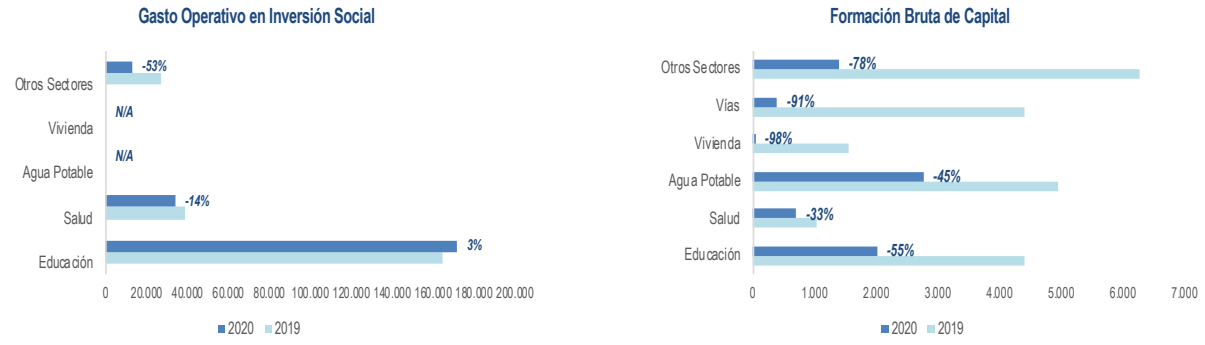
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las inversiones se mantuvieron enfocadas principalmente en gastos operativos, particularmente en compromisos de cobertura en educación, mientras que la inversión en formación bruta de capital se concentró en agua potable y educación.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por servicio de la deuda se comprometieron recursos diferentes al SGR por $6.446 millones destinados principalmente a amortizaciones (89%), cuyo comportamiento principalmente generó una reducción del servicio del 48% real.

Al cierre del bienio la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por $58.611 millones[10] destinados a financiar inversión. Los gastos en mención hacen referencia tanto a los compromisos suscritos en el bienio como los contraídos en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	58.611	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**58.611**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al igual que en vigencias anteriores, la estructura del gasto del departamento se mantuvo focalizada en la inversión (71% del total sin SGR), se soportó principalmente en las transferencias del SGP, pero se redujo en términos reales como consecuencia de los menores gastos de inversión, principalmente en formación bruta de capital, dado el inicio del nuevo periodo de gobierno, las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 y las modificaciones legales en el sector salud relacionadas con las competencias para la prestación de servicios; comportamiento que fue acompañado por la reducción del servicio de la deuda principalmente por concepto de amortizaciones.

3. Deuda Pública

De acuerdo con el proceso de verificación de los saldos realizado por la nueva administración departamental y remitida para la elaboración del presente informe, a 31 de diciembre de 2020 el saldo de la deuda del departamento fue de $33.968 millones y no recibió desembolsos.

El 99% de la deuda se encontraba contratada con la banca comercial representada en 7 créditos, cuyo acreedor principal es el Banco de Occidente,[11] el 1% restante corresponde a un crédito con el Instituto Financiero para el Desarrollo del Valle INFIVALLE. La deuda se financia con sobretasa al ACPM y los impuestos a licores, cerveza y vehículos. Ninguno de los créditos tiene garantía de la Nación.

El Departamento sirvió deuda por $6.646 millones, 48% inferior en términos reales frente a lo registrado a diciembre de 2019, de la cual $864 millones correspondieron a intereses y $5.781 millones a amortizaciones. En 2020 el Departamento no realizó el pago de bonos pensionales ni aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.

[10] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

[11] El departamento tiene contratados 4 crédito con el Banco de Occidente, cuyo saldo a diciembre de 2020 ascendió a $29.803 millones y 3 créditos con el Banco Davivienda con un saldo por $$3.832 millones.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

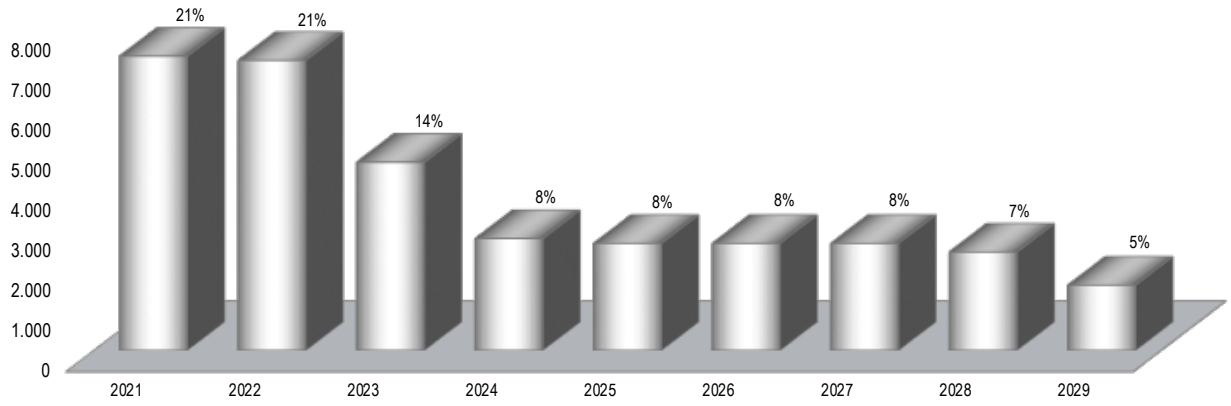
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	33.386	33.635	99%	$COL	DTF	0,02
Infis	1.315	333	1%	$COL	DTF	0,03
Total Deuda Interna	34.700	33.968	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	34.700	33.968	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El costo promedio de la deuda es de DTF+ 2%, y el portafolio presenta una vida media de 9 años. El perfil de las amortizaciones evidencia que 74% de los vencimientos se concentra entre los años 2021 y 2025.

La firma Fitch Colombia en mayo de 2020 le redujo al departamento la calificación de riesgo de largo plazo de AA- a A+ y F1+ a F1 para el corto plazo., como consecuencia del deterioro de los indicadores dada la pandemia del Covid-19 con perspectiva negativa dada la posible reducción de los ingresos e incremento de los gastos, sumada la alta inelasticidad de los productos que conforman la base gravable del recaudo propio, la poca flexibilidad de los gastos, la alta dependencia de las finanzas departamentales a las transferencias de la Nación, no ajenas a los impactos negativos de la pandemia; comportamientos a los cuales se suma el alto desempleo de la región y su dependencia a la economía agrícola y el turismo.[12]

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[12] El informe puede ser consultado En: https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-baja-las-calificaciones-nacionales-de-quindio-y-revisa-la-perspectiva-negativa-29-05-2020

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020[13] resultaron superiores a los compromisos de gasto[14] en $14.791 millones, que constituyen un resultado de superávit fiscal. Ahora bien, teniendo en cuenta que la entidad incorporó en su presupuesto recursos del balance[15] y redujo su endeudamiento neto con el sistema financiero (realizó amortizaciones y no recibió desembolsos de crédito), el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $48.775 millones.[16]

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	14.079	18.231
Resultado balance de capital	-12.942	-3.441
Déficit o superávit fiscal	**1.138**	**14.791**
Financiamiento	**41.067**	**33.984**
Endeudamiento neto	-469	-5.781
Recursos del balance	41.536	39.766
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**42.205**	**48.775**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que a diciembre de 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos $75.897 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la Gobernación.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la ley 2056 de 2020.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	134.508
Total compromisos SGR	58.611
RESULTADO SGR	**75.897**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	44%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[13] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[14] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.
[15] Los recursos incorporados por el Departamento corresponden a superávit fiscal.
[16] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

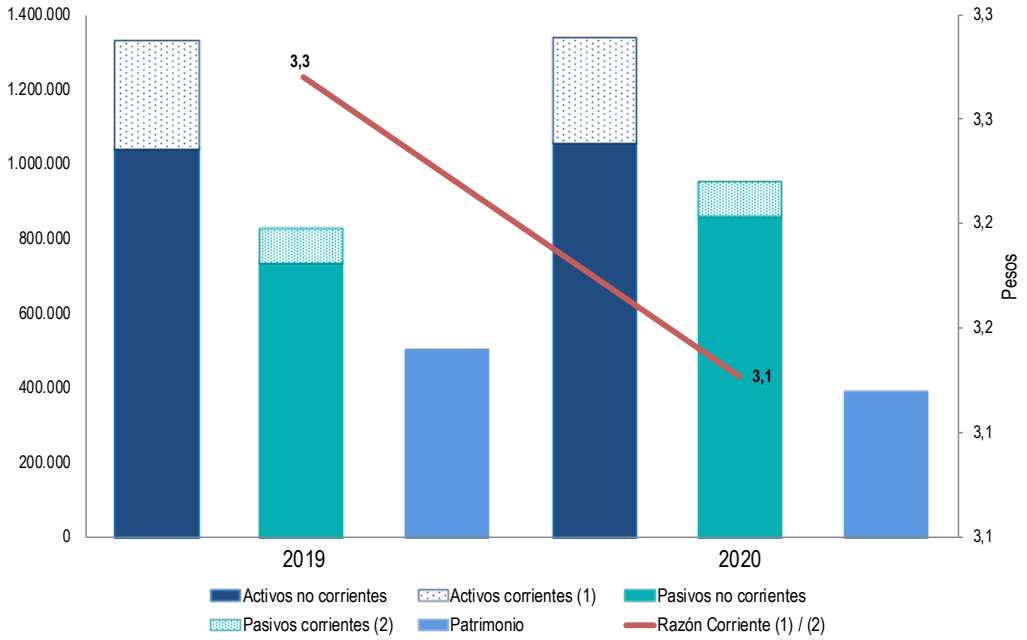
De acuerdo con los estados financieros del departamento a 31 de diciembre de 2020 los activos totales fueron de $1,33 billones y se redujeron 1% real respecto a diciembre de 2019; representados por otros activos (36%), principalmente recursos entregados en administración, bienes de uso y beneficio público (30%), propiedad, cuentas por cobrar (18%), planta y equipo (9%), efectivo, inversiones e inventarios (7%).

Al cierre de 2020 los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, ascendieron $277.255 millones presentando una reducción del 4% respecto a la vigencia 2019 y representando el 21% del total de activos.

En la misma fecha de corte los pasivos totales fueron $944.653 millones y crecieron el 13% en términos reales respecto a 2019. El 85% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados, 9% por cuentas por pagar, 4% por operaciones de crédito público y 2 % por provisiones y otros pasivos. Del pasivo total el 11% fue clasificado como corriente y presentó un crecimiento del 1% respecto a 2019.

Del análisis anterior se puede concluir que como consecuencia del crecimiento de los pasivos y la reducción de los activos se generó una reducción del patrimonio que pasó de $499.213 millones a $387.247 millones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para 2020 existían $3,1 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, reduciéndose la relación respecto a 2019, no obstante, en principio el departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[17] del Departamento se estimó en $85.293 millones, los cuales en su mayor parte correspondieron a administración y prestación de servicios de salud y cesantías retroactivas. Esto advierte

[17] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

sobre la necesidad de que la administración departamental continúe con las acciones para la normalización de dichas obligaciones y adelante el proceso de depuración contable el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, el departamento debió finalizar en diciembre de 2018.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre de tesorería del departamento del Quindío muestra un total de recursos disponibles al final de 2020 de $55.586 millones, representado por saldos en caja, bancos y encargos, dentro de los cuales 45% fueron de libre destinación y 55% a saldos con destinación específica; de estos últimos, la fuente de financiación principal fueron recursos diferentes al SGP destinados a otros sectores.

Si se comparan estos excedentes con los ingresos de la vigencia diferentes al SGR, se tiene que fueron equivalentes al 15%, y vienen presentando una tendencia decreciente durante las últimas vigencias.

Como en vigencias anteriores, las inconsistencias que presenta la información del departamento no permiten realizar un análisis a partir del indicador propuesto. Al cierre del ejercicio fiscal de 2020, en el caso de las reservas la información de tesorería reportada en el FUT del cierre fiscal no es consistente con el resultado obtenido con base en la información presupuestal a diciembre de 2020, ni estos valores con el acto administrativo de constitución de reservas, mientras en el FUT se reportan $1.970 millones, en la ejecución presupuestal se obtienen reservas por $1.878 millones y en el Decreto 704 de 2020 se establecen reservas por $836 millones. Igualmente, en el caso de las cuentas por pagar el resultado obtenido a partir de la ejecución presupuestal difiere de lo reportado en el FUT y, estos a su vez, con lo establecido en el acto administrativo de constitución de cuentas por pagar.[18]

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**24.949**	**5.197**	**19.752**
De destinación específica	**30.637**	**2.349**	**28.288**
SGP	2.058	233	1.826
SGP Educación	282	61	221
SGP Salud	1.758	172	1.586
SGP Agua potable	18	0	18
Recursos del crédito	842	141	701
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	27.737	1.975	25.761
TOTAL	**55.586**	**7.545**	**48.040**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta lo establecido por la Ley 358 de 1997 para el cálculo la capacidad de endeudamiento, a continuación se presentan los resultados para la vigencia 2021. No obstante, es preciso aclarar que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

[18] En el caso de las cuentas por pagar, mientras de la ejecución presupuestal se obtienen cuentas por pagar que ascienden a $2.941 millones, el formato Cierre Fiscal del FUT establece un valor de $3.079 y el Decreto 709 de 2020 cuentas por pagar por $3.110 millones.

- ✓ La estimación de los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento se hace con datos de la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías del esquema anterior[19] ni del SGR.[20]
- ✓ Ninguno de los créditos contratados está garantizado con recursos de regalías a 31 de diciembre de 2020, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se realiza ningún descuento a las amortizaciones e intereses proyectados para 2021.
- ✓ Ninguno de los créditos contratados a 31 de diciembre de 2020 es condonable, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se proyectan posibles amortizaciones e intereses a pagar en 2021.[21]
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.[22]
- ✓ Para 2021 el Departamento no tiene compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras.[23]

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 16%.[24]

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de solvencia en 4% y el de sostenibilidad en 97%. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.[25]

[19] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[20] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 1.2.9.1.2. del Decreto 1821 de 2020, reglamentario de la Ley 2056 de 2020, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas. El cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas se deberá realizar conforme a lo establecido en la Ley 358 de 1997 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, para lo cual se deben incluir dentro de los ingresos corrientes de la entidad, los ingresos de asignaciones directas del Sistema General de Regalías. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2056 de 2020.*

[21] Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

[22] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los desembolsos entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

[23] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

[24] Los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020.

[25] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	165.558	114.893
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	165.558	114.893
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	46.993	46.945
3. Gastos recurrentes		6.410
4. Ahorro operacional (1-2-3)	118.565	61.538
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	26.671	111.964
5.1 Total saldo de la deuda	33.968	33.968
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	7.297	7.297
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		85.293
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	2.668	2.668
6.1 Total de intereses de la deuda	2.668	2.668
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	16%	97%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, atendiendo los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, la generación de superávit primario ($55.421 millones), evidencia que no existe riesgo a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

De acuerdo con lo establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 y dada la categoría tercera del departamento, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido es del 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. Atendiendo la información reportada por el departamento en el FUT y certificada por la Secretaría de Hacienda, al cierre de la vigencia 2020 la relación fue 48%; el comportamiento del indicador respecto a lo ocurrido en 2019 fue producto de la reducción tanto de los gastos de funcionamiento base para el cálculo como de los ICLD, como consecuencia de las medidas implementadas por la Gobernación dada la influencia de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 en el recaudo propio.

Sin perjuicio que para las vigencias 2020 y 2021 el departamento reorientó recursos con destinación específica para la financiación de gastos de funcionamiento[26], los cuales de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 678 de 2020 no deben ser tenidos en cuenta en la base de cálculo del indicador en cuestión; es pertinente que la Gobernación dentro de su planeación financiera prevea que a partir de 2022 nuevamente los gastos de funcionamiento deberán ser financiados solo con ingresos corrientes de libre destinación y los gastos financiados con fuentes diferentes a las autorizadas serán tenidos en cuenta para efectos del cálculo del indicador.

[26] Mediante el Decreto 351 del 4 de junio de 2020 el departamento del Quindío reoriento rentas para financiar los gastos de funcionamiento, en virtud del artículo 1 del Decreto 678 de 2020 expedido por la Nación.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	75.209	65.951	-14%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	43.512	31.914	-28%
3. Relación GF/ICLD	58%	48%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-12%**	**-22%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales del gasto.[27]

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.649**	**2.475**
Remuneración diputados	1.431	1.535
Gastos diferentes a la remuneración	310	195
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	907	745
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**120**	**145**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-18**	**-153**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.394	3.496
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	3.349	2.958
3. Diferencia	**45**	**538**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La transferencia a la Asamblea sobrepasó el límite establecido en el artículo 28º de la Ley 617 de 2000 de acuerdo con la categoría de la entidad territorial y el número de diputados. Situación que igualmente se presentó en el caso de la transferencia a la Contraloría atendiendo el límite establecido en la Ley 617 de 2000 y 1416 de 2010.

[27] Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores se hace a título informativo.

6. Aportes al FONPET

Teniendo en cuenta que la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en aplicación del modelo de administración financiera del FONPET[28], estableció la reducción del 33% a la transferencia que debía realizar el departamento en 2020 con destino al fondo y, adicionalmente, le fue informado por parte de la Gobernación la reorientación de parte de los recursos del ICLD y del impuesto de registro a la financiación de gastos de funcionamiento, en aplicación de lo establecido en el artículo 1° del Decreto 678 de 2020; la ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas para los aportes con destino al FONPET deben corresponder a $2.512 millones, distribuidos entre los ingresos corrientes de libre destinación ICLD ($1.680 millones) y el impuesto de registro y anotación ($832 millones); sin embargo, la entidad territorial apropió recursos por transferencias al mencionado fondo por un total de $2.586 millones como consecuencia del mayor aporte realizado tanto de ICLD como de impuesto de registro.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	171	2.586
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	7.238	2.512
2.1. 10% de ICLD	5.091	4.032
2.2. 20% de registro	2.147	1.996
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	3.516
2.5.1. 10% de ICLD	0	2.352
2.5.2. 20% de registro	0	1.164
3. Diferencia	**-7.067**	**75**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El comportamiento económico de la región no ha sido ajeno a las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19, situación que se evidencia tanto en los indicadores de sectores relevantes como el Turismo, el transporte de pasajeros, las remesas y la producción industrial como en el comportamiento ascendente del desempleo y la reducción de los precios.

Como consecuencia de lo anterior la finanzas departamentales se vieron afectadas particularmente en el caso del recaudo propio, razón por la cual adicional al seguimiento de los gastos de funcionamiento, la Gobernación se acogió a las medidas extraordinarias establecidas por el Gobierno Nacional sobre la materia, no obstante, como ya se hizo mención en el presente documento, es pertinente que el Departamento prevea que a partir de 2022 nuevamente los gastos de funcionamiento deberán ser financiados solo con ingresos corrientes de libre destinación. Igualmente, es pertinente que superados los inconvenientes generados por la pandemia el Departamento retome su senda de crecimiento de las inversiones atendiendo las metas establecidas en el nuevo Plan de Desarrollo Departamental.

Por otro lado, si bien en términos acumulados las EDS al cierre de la vigencia 2020 continuaron presentaron mejores resultados financieros respecto a vigencias anteriores, llaman la atención los indicadores obtenidos para el caso de entidades como las ESE Hospital de la Misericordia, Hospital Mental de Filandia y el Instituto de Tránsito, los cuales evidencian la necesidad que tiene el departamento de evaluar la pertinencia de aplicar medidas de saneamiento fiscal a dichas entidades atendiendo lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003.

[28] El modelo de administración financiera del FONPET establecido en la Ley 549 de 1999 se encuentra reglamentado por el Decreto 055 de 2009 y la Carta Circular emitida por la DRESS el 29 de octubre de 2013.

Igualmente, una vez sea ordenada la reactivación del término para la ejecución de los Planes Desempeño asumidos por la entidades territoriales dentro del marco del Decreto 028 de 2008, el departamento debe reanudar la implementación de la medida preventiva de Plan de Desempeño del sector educación, con el fin de superar los riesgos evidenciados y relacionados con: inconsistencias en la información financiera y contractual, cambios en la destinación y aplicación de medidas cautelares a los recursos del SGP, generación de déficit, debilidades e irregularidades en el trámite y supervisión contractual y en la administración de la planta docente.

Finalmente, se reitera la recomendación realizada en informes anteriores, respecto a la necesidad de que la Gobernación mantenga actualizado el estado de los procesos iniciados en su contra, con el fin de aprovisionar recursos suficientes para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la información reportada por la Gobernación en el FUT los recursos que financiaron en 2020 las reservas presupuestales constituidas al cierre de 2019 ascendieron a $6.757 millones, no obstante, esta información no es consistente con el valor de las reservas obtenido a partir de la ejecución presupuestal de 2019 ($9.214 millones).

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	5.902	6.757
(-) Ejecutadas por funcionamiento	798	391
(-) Ejecutadas por inversión	4.935	3.976
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**169**	**2.390**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como ya se hizo mención, al cierre de la vigencia 2020 el departamento reportó en el formato cierre fiscal del FUT la constitución de reservas que ascienden a $1.970 millones, el cual no es consistente con el resultado obtenido a partir de la ejecución presupuestal ($1.878 millones), ni con el valor establecido por la Gobernación en el acto administrativo de constitución de reservas ($836 millones).

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a 31 de diciembre de 2020 el Departamento tenía provisionado el 84% del cálculo actuarial del pasivo pensional en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET.[29]

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) distintos al SGR ascendieron a $336.746 millones equivalentes al 103% de los ingresos corrientes de la administración central y se encuentran concentrados principalmente en las empresas; igualmente, las inversiones realizadas por las EDS equivalieron al 14% de las realizadas por la Administración Central.[30]

Si bien a nivel agregado las EDS cerraron 2020 con un superávit fiscal de $17.363 millones impulsado por los resultados obtenidos por la Universidad del Quindío y la ESE Hospital San Juan de Dios; entidades como la ESE Hospital La Misericordia de Calarcá, ESE Hospital Mental de Filandia, el Fondo Mixto para la Promoción y la Cultura y el Instituto Departamental de Tránsito presentaron déficit fiscal.

[29] Es importante tener en cuenta que la provisión del pasivo actuarial a diciembre de 2020 registrada en el presente documento es la actualizada por la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el primer semestre de 2021 teniendo en cuenta el pasivo a diciembre de 2019.
[30] Sin SGR.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
LOTERIA DEL QUINDIO - E.I.C.E.	4.467	4.383	2.703	5%
PROMOTORA DE VIVIENDA DEL QUINDÍO	1.135	528	1.035	2%
E.S.P. EMPRESA SANITARIA DEL QUINDIO S. A. -	104	-180	1.522	7%
FONDO GANADERO DEL OCCIDENTE COLOMBIANO S.A - EN LIQUIDACION	0	0	0	0%
E.S.E. HOSPITAL LA MISERICORDIA -CALARCA	-3.283	-2.911	-5.605	4%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS -ARMENIA	2.470	2.826	7.600	33%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL -FILANDIA	-288	605	-1.423	2%
SUB TOTAL EMPRESAS	**4.604**	**5.251**	**5.832**	**53%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL QUINDIO	36	33	-37	0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTE Y RECREACION DEL QUINDIO IDERQUI	1.450	1.448	2.875	2%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO DEL QUINDIO	-89	160	-178	1%
UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	-9.566	-2.360	8.870	46%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-8.169**	**-719**	**11.530**	**50%**
TOTAL GENERAL	**-3.565**	**4.532**	**17.363**	**103%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las transferencias de la administración central representaron en promedio 35% de los ingresos totales de las EDS. Se destaca la dependencia de los establecimientos públicos como el IDERQUI y la Universidad del Quindío y de empresas como la Promotora de Vivienda. Solo la ESE Hospital San Juan de Dios de Armenia y la Empresa Sanitaria del Quindío reportaron saldo de deuda y ninguna EDS tenía calificación de riesgo crediticio vigente.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
LOTERIA DEL QUINDIO - E.I.C.E.	0,0%	0,0%	NO TIENE
PROMOTORA DE VIVIENDA DEL QUINDÍO	51,8%	0,0%	NO VIGENTE
E.S.P. EMPRESA SANITARIA DEL QUINDIO S. A. -	0,0%	2,1%	NO VIGENTE
FONDO GANADERO DEL OCCIDENTE COLOMBIANO S.A - EN LIQUIDACION	0,0%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL LA MISERICORDIA -CALARCA	8,8%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS -ARMENIA	16,4%	5,7%	NO VIGENTE
E.S.E. HOSPITAL MENTAL -FILANDIA	5,1%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	**12,5%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL QUINDIO	0,0%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTE Y RECREACION DEL QUINDIO IDERQUI	99,7%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO DEL QUINDIO	0,4%	0,0%	NO TIENE
UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	59,5%	0,0%	NO VIGENTE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**60,0%**		
TOTAL GENERAL	**35,4%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La Tabla 21 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales)[31], los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN.

Del análisis de los indicadores en mención se destaca lo siguiente: a) ESAQUIN y el Instituto de Tránsito no presentan capacidad para cubrir con activos líquidos sus pasivos corrientes; b) la sostenibilidad patrimonial de las EDS; c) la alta representatividad de las contingencias judiciales en los hospitales San Juan de Dios y La Misericordia y de ESAQUIN.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad medidos a través del margen Ebitda[32] y el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio ROE[33] evidencian la generación de pérdidas financieras y/o rendimientos negativos en el caso del Hospital La Misericordia, Hospital San Juan de Dios, Hospital Mental Filandia y la Universidad del Quindío.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
LOTERIA DEL QUINDIO - E.I.C.E.	2,1	0,4	0	5%	84%
PROMOTORA DE VIVIENDA DEL QUINDÍO	31,2	0,1	75	2%	N.D.
E.S.P. EMPRESA SANITARIA DEL QUINDIO S. A. -	0,3	0,2	11.166	5%	19%
FONDO GANADERO DEL OCCIDENTE COLOMBIANO S.A - EN LIQUIDACION	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.E. HOSPITAL LA MISERICORDIA -CALARCA	0,0	0,3	9.139	0%	-7%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS -ARMENIA	1,3	0,1	63.102	1%	-16%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL -FILANDIA	0,0	0,1	1.063	-1%	5%
SUB TOTAL EMPRESAS			**84.545**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL QUINDIO	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTE Y RECREACION DEL QUINDIO IDERQUI	3.350,8	0,2	0	14%	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSITO DEL QUINDIO	0,3	0,1	625	3%	22%
UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	3,0	0,3	625	1%	-241%
TOTAL GENERAL			**85.794**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Sin perjuicio que en términos acumulados las EDS al cierre de la vigencia 2020 continuaron presentaron mejores resultados financieros respecto a vigencias anteriores, entidades como las ESE Hospital de la Misericordia, Hospital Mental de Filandia y el Instituto de Tránsito, continúan teniendo resultados desalentadores contrarios a lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 que prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público, con el fin que no se conviertan en una contingencia que puede afectar financieramente al departamento.

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La red viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social MSPS al departamento del Quindío en 2014, está compuesta por 14 Empresas Sociales del Estado ESE, de las cuales 10 son municipales y 4 departamentales.

[31] Con este indicador se intenta identificar el riesgo de deterioro patrimonial. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

[32] El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad, en otras palabras, su efectividad o desempeño operativo.

[33] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Este indicador permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

De acuerdo con la Resolución 0856 de 2020 fue suspendido el plazo para la determinación del riesgo para las Empresas Sociales del Estado, mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria decretada como consecuencia de la pandemia del Covid-19.

Dada su categorización de riesgo establecida en la Resolución 1342 de 2019, en 2020 la ESE Hospital San Vicente de Paul de Circasia continuó la ejecución de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero PSFF cuyo plazo vence en 2023.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la depuración y actualización de la información que viene realizando la nueva administración, a diciembre de 2020 el departamento registró un total de 280 procesos cuyas pretensiones ascendieron a $52.115 millones. De los litigios en mención 123 corresponden al sector educación,[34] dentro de los cuales se destacan 70 procesos ejecutivos cuyos títulos ascienden a $26.114 millones, por demandas interpuestas por el personal docente que reclamaron el pago de la prima de servicios,[35] cuyo valor se viene incrementando dada la generación de intereses de mora.

No obstante, la información presentada tiene inconsistencias ya que al parecer incluye procesos del sector educación que durante la vigencia 2020 fueron terminados y pagados; por tanto, se recomienda a la Gobernación continuar con el proceso de depuración y consolidación actualizada de los procesos que cursan en su contra con el fin que pueda realizar las provisiones pertinentes a través del rubro de sentencias y conciliaciones.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	3	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	15	22	0	502	0%	1%
Acción de Simple Nulidad	0	3	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	236	77	3.266	2.080	8%	4%
Acción Contractual	12	13	5.235	5.235	14%	10%
Acción de Reparación Directa	52	49	14.705	14.911	38%	29%
Ejecutivo Singular	111	74	13.351	26.258	35%	50%
Ordinario Laboral	30	27	1.912	1.592	5%	3%
Otros	7	15	0	1.537	0%	3%
TOTAL	466	280	38.469	52.115	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Salud

En el marco de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, la Gobernación del Quindío adoptó una medida preventiva de plan de desempeño en la vigencia 2016, la cual fue objeto de dos procesos de extensión en atención al cumplimiento parcial de las obligaciones previstas. En ese orden la medida se orientó a realizar acciones encaminadas hacia la elaboración y seguimiento al Plan Financiero Territorial en Salud y; el seguimiento y pago de la deuda acumulada por concepto de prestación de servicios de salud. El seguimiento a la medida efectuada en la vigencia 2019 determinó su levantamiento. Conforme el Monitoreo de la vigencia 2019, no se reportó riesgo alto para ninguno de los componentes sectoriales, razón por la cual, en la vigencia 2020 no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones.

[34] De acuerdo con la distribución de funciones de la gobernación, la Oficina de Representación Judicial es la responsable de los procesos instaurados contra el departamento, con excepción de los que se relacionan con el sector educación cuyos litigios son responsabilidad del área jurídica de la Secretaría de Educación.
[35] Si bien el Consejo de Estado en abril de 2016 en sentencia unificada revocó el derecho al pago de la prima de servicios, los fallos emitidos por el Tribunal Administrativo del Quindío sobre el particular fueron ejecutoriados antes de dicho pronunciamiento.

El avance de las gestiones en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Quindío ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó $7.079 millones por concepto de deuda, aportó de sus fuentes de financiación $1.774 millones y cofinanciación por parte de la Nación fue de $5.305 millones.

Educación:

El departamento viene siendo objeto del embargo de recursos propios como consecuencia del cobro ejecutivo de sentencias que reconocieron el pago de la prima de servicios a docentes con anterioridad al pronunciamiento realizado por parte del Consejo de Estado respecto a este tipo de reconocimientos, cuyo valor se incrementa dada la obligación de reconocer intereses moratorios. Dado que en 2018 el Comité Técnico Operativo de Saneamiento de Deudas Laborales del Sector Educativo avaló la liquidación presentada por el departamento ($15.078 millones), pero dado que este último no cuenta con recursos excedentes del sector educación suficientes para el reconocimiento, solicitó al departamento que iniciara los procesos pertinentes para el giro de recursos faltantes por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este último realizó las observaciones respecto a la deuda presentada y devolvió la solicitud de pago al Ministerio de Educación. Por lo anterior, el departamento al adelantado diferentes solicitudes y reclamaciones ante entidades del gobierno nacional, organismos de control e instancias judiciales, siendo la más relevante la acción de cumplimiento fallada como no procedente por parte del Consejo de Estado que ratifica la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el sentido que no es posible que la Nación concurra al pago de las obligaciones hasta tanto el departamento no cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011.[36] No obstante, el departamento actualmente se encuentra adelantando ante el Tribunal Administrativo del Quindío una acción popular en contra los ministerios de Educación y de Hacienda.

Sin perjuicio de lo anterior, desde 2018 el departamento ha destinado los recursos del balance del SGP – Educación y recursos propios a la financiación de los procesos fallados en su contra por el no reconocimiento de la prima de servicios a docentes, cuyos pagos efectuados en 2020 por el rubro de sentencias y conciliaciones ascendieron a $10.246 millones.

Por otro lado, teniendo en cuenta que fueron identificados eventos de riesgo atendiendo lo establecido en el Decreto 028 de 2008, relacionados con inconsistencias en la información financiera y contractual, cambios en la destinación y aplicación de medidas cautelares a los recursos del SGP, generación de déficit, debilidades e irregularidades en el trámite y supervisión contractual y en la administración de la planta docente; el Ministerio de Hacienda en mayo de 2019 ordenó al departamento la asunción de una medida preventiva de Plan de Desempeño (PD) en el sector educación , la cual fue aprobada en septiembre de 2019. Si bien para la ejecución y evaluación de la medida fue establecido un plazo de 21 meses, producto de la declaratoria de la pandemia del Covid-19 y en virtud del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público DAF determinó la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes relacionadas con los términos de vigencia de las medidas preventivas de Plan de Desempeño adoptadas, por lo cual mediante la Resolución 0967 del 3 de abril de 2020 se suspendió el término de la vigencia de los Planes de Desempeño, durante la vigencia 2020 no fue realizado el seguimiento de la medida.[37]

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Al cierre de 2020 los ingresos diferentes del SGR se redujeron como consecuencia de la menor asignación de recursos del desahorro del FONPET, el no recibo de desembolsos de crédito y el menor recaudo propio.

- ✓ Al igual que en vigencias anteriores, la estructura del gasto del departamento se mantuvo focalizada en la inversión (71% del total sin SGR), se soportó principalmente en las transferencias del SGP, pero se redujo en términos reales como consecuencia de los menores gastos de inversión, principalmente en formación bruta de capital, dado el inicio del nuevo periodo de gobierno, las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 y las modificaciones legales en el sector salud relacionadas con las competencias para la prestación de servicios; comportamiento que fue acompañado por la reducción del servicio de la deuda principalmente por concepto de amortizaciones.

[36] Oficio N° 2-2019-002516 del 29 de enero de 2019 enviado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Gobernación del Quindío.
[37] En 2021, mediante la Resolución 0301 del 9 de febrero fue derogada la Resolución 0967 de 2020, reanudando el término de ejecución de los Planes de Desempeño, el cual se debe comenzar a contar trascurridos 10 días hábiles a partir de la fecha de publicación de la resolución, esto es, el 9 de febrero de 2021.

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 resultaron superiores a los compromisos de gasto en $14.791 millones. Si se tienen en cuenta la incorporación en el presupuesto de los recursos del balance y la reducción del endeudamiento neto, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $48.775 millones.

- ✓ Al cierre de la vigencia 2020 los activos del departamento se redujeron 1% real respecto a 2019 y los pasivos crecieron 13% real, en consecuencia, el patrimonio se redujo y fue de $387.247 millones. Por otro lado, si bien el indicador de razón corriente se redujo, en principio el departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez.

- ✓ Nuevamente las inconsistencias que presenta la información del departamento no permiten realizar un análisis a partir del indicador de liquidez y solvencia propuesto en el presente informe, ya que al término del ejercicio fiscal de 2020, en el caso de las reservas y cuentas por pagar, la información de tesorería reportada en el FUT del cierre fiscal no es consistente con el resultado obtenido con base en la información presupuestal, ni estos a su vez ,con los actos administrativos de constitución de reservas y cuentas por pagar.

- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central. No obstante, es pertinente que la Gobernación prevea que a partir de 2022 no serán aplicables las excepciones establecidas en el Decreto 678 de 2020, producto de la pandemia del Covid-19, relacionadas con la reorientación de rentas para la financiación de gastos de funcionamiento. Por otro lado, en el caso de la transferencia realizada a la Asamblea esta sobrepasó el límite establecido para la remuneración a los diputados, situación que igualmente ocurrió en el caso de la transferencia a la Contraloría.

- ✓ Sin perjuicio que la DRESS otorgó al departamento la reducción del 33% al aporte que debía realizar al FONPET en la vigencia 2020 y fue informado por parte de la Gobernación la reorientación de parte de los recursos del ICLD y del impuesto de registro en aplicación del artículo 1° del Decreto 678 de 2020, la Gobernación realizó una mayor transferencia a dicho fondo tanto de ICLD como de impuesto de registro.

- ✓ La entidad territorial atendió de manera oportuna el servicio de la deuda quedando con un saldo de $33.968 millones. En mayo de 2020 la firma Fitch Colombia le redujo al departamento la calificación de riesgo de largo plazo de AA- a A+ y F1+ a F1 para el corto plazo., como consecuencia del deterioro de los indicadores dada la pandemia del Covid-19 con perspectiva negativa dada la posible reducción de los ingresos e incremento de los gastos, sumada la alta inelasticidad de los productos que conforman la base gravable del recaudo propio, la poca flexibilidad de los gastos, la alta dependencia de las finanzas departamentales a las transferencias de la Nación, no ajenas a los impactos negativos de la pandemia; comportamientos a los cuales se suma el alto desempleo de la región y su dependencia a la economía agrícola y el turismo.

- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el Departamento tiene capacidad de endeudamiento.[38]

- ✓ Si bien en términos acumulados las EDS al cierre de la vigencia 2020 presentaron mejores resultados financieros respecto a vigencias anteriores, llaman la atención los indicadores obtenidos para el caso de entidades como las ESE Hospital de la Misericordia, Hospital Mental de Filandia y el Instituto de Tránsito, los cuales evidencian la necesidad que tiene el departamento de evaluar la pertinencia de aplicar medidas de saneamiento fiscal a dichas entidades atendiendo lo establecido en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003.

- ✓ Una vez sea ordenada la reactivación de la ejecución de los Planes Desempeño asumidos por la entidades territoriales dentro del marco del Decreto 028 de 2008, el departamento debe reanudar la implementación de la medida preventiva de Plan de Desempeño del sector educación, con el fin de superar los riesgos evidenciados.

- ✓ Con el fin de aprovisionar recursos suficientes para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales, es necesario que la Gobernación mantenga actualizado el estado de los procesos iniciados en su contra y particularmente realice el seguimiento de las sentencias relacionadas con el sector educación.

[38] Para una explicación más detallada se recomienda ver el análisis realizado en el numeral 4. Límites de endeudamiento y balance primario del título IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO.

DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**338.837**
INGRESOS CORRIENTES	**326.763**
Tributarios	112.570
No Tributarios	23.354
Transferencias	190.839
GASTOS (sin financiación)	**324.046**
GASTOS CORRIENTES	**308.532**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	84.621
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	4.230
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	218.817
Intereses y Comisiones de la Deuda	864
BALANCE CORRIENTE	**18.231**
INGRESOS DE CAPITAL	**12.074**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**15.514**
BALANCE DE CAPITAL	**-3.441**
BALANCE TOTAL	**14.791**
FINANCIACIÓN	**33.984**
Endeudamiento Neto	**-5.781**
Desembolsos	0
Amortizaciones	5.781
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	39.766
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	378.603
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	329.828
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**48.775**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	6.757
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	4.367
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**2.390**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento de Risaralda tiene 14 municipios que hacen parte del eje cafetero colombiano, ubicados en el centro occidente de la región andina con una superficie de 4.140 km2. Las características geográficas, climáticas y geológicas del departamento determinan la producción de café de alta calidad, principal renglón productivo del mismo.

La población de Risaralda representó el 2% del país en 2019, con un total de 967.767 habitantes, de los cuales el 79% se ubica en zonas urbanas y el 21% restante en zonas rurales. El 62% de la población se encuentra entre los 15 y 59 años, lo que se traduce en una relación de 1,6 personas económicamente activas por cada persona económicamente inactiva, lo cual representa un bono demográfico importante para la productividad del Departamento.

El PIB del departamento en 2018 fue de $15,8 billones equivalente al 1,6% del PIB nacional. Los principales sectores que contribuyeron al PIB del Departamento fueron comercio al por mayor y al por menor (20,3%), industria manufacturera (11,5%), actividades profesionales, científicas y técnicas (8%), construcción (7%) y agricultura y ganadería (7%). Vale la pena recordar que según el Doing Business del Banco Mundial Risaralda sobresale como el segundo departamento donde es más fácil hacer negocios en el país.

La tasa de ocupación del mercado laboral en el área metropolitana fue de 57,1% en 2019, es decir, 1,6 puntos porcentuales menos que en 2018. La tasa de desempleo se mantuvo en 7,6% (2,9 pp inferior que la registrada a nivel nacional). El departamento obtuvo para el mismo periodo la quinta tasa de desempleo más baja.

De acuerdo con las cifras de pobreza monetaria en Colombia en el año 2018 y utilizando la metodología de clasificación de clases sociales propuesta hace varios años por el Banco Mundial, se tenía que en el Eje Cafetero la población pobre, es decir aquella con necesidades insatisfechas, ascendía al 11%, mientras que la población vulnerable, aquella con necesidades básicas cubiertas pero con un alta probabilidad de caer de nuevo en la pobreza ante cualquier evento adverso, representaba el 35% del total de habitantes. Entre tanto, la llamada clase media había pasado a representar la mayoría de la población regional con proporciones de 56% en Risaralda, 52% en Quindío y 47% en Caldas.

De acuerdo con el Índice Departamental de Competitividad (IDC) en 2018, Risaralda se posicionó como el quinto departamento más competitivo del país, con importantes inversiones en educación, infraestructura vial, salud y saneamiento básico. A la vez que se ubicó en el sexto y tercer lugar en los Índices de innovación departamental y competitividad turística[1]. Lo anterior, gracias a los diferentes proyectos direccionados a potencializar mediante alianzas estratégicas, tanto o sectores tradicionales (café y confecciones), como los prioritarios y promisorios, que incluyen el turismo, la agroindustria y la biotecnología.

El Departamento se encuentra en una medida de seguimiento en el marco de la estrategia, monitoreo y control para el uso de los recursos del SGP educación, en la que prevé depurar sus pasivos y gestionar las posibles fuentes de financiación y ajustar la planeación contractual para cumplir con los plazos de suministro de dotación a docentes.

El Departamento de Risaralda presentó en 2019 un aumento del 6% en el recaudo tributario, lo cual estabilizaría los ingresos del Departamento luego de un resultado contrario en 2018. Las transferencias también aumentaron (9%) y su participación en los ingresos totales pasó de 35% a 38%. Los ingresos totales aumentaron un 3%, jalonados por ingresos tributarios y no tributarios y transferencias. La dependencia de transferencias a nivel nacional se sitúa en un rango que revindica un nivel favorable de autonomía presupuestal.

[1] Consejo Privado de Competitividad y Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas de la Universidad del Rosario.

La incorporación de recursos del balance por concepto de superávit fiscal de vigencias anteriores disminuyó en el 2019. Esto refleja mayor fortaleza en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.
contaba con capacidad de endeudamiento.

Los efectos de la crisis ocasionada por la pandemia del covid-19 aún son inciertos, pero a juicio de la Dirección General de Apoyo Fiscal, el Departamento de Risaralda cuenta con un margen medio de maniobra financiera para soportar la afectación que podría darse en los ingresos corrientes y en la financiación de la estructura de gastos amparada con ingresos corrientes de libre destinación.

A corte de diciembre 2019, el balance fiscal del departamento fue deficitario en $27.596 millones y el resultado presupuestal fue superavitario en $39.449 millones, resultado similar al obtenido por el departamento en diciembre de 2018 (superávit de $44.820 millones). Este resultado presupuestal se debió a que el Municipio se apalancó en recursos del balance por $55.205 millones y endeudamiento neto de $11.840 millones. Así el financiamiento compensó el déficit fiscal.

Como reto se identifica la necesidad de buscar un mayor dinamismo en su economía, por lo tanto, es importante que se dé continuidad a los programas planteados en el plan de desarrollo que propenden por la innovación empresarial y la asociatividad en el sector agropecuario, todo esto con el fin de consolidar productividad regional. La nueva administración debe continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional del Departamento está compuesta por el despacho del gobernador y 13 secretarías: Gobierno, Planeación, Desarrollo Económico y Competitividad, TICs, Infraestructura, Desarrollo Agropecuario, Salud, Educación, Deporte, Recreación y Cultura, Desarrollo Social, Hacienda, Administrativa y Jurídica.

Para la Administración Central del Departamento a 31 de marzo de 2020 la planta estaba conformada por 381 cargos distribuidos de la siguiente manera: 38% nivel asistencial, 30% nivel profesional, 11% técnico, 13% directivo, 2% asesor y 7% empleados oficiales. El costo total de la planta es de $4.452 millones de pesos[2].

Cabe anotar, que esta información pertenece únicamente a la planta central de la administración, la cual es aparte de la planta del sector educación y descentralizados.

El sector descentralizado del Departamento de Risaralda está compuesto por 11 entidades[3], cuatro son empresas comerciales e industriales del estado (E.I.C.E.) seguidas por las cuatro empresas sociales del estado del sector salud, un fondo editorial, una asociación de entidades públicas para la cultura, y un instituto del sector financiero.

[2] Información reportada por la Dirección de Cobertura de la Gobernación de Risaralda.
[3] El Departamento de Risaralda debe realizar la solicitud para eliminar del inventario de Entidades Descentralizadas a la Comercializadora e Introductora de Licores de Risaralda en la plataforma CHIP a la Contaduría General de la Nación.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
COMERCIALIZADORA E INTRODUCTORA DE LICORES DE RISARALDA	E.I.C.E.	LICORERAS
E.S.P. AGUAS Y ASEO DE RISARALDA S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
FONDO EDITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA	E.I.C.E.	FONDOS
LOTERIA DEL RISARALDA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
PROMOTORA DE VIVIENDA DE RISARALDA	E.I.C.E.	VIVIENDA
ASOCIACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS CASA DE LA CULTURA - MARSELLA	E.I.C.E. Ó S.E.M.	CULTURA
E.S.E. HOSPITAL SAN PEDRO Y SAN PABLO -LA VIRGINIA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SANTA MONICA -DOSQUEBRADAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE RISARALDA -PEREIRA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE-PEREIRA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE RISARALDA -INFIDER-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En la vigencia 2020 el Departamento reportó ingresos diferentes al SGR por $560.010 millones. Las principales fuentes de ingresos siguen siendo los ingresos tributarios y no tributarios y las transferencias, cada una de ellas aporta el 40%. Los recaudos del año aumentaron en su totalidad 2%, lo cual es un comportamiento positivo teniendo en cuenta la crisis económica y sanitaria que vivió el Departamento en 2020. Por su parte, los ingresos tributarios y no tributarios decrecieron 6% en el periodo analizado.

Las transferencias mostraron mejoramiento tras haberse incrementado 7% real, mientras los ingresos de capital aumentaron 8% por mayores recursos del balance y otros ingresos. No hubo desembolsos de crédito en 2020 y el aumento de los recursos del balance refleja la necesidad de mejorar la administración en los procesos de programación y ejecución presupuestal del Departamento, de manera que a finales de la vigencia no queden sobrantes tan significativos en una entidad con muchas necesidades de la población por atender.

Los ingresos del Sistema General de Regalías sumaron $182.934 millones en la bienalidad 2019-2020.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	236.982	226.107	-6%	44%	40%
Transferencias	203.592	221.899	7%	38%	40%
Ingresos de capital	101.839	112.004	8%	19%	20%
Desembolsos del crédito	17.123	0	-100%	3%	0%
Recursos del Balance	55.205	72.992	30%	10%	13%
Otros[1]	29.511	39.012	30%	5%	7%
RECAUDOS DEL AÑO	**542.413**	**560.010**	**2%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los ingresos tributarios se caracterizó por una leve caída en 2020 de 2%. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda estima que esta caída estuvo dentro de lo esperado según el modelo Covid-19, en un escenario de afectación de grado intermedio por la pandemia; vale destacar que ese problema sanitario afectó fuertemente dos tributos: redujo el recaudo del impuesto de estampillas en 29%, y por los cierres de bares y restaurantes el impuesto de Cerveza cayó 22%. Por su parte, el impuesto de sobretasa a la gasolina se redujo 16%.

Si bien hubo un esfuerzo fiscal del Departamento por mantener los ingresos tributarios, fue imposible que el recaudo no se viera afectado por las consecuencias del aislamiento social y la crisis económica del Covid-19.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	78.653	80.116	0%	45%	46%
Cerveza	29.822	23.776	-22%	17%	14%
Licores	7.352	7.057	-6%	4%	4%
Cigarrillos y tabaco	41.479	49.283	17%	24%	28%
Registro y anotación	26.692	24.798	-9%	15%	14%
Vehículos automotores	36.605	40.806	10%	21%	24%
Estampillas	15.596	11.278	-29%	9%	7%
Sobretasa a la gasolina	13.349	11.377	-16%	8%	7%
Otros impuestos	2.951	4.559	52%	2%	3%
TOTAL	**173.846**	**172.935**	**-2%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

En 2020, el Departamento comprometió recursos con fuentes diferentes al SGR por $473.843 millones, lo que significó una caída de 7% real frente al 2019. A pesar de esta caída en los compromisos del año, los gastos de funcionamiento crecieron 33%, aumentando su participación en 8 puntos porcentuales sobre el total de compromisos del Departamento. Por su parte, los gastos de inversión sufrieron una caída representativa del 16%, mientras que el servicio de la deuda se mantuvo estable.

El total de gastos estuvo representado en 74% por los destinados a inversión, 25% a funcionamiento y 1% al servicio de la deuda (amortizaciones, pago de intereses y bonos pensionales).

Los gastos del Sistema General de Regalías sumaron $163.012 millones y el 100% correspondieron a gastos de inversión.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	86.689	117.079	33%	17%	25%
Inversión	409.744	350.110	-16%	81%	74%
Servicio de la deuda	6.531	6.654	0%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	**502.964**	**473.843**	**-7%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de funcionamiento se caracterizó por ahorros en gastos generales de cerca del 50%, mientras que el Departamento aumentó sus transferencias en 66%. Por su parte, los gastos de personal se mantuvieron relativamente estables, con un aumento de solo el 2%.

Los gastos de personal de las Secretarías de Educación y Salud totalizaron $9.035 millones, lo que significó un aumento de 7% real frente a 2019. Así mismo, los gastos generales de estas secretarías crecieron 117% real.

Tabla 5

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	22.915	23.758	2%	29%	22%
Gastos generales	8.509	4.319	-50%	11%	4%
Transferencias	46.942	79.356	66%	60%	73%
Otros gastos de funcionamiento	0	610	N/A	0%	1%
TOTAL	**78.365**	**108.043**	**36%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión financiada con recursos distintos al SGR decreció 16%. Este resultado refleja la caída en gastos operativos en inversión social en el sector salud (5%) y otros sectores (48%) y en gastos de formación bruta de capital en los sectores de vivienda (51%), vías (70%) y otros sectores (76%); el sector educación se mantuvo estable, pero su participación dentro del total del gasto de inversión pasó del 47% al 56%; el sector de salud se contrajo 7% en el periodo analizado.

El sector vivienda se desaceleró 51% en 2020 teniendo en cuenta que hubo menores gastos para planes y proyectos de vivienda en sitio propio y el sector de vías se desaceleró 70% por menores recursos para mantenimiento periódico de vías.

Tabla 6

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

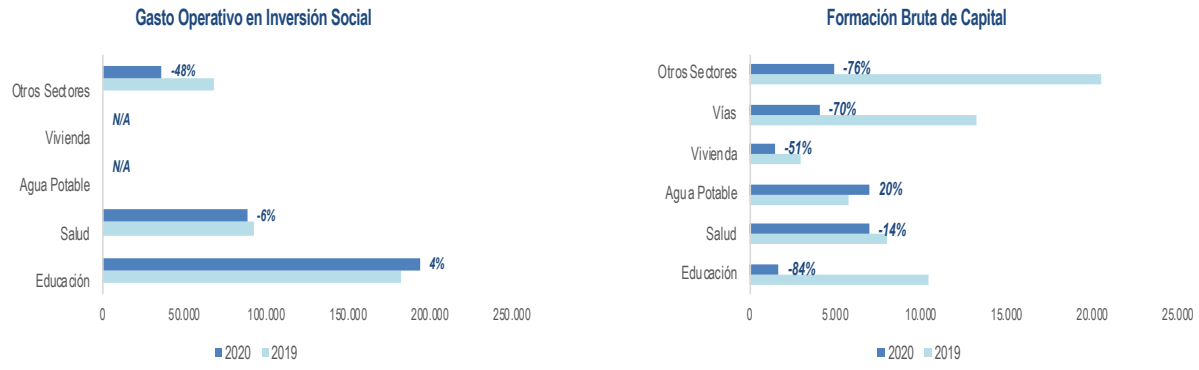
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	193.115	195.320	0%	47%	56%
Salud	100.712	95.268	-7%	25%	27%
Agua Potable	5.734	6.981	20%	1%	2%
Vivienda	2.953	1.464	-51%	1%	0%
Vías	13.240	4.064	-70%	3%	1%
Otros Sectores	88.223	40.765	-55%	22%	12%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	5.768	6.249	7%	1%	2%
TOTAL	**409.744**	**350.110**	**-16%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del Departamento se focalizó en la inversión (74% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente de transferencias de la Nación, seguida de los recursos propios y del balance.

3. Deuda Pública

En 2020, el Departamento pagó $2.162 millones de intereses y comisiones y $4.408 millones de amortizaciones del crédito interno. El servicio de la deuda fue pagado con cargo al impuesto de registro y varias fuentes. En la vigencia no se presentaron desembolsos de crédito, con esto, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre fue $40.949 millones, unos $112 millones menos que en 2019.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	41.061	40.949	100%	PESOS	DTF	1,68%
Total Deuda Interna	**41.061**	**40.949**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**41.061**	**40.949**	**100%**			

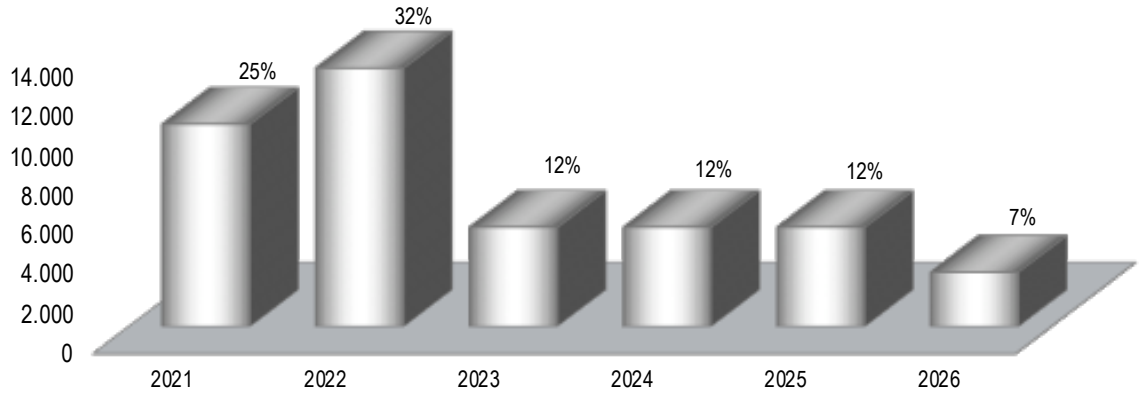
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda que se tiene ha sido contratada con banca interna. En términos de participación sobre el saldo, el Banco BBVA es el principal acreedor (63%), seguido por Banco de Occidente (37%).La deuda se destinó a los sectores de vivienda, deporte y agua potable.

El servicio de la deuda está proyectado con vencimientos hasta 2026. El perfil evidencia una concentración del pago de amortizaciones del 70% entre 2021 y 2023 (Gráfico 2).

La última calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings para el Departamento fue en diciembre de 2020, y fue valorada de largo y corto plazo en ´AA(col)´ y F1+(col) respectivamente, con perspectiva de largo plazo estable. Las calificaciones de Risaralda consideran la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada de la propagación del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que el Departamento preservará un desempeño presupuestario estable y un nivel de deuda adecuado.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para 2020, la Administración Departamental registró superávit fiscal por $17.583 millones, resultado muy superior al registrado en la vigencia anterior (déficit fiscal por $27.596 millones).

Si se tiene en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance ($72.992 millones) y registró un endeudamiento neto negativo, según la ejecución de gastos, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $86.167 millones (Tabla 8). Este resultado presupuestal es 110% real superior al registrado en 2019. El balance de capital resultó superavitario en la vigencia por una fuerte disminución de los gastos en formación bruta de capital en los sectores de educación, vías y otros sectores.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	9.514	10.863
Resultado balance de capital	-37.111	6.721
Déficit o superávit fiscal	**-27.596**	**17.583**
Financiamiento	**67.045**	**68.584**
Endeudamiento neto	11.840	-4.408
Recursos del balance	55.205	72.992
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**39.449**	**86.167**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[4]

Según información reportada a la Contaduría General de la Nación para el año 2020, los activos del Departamento de Risaralda aumentaron 7% real, llegando a los $2.37 billones. Estuvieron constituidos principalmente por bienes de uso público e históricos y culturales (42%), otros activos (33%) y cuentas por cobrar (9%).

El activo corriente aumentó 372% real y totalizó $1.08 billones, comportamiento muy superlativo al visto en las dos vigencias anteriores.

Por su parte, los pasivos del municipio disminuyeron en 3% en la vigencia 2020. En 2020 el Pasivo se estimó en $920.990 millones y estuvo compuesto en un 77% por beneficios a los empleados, 9% cuentas por pagar y 7% provisiones.

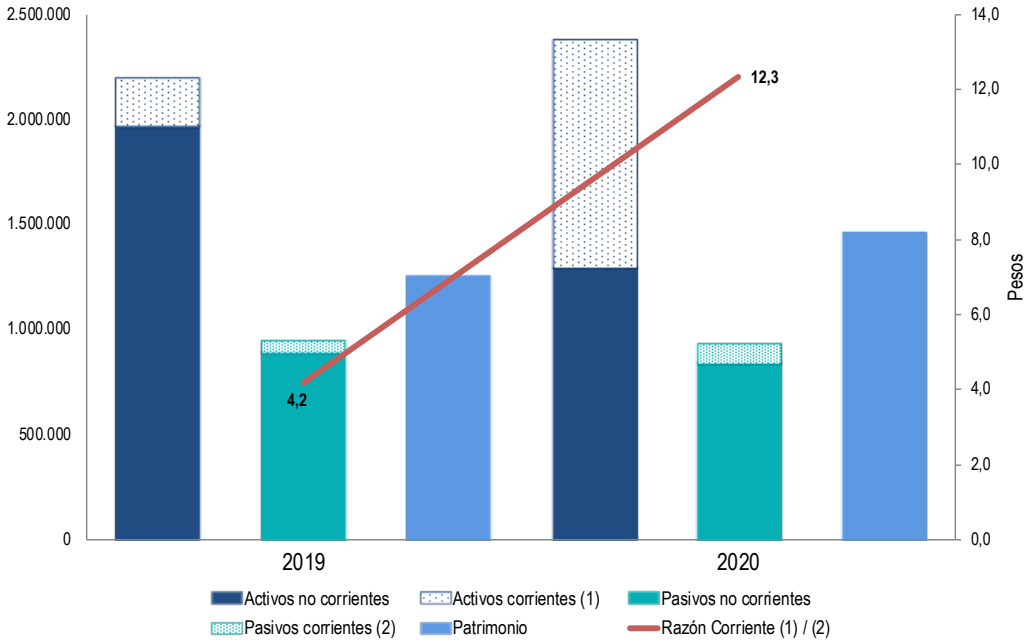
En ese sentido, el Patrimonio mostró una tendencia positiva con un crecimiento del 14% en el periodo analizado.

Bajo la convergencia NICSP, se estima que en 2020 la razón corriente fue de 12,3 es decir 8,1 pp mayor que la vigencia anterior, lo que muestra un mayor respaldo de los pasivos del corto plazo (Gráfico 3). Es decir, que por cada peso de pasivos corrientes

[4] Las Entidades del Gobierno a partir del 1º de enero de 2018 prepararon y presentaron su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Las disposiciones emitidas para el sector Gobierno precisan que los Estados financieros comparativos se presentan a partir del año 2019, por efecto de la transición del nuevo marco de regulación.

hay 12,3 pesos de activos corrientes que lo respaldan[5]. Esto se explica porque los activos corrientes se multiplicaron por cuatro en el periodo a analizar.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[6] se estimó en $113.432 millones, los cuales en su mayor parte corresponden al cálculo actuarial de pensiones actuales (30%). Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre fiscal de 2020, de recursos diferentes al SGR, muestra disponibilidades por $111.034 millones que correspondieron a saldo en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP. Mientras que las exigibilidades sumaron $18.076 millones, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia que representan 60%, seguidas por las reservas presupuestales 20% y los recursos de terceros 20%.

Del cruce de saldos disponibles y exigibilidades, se obtiene que el Departamento presenta una situación fiscal superavitaria en $92.958 millones, de los cuales el 47% provienen de recursos de libre destinación y el 53% de recursos de destinaciones específicas (solo el 22% de estos corresponden al SGP). En ese sentido, el Departamento cuenta con una relación de 6,14 pesos por cada peso de compromiso o exigibilidad por atender (Tabla 9).

[5] Por último, se resalta que en virtud de lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las entidades territoriales debían adelantar el proceso de depuración contable en un término de 2 años, plazo que se venció en diciembre de 2018.
[6] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

El excedente neto estimado corresponde al 107% del resultado presupuestal de la vigencia 2020, es decir que el resultado presupuestal superavitario del Departamento de $86.167 millones si se encuentra respaldado en su totalidad por el excedente neto.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**52.254**	**8.506**	**43.747**
De destinación específica	**58.780**	**9.570**	**49.211**
SGP	12.700	2.014	10.686
SGP Educación	3.370	1.870	1.500
SGP Salud	3.305	136	3.169
SGP Agua potable	4.452	0	4.452
SGP Asignaciones especiales	1.574	8	1.566
Recursos del crédito	2.059	0	2.059
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	44.021	7.555	36.466
TOTAL	**111.034**	**18.076**	**92.958**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[7] y SGR[8]).
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[9].

[7] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

[8] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.
Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

[9] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras[10].
- ✓ Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 1%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 12% (Tabla 10).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 3% y 79%, respectivamente.

En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo inicial: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP Salud), alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020[11].

La existencia de un ahorro primario positivo de $92.737 millones, que representa 14,1 veces el valor del servicio de la deuda, indica la óptima capacidad del Departamento para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	259.855	190.036
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	278.543	198.911
1.2 Vigencias futuras	18.688	8.875
2. Gastos de funcionamiento	75.929	68.628
3. Gastos recurrentes		36.527
4. Ahorro operacional (1-2-3)	183.926	84.882
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	30.758	149.385
5.1 Total saldo de la deuda	40.949	40.949
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	10.191	10.191
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		118.626
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	2.243	2.243
6.1 Total de intereses de la deuda	2.243	2.243
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	1%	3%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	12%	79%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[10] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

[11] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría segunda del Departamento, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 60% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD-. De acuerdo con la información presupuestal reportada en el FUT, durante la vigencia 2019 la relación fue de 39%, 21% por debajo del límite establecido, comportamiento similar al de la vigencia anterior (Tabla 11).

Lo anterior se explica en lo fundamental porque tanto los ICLD como los GF se redujeron en igual porcentaje (5%). Así las cosas, en 2020 Risaralda se ajustó a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente; ello no obsta para recomendar que la entidad continúe fortaleciendo sus ingresos propios.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	116.969	112.350	-5%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	46.028	44.246	-5%
3. Relación GF/ICLD	39%	39%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	**-21%**	**-21%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con las estimaciones de la DAF, los compromisos autorizados para la contraloría superaron los límites establecidos en la Ley 617 de 2000 y los gastos ejecutados por la asamblea departamental estuvieron dentro de los límites establecidos. No obstante, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador, corresponde a la Contraloría General de la República.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.022	3.934
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	4.044	3.893
3. Diferencia	**-22**	**41**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**4.635**	**4.724**
Remuneración diputados	1.967	2.107
Gastos diferentes a la remuneración	1.250	1.176
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.418	1.442
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.987	2.107
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.192	1.264
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.461	1.548
Diferencia remuneración diputados	**-20**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**57**	**-88**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El Departamento de Risaralda presentó en 2020 un recaudo propio con tendencia negativa, debido al fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la economía del mismo. A pesar de este fuerte impacto, los ingresos tributarios solo cayeron en un 2%, porcentaje que está por debajo de la estimación hecha por la DAF en un escenario de afectación intermedia según el modelo Covid-19. Los ingresos totales del Departamento no disminuyeron frente al 2019, pues estuvieron soportados en transferencias, ingresos tributarios y no tributarios y recursos del balance, a pesar de que no hubo desembolsos de crédito.

Para el Departamento de Risaralda, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la elasticidad del recaudo de sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

En 2020 la incorporación de los recursos del balance presentó aceleración y refleja posibles debilidades en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.

En 2020 el Departamento registró una razón corriente de 12,3 que indica cobertura de sus obligaciones corrientes. De igual forma, la existencia de un ahorro primario de $92.737 millones, que representa 14,1 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Departamento para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

La última calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings para el Departamento fue en diciembre de 2020, y fue valorada de largo y corto plazo en ´AA(col)´ y F1+(col) respectivamente, con perspectiva de largo plazo estable. Las calificaciones de Risaralda consideran la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada de la propagación del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que el Departamento preservará un desempeño presupuestario estable y un nivel de deuda adecuado.

Es necesario mencionar que, analizada la situación fiscal, se estima que la Contraloría departamental presuntamente incumplió los límites establecidos por la Ley 617 de 2000, caso contrario de la asamblea departamental. Sin embargo, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador, corresponde a la Contraloría General de la República.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

En términos generales, el desempeño fiscal del Departamento fue positivo. Ahora bien, se identifican como retos los riesgos indirectos asociados al desempeño financiero de algunas EDS, una aspiración de mayor apalancamiento, y la existencia de pasivos contingentes que representan el 36% de los ingresos corrientes del Departamento.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El Departamento constituyó reservas presupuestales por $6.133 millones correspondientes al cierre de la vigencia 2020, de las cuales se ejecutaron en la vigencia de análisis 96%, configurándose de esta manera $227 millones de reservas a cancelar (Tabla 14).

De forma agregada se calcula que la constitución de reservas presupuestales disminuyó en un 20% real en el periodo analizado, lo que denota presuntos avances en la planeación y ejecución de los recursos, si se tiene en cuenta que en 2019 las reservas constituidas tuvieron un comportamiento similar.

Esta situación representa un reto de gestión financiera para la administración distrital y evidencia la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

Tabla 14
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	7.693	6.133
(-) Ejecutadas por funcionamiento	386	365
(-) Ejecutadas por inversión	6.566	5.541
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**740**	**227**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según lo estimado por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social a 31 de diciembre de 2018 el Departamento de Risaralda contaba con una cobertura del 85% del pasivo pensional. Adicionalmente, se registraron saldos en patrimonios autónomos, encargos fiduciarios y fondos de pensiones diferentes al FONPET, por un valor de $55.113 millones correspondiente al valor ahorrado para el financiamiento del pasivo pensional de otros sectores diferentes a salud.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). En el periodo comprendido entre 2016 y 2020 para el cálculo de los resultados

fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

En 2020 el sector descentralizado del Departamento de Risaralda presentó una situación deficitaria agregada de $17.948 millones[12].

Los ingresos totalizaron $203.349 millones, que equivalen al 45% de los ingresos corrientes de la administración central y dan cuenta del peso que las EDS ejercen sobre las finanzas de la entidad territorial. Estos se componen en 67% de ingresos operacionales, 21% de disponibilidades; 7% de transferencias; 5% de otros ingresos corrientes. Cabe resaltar que el Hospital Universitario San Jorge de Pereira fue el más representativo en el recaudo de ingresos (60% del total).

En la vigencia de 2020, el gasto de las Entidades Descentralizadas totalizó $221.118 millones que representó una aceleración de 10% real frente a 2018. El gasto estuvo compuesto principalmente por gastos de funcionamiento (64% del total); seguido por gastos de operación (28%); inversión (8%) y de manera marginal (0,5%) en pagos de amortizaciones, intereses y comisiones para la deuda. El Hospital San Jorge fue el más representativo en el gasto, asociado a un déficit de $10.533 millones.

Con base en la información disponible, se estima que seis de las nueve EDS del Departamento presentaron una situación deficitaria y dos muestran superávit. El mejor resultado fiscal lo obtuvo el LOTERIA DE RISARALDA ($7.538 millones). Este resultado contrasta con los déficits del Hospital San Jorge ($10.533 millones), el E.S.E HOSPITAL SANTA MÓNICA ($8.597 millones) y E.S.E HOSPITAL SAN PEDRO Y SAN PABLO ($5.334 millones).

Cabe resaltar que el déficit del Hospital San Jorge pasó de $17.699 millones en 2019 a $10.533 millones en 2019.

Tabla 15
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
COMERCIALIZADORA E INTRODUCTORA DE LICORES DE RISARALDA	0	0	0	0%
E.S.P. AGUAS Y ASEO DE RISARALDA S.A.	-3.922	-2.846	-887	0%
FONDO EDITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA	0	0	0	0%
LOTERIA DEL RISARALDA	6.228	-997	7.538	4%
PROMOTORA DE VIVIENDA DE RISARALDA	470	1.070	499	1%
ASOCIACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS CASA DE LA CULTURA - MARSELLA	5	1	0	0%
E.S.E. HOSPITAL SAN PEDRO Y SAN PABLO -LA VIRGINIA	618	-4.478	-5.334	2%
E.S.E. HOSPITAL SANTA MONICA -DOSQUEBRADAS	-306	-3.805	-8.597	7%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE RISARALDA -PEREIRA	2.144	1.125	-43	3%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE-PEREIRA	-46.902	-17.699	-10.533	27%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-41.665**	**-27.630**	**-17.357**	**45%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE RISARALDA -INFIDER-	118	106	-591	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**118**	**106**	**-591**	**1%**
TOTAL GENERAL	**-41.547**	**-27.525**	**-17.948**	**45%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Respecto de indicadores financieros se resalta i) solamente cinco de las nueve EDS registran dependencia de transferencias de la administración Municipal, corresponde a Asociación de Entidades Públicas Casa de la Cultura- Marsella la dependencia más alta (cerca de 99,6%), ii) las calificaciones de riesgo se mantuvieron sin variación alguna en 2019 iii) Para E.S.E HOSPITAL SAN PEDRO Y SAN PABLO el índice de Saldo Deuda sobre Ingresos Corrientes fue de 4%.

[12] No se registró información para Comercializadora e Introductora de Licores de Risaralda y Fondo Editorial del Departamento de Risaralda. Por lo tanto, dichas entidades no hacen parte del correspondiente análisis.

Tabla 16
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
COMERCIALIZADORA E INTRODUCTORA DE LICORES DE RISARALDA	0,0%	0,0%
E.S.P. AGUAS Y ASEO DE RISARALDA S.A.	0,0%	0,0%
FONDO EDITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA	0,0%	0,0%
LOTERIA DEL RISARALDA	0,0%	0,0%
PROMOTORA DE VIVIENDA DE RISARALDA	45,2%	0,0%
ASOCIACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS CASA DE LA CULTURA - MARSELLA	99,6%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL SAN PEDRO Y SAN PABLO -LA VIRGINIA	9,9%	4,0%
E.S.E. HOSPITAL SANTA MONICA -DOSQUEBRADAS	4,2%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE RISARALDA -PEREIRA	0,4%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE-PEREIRA	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**2,3%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE RISARALDA -INFIDER-	0,0%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**0,0%**	
TOTAL GENERAL	**2,2%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La Tabla 17 sintetiza algunos indicadores contables que estiman la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (Pasivos totales/ Activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN.

Se destaca lo siguiente: a) tan solo cinco EDS tienen un indicador de liquidez favorable (en orden de mayor a menor: Marsella, Hospital Mental de Risaralda, Lotería de Risaralda, Aguas y Aseo de Risaralda y Promotora de Vivienda de Risaralda); b) el pasivo total representa en promedio 48% del activo total de las EDS; c) los indicadores de endeudamiento son relativamente bajos en las EDS del Departamento, aunque el FONDO EDITORIAL el indicador es de 2,7 d) se destaca un descenso del 32% de los pasivos contingentes del E.S.E Hospital San Jorge y un aumento del 18% del E.S.E Hospital Santa Mónica: e) los pasivos contingentes de las EDS del Departamento de Risaralda suman $168.668 millones, lo cual representa el 83% de los ingresos totales de la vigencia.

Ahora bien, respecto del retorno sobre patrimonio, se estiman indicadores positivos para una sola EDS (E.S.E HOSPITAL SAN JORGE), el resto de EDS tuvieron resultados negativos lo cual genera una alarma sobre el desempeño fiscal de estas entidades.

Llama la atención que solo tres EDS presentaron Margen EBITDA positivo para el periodo analizado. Las que más se destacan son Lotería de Risaralda (85%) y E.S.E HOSPITAL SAN JORGE (4%). El cambio en el comportamiento de este indicador de un año a otro denota la difícil situación que tuvieron que afrontar estas entidades por cuenta de la crisis sanitaria y económica del Covid-19. Se recomienda hacer planes de ahorro, generar estrategias de mitigación de los pasivos contingentes y hacer los ajustes fiscales necesarios para que estos indicadores se reviertan para 2021.

Tabla 17
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
COMERCIALIZADORA E INTRODUCTORA DE LICORES DE RISARALDA	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.P. AGUAS Y ASEO DE RISARALDA S.A.	0,1	0,8	0	-221%	-105%
FONDO EDITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA	0,0	2,7	0	Patrimonio negativo	-100%
LOTERIA DEL RISARALDA	1,4	0,5	0	-14%	85%
PROMOTORA DE VIVIENDA DE RISARALDA	1,1	0,2	0	-1%	N.D.
ASOCIACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS CASA DE LA CULTURA - MARSELLA	1,8	0,2	0	-3%	N.D.
E.S.E. HOSPITAL SAN PEDRO Y SAN PABLO -LA VIRGINIA	0,2	0,2	16.257	-12%	-21%
E.S.E. HOSPITAL SANTA MONICA -DOSQUEBRADAS	1,1	0,1	56.202	0%	3%
E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE RISARALDA -PEREIRA	0,5	0,0	1.924	-10%	-10%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JORGE-PEREIRA	0,2	0,3	93.060	15%	4%
SUB TOTAL EMPRESAS			**167.442**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE RISARALDA -INFIDER-	1,0	0,6	1.226	-5%	N.D.
TOTAL GENERAL			**168.668**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Departamento de Risaralda reporta una red pública de prestadores del servicio de salud viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social en octubre de 2013. La red pública hospitalaria la conforman 16 Empresas Sociales del Estado - ESE, 4 de carácter departamental y 12 de carácter municipal.

De esta red pública, 1 ESE (6% del total) cuenta con un Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP y es la ESE HOSPITAL CRISTO REY, que muestra a corte 30 junio de 2019, un cumplimiento parcial del PSFF; ya que no se ha efectuado en su totalidad; el saneamiento de pasivos, la recuperación de cartera de vigencias anteriores y la racionalización del gasto. Por lo anterior, la entidad se encuentra en riesgo moderado de incumplir el PSFF, configurándose una ALERTA MEDIA.

Por su parte, la ESE Hospital San José se encuentra viabilizada a junio de 2019 ya que cumplió con su PSFF.

5. Pasivos Contingentes

La información disponible a 2020 advierte que existen 1.719 procesos judiciales en curso (134% más que los registrados en 2019), valorados en $164.840 millones que representan el 37% de los ingresos corrientes de la vigencia. Por lo que se recomienda una estrategia jurídica que pueda contener los eventuales impactos negativos de dichas contingencias. Si bien hay más procesos judiciales en la vigencia, el valor de las pretensiones es menor de un año a otro. La acción contractual y la acción de reparación directa representan el 51% de las pretensiones, es decir, más de la mitad de las mismas.

Tabla 18
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	11	7	152.475	53.985	59%	33%
Acción Popular	38	46	73	73	0%	0%
Acción de Tutela	1	1277	1	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	596	270	54.328	22.580	21%	14%
Acción Contractual	0	0	0	39.454	0%	24%
Acción de Reparación Directa	53	16	47.894	44.889	19%	27%
Acción de Lesividad	0	67	0	715	0%	0%
Ejecutivo Contractual	4	0	989	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	0	4	0	992	0%	1%
Ordinario Laboral	25	24	1.011	992	0%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	1	2	0	150	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	1	2	69	280	0%	0%
Otros	2	4	654	730	0%	0%
TOTAL	732	1719	257.494	164.840	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento de Risaralda riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual, no fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de las gestiones en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

6.2 Educación

En octubre de 2015 se aprobó un Plan de Desempeño en el sector educación para el Departamento de Risaralda, el cual ha sido extendido y reformulado en tres ocasiones, hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen a la medida. La última extensión se ordenó en septiembre de 2019 y obedeció a que persisten inconvenientes asociados con pasivo sin depurar y demoras en la entrega de la dotación al personal, y se identificaron hechos sobrevinientes como el exceso del gasto administrativo y problemas en el reporte de la información financiera al Formulario Único Territorial (FUT).

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

-El Departamento de Risaralda presentó en 2020 un recaudo propio con tendencia negativa, debido al fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la economía del mismo. A pesar de este fuerte impacto, los ingresos tributarios solo cayeron en un 2%, porcentaje que está por debajo de la estimación hecha por la DAF en un escenario de afectación intermedia según el modelo Covid-19. Los ingresos totales del Departamento no disminuyeron frente al 2019, pues estuvieron soportados en transferencias, ingresos tributarios y no tributarios y recursos del balance, a pesar de que no hubo desembolsos de crédito.

-Para el Departamento de Risaralda, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la elasticidad del recaudo de sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la

capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

-En 2020 la incorporación de los recursos del balance presentó aceleración y refleja posibles debilidades en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.

-En 2020 el Departamento registró una razón corriente de 12,3 que indica cobertura de sus obligaciones corrientes. Esto se explica por De igual forma, la existencia de un ahorro primario de $92.737 millones, que representa 14,1 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Departamento para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

-La última calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings para el Departamento fue en diciembre de 2020, y fue valorada de largo y corto plazo en ´AA(col)´ y F1+(col) respectivamente, con perspectiva de largo plazo estable. Las calificaciones de Risaralda consideran la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada de la propagación del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que el Departamento preservará un desempeño presupuestario estable y un nivel de deuda adecuado.

-Es necesario mencionar que, analizada la situación fiscal, se estima que la Contraloría departamental presuntamente incumplió los límites establecidos por la Ley 617 de 2000, caso contrario de la asamblea departamental. Sin embargo, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador, corresponde a la Contraloría General de la República.

-Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

-El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

-En términos generales, el desempeño fiscal del Departamento fue positivo. Ahora bien, se identifican como retos los riesgos indirectos asociados al desempeño financiero de algunas EDS, una aspiración de mayor apalancamiento, y la existencia de pasivos contingentes que representan el 37% de los ingresos corrientes del Departamento.

DEPARTAMENTO DE RISARALDA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**487.018**
INGRESOS CORRIENTES	**448.006**
Tributarios	172.935
No Tributarios	53.172
Transferencias	221.899
GASTOS (sin financiación)	**469.435**
GASTOS CORRIENTES	**437.144**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	108.043
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	9.035
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	84
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	317.819
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.162
BALANCE CORRIENTE	**10.863**
INGRESOS DE CAPITAL	**39.012**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**32.291**
BALANCE DE CAPITAL	**6.721**
BALANCE TOTAL	**17.583**
FINANCIACIÓN	**68.584**
Endeudamiento Neto	**-4.408**
Desembolsos	0
Amortizaciones	4.408
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	72.992
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	560.010
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	473.843
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**86.167**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	6.133
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	5.906
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**227**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Según el último censo realizado por el departamento Administrativo de Nacional de Estadística -DANE-, para el año 2020 el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina presentaba una población 63.692 personas dentro de un área de 44km2[1], con lo cual presenta la mayor tasa de densidad poblacional del país con 1.447 habitantes por km2. De su población, 51,3% son mujeres y 48,3% hombres y se encuentra distribuida 71,6% en la cabecera y 28,5% zonas rurales. La tasa de desempleo en el segundo semestre de 2020 fue de 25,3% (18,7 pp mayor a 2019), mientras la tasa de ocupados correspondió a 45.2%.

Para el año 2020, el PIB de la Isla fue de $1.312 millones[2] (0,1% del total nacional), registrando una contracción de 20 pp nominal con relación a 2019 y siendo la segunda más alta a nivel departamental como consecuencia de la pandemia del Covid-19. Los sectores comercio, alojamiento y servicio de comida continuaron siendo los más representativos en la economía del Archipiélago (49%), sin embargo, también mostraron la mayor contracción (67%) por cuenta de la pandemia del Covid-19 considerando las restricciones de movilidad a nivel nacional que frenaron el turismo en la Isla. Según el DANE, el PIB per cápita para 2020 fue $20.597.054 (3% superior al promedio nacional) e inferior 22% al año anterior.

La ocupación hotelera continuó con una caída con respecto al año anterior[3]. Sin embargo, con las medidas de recuperación como la reapertura de servicios de alojamiento y la Ley de Turismo (Ley 2068 de 2020), la Isla de San Andrés evidenció un aumento en su ocupación hotelera de 30%[4] frente al trimestre anterior, reafirmando que sigue siendo el destino preferido dentro de la región Caribe.

Para el año 2019, según el más reciente censo del DANE, la cobertura de acueducto en el departamento fue de 30,3%, resultado menor al promedio nacional (71,6%), mientras la cobertura de alcantarillado alcanzó el 19,2%, nuevamente cifra inferior al promedio nacional (56,8%)[5].

El sector salud registraba un nivel de aseguramiento en 57.925 habitantes, distribuido en 44.129 afiliados en el régimen contributivo (76,1%), 12.835 en el régimen subsidiado (22.16%) y 961 en regímenes especiales (1,66%)5. Por otra parte, el departamento en 2019 registró en el sector educación una cobertura neta de 91,87%: transición: 73,12%; primaria: 90,97%; secundaria: 82,13% y media: 49,97%.

La Gobernación terminó en el año 2013 un acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito con sus acreedores en la vigencia fiscal 2001, el cual fue modificado en 2007 y 2009. En febrero de 2013 la entidad territorial prepagó la deuda con la Nación, con lo cual canceló la totalidad de las acreencias y procedió a dar por terminado el acuerdo.

El departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa catalina durante la vigencia 2019 registró un aumento de sus ingresos gracias al crecimiento de los ingresos de capital (mayores recursos de balance y mayor cofinanciación), transferencias e ingresos de recaudo propio. Sobre estos últimos, llama la atención su menor relevancia dentro de la estructura de ingresos por dos razones: el débil aumento de tarjeta de turista (principal fuente de ingresos propios), y la fluctuante dinámica de los ingresos tributarios

[1] Con información de TerriData del DNP.
[2] Según información preliminar del DANE para 2020. PIB por departamento.
[3] Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020. Costa caribe
[4] Ibid
[5] Con información de la ECV, DANE 2019.

Así mismo, al cierre de 2019 los gastos aumentaron a doble digito como consecuencia de los mayores compromisos de inversión y de funcionamiento. Sobre los primeros, los mayores recursos de cofinanciación incidieron en el mayor número de proyectos para financiar el sector de agua potable y otros (especialmente de turismo y enfoque social). El crecimiento de los gastos de funcionamiento se asocia al aumento de las transferencias con destino a Providencia.

Los principales retos por parte de la administración departamental estaban orientados a continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, especialmente del sector turismo, de tal manera que se crearan las condiciones para minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento, incluido endeudamiento, para soportar el Plan de Desarrollo de la entidad.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizativa del departamento está compuesta el despacho del gobernador y por quince secretarias (Desarrollo Social, Hacienda, General, Privada, Turismo, Agricultura y Pesca, Salud, Educación, Infraestructura, Planeación, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Deporte y Recreación, Movilidad, Cultura); cinco oficinas asesoras (control interno y gestión, Jurídica, control interno disciplinario, comunicaciones y prensa y control de circulación y residencia).

La planta de personal de la administración central reportó un costo total de $22.452 millones en la vigencia 2020 (5% menor con relación a 2019), que incluye un total de 393 personas vinculadas contractualmente con la gobernación. El 77% hacen parte del despacho[6], 7% corresponde a la secretaria de educación, 10% a la secretaria de salud y el 6% a organismos de control. De acuerdo con el tipo de vinculación, el mayor número de cargos son de carácter profesional (34%), seguido de asistencial (40%), técnico (20%), directivo (5%) y asesor (1%).

El sector descentralizado está compuesto por una sola entidad que corresponde al sector de servicios públicos y saneamiento básico y que se muestra en la Tabla 1:

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DE SAN ANDRES S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Al cierre de la vigencia 2020, el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina registró ingresos diferentes al Sistema General de Regalías –SGR- por $509.618 millones, representando una caída en términos reales de 11% con relación a la vigencia anterior (Tabla 2).

La disminución de los recursos del departamento se explicó principalmente por la contracción del recaudo propio, y en menor medida por las menores transferencias. Los mayores ingresos de capital crecieron, pero no lograron compensar la caída de las demás fuentes de ingreso

Por el lado de las transferencias se evidenció una caída del 16% real, justificado en los menores recursos desde el nivel central nacional con destino a funcionamiento (25%). En contraste, las transferencias para inversión presentaron un aumento de 7% en términos reales como consecuencia de mayores recursos de SGP, especialmente de los sectores Agua Potable y Saneamiento Básico y Propósito General.

[6] Se tiene en cuenta el personal del despacho y todas las secretarias, excepto las de salud y educación que se analizan por separado

Los ingresos de recaudo propio registraron una caída de 51% real, donde los ingresos no tributarios registraron la mayor variación (62%) derivado principalmente del menor recaudo por concepto de tarjeta de turista, pago que debe asumir el turista para el derecho de entrada a la Isla y fundamental en la estructura de ingresos del Archipiélago. Las medidas de confinamiento afectaron el turismo de manera significativa, sector clave teniendo en cuenta que se consolida como la principal actividad económica de la Isla.

Los mayores ingresos de capital se derivan del crecimiento de los recursos de balance (cancelación de reservas) y de Otros, en este último caso gracias los mayores recursos de cofinanciación con destino a infraestructura y otros sectores (diferentes a salud y educación).

En detrimento del recaudo propio y las transferencias, los ingresos de capital ganaron representatividad dentro de la estructura de ingreso de la entidad pasando de 36% a 52% en 2020; las transferencias representaron el 32% y el recaudo propio 17% (13 puntos porcentuales menos con relación a 2019) (Tabla 2).

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	169.973	84.968	-51%	30%	17%
Transferencias	188.419	161.653	-16%	34%	32%
Ingresos de capital	202.495	262.998	28%	36%	52%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	134.498	174.202	27%	24%	34%
Otros[1]	67.997	88.796	29%	12%	17%
RECAUDOS DEL AÑO	**560.887**	**509.618**	**-11%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En los ingresos tributarios cayeron de manera significativa (30%), resultado asociado a los efectos de la pandemia del Covid-19 teniendo en cuenta las medidas de confinamiento establecidas por el gobierno nacional; lo anterior redujo de manera importante el turismo en la Isla a lo largo del año, siendo esta la principal actividad económica del Archipiélago.

En este sentido, a excepción del recaudo de estampillas y registro y anotación, todos los demás tributos registraron una caída, caracterizada a su vez por ser de doble digito. Los impoconsumos presentaron la mayor contracción (67%) teniendo en cuenta que el sector hotelero, bares y discotecas estuvieron cerrados al público a causa de las medidas orientadas a contener el Covid-19. El impuesto único a favor de San Andrés (tributo que deben pagar las mercancías al entrar a la Isla) cayó 59% real, resultado asociado a la menor demanda de bienes y a las restricciones de movilidad propias de la pandemia; no obstante, el contrabando continúa erigiéndose como el principal problema para recuperar el recaudo por este concepto, ante lo cual la Administración departamental se encuentra aumentando esfuerzos para contrarrestar esta práctica en la región[7].

La dinámica del mercado automotor de la región se vio frenada como consecuencia de las restricciones de movilidad en el país, circunstancia que conllevó a la reducción del número de matrículas nuevas durante 2020 y consecuentemente en el recaudo de impuesto vehicular (35%). Adicionalmente, dichas restricciones también incidieron directamente sobre el consumo de combustible en el país, hecho que impactó directamente el recaudo de sobretasa a la gasolina (34%).

[7] La Gobernación en conjunto con otros departamentos de la región, y con el apoyo de la Federación de Departamentos, vienen desde hace dos año implementando medidas anticontrabando en el caribe.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	2.168	726	-67%	4%	2%
Cerveza	1.463	387	-74%	3%	1%
Licores	157	75	-53%	0%	0%
Cigarrillos y tabaco	548	264	-53%	1%	1%
Registro y anotación	867	918	4%	2%	2%
Vehículos automotores	226	149	-35%	0%	0%
Estampillas	5.675	6.977	21%	10%	17%
Sobretasa a la gasolina	5.283	3.523	-34%	9%	9%
Impuesto predial unificado	9.348	8.685	-9%	16%	21%
Impuesto de industria y comercio	12.868	9.334	-28%	22%	23%
Impuesto único a favor de San Andrés	11.772	4.914	-59%	20%	12%
Otros impuestos	9.567	6.154	-37%	17%	15%
TOTAL	**57.774**	**41.380**	**-30%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos incorporados por concepto de recursos del SGR durante el bienio 2019-2020 ascendieron a $111.927 millones, de los cuales el 56% correspondió al Fondo de Compensación Regional, 24% para el Fondo de Desarrollo, 16% a Recursos para la paz, 3% al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, mientras el restante 2% fue para asignaciones directas y el funcionamiento del sistema -1% en ambos casos- (Tabla 4).

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	111.927	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	826	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	818	1%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	3.000	3%
Fondo de Desarrollo Regional	27.301	24%
Recursos para la Paz	17.743	16%
Fondo de Compensación Regional	62.239	56%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**111.927**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, los ingresos del departamento se vieron altamente afectados como consecuencia de la pandemia del Covid-19 y las consecuentes medidas implementadas por el gobierno nacional y local para contener el contagio. Así, el recaudo propio fue el más perjudicado teniendo en cuenta el alto nivel de dependencia del sector turismo sobre la economía de la Isla. A pesar de que las transferencias pudieron ser un instrumento contracíclico, los mayores recursos con destino a inversión no fueron suficientes para compensar los menores recursos orientados a funcionamiento, los cuales registraron una caída de doble digitó. Los recursos de balance continúan la tendencia ascendente, hecho que pone en evidencia las dificultades de la administración departamental para la programación y ejecución de proyectos.

Los compromisos de gasto del departamento diferentes al SGR mostraron una caída del 16% en términos reales, principalmente como consecuencia de los menores recursos con destino inversión y funcionamiento, en un contexto de mayores pagos orientados para el servicio de la deuda (Tabla 5).

Los gastos de funcionamiento contabilizaron una disminución del 16% real, resultado justificado en los menores compromisos de gastos generales (15%) y transferencias desde la administración central (33%). Los gastos de inversión registraron la mayor caída (24%) teniendo en cuenta, por un lado, el ciclo político presupuestal al ser primer año de gobierno y, por otro lado, por las restricciones asociadas a los menores ingresos recaudados por la entidad.

El servicio de la deuda mostró un aumento significativo como consecuencia de la destinación de recursos para el pago de Bonos pensionales y cuotas partes pensionales ($8.642 millones) y aportes al fondo de contingencias ($8.779 millones). Lo anterior llama la atención considerando que la administración departamental no registraba pagos por este último concepto desde tres años atrás. Al cierre de la vigencia el departamento no tenia créditos vigentes con la banca comercial o similares.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	157.396	135.002	-16%	41%	41%
Inversión	226.231	173.976	-24%	59%	53%
Servicio de la deuda	0	17.421	N/A	0%	5%
COMPROMISOS DEL AÑO	**383.627**	**326.399**	**-16%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento (sin incluir los sectores de educación y salud) disminuyeron 16% en términos reales como consecuencia de dos hechos paralelos: primero, por los menores gastos generales (14%) derivados de la disminución de los compromisos de gasto para la adquisición de bienes y servicios de la entidad; segundo, la disminución del crecimiento de las transferencias corrientes (33%), principalmente las que tiene como destino Providencia y Santa Catalina[8]. En contraste, los gastos de personal aumentaron en 18% principalmente a causa de la mayor contratación de servicios personales indirectos, y otros gastos de funcionamiento que aumentaron en un 103% (Tabla 6).

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	41.308	49.563	18%	27%	37%
Gastos generales	29.288	25.460	-14%	19%	19%
Transferencias	84.619	57.577	-33%	54%	43%
Otros gastos de funcionamiento	239	493	103%	0%	0%
TOTAL	**155.453**	**133.093**	**-16%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En línea con lo expuesto previamente, el gato de inversión se contrajo 24% en términos reales, resultado principalmente jalonado por Otros Sectores (-45%) -en mayor medida, Atención a Grupos vulnerables, y Deporte y Recreación-, seguido de Agua Potable (-34%), Educación (-15%) y Vivienda (-22%). En contraste, el sector salud aumentó en 24%, mientras que el sector vías lo hizo en 93%, resultado inusual al año anterior donde este sector había decrecido en 45%. (Tabla 7).

[8] Las transferencias con destino a Providencia y Santa catalina corresponden al 20% del recaudo de tarjeta al turista. En este sentido, los menores ingresos por este concepto también afectaron los recursos percibidos por Providencia.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	51.795	44.568	-15%	23%	26%
Salud	32.343	40.890	24%	14%	24%
Agua Potable	18.006	12.096	-34%	8%	7%
Vivienda	411	326	-22%	0%	0%
Vías	4.598	8.998	93%	2%	5%
Otros Sectores	119.078	67.098	-45%	53%	39%
TOTAL	**226.231**	**173.976**	**-24%**	**100%**	**100%**

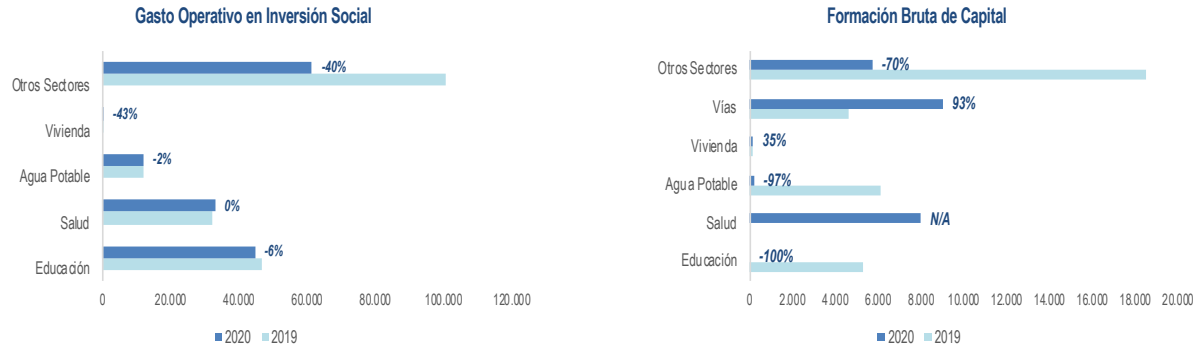
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión comprometida en el departamento se orienta en un 85% a financiar Inversión social, donde la mayor parte es para Otros Sectores (especialmente para el sector de Promoción del Desarrollo -Promoción de desarrollo turístico- y el sector Deporte y Recreación), seguido de educación y Salud, estos últimos financiados principalmente con recursos del Sistema general de Participaciones. El restante 15% de la inversión se dirige a la Formación Bruta de Capital, siendo Otros Sectores y el sector Agua Potable los de mayor representatividad (Gráfico 1).

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

Por otra parte, la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del Sistema General de Regalías –SGR- por $46.958 millones, destinados en su mayoría a inversión (99%), seguido de funcionamiento (1%). Para el pago de servicio de la deuda, el departamento no destino recursos del SGR (Tabla 8).

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	326	1%
Gastos de Inversión	46.631	99%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**46.958**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, se observa que la entidad tuvo una disminución de sus compromisos de gasto en diferentes sectores, destacándose los sectores de carácter social. Los gastos de funcionamiento cayeron principalmente como consecuencia de la disminución de recursos que se trasfirieron, y en menor medida, a los menores compromisos para gastos generales.

2. Deuda pública

En el año 2020 el departamento no contrató deuda pública, situación común desde hace 8 años; tiene vigente un crédito condonable por la nación realizado en el año 2006 por $10.000 millones. La condonación de la deuda depende del cumplimiento de un conjunto de requisitos que son evaluados anualmente por el Ministerio de Salud, siendo este último el que avala la condonación de la cuota de cada vigencia[9].

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Como resultado del comportamiento del recaudo de ingresos efectivos y la ejecución de gastos comprometidos, el departamento generó un déficit corriente por $56.744 millones y un superávit de capital por $65.762 millones. Lo anterior permitió consolidar un resultado fiscal positivo de $9.018 millones. Al tener en cuenta los recursos del balance y el endeudamiento neto, la Gobernación obtuvo superávit presupuestal de $183.219 millones (Tabla 9).

Los recursos de balance aumentaron 27% en términos reales, resultado semejante al de 2019 cuando ascendieron al 30%; esta dinámica creciente en cada vigencia pone evidencia las dificultades por parte de la Administración departamental en la programación y ejecución de recursos, circunstancia que expone a la gobernación a riesgos asociados a rezagos presupuestales y provisión de bienes y servicios a población (Tabla 9).

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	9.350	-56.744
Resultado balance de capital	33.413	65.762
Déficit o superávit fiscal	**42.763**	**9.018**
Financiamiento	**134.498**	**174.202**
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	134.498	174.202
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**177.260**	**183.219**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Bajo este contexto, al finalizar el año 2020 el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina contaba con recursos en tesorería para financiar nuevos compromisos de inversión, teniendo en cuenta que se existe un monto significativo de saldos disponibles o no comprometidos (resultado presupuestal superavitario) y compromisos de gastos no ejecutados, que reflejan un reto en materia de planificación y gestión financiera para la Administración Departamental.

Frente al resultado parcial del SGR, tal como se evidencia en la Tabla 10 los compromisos de gasto con cargo a estos recursos equivalieron al 42% del presupuesto definitivo, con lo cual resta un total de $64.969 millones pendientes de comprometer en proyectos de inversión para el departamento

[9] Al cierre de 2020, no se tiene evidencia de que haya sido condonado este crédito.

Tabla 10
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	111.927
Total compromisos SGR	46.958
RESULTADO SGR	**64.969**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	42%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva

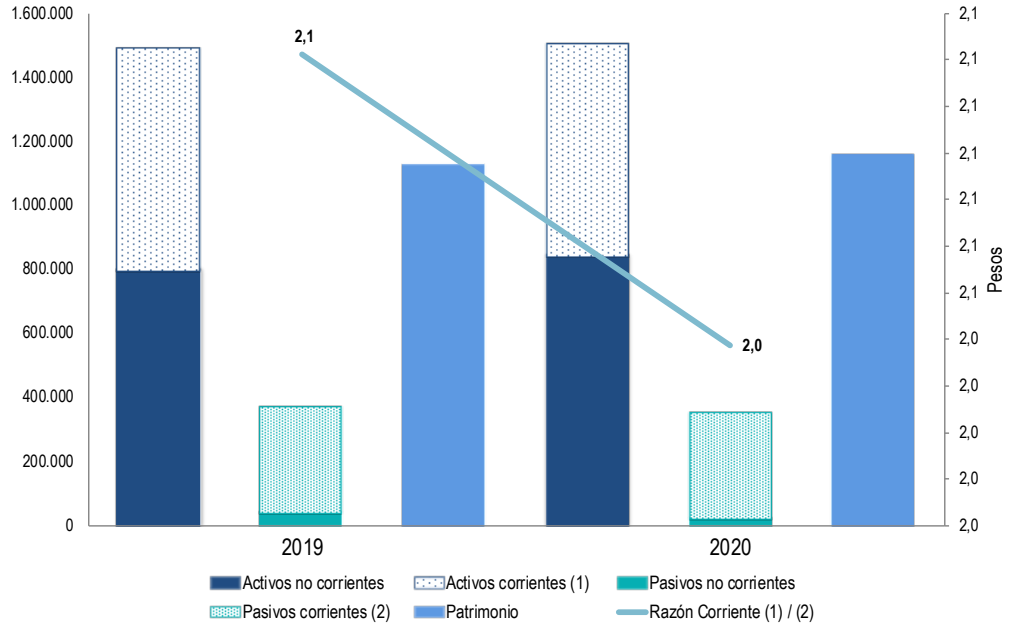
La información financiera del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $1,5 billones, los cuales mostraron una caída de 1pp en términos reales con relación a la vigencia anterior. El 28% estuvo representado por otros activos (principalmente plan de activos para beneficios posempleo, en su mayoría correspondiente al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 29% cuentas por cobrar, 20% efectivo y equivalentes al efectivo,14% propiedades planta y equipo, 5% bienes de uso público, 1,7% inversiones e instrumentos derivados y 0,7% inventarios.

Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el aumento de cuentas por cobrar (10%), además de Propiedades, Planta y Equipo (4%), Otros Activos e Inversiones e Instrumentos Derivados (1%). En contraste, se destaca la caída de Efectivo y equivalentes al Efectivo (-17%).
Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, se redujeron 6 puntos porcentuales, y presentaron un saldo de $658.459 millones, equivalentes al 44% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $346.387 millones, disminución del 7% en términos reales. El 68% estuvo representado por beneficios a empleados, 18% de provisiones, 7% de otros pasivos y 6% cuentas por pagar. En su comportamiento se destaca la caída de los Otros Pasivos, con una variación del 30%.

El 93% del pasivo fue clasificado como corriente, evidenciando un aumentó 4 puntos porcentuales debido la reducción en las obligaciones relacionadas en el pasivo no corriente, específicamente en lo relacionado a los beneficios posempleo-pensiones.

Gráfico 2



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación.

La relación de los activos corrientes sobre los pasivos corrientes determinó que existían para 2020 $2.0 de activos por cada peso de pasivo. El Departamento no se encuentra expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($322.968 millones) contaron con un respaldo en activos corrientes ($658.459 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[10] se estimó en $9.739 millones, resultado que muestra una dinámica creciente derivado de un aumento de cuentas por pagar de vigencias anteriores, circunstancia que es importante que la administración departamental haga seguimiento para evitar riesgos financieros.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, mostró cambios derivados de la caída del pasivo, sin afectar en gran medida los márgenes de liquidez. No obstante, se mantiene los riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el departamento.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería[11], en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo.

[10] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

[11] Este indicador se elaboró a partir de la integración de los formularios de cierre fiscal FUT y del reporte del cierre del SGR; adicionalmente incluye información sobre transferencias por cobrar del SGP y las transferencias pendientes de giro del SGR, por concepto de proyectos aprobados por los OCAD y ya incorporados en los presupuestos de las ET financiados con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación, Desarrollo Ciencia, Tecnología e Innovación, pues son aquellas con mayor certidumbre de ingresar a las arcas de las ET. En las disponibilidades no se incluyen cuentas por cobrar de ingresos de recaudo propio, pues la experiencia indica que solamente una parte muy pequeña de los montos que las ET reportan por este concepto corresponden a facturas de cobro con alta posibilidad de generar ingresos líquidos para la entidad.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

Como se aprecia en la tabla 11, al término del ejercicio fiscal 2020, el departamento contaba con recursos disponibles por $299.861 millones, de los cuales 99% eran saldos en la caja y bancos y el restante 1% a inversiones temporales. Así mismo, el 46% de las disponibilidades eran de libre inversión, mientras que el 54% eran de destinación específica, de las cuales aquellas distintas a SGP concentran la mayor parte de los recursos (81%)[12] (Tabla 11).

Por otro lado, presentaba exigibilidades por $46.566 millones, de las cuales el 32% representaban cuentas por pagar de la vigencia y 68% reservas presupuestales.

Frente al respaldo financiero de las obligaciones y reservas presupuestales financiadas con recursos diferentes al SGR, el análisis señala la existencia de $6.4 pesos por cada compromiso pendiente de pago o ejecución, siendo los de destinación especifica diferentes a SGP lo que muestran mayor garantía.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales sin incluir SGR, evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2020 fue superavitaria en $253.295 millones, de los cuales el 39% tienen como fuente otros recursos de destinación específica diferentes a SGP, 44% a recursos de libre destinación y 15% a recursos del SGP (Tabla 11).

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**139.401**	**26.755**	**112.646**
De destinación específica	**160.460**	**19.811**	**140.649**
SGP	42.138	2.124	40.014
SGP Educación	4.052	717	3.335
SGP Salud	16.276	1.008	15.268
SGP Agua potable	7.416	0	7.416
SGP Propósito general	13.014	217	12.797
SGP Asignaciones especiales	1.380	182	1.198
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	118.321	17.686	100.635
TOTAL	**299.861**	**46.566**	**253.295**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Pese a evidenciar un avance, por tercer año seguido se destaca el problema asociado con la falta de ejecución de los recursos del Sistema general de Participaciones, especialmente en el sector Salud y Propósito General, sumado a recursos que no se ejecutan con fuentes distintas al SGP, hecho que pone en riesgo la prestación de servicios a la población de la Isla.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[13], a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos: i) En los ingresos corrientes de ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo12 y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).

[12] Estos otros recursos con destinación específica diferentes al SGP para el caso del departamento de San Andrés, corresponden a i) Regalías y Compensaciones del Régimen Anterior (Ley 141/94 y Ley 756/02), ii) Recursos de Cofinanciación y iii) Otros sectores de inversión

[13] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estima el indicador de solvencia (intereses/ahorro operacional) en 0%, y el indicador de sostenibilidad (saldo / ingresos corrientes) en 0%; estos datos evidencian que el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento (Tabla 12).

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	192.806	175.852
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	192.806	175.852
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	95.885	96.714
3. Gastos recurrentes		35.439
4. Ahorro operacional (1-2-3)	96.921	43.698
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	9.739
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		9.739
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	6%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja indicadores de solvencia y sostenibilidad para 2021 de 0% y 6% respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación hecha con base en los reportes de la entidad a la Contaduría General de la Nación (Tabla 12).

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación[14].

[14] Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, por lo tanto, cuando la Entidad Territorial, receptora o la ejecutora de asignaciones directas, decida contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad), se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

5. Limites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el departamento se ubicó en categoría tercera, en contraste al año anterior cuando fue categorizado en segunda; por tanto, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD-. De acuerdo con la información presupuestal reportada en el FUT, durante el año 2020 la relación fue de 5 puntos porcentuales por debajo del límite establecido. Al comparar los ICLD y gastos de funcionamiento de la vigencia 2020 respecto a 2019, se evidencio una caída de 34% en el primero caso, y 2% en el segundo (Tabla 13).

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	194.581	130.701	-34%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	85.158	84.826	-2%
3. Relación GF/ICLD	44%	65%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	70%	
5. Diferencia	**-16%**	**-5%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El gasto de funcionamiento de la Contraloría superó el límite establecido por la Ley 617/2000 (Tabla 14). En lo referente a la Asamblea departamental, la ejecución presupuestal registró compromisos por $2.830 millones, de los cuales $1.390 millones correspondieron a la remuneración de los Diputados, valor que se ajustó al límite dispuesto por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, medido con base en la categoría del departamento; así mismo, $586 millones correspondieron al componente de gastos diferentes a la remuneración, resultado que no estuvo dentro del límite establecido en el artículo 8 de la ley 617 de 2000. Los restantes $854 millones correspondieron al pago de prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social de los Diputados. Es menester mencionar que el incumplimiento sobre los límites de gasto de la Asamblea es un tema recurrente en el departamento, aspecto a tener en cuenta por la Administración Central con el objetivo que implemente medidas que garanticen el cumplimiento de la Ley 617 de 2000.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	5.297	5.545
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	6.227	4.836
3. Diferencia	**-930**	**709**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**4.231**	**2.830**
Remuneración diputados	1.822	1.390
Gastos diferentes a la remuneración	1.347	586
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.062	854
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.822	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.093	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.339	1.022
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**254**	**238**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes FONPET

En la ejecución presupuestal del departamento se destaca las transferencias de recursos para aportes con destino al FONPET, derivadas según la norma del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación, el 15% de la venta de activos al sector privado y el 20% del impuesto de registro y anotación. (Tabla 16).

Teniendo en cuenta que la ET no presentó a la DAF la ejecución presupuestal de la vigencia 2020, no se pudo verificar si la administración departamental comprometió recursos con destino al FONPET conforme a lo que establece la ley 549 de 1999. En este sentido, según información reportada al FUT el departamento destino recursos al FONPET.

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.768	0
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	11.830	0
2.1. 10% de ICLD	11.692	0
2.2. 20% de registro	137	0
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-10.062**	**0**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

La pandemia del Covid-19 expuso las principales debilidades del departamento de San Andrés y Providencia, donde los ingresos de recaudo propio se resintieron de manera significativa ante la caída del turismo en la Isla, más aún cuando este tipo de recursos venia perdiendo terreno dentro de la estructura de ingresos en los últimos años.

A lo anterior se suma los problemas de contrabando que han afectado la fluidez de recursos asociados al comercio, aspecto que no ha mostrado los resultados deseados pese a las distintas medidas implementadas por la administración departamental en conjunto con otros departamentos de la región caribe.

En momento de pandemia, y ante la alta dependencia de las transferencias, la gobernación no logró implementar políticas contracíclicas que lograran mitigar los efectos de la contracción de la actividad económica. En este sentido, llama la atención la fuerte caída de la inversión, especialmente en un momento donde se debe optar por reforzar el gasto de carácter social.

Por otro lado, la ejecución de los recursos departamentales presenta situaciones que deben ser evaluadas y tomar las acciones del caso para procurar el cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia con el objetivo de reducir las disponibilidades. En adición, las reservas presupuestales incorporadas en la vigencia deberían mostrar mayores niveles de ejecución con el objetivo de evitar poner en riesgo la viabilidad de los proyectos de inversión.

Entre las principales fortalezas del departamento se encuentra la estabilidad financiera y autonomía del sector descentralizado – EDS-, situación que no representa riesgos sobre el escenario fiscal del departamento.

Los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales ya se ven reflejados. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas desde el ámbito de la política fiscal, con el objetivo de lograr la reactivación económica.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El departamento constituyó reservas en 2019 por $44.845 millones, que fueron incorporados al presupuesto de ingresos para ser ejecutados durante la vigencia 2020. Al cierre, el departamento realizo pagos por $18.284 millones, equivalente al 63%, resultado que evidencia las dificultades por parte de la administración departamental en ejecutar recursos de inversión y funcionamiento (Tabla 17).

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	44.845	29.027
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.238	2.642
(-) Ejecutadas por inversión	14.780	15.642
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**28.828**	**10.743**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En sintonía con lo establecido por la Ley 819 de 2003, se advierte sobre la excepcionalidad en el uso de esta figura presupuestal, y se recuerda que el deber ser apunta a que éstas se constituyan solamente ante eventos de fuerza mayor o casos fortuitos; la constitución de reservas podría asociarse a posibles retrasos e ineficiencias en la ejecución del gasto, en especial el de inversión. En este sentido, se la administración departamental debe continuar trabajando en mejorar la ejecución del gasto con el objetivo de disminuir progresivamente las reservas presupuestales.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social -DGRESS- del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con información del pasivo actuarial con corte a 2019 y aportes realizados hasta el 31 de diciembre de 2020, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina había aprovisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET) un 146,5% del cálculo actuarial, distribuidos entre el sector central, salud y educación.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

En 2020, la entidad descentralizada del Departamento San Andrés, Providencia y Santa Catalina registró ingresos distintos al SGR por $510 millones, equivalentes al 0,1% de los ingresos del departamento, coeficiente que revela la baja importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado que está constituido por la E.S.P. Aguas de San Andrés S.A, contabilizó un déficit de $46 millones, resultado que es distinto a la tendencia hacia el equilibrio observada en los últimos años (Tabla 18).

Tabla 18

RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. AGUAS DE SAN ANDRES S.A.	1	1	-46	0%
TOTAL GENERAL	**1**	**1**	**-46**	**0%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

La entidad reportó en cero las transferencias de la administración central, aspecto que evidencia el impacto nulo de esta fuente de ingresos para la entidad descentralizada. Adicionalmente, la E.S.P. Aguas de San Andrés S.A no mantiene operaciones de crédito vigentes, por lo cual no registra saldo de deuda que puede generar un riesgo sobre el departamento.

Tabla 19

INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. AGUAS DE SAN ANDRES S.A.	0,0%	0,0%	No tiene
SUB TOTAL EMPRESAS	**0,0%**		
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**0,0%**		
TOTAL GENERAL	**0,0%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda.

Desde la perspectiva contable se observa que la EDS del departamento tiene $0.4 pesos de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo. Complementariamente la entidad no registró pasivos contingentes que consecuentemente implique riesgos para la misma EDS ni para la Administración central departamental (Tabla 20).

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad, la E.S.P. Aguas de San Andrés S.A presento un margen EBITDA neutro. En adición, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE -, la EDS mostró un resultado negativo, lo que implica que la entidad no tuvo utilidades netas, reflejando perdidas. (Tabla 20).

Tabla 20

INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. AGUAS DE SAN ANDRES S.A.	0,4	0,5	0	-5%	0%
SUB TOTAL EMPRESAS			0		
TOTAL GENERAL			0		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF.

Del análisis de los indicadores al cierre de 2020 se destaca lo siguiente: a) la tendencia a generar un resultado fiscal hacia el equilibrio; b) el nivel de dependencia de las transferencias es nula; c) la EDS tiene la liquidez justa para cubrir sus pasivos de corto plazo; d) no existen pasivos contingentes por demandas judiciales que impliquen riesgos sobre la entidad ni sobre el departamento. En este sentido, se evidencia el cumplimiento de los estipulado en las leyes 617/00 y 819/03, donde señalan que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

5.1 Sector Educación

En noviembre de 2019 se adoptó la medida correctiva de Suspensión de Giros en el sector educación, al evidenciarse inconvenientes asociados con el inadecuado reporte en el Formulario Único Territorial. Como resultado de la necesidad del Departamento de hacer uso de los recursos suspendidos, para hacer frente a los diferentes retos producto del estado de emergencia económica, social y ecológica dictaminado como respuesta ante el virus COVID-19 y la desastre natural que azoto a la Isla con el Huracán IOTA, y previo concepto previo emitido por parte del Ministerio de Educación Nacional se procedió al levantamiento de la medida en noviembre de 2020, mediante la resolución No. 2354 del 30 de noviembre de 2020.

5.2 Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, en septiembre de 2019 la Dirección General de Apoyo Fiscal ordenó la adopción de la medida cautelar de la Medida Correctiva de Suspensión de Giros de los recursos correspondientes al porcentaje del Plan de Intervenciones Colectivas del Componente de Salud Pública de la Participación para Salud del Sistema General de Participaciones del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en atención a la solicitud efectuada por la Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual indicaba acerca de la falta de oportunidad en la contratación de las acciones del Plan de Intervenciones Colectivas y el incumplimiento al reporte de información en el aplicativo del Plan Territorial de Salud- PTS. En virtud de lo anterior, se dispusieron las acciones que debía cumplir el Departamento para proceder al levantamiento de la Medida Cautelar Correctiva de Suspensión de Giros.

En la vigencia 2020 la Dirección General de Apoyo Fiscal ordenó el levantamiento de la medida correctiva en atención a la declaratoria de la situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expedida por el Presidente de la República mediante Decreto 1472 de 2020; y en virtud de los dispuesto en los artículos 65 y siguientes de la ley 1523 de 2012 los cuales establecen que, declarada una situación de desastre, se generará la aplicación de un régimen normativo especial que contempla disposiciones excepcionales y medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad, previo concepto favorable por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

El Departamento de San Andrés no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

6. Pasivos Contingentes

Para el análisis respectivo de los pasivos contingentes se utiliza como insumo la información entregada por la oficina jurídica de la Gobernación. Sin embargo, por tercer año seguido, la Administración departamental no suministro datos de los procesos judiciales que tiene en contra al cierre de la vigencia 2020.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El departamento de Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue altamente perjudicada ante los efectos de la pandemia del Covid-19. Las medidas de confinamiento, restricciones de movilidad de venta de licor repercutieron sobre las finanzas departamentales teniendo en cuenta que el turismo se consolida como la principal actividad económica de la Isla.

En este contexto, se destaca la caída de las transferencias y los ingresos de recaudo propio. Sobre estos últimos, la fuerte caída de tarjeta de turista (principal fuente de ingresos propios) y los menores impoconsumos explicaron en mayor medida este comportamiento a la baja. En contraste, los recursos de balance continuaron su tendencia creciente, hecho que pone en evidencia las dificultades de la administración departamental para ejecutar sus recursos y que paralelamente en riesgo la provisión de bienes y servicios de la población de la Isla.

Los gastos disminuyeron a doble digito como consecuencia de los menores compromisos de inversión y de funcionamiento. Sobre los primeros, los menores gastos en Otros sectores (especialmente de turismo y enfoque social) y educación explicaron el resultado; en el caso de los segundos, la disminución de las transferencias y gastos generales explicaron la caída.

Al cierre de la vigencia 2020, el departamento logró contabilizar un superávit fiscal gracias al favorable balance de a cuenta de capital que compenso el mayor déficit corriente. Al incluir los recursos de balance, el archipiélago logró registrar un superávit presupuestal.

En este sentido, en materia de administración de riesgos, los mayores retos están definidos sobre la necesidad de fortalecer los ingresos de recaudo propio; impulsar el recaudo de los ingresos de recaudo tributario y recuperar gastos de inversión para incentivar la recuperación económica y social.

Los principales retos de la administración se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, especialmente del sector turismo, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento, incluido endeudamiento, para soportar el Plan de Desarrollo de la entidad.

DEPARTAMENTO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**335.417**
INGRESOS CORRIENTES	**246.621**
Tributarios	41.380
No Tributarios	43.587
Transferencias	161.653
GASTOS (sin financiación)	**326.399**
GASTOS CORRIENTES	**303.365**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	133.093
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.909
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	8.642
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	8.779
Gastos Operativos en Sectores Sociales	150.942
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**-56.744**
INGRESOS DE CAPITAL	**88.796**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**23.035**
BALANCE DE CAPITAL	**65.762**
BALANCE TOTAL	**9.018**
FINANCIACIÓN	**174.202**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	174.202
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	509.618
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	326.399
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**183.219**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	29.027
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	18.284
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**10.743**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Santander, es uno de los departamentos colombianos de mayor desarrollo y crecimiento en los años recientes, su economía es bastante diversificada y posee grandes recursos naturales, se encuentra localizado en la zona nororiental del país; en la región Andina[1]. Para el año 2020 el DANE estimó una población de 2.280.908 habitantes[2] de los cuales el 48,9% eran hombres y el 51,1% mujeres.

Desde el 2014, el PIB en precios constantes se ha caracterizado por una tendencia al alza. En efecto, en 2019 el PIB en precios constantes fue de $69.248 millones que representó una aceleración de 8,6% frente a la vigencia inmediatamente anterior. Por otra parte, la pobreza monetaria en el Departamento pasó de 31,1% en 2019 a 38,8% en 2020, lo que representa un aumento considerable. En el mismo periodo, la pobreza extrema ascendió en 7,6 puntos porcentuales y se ubicó en 13,1%, mientras que el coeficiente Gini pasó de 0,48 a 0,51. Esto último revela una aceleración de la tendencia creciente de desigualdad que viene presentando el Departamento. No obstante, dicho coeficiente de Gini es inferior al nivel nacional que en 2020 se ubicó en 0,54.

Mediante Decreto No 00176 del 6 de septiembre de 2016 el Departamento firmó un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con vigencia a 31 de diciembre de 2019 en el que se comprometió entre otros aspectos a: crear un fondo de contingencias para el pago de sentencias y conciliaciones; normalizar el pasivo no financiero, el pasivo pensional, y revisar la legalidad de las pensiones; como también normalizar el pasivo con el Fondo de Prestaciones del Magisterio y de la Secretaria de Salud.

Al cierre de 2019 la administración central del departamento registró superávit presupuestal y primario, cumplió con los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617/00 para el sector central, la Contraloría y la Asamblea Departamental, y se encontró en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2020.

El pasivo contingente estimado por las demandas judiciales, el revelado en la información contable como pasivo no financiero y el generado por las entidades descentralizadas podían terminar siendo asumidos por el departamento y se constituyeron en un escenario de riesgo evidente para sus finanzas.

Se recomendó continuar con el fortalecimiento de sus ingresos propios, realizar una revisión del gasto por concepto del pasivo pensional, revisar la legalidad de las pensiones; como también, normalizar el pasivo con el Fondo de Prestaciones del Magisterio y el de la Secretaria de Salud como quedó establecido en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero adoptado por la entidad.

Respecto a la calificación de riesgo, la firma Fitch Ratings, con corte a diciembre de 2019 Santander mejoró su capacidad de pago a AA+ con perspectiva estable, destacándose los siguientes factores: i) la solidez de sus ingresos debido a una dependencia moderada de las transferencias; ii) la sostenibilidad y adaptabilidad de sus gastos; iii) la solidez de sus pasivos; iv) la liquidez; y v) la sostenibilidad de la deuda.

[1] Ocupa el 2,7% del territorio nacional con una superficie de 30.537 Km2 y está conformado por 87 municipios, 2 corregimientos, 477 inspecciones de policía. Limita por el norte con los departamentos de Norte de Santander, Cesar y Bolívar, al occidente con el departamento de Antioquia, al sur con Boyacá y al oriente con los departamentos de Boyacá y Norte de Santander.
[2] Proyecciones de población 2018 – 2050 DANE.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

A diciembre de 2019 el organigrama del departamento estaba constituido por el despacho del Gobernador, 4 oficinas asesoras del despacho (Control Interno, Jurídica, Gestión del Riesgo y Control Disciplinario) y 12 secretarías (Interior, General, Planeación, Hacienda, Desarrollo, Salud, Educación, Agricultura y Desarrollo Rural, Infraestructura, Tecnología de la Información y las Comunicaciones, Vivienda y Hábitat Sostenible, y Cultura y Turismo).

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado está conformado por 29 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
BENEFICENCIA DE SANTANDER	E.I.C.E.	BENEFICENCIAS
CORPORACION AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL DE LA PROVINCIA DE VELEZ Y SU AREA DE INFLUENCIA	E.I.C.E. Ó S.E.M.	BIENESTAR SOCIAL
E.S.P. TRANSPORTADORA DE GAS INTERNACIONAL S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
PISCICOLA SAN SILVESTRE	E.I.C.E. Ó S.E.M.	AGROPECUARIO
TELEVISION REGIONAL DE ORIENTE LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TELECOMUNICACIONES
E.S.E HOSPITAL REGIONAL DE GARCIA ROVIRA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE PIEDECUESTA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO - CHARALA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO DE BUCARAMANGA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE VELEZ	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL MAGDALENA MEDIO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL MANUELA BELTRAN III NIVEL - SOCORRO SANTANDER	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE FLORIDABLANCA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER	E.S.E.	SALUD
HOSPITAL INTEGRADO DE SABANA DE TORRES - SANTANDER	E.S.E.	SALUD
HOSPITAL SAN ROQUE - CHIMA	E.S.E.	SALUD
I.P.S. CENTRO DE SALUD UCATA - CHARTA SANTANDER	I.P.S.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
ASOCIACION DE MUNICIPIOS PETROLEROS DE COLOMBIA	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	ASOCIACIONES DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS
C.P.G.A DEL RIO FONCE	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	AGROPECUARIO
C.P.G.A. DE ONZAGA, SAN JOAQUIN Y MOGOTES	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	AGROPECUARIO
CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACION Y DEPORTES - INDERSANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE SANTANDER - IDESAN	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ - INUPAZ -	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA DE SANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRIBUNALES DE ÉTICA
UNIDADES TECNOLOGICAS DE SANTANDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS -	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[3]

1. Ingresos

Ingresos diferentes del SGR

En la vigencia 2020, el Departamento de Santander recaudó ingresos por $1.59 billones, lo que significó una reducción del 20% real con respecto a la vigencia 2019. El 79% del total correspondió a recursos efectivamente recaudados en el periodo analizado, mientras que el 21% a recursos de capital (9 puntos porcentuales menos que lo evidenciado en 2019).

El descenso de los ingresos de recaudo propio, considerando los efectos de la pandemia del Covid-19, fue el elemento determinante de la contracción de todos los ingresos. El total de ingresos recaudado fue equivalente al 95,9% del presupuesto definitivo.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	637.695	516.923	-20%	33%	33%
Transferencias	725.702	743.481	1%	37%	47%
Ingresos de capital	587.377	329.179	-45%	30%	21%
Recursos del Balance	465.065	264.929	-44%	24%	17%
Otros[1]	122.312	64.250	-48%	6%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.950.774**	**1.589.584**	**-20%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios decrecieron 20% en la vigencia 2020 y alcanzaron el 42,1% de la meta establecida en el presupuesto. El comportamiento fue generalizado a la baja debido a los efectos del COVID 19.

Los impuestos de estampillas, licores, sobretasa a la gasolina y registro, registraron tasas de crecimiento negativas superiores al 19% real y explicaron el 82% del descenso del recaudo tributario. En general, las restricciones a la oferta debido a las medidas de confinamiento y la desaceleración de la actividad económica influyeron en este comportamiento.

Los impoconsumos también exhibieron un retroceso, el cual se explicó por la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y el consecuente cierre de discotecas, bares y casinos desde el 19 de marzo como medida sanitaria para controlar la propagación del Covid-19. En el caso de cigarrillos, las restricciones de importaciones por la pandemia y el contrabando determinaron su resultado. Por su parte, el menor recaudo por concepto de estampillas estuvo asociado al ciclo político presupuestal, al ser 2020 el inicio del periodo de gobierno territorial.
De las transferencias, el 87,5% correspondió al Sistema General de Participaciones – SGP (93,9% Educación, 4,5% Salud y 1,9% Agua Potable y Saneamiento Básico), y el restante 12,5% a otras transferencias de la Nación. En conjunto, durante la vigencia 2020, las transferencias aumentaron 1% real frente al 2019.

[3] Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Departamento en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2020. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	205.257	191.502	-8%	35%	40%
Cerveza	143.067	138.003	-5%	24%	29%
Licores	35.294	26.331	-27%	6%	5%
Cigarrillos y tabaco	26.896	27.168	-1%	5%	6%
Registro y anotación	52.788	43.584	-19%	9%	9%
Vehículos automotores	86.860	76.262	-14%	15%	16%
Estampillas	195.214	129.844	-35%	33%	27%
Sobretasa a la gasolina	29.263	23.842	-20%	5%	5%
Otros impuestos	21.950	18.239	-18%	4%	4%
TOTAL	**591.333**	**483.273**	**-20%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, en la vigencia 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó $329.580 millones, de los cuales el 96,7% correspondieron a ingresos corrientes[4] y el 3,3% a ingresos de capital (Recursos del Balance).

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	318.702	97%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	541	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	187.922	57%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	11.756	4%
Fondo de Desarrollo Regional	34.808	11%
Recursos para la Paz	8.382	3%
Fondo de Compensación Regional	75.294	23%
Ingresos de Capital	10.877	3%
Recursos del Balance	10.877	3%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**329.580**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Gastos diferentes del SGR

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron $1,41 billones en la vigencia 2020, monto inferior en 23% real frente a lo registrado en la vigencia anterior (Tabla 5). Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 84,9%.

La caída de los egresos se explicó por la disminución general de todos los gastos (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda)[5].

[4] 57% a Asignaciones Directas y Compensaciones, 23% al Fondo de Compensación Regional y 11% al Fondo de Desarrollo Regional.
[5] Situaciones impulsadas por la pandemia del COVID 19.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	349.319	326.712	-8%	19%	23%
Inversión	1.368.043	1.041.428	-25%	76%	74%
Servicio de la deuda	80.006	38.962	-52%	4%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.797.368**	**1.407.102**	**-23%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento fueron 4% inferiores a los observados en 2019 (caída más baja que la contabilizada en el ingreso tributario) debido a un descenso en los gastos generales (explicado por la menor adquisición de bienes y servicios), las transferencias y otros gastos de funcionamiento, lo cual contrarrestó el crecimiento presentado por los gastos de personal[6].

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	42.919	68.347	57%	13%	21%
Gastos generales	41.242	39.805	-5%	13%	12%
Transferencias	241.502	211.632	-14%	74%	66%
Otros gastos de funcionamiento	1.652	970	-42%	1%	0%
TOTAL	**327.315**	**320.755**	**-4%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión contabilizó un descenso del 25% real, influenciada por los menores ingresos de recaudo propio ante las implicaciones financieras de la pandemia, y por el ciclo político presupuestal. La mayor parte de la inversión se concentró en los sectores de educación[7] (67,9%), otros sectores (12,2%), salud (10,9%) y vías (3,9%). Además, el 82,2% del total se orientó a la financiación de gastos operativos en inversión social y el 17,8% restante a la formación bruta de capital fijo.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	619.086	707.332	12%	45%	68%
Salud	176.210	113.971	-36%	13%	11%
Agua Potable	46.209	31.383	-33%	3%	3%
Vivienda	937	630	-34%	0%	0%
Vías	272.821	40.861	-85%	20%	4%
Otros Sectores	203.366	127.380	-38%	15%	12%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	49.415	19.870	-60%	4%	2%
TOTAL	**1.368.043**	**1.041.428**	**-25%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

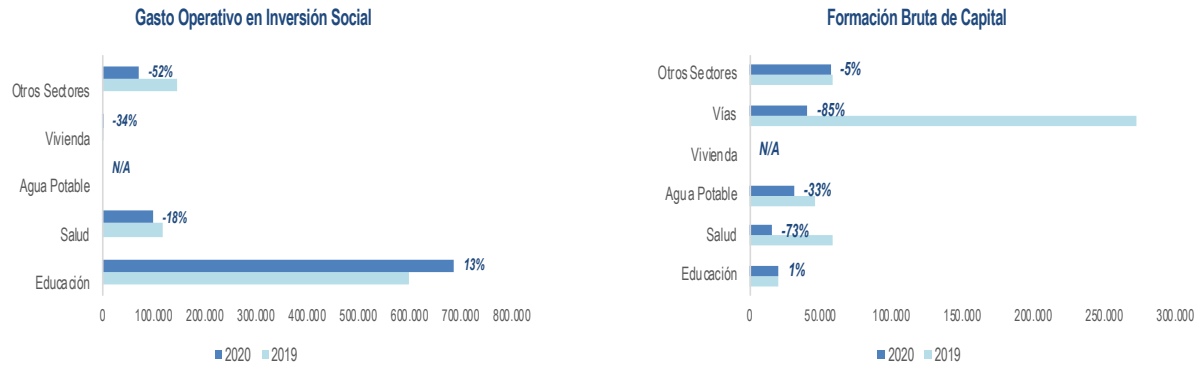
[6] Los gastos de personal se incrementaron por nuevos nombramientos en la planta de personal y aumentos adicionales concedidos a los funcionarios del Departamento.
[7] El único sector que mostró crecimiento.

Las variaciones presentadas generaron cambios en la composición de dichos gastos. La inversión en educación aumentó su representatividad[8], seguida por la inversión en vías y otros sectores (donde su mayor representación estuvo en la prevención y atención del desastre, atención a grupos vulnerables, atención y apoyo al adulto mayor, fortalecimiento institucional y justicia y seguridad).

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Respecto del tipo de inversión presentado por el departamento, se debe destacar la caída en la formación bruta de capital en los sectores de vías (85%), salud (73%) y Agua Potable (33%) respecto de la vigencia anterior.

Tabla 8

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	266.970	87%
Servicio de la Deuda	39.035	13%
Amortizaciones	39.035	13%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**306.005**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto a la inversión financiada con cargo a recursos del Sistema General de Regalías (SGR), para el bienio 2019 – 2020, los compromisos de inversión son $306.005 millones[9]. De los cuales el 87,2% se destinó a financiar proyectos de inversión en los sectores de Educación, Vivienda, Salud y Vías y 12,8% se destinó al servicio de la deuda financiera.

3. Deuda Pública

Teniendo en cuenta que en la vigencia 2020 el departamento no obtuvo desembolsos de crédito y pagó amortizaciones por $13.892 millones, se estima un saldo de deuda por $318.722 millones, los cuales en su totalidad corresponden a deuda interna, de tal forma que la entidad no se encuentra expuesta a riesgos cambiarios.

[8] Pasó del 45% al 68% de los gastos de Inversión.

[9] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

En 2020 la firma Fitch Ratings[10] mantuvo la calificación nacional de largo plazo en AA+ con perspectiva negativa, destacando la baja dependencia de las transferencias, el control y adaptabilidad de la estructura de gastos, así como la solidez de los pasivos y la liquidez.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

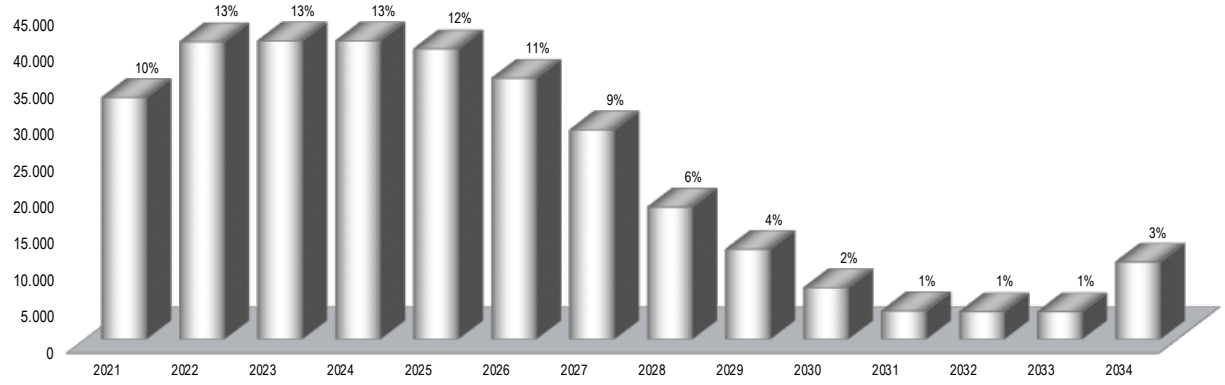
valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	330.632	318.722	100%	PESOS	DTF; IBR	1,16%; 2,35%
Total Deuda Interna	**330.632**	**318.722**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**330.632**	**318.722**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda financiera tiene como garantía y fuente de pago los recursos provenientes del Sistema General de Regalías y los recursos propios; la totalidad de la deuda financiera se desagrega de la siguiente manera: BBVA 55,6%, Banco de Bogotá 23,7%, Banco de Occidente 10,9%, Bancolombia 8,8%, Banco Davivienda 1,1% y se destinó principalmente para el mejoramiento y/o mantenimiento de la red vial secundaria, y a la implementación del Plan de Desarrollo. El costo promedio es la DTF + 1,16% e IBR + 2,35%.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se concentran entre 2021 y 2027 cuando se proyecta cancelar el 81% de la obligación financiera.

[10] La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-afirma-las-calificaciones-nacionales-de-santander-y-revisa-la-perspectiva-negativa-01-06-2020

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gastos en la vigencia 2020 superaron los ingresos efectivamente recaudados, con lo cual se generó un déficit fiscal por $68.556 millones, monto inferior al registrado en 2019, producto de la sustancial contracción de la formación bruta de capital fijo que significó una disminución del déficit de capital, de tal forma que la disminución de los ingresos de recaudo propio no significó un desequilibrio fiscal para el periodo analizado (Tabla 10).

Al tener en cuenta los recursos del balance, la venta de activos y el endeudamiento neto el departamento registró un resultado presupuestal positivo de $182.482 millones, confirmando la situación presentada en el mismo periodo de la vigencia 2019.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	97.106	52.334
Resultado balance de capital	-382.746	-120.890
Déficit o superávit fiscal	**-285.640**	**-68.556**
Financiamiento	**439.046**	**251.037**
Endeudamiento neto	-26.019	-13.892
Recursos del balance	465.065	264.929
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**153.406**	**182.482**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera del departamento, se observa que al culminar 2020, los ingresos incorporados al SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en $23.575 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. Adicionalmente se observa un nivel de ejecución alto en los recursos del SGR (93% en la bienalidad).

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	329.580
Total compromisos SGR	306.005
RESULTADO SGR	**23.575**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	93%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[11]

La información financiera del Departamento de Santander, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $6,1 billones, los cuales disminuyeron 2% con relación a la vigencia anterior. El 40% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 22% por cuentas por cobrar, 21% por bienes de uso público e históricos y culturales, 9% por efectivo, 7% por propiedad, planta y equipo y 1% por inversiones.

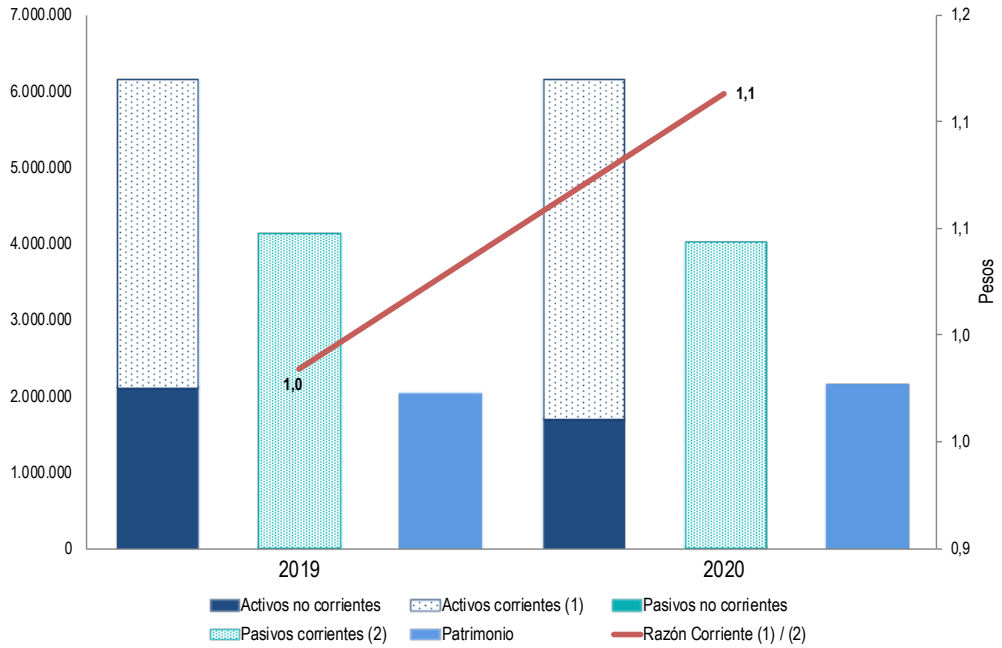
Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por la reducción de los rubros de uso de bienes de uso público e históricos y culturales (7%), el efectivo (1%) y el incremento del 7% en los otros activos.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 21% y presentaron un saldo de $4,4 billones, equivalentes al 72% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $3,99 billones, y decrecieron 4% real. El 73% estuvo representado por beneficios a empleados, 9% por cuentas por pagar, 8% por préstamos por pagar, 5% por provisiones y 4% por otros pasivos.

El 99,6% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual disminuyó 4%, debido principalmente a menores reconocimientos de beneficios a los empleados.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

[11] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 $1,1 de activos por cada peso de pasivo. No se presentó variación respecto a 2019, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($3,98 billones) contaron en su totalidad con el respaldo en activos corrientes ($4,42 billones).

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[12] se estimó en $369.168 millones, presentando un aumento en términos reales del 28% frente al calculado en 2019. Se concentró principalmente en obligaciones por prestación de servicios de salud.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, aumentó en 4%, lo que llevó a que no se presentaran problemas de liquidez en el corto plazo. No se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento, y se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo[13]

Al culminar la vigencia 2020, el Departamento de Santander contaba con disponibilidades por $643.304 millones de los cuales el 69,2% se encontraba en caja y bancos. El 82,8% de las disponibilidades correspondían a recursos de forzosa inversión y 17,2% a recursos de libre destinación.

Con respecto a los recursos de forzosa inversión, el 14,8% correspondía a recursos del SGP de destinación específica donde sobresalen los recursos de Salud y Asignaciones especiales (representan el 39,6% y el 33,7% respectivamente), el 0,1% correspondió a Recursos del Crédito, y el 85,2% correspondieron a otros recursos de destinación específica diferente de los recursos del SGP donde se destacan los destinados a los sectores de educación, salud y otros sectores de inversión.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**114.769**	**61.527**	**53.242**
De destinación específica	**528.535**	**296.567**	**231.968**
SGP	63.876	43.481	20.395
SGP Educación	13.325	6.391	6.934
SGP Salud	26.662	17.199	9.463
SGP Agua potable	5.448	5.233	216
SGP Asignaciones especiales	18.440	14.658	3.781
Recursos del crédito	4.715	395	4.319
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	459.945	252.691	207.254
TOTAL	**643.304**	**358.094**	**285.210**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, las exigibilidades sumaron $358.094 millones representados en reservas presupuestales (18,2%), otras exigibilidades (50,9%) y cuentas por pagar de la vigencia (19,7%) la mayoría de las cuales correspondió a recursos de convenios y/o cofinanciación y diferentes al SGP de los sectores de salud y otros sectores de inversión.

[12] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

[13] El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Departamento para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

El cruce de saldos disponibles con las exigibilidades evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2020 presentó un superávit neto de $285.210 millones.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, según ejecuciones presupuestales, a 31 de diciembre de 2020 los ingresos recaudados fueron $1.59 billones; al restarle los gastos pagados ($1.41 billones) se obtienen los recursos mínimos existentes en tesorería al cierre de 2019 ($181.587 millones) cifra menor que el valor de las disponibilidades reportadas en el cierre de tesorería, indicando que no se presentan problemas de liquidez.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior[14] y SGR[15]).
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[16].
- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras[17]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 42%.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

[14] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[15] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

[16] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

[17] El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	502.434	344.701
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	531.391	373.658
1.2 Vigencias futuras	28.957	28.957
2. Gastos de funcionamiento	114.562	114.502
3. Gastos recurrentes		24.042
4. Ahorro operacional (1-2-3)	387.871	206.157
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	210.059	579.227
5.1 Total saldo de la deuda	318.722	318.722
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	86.813	86.813
5.3.Total amortizaciones de la deuda	33.051	33.051
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	11.201	11.201
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		369.168
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	20.811	20.811
6.1 Total de intereses de la deuda	28.787	28.787
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	7.975	7.975
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	10%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	42%	168%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago indica que el departamento tendría ahorro operacional positivo pero menor en comparación con el calculado conforme a la Ley 358/97. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación[18].

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Considerando que el Departamento de Santander se clasificó en primera categoría para la vigencia 2020, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 617 de 2000, la entidad territorial debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento máximo en 55%, en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Durante la vigencia 2020 la relación fue del 47%. Es decir 8 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en el artículo 4° de la Ley 617/00.

En comparación con 2019, el indicador aumentó en 3% considerando que mientras los ingresos corrientes de libre destinación disminuyeron 13%, los gastos de funcionamiento que se financian con estos ingresos aumentaron 22%).

[18] El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 14[19]

INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	284.483	251.304	-13%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	94.952	117.805	22%
3. Relación GF/ICLD	33%	47%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	55%	
5. Diferencia	**-27%**	**-8%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los organismos de control los cuales estuvieron dentro del límite establecido en la Ley 617 de 2000.

Tabla 15

SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**6.764**	**7.080**
Remuneración diputados	2.696	2.921
Gastos diferentes a la remuneración	1.515	1.753
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	2.553	2.406
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.756	2.921
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.654	1.753
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	2.026	2.147
Diferencia remuneración diputados	**-60**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-138**	**0**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16

SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	9.138	7.879
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	33.852	7.364
3. Diferencia	**-24.714**	**516**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal del departamento señala que en 2020 debió realizar transferencias al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales – FONPET por $29.153 millones, distribuidos entre $24.471 millones correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación y $8.630 millones del impuesto de registro y anotación, teniendo en cuenta que no se cumplió el modelo de administración financiera de que trata el Decreto 055 de 2009. Para la vigencia 2020 la reducción de aportes por concepto de

[19] El reporte al FUT de la Entidad está reflejando inconsistencias con respecto a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y los Gastos de Funcionamiento que son tenidos en cuenta para calcular el indicador de la Ley 617 de 2000, es necesario que la Entidad mejore el reporte respectivo.

ingresos de libre destinación e impuesto de registro por cumplir con los requisitos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es del 0%.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	39.693	2.158
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	37.880	29.153
2.1. 10% de ICLD	27.428	24.471
2.2. 20% de registro	10.452	8.630
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 202(	0	3.947
2.4.1. 10% de ICLD	0	2.977
2.4.2. 20% de registro	0	971
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**1.813**	**-26.995**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas adoptadas por cuenta de la crisis del Covid-19

En el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia coronavirus COVID-19 promulgada por el gobierno nacional, el Departamento de Santander estableció como estrategia para su prevención, contención y atención la reorientación de los ingresos identificando aquellos recursos corrientes y del balance disponibles que no tuviesen compromisos y que en las vigencias anteriores no contaban con un proyecto establecido y por lo tanto no se ejecutaron.

A través de traslados de recursos provenientes de la administración central, el sector cultura, ambiente, energía, justicia y seguridad y atención a grupos vulnerables hacía el Fondo Departamental de Gestión de Riesgos ($19.300 millones), el Departamento de Santander ejecutó la estrategia de contención y atención que se diseñó en su territorio y su población.

Se priorizó el gasto para invertir en la infraestructura de hospitales, la adecuación del laboratorio de salud departamental, en dotación de reactivos, procesamiento de muestras, así como también para el suministro de elementos de protección, bioseguridad y complementarios para los organismos de seguridad, justicia y atención a emergencias y/o desastres.

2. Estructura Financiera

Al cierre de 2020 el departamento exhibió una baja dinámica de los ingresos tributarios, presentó una gran participación de recursos del balance en la estructura de ingresos, la cual le permitió no sólo financiar el déficit fiscal, sino obtener un resultado presupuestal positivo. Sumado a lo anterior el elevado valor de las reservas en la estructura de gasto refleja problemas en la gestión financiera y en la capacidad de ejecución de la entidad. El alto valor de los recursos del balance que, en su mayor parte tienen destinación específica, y el incremento del rezago presupuestal indican la apremiante necesidad de introducir mejoras en la planeación y ejecución financiera y presupuestal.

En 2020 la firma Fitch Ratings mantuvo la calificación nacional de largo plazo en AA+ con perspectiva negativa, destacando la baja dependencia de las transferencias, el control y adaptabilidad de la estructura de gastos, así como la solidez de los pasivos y la liquidez.

Para el departamento de Santander, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local e,

indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

La dinámica de los gastos, tanto funcionamiento como inversión, tuvo tendencia general a la baja, influenciada por los menores ingresos de recaudo propio ante las implicaciones financieras de la pandemia, y por el ciclo político presupuestal.

3. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución en 2020 por $242.581 millones y que correspondían a recursos de Libre Destinación (8,2%), recursos del SGP de Destinación Específica (4,2%) y otros recursos de destinación específica diferentes al SGP (87,6%).

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó 50,8% de las reservas presupuestales constituidas en enero de 2020, por lo que se debieron cancelar reservas por $119.316 millones.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	147.758	242.581
(-) Ejecutadas por funcionamiento	5.841	8.984
(-) Ejecutadas por inversión	116.541	114.281
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**25.375**	**119.316**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Provisión del Pasivo Pensional

Según la información registrada en el Formulario Único Territorial –FUT, en la vigencia 2020 la Entidad aportó $15.826 millones al FONPET, lo que significó una caída respecto de la vigencia anterior y no registró retiros.

5. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[20].

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Santander registraron ingresos distintos al SGR por $2,69 billones, equivalentes al 170% de los ingresos del departamento, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial. La inversión de estas entidades adicionó cerca de la mitad a la realizada por la Administración Central[21].

[20] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.
[21] Sin SGR.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un superávit estimado en $643.070 millones, continuando con la tendencia de los últimos años (Tabla 19). Quince entidades generaron superávit, ocho arrojaron déficit y seis entidades no reportaron información de ingresos y gastos.

En su orden los mayores déficits fiscales se presentaron en la ESE Hospital Universitario de Santander, la Universidad Industrial de Santander (UIS), y la ESE Hospital Regional Manuela Beltrán III Nivel – Socorro Santander. En contraste, los mayores superávits fueron generados por E.S.P. Transportadora de Gas Internacional S.A., el Instituto para el Desarrollo Municipal de Santander (IDESAN) y la ESE Hospital Regional de García Rovira. Visto por tipo de EDS, las entidades con funciones de gobierno (Establecimientos Públicos y Otros) generaron déficit ($37.835 millones), mismo que fue compensado por el superávit de las empresas ($680.906 millones). A nivel agregado, no se encontró una correlación entre tamaño de la entidad descentralizada por nivel de ingresos y resultado fiscal.

Así, desde la perspectiva del resultado fiscal, son los Establecimientos Públicos y las Empresas Sociales del Estado los que representan riesgos más significativos para la Gobernación.

En seis entidades el déficit fiscal tiene una tendencia recurrente: la Universidad Industrial de Santander (UIS), la Televisión Regional de Oriente Ltda, y cuatro hospitales: Hospital Universitario de Santander, Hospital Regional del Magdalena Medio, Hospital Regional Manuela Beltrán III Nivel - Socorro Santander, y Hospital San Juan de Dios de Floridablanca (Tabla 19).

Tabla 19

RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
BENEFICENCIA DE SANTANDER	42	-926	2.989	4%
CORPORACION AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL DE LA PROVINCIA DE VELEZ Y SU AREA DE INFLUENCIA	0	0	0	0%
E.S.P. TRANSPORTADORA DE GAS INTERNACIONAL S.A.	474.660	705.082	797.801	135%
PISCICOLA SAN SILVESTRE	0	-109	0	0%
TELEVISION REGIONAL DE ORIENTE LTDA.	-229	-548	-2.136	2%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL DE GARCIA ROVIRA	622	9.565	11.937	2%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE PIEDECUESTA	489	621	1.525	1%
E.S.E. HOSPITAL LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO - CHARALA	253	790	110	0%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	18	35	101	0%
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO DE BUCARAMANGA	2.009	7.828	5.589	2%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL	-2.537	4.438	1.723	2%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE VELEZ	-2.099	69	-764	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL MAGDALENA MEDIO	-8.475	-5.476	-3.394	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL MANUELA BELTRAN III NIVEL - SOCORRO SANTANDER	-4.309	-7.180	-10.642	4%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE FLORIDABLANCA	-3.634	-3.107	-3.399	1%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER	-59.835	-42.583	-120.484	11%
HOSPITAL INTEGRADO DE SABANA DE TORRES - SANTANDER	13	86	-141	0%
HOSPITAL SAN ROQUE - CHIMA	47	78	79	0%
I.P.S. CENTRO DE SALUD UCATA - CHARTA SANTANDER	0	-68	12	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**397.034**	**668.594**	**680.906**	**167%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
ASOCIACION DE MUNICIPIOS PETROLEROS DE COLOMBIA	0	0	0	0%
C.P.G.A DEL RIO FONCE	0	0	0	0%
C.P.G.A. DE ONZAGA, SAN JOAQUIN Y MOGOTES	0	0	0	0%
CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	0	0	0	0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACION Y DEPORTES - INDERSANTANDER	508	-1.225	396	1%
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE SANTANDER - IDESAN	46.804	22.490	21.833	3%
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ - INUPAZ -	0	800	782	2%
TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA DE SANTANDER	60	-19	89	0%
UNIDADES TECNOLOGICAS DE SANTANDER	-4.918	-1.731	6.699	6%
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS -	-48.676	-83.243	-67.635	35%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-6.223**	**-62.928**	**-37.835**	**46%**
TOTAL GENERAL	**390.811**	**605.666**	**643.070**	**214%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 9,7% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación, 0,7 puntos porcentuales más que en el año anterior, lo cual revela bajo grado de dependencia fiscal. Las entidades con niveles superiores al 40% (Tabla 19) fueron el Tribunal de Ética Médica de Santander, la Televisión Regional de Oriente Ltda, y el Instituto Universitario de la paz (INUIPAZ). Por tipo, la dependencia fiscal de las EDS con funciones de gobierno (35,3%) resultó superior a la exhibida por empresas (2,6%).

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
BENEFICENCIA DE SANTANDER	0,0%	0,6%
CORPORACION AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL DE LA PROVINCIA DE VELEZ Y SU AREA DE INFLUENCIA	0,0%	0,0%
E.S.P. TRANSPORTADORA DE GAS INTERNACIONAL S.A.	0,0%	230,9%
PISCICOLA SAN SILVESTRE	0,0%	0,0%
TELEVISION REGIONAL DE ORIENTE LTDA.	70,3%	0,0%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL DE GARCIA ROVIRA	10,4%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE PIEDECUESTA	5,3%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO - CHARALA	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	7,2%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO DE BUCARAMANGA	0,3%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL	8,5%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE VELEZ	5,8%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL MAGDALENA MEDIO	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL MANUELA BELTRAN III NIVEL - SOCORRO SANTANDER	13,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE FLORIDABLANCA	25,3%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER	17,6%	42,7%
HOSPITAL INTEGRADO DE SABANA DE TORRES - SANTANDER	5,6%	0,0%
HOSPITAL SAN ROQUE - CHIMA	21,1%	0,0%
I.P.S. CENTRO DE SALUD UCATA - CHARTA SANTANDER	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**2,6%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
ASOCIACION DE MUNICIPIOS PETROLEROS DE COLOMBIA	0,0%	0,0%
C.P.G.A DEL RIO FONCE	0,0%	0,0%
C.P.G.A. DE ONZAGA, SAN JOAQUIN Y MOGOTES	0,0%	0,0%
CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	0,0%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACION Y DEPORTES - INDERSANTANDER	38,6%	0,0%
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE SANTANDER - IDESAN	0,0%	0,0%
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ - INUPAZ -	53,8%	6,2%
TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA DE SANTANDER	81,2%	0,0%
UNIDADES TECNOLOGICAS DE SANTANDER	19,4%	3,4%
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS -	39,6%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**35,3%**	
TOTAL GENERAL	**9,7%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público, ninguna entidad reportó deuda ni calificación de riesgo vigente.

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $9,88 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, cerca de seis séptimas partes de las entidades (86%) se encontraban cercanas al 0 (Tabla 21) y ninguna tenía problemas de liquidez al cierre de 2020.

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por $405.431 millones, equivalentes al 15% del total de los ingresos del sector descentralizado. Las entidades con una mayor relación entre pasivos contingentes e ingresos fueron la ESE Hospital Universitario de Santander, ESE Hospital Psiquiátrico San Camilo de Bucaramanga, ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe, y ESE Hospital Regional de San Gil (Tabla 21).

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos: 13 entidades registraron margen Ebitda[22] positivo (se destacan la Asociación de Municipios Petroleros de Colombia, la Beneficencia de Santander, y la E.S.P Transportadora de Gas Internacional S.A) y 10 negativo (se destacan la Universidad Industrial de Santander (UIS), la Televisión Regional de Oriente Ltda, el Instituto Universitario de la Paz (INUPAZ) y la I.P.S Centro de Salud UCATA – Charta Santander).

Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[23]-, un total de 20 entidades cerró con indicador positivo (se destacan el Tribunal de Ética Médica de Santander, la E.S.P Transportadora de Gas Internacional S.A, la ESE Hospital Regional de Garcia Rovira, el Hospital San Roque de Chimá, la ESE Hospital Universitario de Santander, y las Unidades Tecnológicas de Santander) y 4 con negativo (la IPS Centro de Salud UCATA – Charta Santander, el Instituto Departamental de Recreación y Deportes – INDERSANTANDER, la ESE Hospital Local de Piedecuesta, y la Beneficencia de Santander) (Tabla 21).

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
BENEFICENCIA DE SANTANDER	0,9	0,3	262	-3%	72%
CORPORACION AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL DE LA PROVINCIA DE VELEZ Y SU AREA DE INFLUENCIA	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.P. TRANSPORTADORA DE GAS INTERNACIONAL S.A.	0,8	0,6	0	18%	59%
PISCICOLA SAN SILVESTRE	5,2	0,0	0	2%	16%
TELEVISION REGIONAL DE ORIENTE LTDA.	0,3	0,2	0	2%	-117%
E.S.E HOSPITAL REGIONAL DE GARCIA ROVIRA	6,8	0,1	10.394	11%	7%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE PIEDECUESTA	2,4	0,0	5.154	-4%	-7%
E.S.E. HOSPITAL LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO - CHARALA	2,4	0,0	100	2%	13%
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE GUADALUPE	9,2	0,0	0	9%	-2%
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO SAN CAMILO DE BUCARAMANGA	0,9	0,1	23.275	1%	5%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL	1,1	0,1	13.791	5%	3%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DE VELEZ	0,5	0,1	13.748	3%	6%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL DEL MAGDALENA MEDIO	0,2	0,2	17.575	3%	-15%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL MANUELA BELTRAN III NIVEL - SOCORRO SANTANDER	0,3	0,3	17.119	1%	-6%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE FLORIDABLANCA	0,1	0,5	6.047	4%	-4%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER	0,4	0,1	121.283	10%	-6%
HOSPITAL INTEGRADO DE SABANA DE TORRES - SANTANDER	0,7	0,0	0	6%	9%
HOSPITAL SAN ROQUE - CHIMA	0,0	0,0	0	10%	2%
I.P.S. CENTRO DE SALUD UCATA - CHARTA SANTANDER	0,1	0,8	0	-25%	-54%
SUB TOTAL EMPRESAS			**228.749**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
ASOCIACION DE MUNICIPIOS PETROLEROS DE COLOMBIA	0,0	0,1	0	0%	100%
C.P.G.A DEL RIO FONCE	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
C.P.G.A. DE ONZAGA, SAN JOAQUIN Y MOGOTES	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE RECREACION Y DEPORTES - INDERSANTANDER	0,6	0,2	1.505	6%	N.D.
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL DE SANTANDER - IDESAN	15,1	0,2	250	-9%	7%
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ - INUPAZ -	1,4	0,1	691	3%	-109%
TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA DE SANTANDER	0,0	0,0	0	35%	N.D.
UNIDADES TECNOLOGICAS DE SANTANDER	1,8	0,1	15.905	10%	5%
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS -	1,7	0,3	158.331	5%	-179%
TOTAL GENERAL			**405.431**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

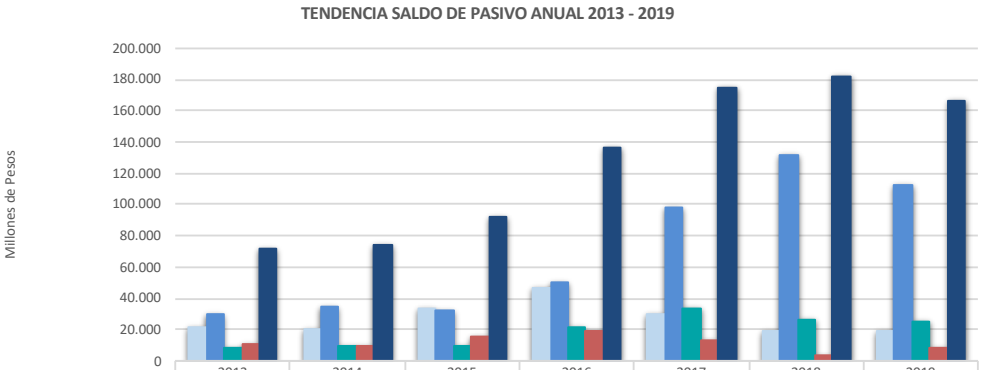
[22] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

[23] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

5.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de $113.496 millones, que mostró un incremento del 35,62% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido creciente, aunque disminuyó en el último año.

Tabla 22
PASIVO EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

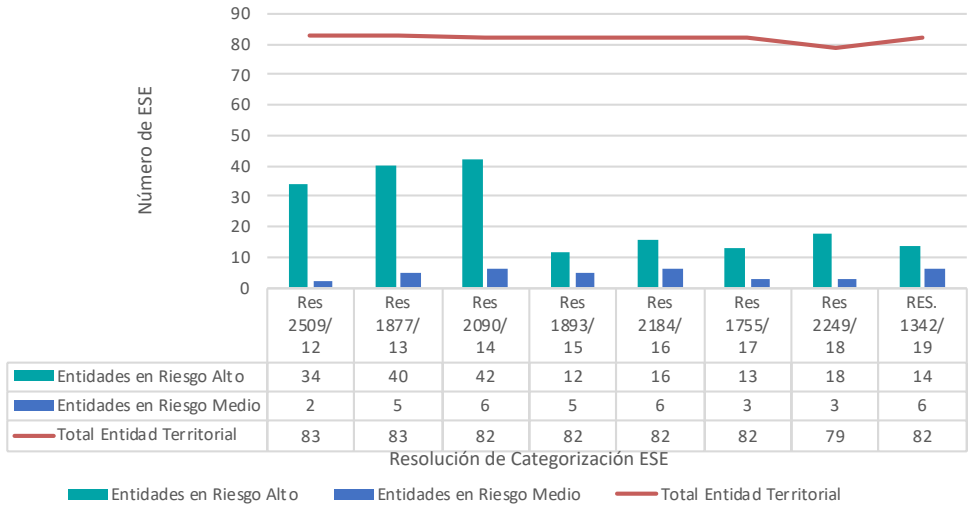


	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SERVICIOS PERSONALES	21.569	20.161	33.913	46.314	30.111	19.128	19.368
CUENTAS POR PAGAR	29.894	35.007	32.272	49.874	98.625	132.001	112.931
PASIVOS ESTIMADOS	8.926	9.299	10.106	21.387	33.623	26.599	25.312
OTROS PASIVOS	10.899	9.559	15.979	19.136	12.754	3.612	8.793
TOTAL DEL PASIVO	71.289	74.027	92.269	136.711	175.113	181.340	166.404

Fuente: SIHO Sistema de Información Hospitalaria

Frente al riesgo de las ESE, tiene 8 en programa de saneamiento fiscal y financiero, 1 en trámite de viabilidad de la Resolución 2249 de 2018. A su vez la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que 14 estaban en riesgo alto, 6 en riesgo medio y 53 aparecían en riesgo bajo o sin riesgo.

Tabla 23
RIESGO EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO



	Res 2509/ 12	Res 1877/ 13	Res 2090/ 14	Res 1893/ 15	Res 2184/ 16	Res 1755/ 17	Res 2249/ 18	RES. 1342/ 19
Entidades en Riesgo Alto	34	40	42	12	16	13	18	14
Entidades en Riesgo Medio	2	5	6	5	6	3	3	6
Total Entidad Territorial	83	83	82	82	82	82	79	82

Fuente: Resoluciones de Categorización del Ministerio de Salud y Protección Social

6. Pasivos contingentes[24]

El Departamento de Santander reportó a 31 de diciembre de 2019, 1.229 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por $400.112 millones. Al compararla con la información reportada a 2019, se evidencia un aumento de 132 procesos los cuales sufrieron una disminución de $356.665 millones en el monto de las pretensiones.

Tabla 24
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	1	1	8.000	8.000	1%	2%
Acción de Cumplimiento	0	3	0	0	0%	0%
Acción Popular	61	86	84	84	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	23	27	22	22	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	369	407	93.793	31.846	12%	8%
Acción Contractual	31	33	34.595	35.011	5%	9%
Acción de Reparación Directa	251	281	507.135	210.588	67%	53%
Ejecutivo Singular	189	232	83.481	85.634	11%	21%
Ordinario Laboral	92	79	3.916	4.029	1%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	74	71	25.227	24.370	3%	6%
Otros	6	9	524	529	0%	0%
TOTAL	1097	1229	756.777	400.112	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Así las cosas, los procesos legales se convierten en un factor de riesgo elevado para las finanzas departamentales siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Departamento de Santander fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 reportó para el Departamento de Santander riesgo alto el componente de Prestación de Servicios, razón por la cual, aplicada la metodología de priorización y teniendo en cuenta las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional mediante la Ley 1955 de 2019 "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" respecto al sector salud, en matera de distribución de recursos, competencias, saneamiento financiero y eficiencia del gasto en salud, no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de las gestiones en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

[24] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

El Departamento Santander no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020, el Departamento de Santander recaudó ingresos por $1.59 billones, lo que significó una reducción del 20% real con respecto a la vigencia 2019. El 79% del total correspondió a recursos efectivamente recaudados en el periodo analizado, mientras que el 21% a recursos de capital (9 puntos porcentuales menos que lo evidenciado en 2019). El descenso de los ingresos de recaudo propio, considerando los efectos de la pandemia del Covid-19, fue el elemento determinante de la contracción de todos los ingresos. El total de ingresos recaudado fue equivalente al 95,9% del presupuesto definitivo.

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron $1,41 billones en la vigencia 2020, monto inferior en 23% real frente a lo registrado en la vigencia anterior. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 84,9%. La caída de los egresos se explicó por la disminución general de todos los gastos (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda).

Los compromisos de gastos en la vigencia 2020 superaron los ingresos efectivamente recaudados, con lo cual se generó un déficit fiscal por $68.556 millones, monto inferior al registrado en 2019, producto de la sustancial contracción de la formación bruta de capital fijo que significó una disminución del déficit de capital, de tal forma que la disminución de los ingresos de recaudo propio no significó un desequilibrio fiscal para el periodo analizado. Al tener en cuenta los recursos del balance, la venta de activos y el endeudamiento neto el departamento registró un resultado presupuestal positivo de $182.482 millones, confirmando la situación presentada en el mismo periodo de la vigencia 2019.

En el 2020 la administración central del Departamento cumplió con los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617/00 para el sector central y los organismos de control.

De acuerdo con la información financiera obtenida, para realizar el presente análisis y aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2021. No obstante, este resultado se ve afectado con una estimación más realista de la capacidad de endeudamiento que excluya los recursos del balance de los ingresos, que incluya otros gastos recurrentes y que incorpore al saldo de la deuda el pasivo no financiero de vigencias anteriores al 2020.

En 2020 la firma Fitch Ratings mantuvo la calificación nacional de largo plazo en AA+ con perspectiva negativa, destacando la baja dependencia de las transferencias, el control y adaptabilidad de la estructura de gastos, así como la solidez de los pasivos y la liquidez.

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Santander registraron ingresos distintos al SGR por $2,69 billones, equivalentes al 170% de los ingresos del departamento, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial. La inversión de estas entidades adicionó cerca de la mitad a la realizada por la Administración Central.

Los procesos legales en contra de la entidad son un factor de riesgo elevado para las finanzas departamentales siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DEPARTAMENTO DE SANTANDER

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.324.654**
INGRESOS CORRIENTES	**1.260.404**
Tributarios	483.273
No Tributarios	33.650
Transferencias	743.481
GASTOS (sin financiación)	**1.393.210**
GASTOS CORRIENTES	**1.208.070**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	320.755
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	5.958
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	8.378
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	10.273
Gastos Operativos en Sectores Sociales	856.288
Intereses y Comisiones de la Deuda	6.420
BALANCE CORRIENTE	**52.334**
INGRESOS DE CAPITAL	**64.250**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**185.140**
BALANCE DE CAPITAL	**-120.890**
BALANCE TOTAL	**-68.556**
FINANCIACIÓN	**251.037**
Endeudamiento Neto	**-13.892**
Desembolsos	0
Amortizaciones	13.892
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	264.929
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.589.584
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.407.102
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**182.482**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	242.581
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	123.264
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**119.316**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Según los datos del DANE, la población en el departamento de Sucre para el año 2020 fue de 949.252 habitantes (1.9% del total nacional), de los cuales el 62.57%% habita las cabeceras municipales y el resto las zonas rurales. Con 10.907 km2, representa el 1% de nuestro territorio, distribuido en 5 subregiones: Morrosquillo, Montes de María, Sabanas, San Jorge y La Mojana donde se ubican los 26 municipios que conforman el departamento.

El PIB departamental alcanzó los $8.7 billones, con un crecimiento del 7% con respecto a la vigencia anterior. Medido en pesos corrientes, el PIB per cápita alcanzó $9,4 millones, equivalente al 43% del PIB per cápita nacional ($21,5 millones).

La tasa de desempleo a marzo de 2021 se ubicó en el 16.8%. Aumentó en 3.4% puntos porcentuales al comparar con el mismo periodo de 2020 (13.4%, por encima del indicador nacional (12.6%).

De otra parte, Sincelejo reportó en 2020 un aumento en el Índice de Precios al Consumidor de 0.96% anual, registro por debajo del nacional (1.61%). Las mayores variaciones al alza se observaron en los servicios de educación y los bienes relacionados con la canasta familiar como alimentos y bebidas no alcohólicas.

Por su parte, la incidencia de la pobreza monetaria se ubicó en el 36.5% para Sincelejo y 50.3% para Sucre, indicador que, sigue significativamente mayor al 35.7% del nivel nacional. El coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, finalizó en 2019 en niveles del 47.6%, por encima del mismo indicador en 2018 (46.1%). En Colombia esta variable se calculó en 52%, es decir en el departamento de Sucre la distribución del ingreso fue levemente más equitativa que en el agregado nacional.

De acuerdo con la información del Ministerio de Educación Nacional en 2019, la tasa de cobertura neta en transición fue del 68.35%, en educación media del 41.9%, secundaria y primaria fue del 76.35% y 94.94% respectivamente. En promedio, la cobertura supera alcanza el 95.88%, es decir por encima del porcentaje nacional. La cobertura en salud, alcanzó en el Departamento de Sucre el 99%, similar al índice nacional.

En relación a la situación de los servicios públicos, los indicadores muestran que al final de 2018, la cobertura de acueducto era de 85.2%, levemente inferior a Colombia (86,4%). Frente al alcantarillado, este alcanza el 56,4% de cobertura (la nacional es 76,6%). Si bien en materia de cobertura de internet de banda ancha se mejoró, sigue siendo baja y alcanzó el 5,9%, muy por debajo del promedio nacional (13,8%).

Al revisar el Índice Departamental de Competitividad (IDC) calculado para 2020, el Departamento de Sucre ocupó la posición 23 de los 32 departamentos evaluados, manteniendo la misma posición con relación a 2019.

En diciembre de 2010 el Departamento suscribió un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con sus acreedores. Luego de 10 años de ejecución como medida para recuperar su viabilidad financiera e institucional, ha sido significativo el avance en el proceso, el que alcanzó al final de 2019 el pago del 93% del valor de las acreencias reestructuradas.

Durante la vigencia fiscal 2019 el Departamento mostró déficit fiscal, explicado por los más altos compromisos de la cuenta de capital, incluido el déficit financiado en los sectores de inversión. Este no alcanzó a ser compensado con el mayor ahorro corriente generado por el repunte de las rentas del departamento y la diferencia se cubrió con disponibilidades de caja de vigencias anteriores lo que permitió un resultado presupuestal positivo

Respecto a las normas que regulan la responsabilidad fiscal en el nivel subnacional se evidenció cumplimiento de los indicadores de gasto del nivel central y la Asamblea. Respecto a la Contraloría, estuvieron por encima del límite autorizado. Si bien el gasto de funcionamiento del sector central permaneció igual en términos constantes que el año anterior, se resalta que la capacidad de inversión con recursos propios por parte de la entidad territorial se ha reducido los últimos años, al elevar el indicador por encima del compromiso establecido en el acuerdo de reestructuración de pasivos.

La situación financiera del sector descentralizado siguió mostrando dificultades entre las que resaltan los resultados deficitarios de las Empresas Sociales del Estado.

A inicios de junio de 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

El departamento de Sucre posee una estructura administrativa conformada de la siguiente manera: el despacho del Gobernador y once secretarías: Administrativa, Hacienda, Infraestructura, Privada, Gobierno, Desarrollo Económico y Medio Ambiente, Educación, Tránsito y Transporte, Secretaria de la Mujer, Equidad y Género, Planeación y Salud.

Para adelantar la gestión a través de esta estructura, la planta de personal estaba conformada por 449 cargos. De estos 208 empleados estaban inscritos en carrera administrativa (46%), 184 provisionales (41%), 52 de libre nombramiento y remoción (12%) y 5 en la categoría de trabajadores oficiales (1%). Por niveles, los cargos asistenciales eran los más representativos (43%), seguidos de profesionales (35%), técnicos (12%), asesores (7%) y directivos (3%). Adicionalmente el Departamento tenía 18 trabajadores oficiales.

Por cada 5.1 funcionarios vinculados a la nómina del departamento, el departamento tiene reconocida 1 mesada pensional, (son 87 en el sector central, de los cuales el 63% recibió mesadas por jubilación, el 33% por sustitución y el 4% por invalidez. El Departamento no reportó pensionados por convención colectiva.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado está compuesto por 9 entidades: 6 empresas y 3 establecimientos públicos. De las empresas, 4 son empresas sociales del estado y 2 empresas industriales y comerciales del estado.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
UNIVERSIDAD DE SUCRE	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

De las Empresas Sociales del Estado del nivel departamental, ninguna cuenta con programa de saneamiento Fiscal y financiero viabilizado y en ejecución.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[1]

1. Ingresos

En el año 2020, el Departamento de Sucre obtuvo ingresos sin incluir los del Sistema General de Regalías SGR por $700.366 millones e incorporó recursos del balance por $99.140 millones, para una ejecución de rentas y recursos de capital de $881.356 millones, equivalente al 99% del presupuesto. En términos reales con respecto a la vigencia 2019, los ingresos aumentaron 16%.

Los ingresos de recaudo propio se contrajeron en 16% real, comportamiento cercano a lo estimado por efectos de la declaratoria de emergencia y la crisis por cuenta del Covid-19. El incremento del 21% en las transferencias logró compensar la caída registrada en los ingresos tributarios y no tributarios, al reactivarse los giros del SGP prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada por el levantamiento de la medida cautelar de suspensión de giros que pesaban sobre ellos, además de recursos para la financiación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), y para la atención de la emergencia por la pandemia. En la misma vía los ingresos de capital aumentaron el 28%, teniendo en cuenta mayores retiros del FONPET para el pago de pasivos pensionales del sector educación (Tabla 2).

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	123.438	104.412	-17%	17%	12%
Transferencias	482.714	595.954	21%	65%	68%
Ingresos de capital	138.606	180.990	28%	19%	21%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	64.977	99.140	50%	9%	11%
Otros[1]	73.628	81.850	9%	10%	9%
RECAUDOS DEL AÑO	**744.758**	**881.356**	**16%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Del total de los ingresos de la vigencia fiscal 2020, 12% fueron ingresos tributarios y no tributarios, 68% transferencias y 21% ingresos de capital. Esta estructura de ingresos señala recomposición entre los diferentes tipos de recursos frente a 2019, ganando espacio las transferencias, en menoscabo de los ingresos propios.

Los ingresos tributarios disminuyeron 16% en términos reales. Salvo el recaudo del impuesto de vehículos automotores que aumentó el 15%, las demás rentas mostraron fuertes contracciones (entre el 9% y el 23%) fuertemente impactados por las medidas adoptadas en el marco de la pandemia por COVID 19. 00 Frente al primero, coadyuvó la implementación de las estrategias de recuperación de cartera y los alivios tributarios dispuestos en los decretos de emergencia, especialmente el Decreto 678 de 2020. En términos relativos los impuestos al consumo fueron los más afectados, como consecuencia de las medidas aplicadas con relación al cierre de establecimientos de alto consumo de licores y cerveza y la suspensión de eventos de gran afluencia de personas.

[1] El objetivo de esta parte del informe es evidenciar en forma analítica la estructura y dinámica de los ingresos, gastos y la deuda pública de la entidad.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	68.836	56.777	-19%	58%	56%
Cerveza	39.141	30.614	-23%	33%	30%
Licores	23.526	20.882	-13%	20%	21%
Cigarrillos y tabaco	6.170	5.281	-16%	5%	5%
Registro y anotación	6.889	5.941	-15%	6%	6%
Vehículos automotores	5.205	6.076	15%	4%	6%
Estampillas	27.654	23.891	-15%	23%	24%
Sobretasa a la gasolina	7.453	6.229	-18%	6%	6%
Otros impuestos	2.199	2.036	-9%	2%	2%
TOTAL	**118.236**	**100.951**	**-16%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En general, las metas de ejecución de los ingresos respecto al presupuesto aprobado estuvieron por debajo de las expectativas siendo más marcado en el caso de los tributarios que alcanzaron el 82% del valor proyectado.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – SGR

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	437.541	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.100	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	29.728	7%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	45.820	10%
Fondo de Desarrollo Regional	21.003	5%
Recursos para la Paz	40.665	9%
Fondo de Compensación Regional	299.226	68%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**437.541**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En el marco del Sistema General de Regalías, el departamento contó con recursos incorporados del SGR durante el bienio 2019-2020 por $437.541 millones[2], de los cuales el 7% fueron asignaciones directas y el restante correspondió a recursos asignados de los fondos del SGR, siendo la más representativa aquellos provenientes del Fondo de Compensación Regional (Tabla 4).

2. Gastos

Los gastos totales alcanzaron los $742.612 millones, equivalentes al 83% del presupuesto. Este nivel de ejecución estuvo 4 puntos porcentuales por debajo del de 2019. No obstante, los compromisos crecieron 5%. Los gastos de mayor crecimiento fueron los de inversión (6%).

[2] El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capítulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR. Por lo anterior, el presente análisis pretende medir la ejecución de ingresos del presupuesto de regalías, y tener una aproximación de la magnitud de los recursos administrados por la entidad territorial que le fueron girados del SGR.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	60.561	57.706	-6%	9%	8%
Inversión	635.251	684.905	6%	91%	92%
Servicio de la deuda	7	0	-100%	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**695.819**	**742.612**	**5%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Frente a las metas de ejecución, se observó que los gastos de inversión presentaron un indicador cercano al 84% (bajó frente al año anterior); los sectores con ejecución superior al 75% fueron educación, agua potable y saneamiento básico, cultura, deporte, medio ambiente, fortalecimiento institucional y prevención y atención de desastres. Entre tanto, los de ejecución por debajo del 50% frente a lo presupuestado fueron salud, transporte y atención a grupos vulnerables.

Adicionalmente, los compromisos con cargo a recursos del SGR durante el bienio 2019 - 2020 ascendieron a $282.707 millones y se orientaron en el 100% a proyectos de inversión.

Tabla 6

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SGR

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	282.707	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**282.707**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los valores comprometidos en gastos de funcionamiento disminuyeron 3% en términos reales, en donde los gastos de personal fueron los que jalonaron. Entre tanto se evidenció el decrecimiento de las transferencias y los gastos generales (19% y 20%, respectivamente).

Tabla 7

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	28.113	31.396	10%	55%	63%
Gastos generales	8.213	6.691	-20%	16%	13%
Transferencias	14.714	12.139	-19%	29%	24%
TOTAL	**51.039**	**50.226**	**-3%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión con fuentes de financiación diferentes al SGR creció 6% en términos reales y sumó $684.905 millones, compuestos 83% por gastos operativos en sectores sociales, 13% por la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos y la financiación del déficit fiscal[3] de salud y educación y 4% por formación bruta de capital. En el total se destaca el descenso de las inversiones en agua potable y vivienda. Así mismo se evidencia el crecimiento de la inversión en sectores como salud, vías, educación, otros sectores, vías y salud.

[3] Incluido pasivo pensional

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

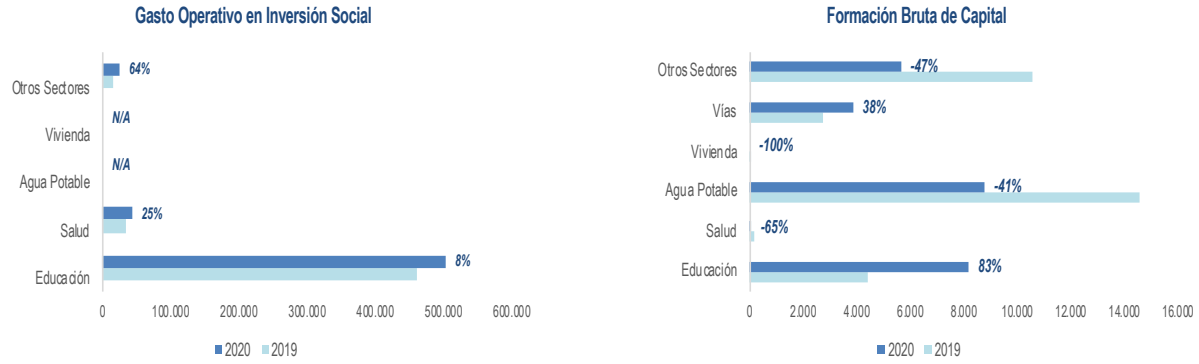
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	464.095	510.888	8%	73%	75%
Salud	33.779	42.755	25%	5%	6%
Agua Potable	14.546	8.771	-41%	2%	1%
Vivienda	47	0	-100%	0%	0%
Vías	2.744	3.858	38%	0%	1%
Otros Sectores	25.283	30.164	17%	4%	4%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	94.757	88.469	-8%	15%	13%
TOTAL	**635.251**	**684.905**	**6%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El aumento en los compromisos de inversión financiados con estos recursos fue están vinculados con gastos operativos en sectores sociales especialmente en el sector salud y otros sectores. La formación bruta de capital descendió el 20%, con mayor caída en el sector de agua potable. Las fuentes que ampararon tales compromisos se distribuyeron entre SGP (75%), ingresos corrientes de libre destinación (2%), recursos de capital (13%) y el resto con otros recursos de destinación específica (10%).

3. Deuda Pública

El Departamento de Sucre hizo en 2018 el pago final de la deuda reestructurada mediante el acuerdo de reestructuración. Posterior a esa fecha no se ha efectuado la contratación de nuevas operaciones de crédito público.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para la vigencia 2020 la entidad finalizó con compromisos de gasto inferiores a los ingresos recaudados de la vigencia en $39.604 millones, valor positivo, luego de varios años con resultado fiscal deficitario.

El determinante de este resultado positivo se origina en el balance de la cuenta corriente, al darse un crecimiento importante de los ingresos en mayor proporción que los gastos y especialmente al reactivarse los giros de la participación del SGP para el sector salud, cuyos montos finalizaron sin ejecutar el cierre de la vigencia.

El déficit de la cuenta de capital, también fue menor dado el descenso en los gastos por formación bruta de capital.

Al tener en cuenta las disponibilidades de caja, el resultado presupuestal fue de $138.744 millones, casi el triple del obtenido un año atrás (Tabla 9).

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	37.493	72.723
Resultado balance de capital	-53.531	-33.119
Déficit o superávit fiscal	**-16.038**	**39.604**
Financiamiento	**64.977**	**99.140**
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	64.977	99.140
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**48.939**	**138.744**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al finalizar el bienio (2019-2020), el departamento contaba con cerca de $154,835 millones de regalías para nuevos compromisos de inversión, los que deberán surtir los procedimientos dispuestos en la nueva Ley de regalías (Ley 2056 de 2020) (Tabla 10).

Tabla 10
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	437.541
Total compromisos SGR	282.707
RESULTADO SGR	**154.835**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	65%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del Departamento de Sucre, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $1,4 billones, los cuales crecieron con relación a la vigencia anterior (9%). El 38% estuvo representado por cuentas por cobrar, 21% por bienes de uso público, 26% por otros activos, 6% efectivo y equivalentes y 3% propiedades, planta y equipos.

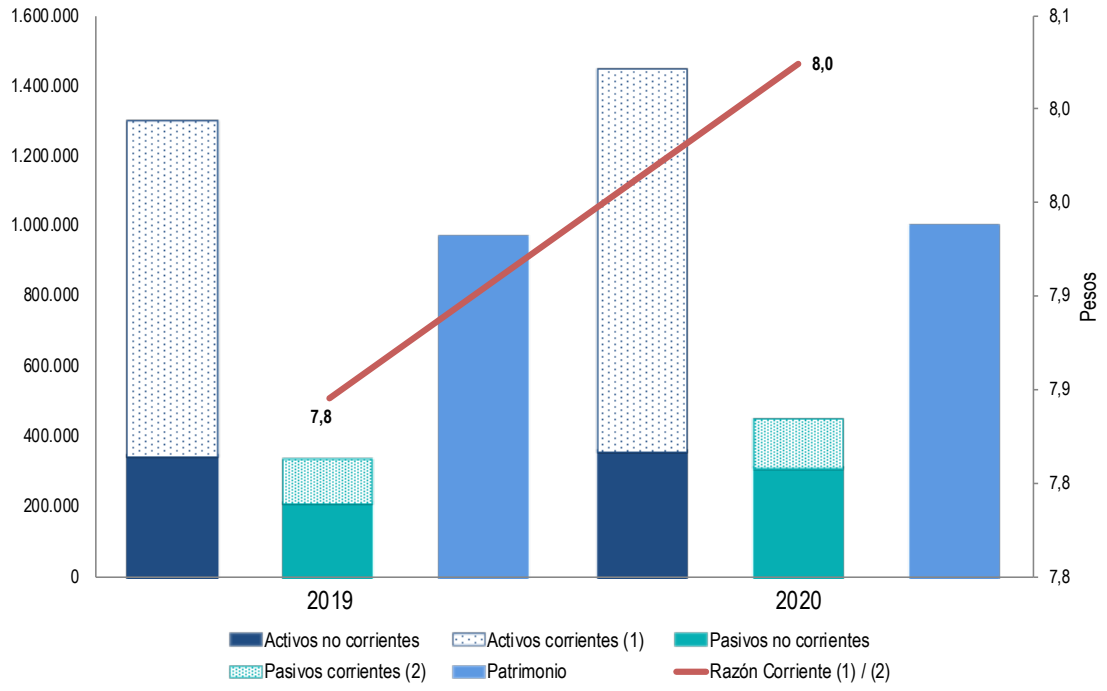
Con relación a 2020, la estructura del activo mostró recomposición al contar con mayor disponibilidad de recursos en efectivo o equivalentes, cuentas por cobrar y otros activos.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, en términos reales fueron mayores en el 12% y presentaron un saldo de $1.086.524 millones, equivalentes al 75% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $442.700 millones y aumentaron el 31%. El 48% estuvo representado por beneficios a empleados, 14% cuentas por pagar y 12% por provisiones. El saldo de las cuentas de obligaciones con empleados, cuentas por pagar y otros pasivos fueron las que más aumentaron.

La composición del pasivo entre corto y largo plazo, señala que las obligaciones corrientes a pagar en un plazo no superior a un año representan en el Departamento de Sucre el 31% del total del pasivo, es decir $135.407 millones, siendo 10% mayor que en 2019 (Gráfico 2).

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[4] se estimó en $68.121 millones, los cuales en su mayor parte corresponderían a deudas causadas por prestación de servicios de salud, cesantías retroactivas y al saldo pendiente de pago del acuerdo de reestructuración de pasivos.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al cierre de 2020, el Departamento de Sucre tenía $217.413 millones de disponibilidades (saldo en bancos, encargos fiduciarios e inversiones temporales), en su mayoría rentas con destinación específica (distintas al SGP) para financiar diversos sectores de inversión. Por su parte, el total de exigibilidades y reservas alcanzó $78.485 millones (principalmente cuentas por pagar y otras exigibilidades (en su mayoría deudas del sector salud), de tal forma que se tenía un excedente de tesorería de $138.927 millones[5], especialmente originado en la fuente otros recursos de destinación específica distintos al SGP (destinados a otros sectores de inversión).

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**26.197**	**19.122**	**7.075**
De destinación específica	**191.216**	**59.363**	**131.852**
SGP	62.298	48.253	14.046
SGP Educación	11.728	13.990	-2.262
SGP Salud	50.571	34.263	16.308
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	128.918	11.111	117.807
TOTAL	**217.413**	**78.485**	**138.927**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se comparan estos excedentes finales con los ingresos recibidos durante el periodo anual para los diferentes al SGR, se tiene que fueron equivalentes al 18% de dichos recaudos, de los cuales se resalta que quedó pendiente de ejecutar el equivalente al 64% de los recursos de destinación específica distintos al SGP, el 3% del SGP, y el 14% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Frente al respaldo financiero de las obligaciones y reservas presupuestales con recursos diferentes al SGR, el análisis señala la existencia de $2,7 por cada compromiso pendiente de pago. Aquellos que se financian con recursos de destinación específica diferentes al SGP están cubiertas hasta 13 veces, los del SGP 1,29 veces y los de libre destinación 1,37 veces.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

[4] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

[5] Es preciso mencionar que en el saldo disponible de los otros recursos de destinación específica están incluidos los valores por concepto de estampillas (20% Ley 863) que viene provisionando el Departamento en el fondo de pasivo pensional y que el Departamento no estaría incorporando como recursos del balance

De acuerdo con los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[6], se presenta en consecuencia el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo las siguientes presunciones:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[7] y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Saldo de la deuda pública por $0 al final de 2020
- ✓ Intereses proyectados a pagar durante 2021 por $0.
- ✓ No se tienen autorizaciones para comprometer presupuestos de vigencias futuras[8] ya tramitadas, según proyección de compromisos para cada vigencia reportados en el Formulario Único Territorial, financiados con recursos diferentes de regalías, las que se excluyen de los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los indicadores de solvencia y sostenibilidad en 0% (Tabla 12).

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO
valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	146.445	85.880
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	146.445	85.880
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	54.133	54.133
3. Gastos recurrentes		9.168
4. Ahorro operacional (1-2-3)	92.312	22.579
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	68.121
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		68.121
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	79%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más ajustada a la realidad de la capacidad de pago ubica el indicador de sostenibilidad en 79%. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferente al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la

[6] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

[7] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[8] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el monto de los pasivos de vigencias anteriores calculado con base en la información contable a diciembre de 2020 y el monto del saldo del acuerdo de reestructuración de pasivos.

La existencia de un ahorro primario ($138.744 millones) sin incluir recursos del SGR es un indicador que muestra la capacidad que tendría el departamento para apalancar nuevos créditos, en caso de ser necesarios.

En el mes de Octubre de 2020, Fitch Raitings otorgó al departamento de Sucre la calificación de riesgo A con perspectiva estable.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Departamento de Sucre se clasificó en categoría tercero y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 75%, 12 puntos porcentuales superior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 20201, los 5 puntos adicionales al límite están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 15% por los efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, no superaron el 2% real.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	62.101	53.362	-15%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	38.691	40.270	2%
3. Relación GF/ICLD	62%	75%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-8%**	**5%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 14 y 15 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales del gasto. Se observa que en el caso de la Contraloría los gastos estarían por encima de los montos permitidos, mientras en la Asamblea, correspondieron a las disposiciones legales en lo relativo a la remuneración de los diputados y el aporte adicional para gastos generales.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.233	3.233
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	2.926	2.697
3. Diferencia	**307**	**535**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
GASTOS DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.599**	**2.706**
Remuneración diputados	1.312	1.383
Gastos diferentes a la remuneración	293	293
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	994	1.030
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**0**	**-7**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-35**	**-55**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al Fonpet

La información presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas por concepto de aportes al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET fueron de $1.485 millones. Frente al deber ser, dichas transferencias estuvieron de conformidad con lo esperado[9], pues de acuerdo al nivel de provisiones alcanzadas y la implementación del modelo de administración financiero para la reducción de aportes se dio un descenso del 80% en los aportes de origen departamental (Ingresos corrientes de libre destinación e impuesto de registro).

Tabla 16
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.068	1.485
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	3.671	1.288
2.1. 10% de ICLD	3.017	1.053
2.2. 20% de registro	655	235
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**397**	**196**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

Dada la dinámica económica en jurisdicción del Departamento de Sucre, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente fue considerable debido a la alta elasticidad del recaudo propio. También se observó efectos en la capacidad de ejecución evidenciado en alto superávit calculado al final de 2020.

[9] Respecto al acceso al modelo de administración financiero para la reducción de aportes, la Dirección de la Regulación de Seguridad Social informó en Junio de 2021 que el Departamento de Sucre no habría cumplido requisitos para su aplicación durante 2020, razón por la cual se pidió la respectiva aclaración. Una vez se cuente con la respuesta se podrá confirmar o no el cumplimiento de los aportes durante 2020.

La ejecución del acuerdo de reestructuración avanza de manera adecuada. Sin embargo, la acumulación de pasivos en el sector salud causados de forma posterior al inicio de la ejecución del acuerdo reviste el mayor riesgo sobre la continuidad del mismo y exige al Departamento instaurar las acciones tendientes a normalización de pasivos. En este sentido, el levantamiento de la medida correctiva de suspensión de los giros de la participación para salud del Sistema General de Participaciones representa un apalancamiento importante para el saneamiento del sector y la implementación del acuerdo de punto final.

La entidad ha dado uso de las facultades otorgadas por los Decretos de emergencia con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, y reorientar rentas con destinación específica y habilitando instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la información reportada por el Departamento, al final de 2019 se constituyeron reservas presupuestales (para ser ejecutadas en 2020) por $6.800 millones, las que se ejecutaron en el 50%, es decir se convirtieron en obligaciones por la recepción efectiva de los bienes y servicios contratados.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	625	6.800
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	625	3.437
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**0**	**3.363**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al respecto, es necesario recalcar sobre el cumplimiento de las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos

2. Reestructuración de Pasivos Corrientes (Ley 550/99)

La administración departamental informó que al cierre de 2020 habían sido canceladas acreencias por $128.046 millones, de los cuales el 22% fueron al grupo 1, el 52% al grupo 2, el 14% a los acreedores financieros y el 1% al grupo 4. Los pagos restantes se distribuyeron en mayor parte a cubrir contingencias (11%) y saldos por depurar (1%).

Con estos, desde la firma del acuerdo de reestructuración en diciembre de 2010 se han realizado pagos equivalentes al 93% del saldo de acreencias reestructuradas (después de depuraciones y ajustes), el que alcanza, según inventarios la suma de $10.074 millones al corte de diciembre de 2019.

Tabla 18
EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)
valores en millones de $

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS										Pagos a 31/12/2020	Saldo a 31/12/2020	% Cancelado
						2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
1	Trabajadores y Pensionados	30.898	4.243	5.780	29.361	20.581	290	3.370	1.045	725	391	510	516	433	242	28.103	1.258	96%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	78.706	4.634	12.205	71.135	25.926	19.266	12.332	8.100	1.820	191	0	0	0	0	67.635	3.500	95%
3	Entidades Financieras	17.898	0	144	17.754	96	0	1.500	2.983	4.983	2.983	2.983	2.226	0	0	17.754	0	100%
4	Otros Acreedores	678	46	521	203	0	31	7	164	1	0	0	0	0	0	203	0	100%
5	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	2.403	0	476	1.927	0	0	1.054	873	0	0	0	0	0	0	1.927	0	100%
6	Créditos litigiosos y contingencias	18.983	14.056	12.824	20.215	3.088	1.105	2.955	1.963	1.615	1.739	450	184	444	1.416	14.959	5.256	74%
	Total Acreencias	149.566	22.979	31.950	140.595	49.691	20.692	21.218	15.128	9.144	5.304	3.943	2.926	877	1.658	130.581	10.014	93%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El saldo más representativo es el del grupo 2 por concepto de cuotas partes pensionales cuyo acreedor es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, trabajo de depuración que viene adelantando el departamento.

Como se observa, se acerca la finalización de este proceso de saneamiento, acreditando los pagos de acuerdo a la prelación de pagos acordada y mostrando avances en la depuración de algunos saldos, en especial de las contingencias. No obstante, al final de 2020 aún continúan los riesgos de incumplimiento del acuerdo, por la existencia de obligaciones vencidas por más de 90 días derivadas de prestación de servicios de salud de competencia de la entidad territorial.

3. Provisión del Pasivo Pensional

La última información disponible da cuenta de que los aportes provisionados en la cuenta del Departamento de Sucre en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir el pasivo pensional alcanzan el 84,2%del mismo. La mayor cantidad de reservas ampara el pasivo del sector central y lo cubre más de 5 veces. El resto de las reservas respaldan el pasivo de los sectores educación y salud.

El valor total de los pasivos pensionales en cabeza del Departamento, según el último cálculo actuarial se estimó en $288.185 millones.

Este nivel de reservas permite que el departamento acceda al modelo de administración financiera para la reducción de los aportes, lo que para 2020 representó una reducción del 80% de los montos que desde el presupuesto de la entidad territorial debe transferir.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR), en la vigencia 2020 los ingresos generados por el sector descentralizado, fueron equivalentes a $178.697 millones, representaban el 26% de los recaudos corrientes del departamento y fueron superiores en el 11% a los del año anterior. Por otra parte, los gastos fueron de $182.638 millones, levemente superiores a los de 2019, lo que llevó a que las EDS cerraran la vigencia 2020 con un déficit presupuestal de $3.426 millones. Si bien es cierto este resultado representa una sexta parte del déficit observado el año anterior, denota que continúan las dificultades para materializar la totalidad de los ingresos proyectados especialmente en las ESE Departamentales. Al calcular el resultado fiscal (Ingresos totales-crédito-Disponibilidades[10]-venta de activos)-(Gastos totales-amortizaciones deuda-Reservas funcionamiento y operación-Reservas inversión y deuda) se encuentra que el sector descentralizado continúa con resultado fiscal deficitario, y finalizó en $10.133 millones. A excepción de la Empresa Aguas de Sucre y la Empresa Comercial de juegos de suerte y azar, las demás entidades del sector descentralizado presentaron déficit fiscal al cierre de 2020.

En general, el desempeño financiero deficitario de las ESE de Corozal, Sincelejo y San Marcos, fue el que más impactó el sector descentralizado del departamento. Es preciso mencionar que el Hospital Universitario de Sincelejo se encuentra en proceso de intervención por parte de la Superintendencia de Salud ver (Tabla 19).

[10] Sólo son descontados para el cálculo del resultado fiscal de los establecimientos públicos, y no para las empresas al estar sometidas a las condiciones del mercado.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	-12	29	17	0%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	-450	98	413	1%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	-9.741	-15.111	-7.264	2%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	-27.676	-3.744	-9.279	8%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	-7.217	-6.004	-9.516	3%
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	-555	-351	-207	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-45.651**	**-25.083**	**-25.837**	**13%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	0	0	0	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	-330	-886	578	0%
UNIVERSIDAD DE SUCRE	-14.363	-3.472	15.126	11%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-14.693**	**-4.358**	**15.704**	**12%**
TOTAL GENERAL	**-60.344**	**-29.441**	**-10.133**	**26%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En la estructura de ingresos, los corrientes representaron el 70%, participación inferior a la de 2019. De las empresas, Aguas de Sucre, y las ESE de Corozal y Sincelejo recibieron mayor proporción de transferencias. Entre tanto, en los establecimientos públicos es más notoria la dependencia de las transferencias de la administración central, en donde se resalta el volumen de transferencias recibidas en Indersucre y en la Universidad de Sucre.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	0,0%	0,0%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	97,6%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	33,5%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	11,6%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	17,4%	0,0%
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	8,4%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**20,3%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	1,3%	0,0%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	100,0%	0,0%
UNIVERSIDAD DE SUCRE	69,2%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**67,4%**	
TOTAL GENERAL	**42,5%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoras de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Se destaca en la tabla anterior que de las entidades del sector descentralizado ninguna posee saldos de deuda pública ni poseen calificación de riesgo crediticio vigente a diciembre de 2020 (Tabla 21).

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $1,7 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo. Este indicador es más crítico en las empresas en donde en promedio sólo se cuenta con respaldo del $0,8, mientras en los establecimientos públicos el indicador promedio es de $3.5. Esto señala los problemas de liquidez especialmente en las Empresas Sociales del Estado, es decir serían las que mayores dificultades tienen para cumplir con sus obligaciones a corto plazo (ver Tabla 20).

Entre tanto, dos de las seis empresas muestran los mayores niveles de compromiso patrimonial, es decir su pasivo representa más de una vez la totalidad de su activo. En este grupo se encuentran dos hospitales: San Juan De Betulia y Hospital Regional de Sincelejo (con patrimonio negativo).

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a $21.718 millones, en su mayoría en contra de la ESE de Corozal (ver Tabla 21).

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	2,6	0,1	79	7%	-584%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	1,8	0,4	0	80%	N.D.
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	0,1	1,0	0	-848%	-25%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	0,0	1,9	0	Patrimonio negativo	-59%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	0,0	0,4	16.473	-30%	-25%
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	0,1	2,2	0	Patrimonio negativo	18%
SUB TOTAL EMPRESAS			**16.552**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	1,0	1,0	0	0%	N.D.
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	5,6	0,4	0	1%	N.D.
UNIVERSIDAD DE SUCRE	3,8	0,1	5.166	8%	-316%
TOTAL GENERAL			**21.718**		

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron en su mayoría negativos: sólo 1 entidad registró margen Ebitda[11] positivo (Hospital de Betulia) y 6 negativo (principalmente en el Hospital de Sincelejo). Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[12] -, tan sólo Emcoazar y Aguas de Sucre cerraron con indicador positivo y el resto o tienen patrimonio negativo o presentan rendimientos negativos (Ver tabla 23).

En conclusión, al vincular los resultados presupuestales con los contables, las entidades descentralizadas continúan representando riesgo para las finanzas del departamento, la red hospitalaria pública en cabeza del Hospital de Sincelejo sigue mostrando una situación de peligro financiero al generar nuevamente resultado fiscal negativo en 2020, evidenciar problemas de liquidez y en algunas patrimonio negativo. El desempeño de las entidades descentralizadas del Departamento, pueden afectar tanto la prestación efectiva de los servicios a la población, así como representar un riesgo financiero para la entidad territorial, y amerita que el Departamento fortalezca sus mecanismos de monitoreo e incluso se cuestione sobre la necesidad de mantener dichas entidades.

5. Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

La red pública se encuentra constituida por 28 hospitales públicos. De conformidad con la identificación de riesgo en la prestación de servicios por parte de las ESE de Sucre, determinado por el Ministerio de Salud, al cierre de 2020, 4 ESE ejecutaban Programas de Saneamiento viabilizados. La última evaluación identifica cumplimiento parcial, con alerta alta (San Benito Abad, Colosó, Sampues y ESE Cartagena de Indias de Corozal).

Con la nueva categorización realizada por el Ministerio de Salud, 18 ESE deberán presentar PSFF al quedar clasificadas en riesgo medio según resolución 1342 de 2019, sin embargo, dado que el documento de red de prestación de servicios del Departamento

[11] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.
[12] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

se encuentra en proceso de actualización y el vigente define que de acuerdo a sus resultados procede fusión y/o liquidación, no procede la presentación de los PSFF.

6. Pasivos Contingentes[13]

Al final de 2020, y de conformidad con el reporte de la oficina jurídica de la Gobernación de Sucre, la entidad territorial registró un total de 1.031[14] procesos con pretensiones estimadas en $36.073 millones. Cabe mencionar que en los procesos de reparación directa con las mayores pretensiones (que intentaban el resarcimiento a las víctimas del desplazamiento forzado en el departamento) fue desvinculada la entidad territorial, razón por la cual se observa el importante descenso en las cuantías pretendidas por los demandantes.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	12	4	481.454	428	22%	1%
Acción de Cumplimiento	0	1	0	0	0%	0%
Acción Popular	12	9	149	97	0%	0%
Acción de Tutela	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	4	3	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	897	879	93.884	28.422	4%	79%
Acción Contractual	1	4	1	1.687	0%	5%
Acción de Reparación Directa	136	93	1.584.703	3.892	73%	11%
Ejecutivo Contractual	0	1	0	47	0%	0%
Ordinario Laboral	22	19	858	323	0%	1%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	1	0	534	0%	1%
Otros	28	17	4.186	645	0%	2%
TOTAL	1112	1031	2.165.236	36.073	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría Jurídica

Por tipo de proceso, y de conformidad con los ajustes en las estimaciones siguen siendo representativas las acciones de reparación directa. En número de procesos resaltan los de nulidad y restablecimiento que corresponden a más del 85% del número de procesos.

Cabe mencionar que en relación con los procesos judiciales iniciados con anterioridad o sobre hechos anteriores al inicio de la promoción del acuerdo de reestructuración de pasivos que se encuentra vigente, las condiciones de pago se establecieron en el mencionado acuerdo y se mantienen las reservas necesarias para financiarlas.

De igual forma, para prever futuras contingencias el departamento hace provisiones en el Fondo de Contingencias postacuerdo de reestructuración de pasivos, de acuerdo a los valores estimados por la entidad territorial.

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028 de 2008)

7.1. Salud

En el marco del decreto 028 de 2008 el departamento ejecutó un Plan de Desempeño en el sector salud, medida que fue levantada en diciembre de 2014.

Ante la existencia de situaciones al parecer irregulares en la administración de los recursos del sector salud, mediante resolución 1534 de junio de 2017 se procedió a adoptar la medida correctiva de suspensión de giros de la participación para prestación de

[13] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales que cursan en contra de la entidad territorial.
[14] Más del doble de procesos de los registrados al final de 2018.

servicios a la población pobre no asegurada del Sistema General de participaciones sector salud, la que fue reformulada en abril de 2018 mediante Resolución Nro. 1013 de 2018. Mediante resolución 0977 de abril de 2020 terminó la actuación administrativa y levantamiento de la medida correctiva, al superar los eventos de riesgo que llevaron a su adopción.

7.2. Educación

El Departamento de Sucre fue priorizado para aplicar las actividades de Seguimiento y Control al uso de recursos del Sistema General de participaciones de Educación, incluidas en la Estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008. En este marco, el diagnóstico de los principales temas del sector respecto a la situación administrativa, institucional, fiscal, presupuestal, contractual, sectorial y en especial de la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones de la Secretaría de Educación Departamental se evidenció la existencia de los eventos de riesgo 9.1, 9.4, 9.5, 9.6, 9.10, 9.15, 9.17 y 9.18 de conformidad con lo previsto en el artículo 9º del Decreto 028 de 2008.

Con base en lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal determinó la adopción de la medida preventiva de Plan de Desempeño, aprobado mediante Resolución No. 2257 de julio 15 de 2019. Dicho plan de desempeño vence el 27 de diciembre de 2021.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante la vigencia fiscal 2020 el Departamento mostró superávit fiscal, con origen en el balance de la cuenta corriente, al darse, por un lado un crecimiento importante de los ingresos especialmente por transferencias en mayor proporción que los gastos, y, especialmente al reactivarse los giros de la participación del SGP para el sector salud, cuyos montos finalizaron sin ejecutar el cierre de la vigencia, y, descenso en los gastos por formación bruta de capital. Al tener en cuenta las disponibilidades de caja, el resultado presupuestal fue positivo en más de $100.000 millones.

Para la vigencia 2020 el Departamento de Sucre se clasificó en categoría tercero y según la información reportada a través del FUT por la administración departamental, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 82%, 12 puntos porcentuales superior al límite máximo establecido por la ley 617/00. Sin embargo, en los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 20201, los puntos adicionales al límite están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 23% por los efectos de la pandemia, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, no superaron el 3% real. Entre tanto los gastos de la Asamblea estuvieron por encima de los topes autorizados.

Durante 2020, se siguió avanzando en la ejecución del acuerdo de reestructuración alcanzando el 93% del pago de las acreencias reestructuradas a través del acuerdo de Ley 550 de 1999. Para garantizar la sostenibilidad fiscal del Departamento y la finalización exitosa del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, se recomienda fortalecer en términos perentorios lo relacionado con la normalización del pasivo postacuerdo, especialmente aquel derivado de la prestación de servicios de salud bajo competencia del Departamento hasta el 2019.

El Departamento cuanta con capacidad de pago en los términos de la Ley 358 de 1997, y en el mes de Octubre de 2020 obtuvo calificación de riesgo A con perspectiva estable, por parte de Fitch Raitings.

La situación financiera del sector descentralizado sigue mostrando dificultades entre las que resaltan los resultados deficitarios de las Empresas Sociales del Estado.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DEPARTAMENTO DE SUCRE

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**782.216**
INGRESOS CORRIENTES	**700.366**
Tributarios	100.951
No Tributarios	3.461
Transferencias	595.954
GASTOS (sin financiación)	**742.612**
GASTOS CORRIENTES	**627.643**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	50.226
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	7.480
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	569.936
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**72.723**
INGRESOS DE CAPITAL	**81.850**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**114.969**
BALANCE DE CAPITAL	**-33.119**
BALANCE TOTAL	**39.604**
FINANCIACIÓN	**99.140**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	99.140
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	881.356
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	742.612
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**138.744**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	6.800
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	3.437
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**3.363**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento de Tolima está conformado por 47 municipios y 88 resguardos indígenas; cuenta con 14 municipios ribereños del Río Magdalena.

A partir de la última información disponible en Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, en 2019 el PIB del Departamento ascendió a $22,4 billones, creció 7% y mantuvo su participación en el PIB Nacional (2%). Los sectores que aportaron en mayor medida a la evolución de la producción departamental fueron el comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida y la administración pública, defensa, seguridad social y demás servicios sociales, los cuales a su vez presentaron el mayor impulso frente a 2018. También se destacaron la agricultura, ganadería, caza, y la industria manufacturera.

La población proyectada por el DANE para 2020 fue de 1.339.998 habitantes, el 68% ubicada en las cabeceras municipales y el 31% en las zonas rurales.

En 2020 la tasa de desempleo fue 21,7%, continuó en deterioro ya que fue mayor en 6,4 puntos porcentuales respecto a 2019, además de estar por encima de la nacional, comportamiento explicado por la disminución en la demanda de trabajo a causa de las medidas de aislamiento obligatorio debido a la pandemia Covid-19, con mayor afectación en la industria manufacturera, según el Boletín Económico Regional del IV Semestre del Banco de la República.

La inflación anual de la región[1] en 2020 se ubicó en 0,22%, determinada principalmente por la deflación en el sector educación, aunque como el de alimentos, bebidas y salud tendieron al alza.

Con la última información generada por el DANE, al finalizar 2020 el nivel de pobreza monetaria del Departamento ascendió a 46%, creció 6,4 puntos frente a 2019 y fue superior al promedio nacional (45,7%); la distribución del ingreso - coeficiente de Gini- tendió a mantenerse, alrededor del 0,49, por debajo del nacional (0,54).

El análisis de brechas elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP[2] indicó que para la vigencia 2018 el acceso a servicios públicos de acueducto fue del 85%, de alcantarillado del 74% y de energía eléctrica rural del 91%. Para la vigencia 2019 en salud se encontraban aseguradas 1.239.766 personas, representó una cobertura de 99,3%; el acceso a internet fue del 10,6% y en educación obtuvo una cobertura neta total del 99%.

En 2019 el Departamento de Tolima registró déficit fiscal, producto de la expansión de la inversión en el último año de gobierno. Los mayores gastos fueron cubiertos con financiamiento neto. Los ingresos y los gastos diferentes al SGR experimentaron variaciones positivas. Frente a las normas de responsabilidad fiscal incumplió con los límites para la Asamblea y no efectuó los aportes reglamentarios al FONPET. Continuó la reducción de la deuda pública, lo que permitió conservar su nivel de endeudamiento autónomo.

El Departamento contaba con calificación de riesgo BBB+, emitida por BRC Standard & Poor's en junio de 2018.

El gran reto del Departamento es mejorar la planeación financiera, racionalizar los gastos de funcionamiento, identificar y cubrir los riesgos financieros del sector descentralizado y de la red pública hospitalaria, continuar con la debida defensa judicial y con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica.

[1] Esta variación anual del IPC corresponde a la ciudad de Ibagué, puesto que el DANE no mide la inflación para todos los municipios del Departamento.
[2] Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP. Disponible en https://terridata.dnp.gov.co/#/ .

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Al finalizar la vigencia 2020 la estructura organizacional y administrativa del Departamento[3] se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador y doce secretarías: General y de Apoyo a la Gestión, Planeación y Tic, Administrativa, Hacienda, Educación y Cultura, Salud, Inclusión Social Poblacional, Interior, Infraestructura y Hábitat, Desarrollo Agropecuario y Producción Alimentaria, Desarrollo Económico y Ambiente y Gestión del Riesgo. Al Despacho del Gobernador estaban adscritos los Departamentos Administrativos de Tránsito y Transporte y de Asuntos Jurídicos y las oficinas de Control Interno y Disciplinario.

Con la información reportada por la Entidad en el formulario de cargos y costos de la planta de personal a la Contraloría General de la República - CGR, el número de cargos de la administración central y organismos de control fue de 1.177 con un costo de $28.249 millones.

De la planta reportada 64% eran cargos de nivel asistencial, 16% profesional, 9% directivo, 10% técnico y 1% asesor; a su vez por tipo de vinculación 1.055 fueron de carrera administrativa, 82 de libre nombramiento y remoción y 40 de periodo. La planta docente reportada fue de 7.773 personas, con un costo de $5.356 millones y el costo de las órdenes de prestación de servicios sumó $27.255 millones, concentrados en 64% en la administración central.

El sector descentralizado (EDS) estaba conformado por 15 entidades: 8 Empresas Sociales del Estado - ESE, 4 Empresas Industriales y de Comercio del Estado - EICE y 3 establecimientos públicos.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	E.I.C.E.	LICORERAS
LOTERIA DEL TOLIMA	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020 el Departamento recaudó ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por $1,16 billones, con una ejecución de 2% por encima de lo presupuestado y disminución del 1% real respecto a 2019, explicado por el retroceso de los ingresos propios y de los recursos del balance. De su composición, el 58% correspondió a transferencias, 22% a ingresos propios y 20% a ingresos de capital, a su vez 94% provino de recaudos del año y 6% correspondió de vigencias anterior.

[3] Decreto No.0327 de 2013, ajustado por el Decreto 640 de 2015.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	303.694	258.358	-16%	26%	22%
Transferencias	626.501	666.965	5%	55%	58%
Ingresos de capital	218.353	233.535	5%	19%	20%
Recursos del Balance	158.355	68.109	-58%	14%	6%
Otros[1]	59.998	165.426	171%	5%	14%
RECAUDOS DEL AÑO	**1.148.548**	**1.158.858**	**-1%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios cayeron 15% como consecuencia de las medidas implementadas para contener la pandemia Covid-19, que obligó a aislamientos preventivos y la suspensión de actividades comerciales, industriales y sociales, lo que conllevó al aumento del desempleo y al deterioro del poder adquisitivo de los consumidores. Los impuestos más afectados con relación a 2019 fueron el impuesto a la cerveza y el impuesto de registro.

Para 2020, dentro de la composición de los ingresos tributarios los impoconsumos continuaron encabezando las rentas propias del Departamento, concentraron el 57% del total, seguidos por el impuesto de vehículos con 15%, registro con 13%, sobretasa a la gasolina 6%, estampillas con 5% y otros impuestos con 4%.

Por concepto de impuestos al consumo se dejaron de percibir $19.248 millones, frente a lo obtenido en 2019. Cerveza presentó el mayor descenso (20%) y cigarrillos del 8%, por cuenta del cierre de bares, la suspensión de eventos deportivos, sociales, la cancelación de fiestas folclóricas, entre otros. Adicionalmente, afectó la disminución del precio de venta al detallista de la cerveza nacional lo que incidió en la base gravable y, en efecto, la liquidación del impuesto.

Contuvo la caída de los impoconsumos el impuesto de licores, ya que continuó con la tendencia ascendente del recaudo, como resultado de la aplicación de la Ley 1816 de 2016 que estimuló el consumo de productos de origen extranjero y alto contenido alcoholimétrico.

La caída del impuesto de registro frente a 2019 se explica por el recaudo extraordinario en ese año, producto de la venta de ENERTOLIMA. No obstante, este tributo también se vio afectado por el cierre de notarías y la parálisis del sector de la construcción.

En cambio, el impuesto de vehículos[4] continuó con una variación positiva, gracias a la ampliación del plazo de pago y el otorgamiento de descuentos por pago oportuno y en cuotas. El levantamiento de las medidas de restricción a la circulación y movilización y las mayores ventas en el parque automotor presentadas en el último trimestre del año permitieron que el impuesto se recuperara.

El conjunto de otros impuestos creció 27%, impulsado por la contribución de contratos de obra pública y el degüello de ganado mayor, ya que en para este último se regularizaron los pagos del Fondo Ganadero del Tolima.

[4] La Gobernación reportó por el impuesto de vehículos en la categoría ingresos del FUT correspondiente al 80% de la participación que sobre esta renta establece la Ley 488 de 1998. Para efectos del análisis, al igual que en la vigencia 2019, se ajustó el monto al 100% de recaudo, en concordancia con el principio de universalidad ordenado en el Norma Orgánica del Presupuesto, conforme con la información suministrada y certificada por el Departamento.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	138.366	119.117	-15%	57%	57%
Cerveza	96.844	79.195	-20%	40%	38%
Licores	4.196	5.108	20%	2%	2%
Cigarrillos y tabaco	37.326	34.814	-8%	15%	17%
Registro y anotación	39.028	26.416	-33%	16%	13%
Vehículos automotores	27.616	31.295	12%	11%	15%
Estampillas	14.310	10.614	-27%	6%	5%
Sobretasa a la gasolina	15.652	13.426	-16%	6%	6%
Otros impuestos	6.629	8.538	27%	3%	4%
TOTAL	**241.602**	**209.407**	**-15%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos no tributarios se redujeron 22%, ya que el recaudo de tasas, multas y sanciones tributarias se desaceleró por las limitaciones a la movilidad y suspensión de las actividades de algunos sectores productivos, en consecuencia, entre otros, disminuyeron los trámites de tránsito, la imposición de comparendos, expedición de pasaportes y la derogación de las condonaciones de intereses y sanciones que otorgaba el Decreto No.678 de 2020. De igual manera se observó la contracción en una tercera parte de la participación y derechos de explotación por el ejercicio del monopolio de licores y alcoholes potables.

Las transferencias percibidas en 2020 presentaron un incremento moderado, el 92% provino del Sistema General de Participaciones – SGP y 8% de la Nación para el Programa de Alimentación Escolar – PAE, sobretasa al ACPM e IVA por telefonía celular.

Los ingresos de capital siguieron en ascenso, a pesar de que, a diferencia del año anterior, no se presentó la misma magnitud de incorporación de recursos del balance de vigencias anteriores. Aportó al crecimiento de los recursos de capital una mayor cofinanciación para programas del sector salud y desahorro FONPET para el pago del pasivo pensional, los cuales se multiplicaron por 6,6 y 4,5 frente a 2019, respectivamente.

La composición de las rentas de capital estuvo dada 42% por desahorro FONPET, 29% por recursos del balance (superávit fiscal y cancelación de reservas), 18% por cofinanciación, 8% por otros recursos de capital y 3% por rendimientos financieros.

De acuerdo con la información presupuestal suministrada, el Departamento presupuestó recursos del SGR correspondiente a la bienalidad 2019-2020 por $336.023 millones[5]. El presupuesto del bienio estuvo representado 63% por recursos de capital y 37% obtenidos a través de los fondos de compensación, desarrollo y ciencia tecnología e innovación y asignaciones directas.

[5] El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capítulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	124.921	37%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	290	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	63.638	19%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	5.553	2%
Fondo de Desarrollo Regional	11	0%
Fondo de Compensación Regional	55.429	16%
Ingresos de Capital	211.102	63%
Recursos del Crédito	24.266	7%
Recursos del Balance	186.836	56%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**336.023**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, durante la vigencia 2020 los ingresos del Departamento diferentes al SGR se rezagaron en términos reales, en especial los propios, como consecuencia de los efectos de las medidas adoptadas para la mitigación de la pandemia Covid-19. El Departamento dependió de las transferencias de la Nación, las cuales no fueron afectadas por las medidas restrictivas.

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020, el Departamento comprometió gastos con recursos diferentes al SGR por $1,03 billones, es decir, que ejecutó el 91% del presupuesto y cayeron 5% en términos reales frente a 2019. Del total de gasto 83% se destinó en inversión, 15% en funcionamiento y 2% en el servicio de la deuda.

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	170.296	151.820	-12%	16%	15%
Inversión	869.315	854.804	-3%	82%	83%
Servicio de la deuda	20.937	20.717	-3%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	**1.060.548**	**1.027.342**	**-5%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El gasto de funcionamiento del Departamento se contrajo 13% en términos reales. Los gastos de personal fueron los que presentaron crecimiento dentro del total, explicado por mayores compromisos en nómina, aunque se destacó la reducción de los servicios personales indirectos. Al mismo tiempo, se presentaron restricciones en la adquisición de bienes y servicios, pago de cuotas partes pensionales, trasferencias al FONPET, entidades descentralizadas y pago de sentencias y conciliaciones.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	21.810	23.461	6%	14%	17%
Gastos generales	7.192	5.524	-24%	5%	4%
Transferencias	124.377	105.900	-16%	81%	79%
TOTAL	**153.379**	**134.885**	**-13%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación y Salud, financiados con cuota de administración y rentas cedidas, acorde las normas vigentes, presentaron una ejecución de $16.935 millones, con una variación real negativa de 1% respecto a 2019.

En 2020 se afectó la inversión financiada con recursos diferentes al SGR, se contrajo 3%, frenando la aceleración registrada en la vigencia anterior. Se presentaron retrocesos en la cofinanciación del régimen subsidiado, fomento y desarrollo del deporte, en el sector cultural, planes de mejoramiento de vivienda, desarrollo de proyectos agropecuarios, mejoramiento y mantenimiento de vías, conservación ambiental, promoción del desarrollo, construcción de plazas, parques, etc. y fortalecimiento institucional.

Por su parte, moderó la desaceleración de la inversión pública los mayores compromisos efectuados en cobertura en educación y aportes a universidades de Ley 30 de 1992, como también el avance del saneamiento de la deuda por concepto de prestación de servicios de salud (no PBS y atención PPNA),

El 87% de la inversión se orientó a gastos operativos en sectores sociales, los que tendieron a permanecer estables con relación a 2019 y a concentrarse en educación. La formación bruta de capital decreció 25%, vivienda y vías fueron los sectores más impactados.

El 75% de la inversión se concentró en educación, seguida 9% en salud, 7% en otros sectores, 5% en atención del déficit fiscal, 3% en infraestructura vial y 1% en agua potable. Las fuentes con que se financió la inversión correspondieron 70% al Sistema General de Participaciones, 20% a otros recursos de destinación específica y 10% a ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 7

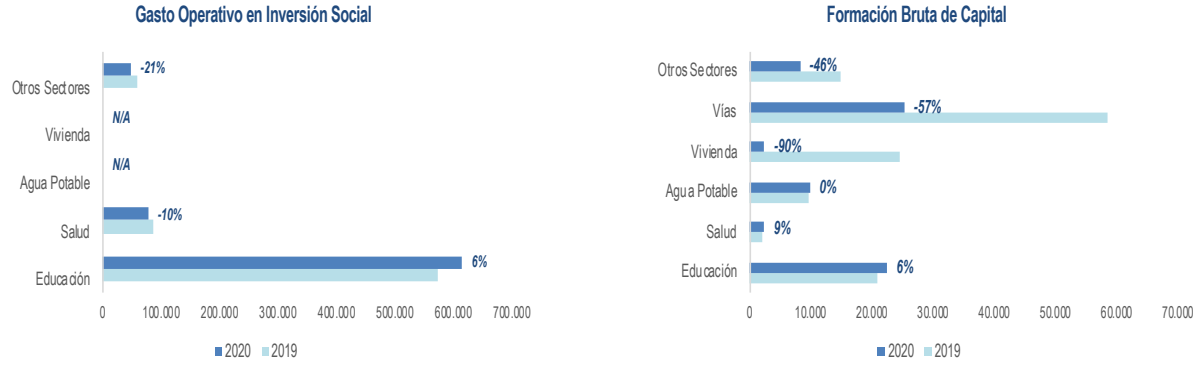
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	593.976	637.266	6%	68%	75%
Salud	87.198	79.749	-10%	10%	9%
Agua Potable	9.644	9.836	0%	1%	1%
Vivienda	24.499	2.421	-90%	3%	0%
Vías	58.378	25.262	-57%	7%	3%
Otros Sectores	74.843	56.220	-26%	9%	7%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	20.777	44.051	109%	2%	5%
TOTAL	**869.315**	**854.804**	**-3%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, con cargo a recursos del SGR el Departamento reportó compromisos de gasto en el bienio 2019-2020 por $292.481 millones. Los gastos ejecutados con esta fuente se destinaron 91% en inversión y 9% al servicio de la deuda.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	265.082	91%
Servicio de la Deuda	27.399	9%
Intereses y Comisiones	2.871	1%
Amortizaciones	24.528	8%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**292.481**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En conclusión, en la vigencia 2020 el Departamento restringió su nivel de gasto, en especial el funcionamiento. Respecto a la inversión se observó que no presentó una caída tan drástica en conjunto, a pesar de las medidas restrictivas generadas por la pandemia Covid-19 y de la estructuración del nuevo Plan de Desarrollo, característico del primer año de gobierno.

3. Deuda Pública

En 2020 el Departamento sirvió deuda financiera con recursos diferentes al SGR por $20.717 millones; por concepto de amortizaciones se ejecutaron $6.419 millones, por intereses $479 millones, por bonos pensionales $11.683 millones y por provisión del fondo de contingencias $2.136 millones.

Con ingresos del SGR, en el segundo año del bienio 2019-2020 comprometió $12.331 millones por amortizaciones y $949 millones por intereses.

Durante 2020 no se percibieron recursos del crédito, así, al finalizar 2020 el saldo de deuda pública sumó $8.962 millones, 68% menor respecto a 2019. La deuda está contratada con los bancos Davivienda, BBVA, Bogotá, AV Villas, Popular y Occidente; el Banco de Bogotá es el mayor acreedor financiero (65% del total). Los recursos del crédito fueron destinados a infraestructura vial y educativa.

Cabe resaltar que mediante la Ordenanza No 012 de 2019, el Departamento creó el Fondo de Contingencias, atendiendo lo ordenado por la Ley 1955 de 2019. Conforme la información presupuestal certificada, durante 2020 la Entidad provisionó $2.136 millones.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	27.712	8.962	100%	PESOS	DTF	2,75 - 3,70
Total Deuda Interna	27.712	8.962	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	27.712	8.962	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las amortizaciones de la deuda pública terminan en 2021. El costo promedio de la deuda es de DTF + spread entre 2,75% y 3.7%.

Conforme a lo establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 – 2030 y la Ordenanza No.006 del 10 de Junio de 2020, el Departamento pretende contratar empréstitos con la banca nacional hasta por $150.000 millones, destinados a obras de infraestructura, de acuerdo al Plan de Desarrollo "El Tolima Nos Une 2020-2023". Las condiciones establecen desembolsos entre 2021 y 2022, plazo de 10 años, periodo de gracia de 2 años, tasa Findeter más puntos adicionales, amortizaciones trimestrales y como fuente de financiación el impuesto de cerveza.

La última calificación de riesgo para el Departamento fue BBB+, emitida por BRC Standard & Poor's en septiembre de 2020[6].

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020[7] ($1,091 billones) resultaron superiores a los compromisos de gasto[8] ($1,02 billones). Así el Departamento cerró con superávit fiscal de $69.827 millones, por cuenta del receso de la formación bruta de capital, la estabilización de los gastos corrientes en sectores sociales e intereses de deuda y mayores fuentes de capital, principalmente retiros FONPET y cofinanciación.

Teniendo en cuenta que la Entidad Territorial disminuyó su endeudamiento neto con el sistema financiero en $6.419 millones e incorporó en su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores por $68.109, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en $131.516 millones, mejorando el balance de capital.

[6] Calificación inicial otorgada mediante Acta 1803 de 22 de septiembre de 2020.
[7] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, venta de activos, ni desembolsos de crédito.
[8] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019, ejecutados durante 2020, ni las amortizaciones de deuda 2020.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	27.787	18.988
Resultado balance de capital	-91.356	50.838
Déficit o superávit fiscal	**-63.568**	**69.827**
Financiamiento	**151.569**	**61.689**
Endeudamiento neto	-6.894	-6.419
Recursos del balance	158.355	68.109
Venta de activos	108	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**88.000**	**131.516**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Llama la atención la diferencia entre el valor registrado en la vigencia 2019 como resultado presupuestal y el de recursos del balance en 2020, pues el monto incorporado fue inferior en aproximadamente $20 mil millones. En este caso, es pertinente que el Departamento efectúe la revisión de la información de tesorería y contable y efectúe los ajustes correspondientes, frente a lo cual manifestó:

> *".. se aclara que para la diferencia de los $20 mil millones, observada por el Ministerio, referente a los excedentes generados en el 2019 y su correspondiente incorporación en el 2020, como recursos del balance; se procedió a revisar, en Tesorería, las cifras de las provisiones de efectivo y la trazabilidad del proceso de certificación de excedentes para adición presupuestal, estableciendo que el menor valor incorporado de $20 mil millones, equivale al valor neto de los embargos aplicados en el 2019, por los bancos a las cuentas bancarias a nombre del Gobierno Departamental del Tolima, en cumplimiento de las medidas cautelares de embargo de efectivo, decretadas por los despachos judiciales y las oficinas de cobro coactivo equivalentes a esta cifra.*
>
> *Entonces, a pesar que se generó un superávit presupuestal en la vigencia 2019, el efectivo en bancos no alcanzó para apalancar su incorporación al 100% en el 2020, debido a que la medida cautelar se realiza como medida preventiva afectando los recursos en bancos y presupuestalmente no se afecta hasta tanto el juzgado no determine la responsabilidad y establezca el monto efectivo en el fallo."*

Por otro lado, el incremento de los recursos pendientes de compromiso en la vigencia 2020 fue superior 49% frente al obtenido en 2019, a causa en parte por las restricciones de la pandemia Covid-19 y la construcción del Plan de Desarrollo que generaron la parálisis en la ejecución de proyectos de inversión. De este modo, se requiere mejorar la planeación financiera y optimizar el uso de los recursos públicos, lo anterior considerando que en 2020 se dejó de ejecutar el 11% de los ingresos obtenidos.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una visión más integral del balance y situación financiera de la Entidad Territorial, se observa que al terminar la bienalidad 2019-2020, el Departamento contaba con cerca de $43.542 millones de regalías para nuevos compromisos de inversión.

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	336.023
Total compromisos SGR	292.481
RESULTADO SGR	**43.542**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	87%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[9]

La información financiera del Departamento del Tolima, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $2,1 billones, los cuales se mantuvieron estables con relación a la vigencia anterior. El 54% estuvo representado por otros activos (principalmente reserva actuarial disponible en FONPET), 18% por bienes de uso y beneficio público y por propiedad, planta y equipo, 15% por cuentas por cobrar y 12% por efectivo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata, se redujeron 15% y presentaron un saldo de $553.670 millones, equivalentes al 26% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $1,7 billones y decrecieron 2% real. El 91% estuvo representado por beneficios a empleados, 6% por provisiones, 3% por cuentas por pagar y 1% por préstamos por pagar. En su comportamiento se destacó la reducción de la deuda pública, el incremento de los beneficios a empleados posempleo (cálculo actuarial de cuotas partes) y provisiones para servicios de salud.

El 3% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual se incrementó 64%, debido principalmente a mayores reconocimientos laborales por concepto de primas y vacaciones.

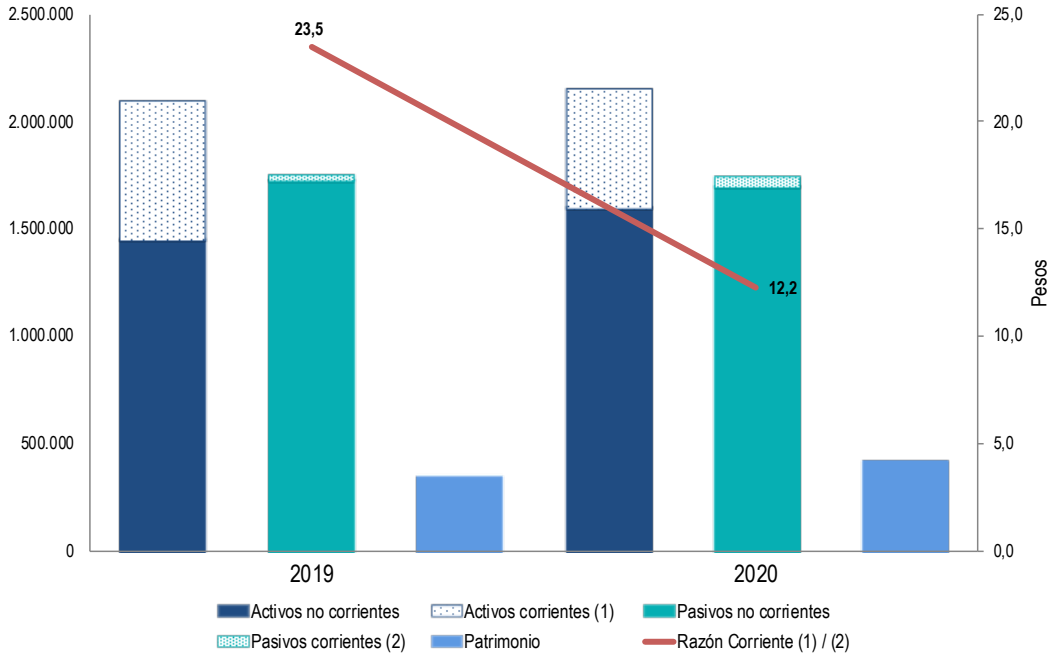
La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes continuó en descenso en 2020 al calcularse en $12,2 de activos por cada peso de pasivo, sin embargo, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[10] descendió frente a 2019, se estimó en $151.363 millones. Se concentró principalmente en cuotas partes pensionales exigibles y obligaciones por prestación de servicios de salud.

[9] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2019), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2019.

[10] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, tendió a mantenerse estable, las obligaciones a cargo continuaron en descenso, los activos se conservaron en términos reales como también los márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento, sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias y amenazas financieras, ya que podrían afectar la estructura del balance.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El análisis de liquidez y solvencia muestra que al finalizar la vigencia 2020[11] el Departamento contó con disponibilidades por $244.385 millones, provisionados en caja, bancos y encargos fiduciarios. El 65% de los recursos disponibles fueron de destinación específica, 22% ingresos de libre destinación y 13% recursos del Sistema General de Participaciones - SGP.

Sobre las disponibilidades recayeron obligaciones por $112.869 millones, compuestas 56% por reservas presupuestales, 38% por otras exigibilidades y 6% por recursos de terceros.

[11] El análisis estima un indicador de solvencia de corto plazo, elaborado a partir de la información reportada en el formulario de Cierre Fiscal FUT. Por ser una estimación de corto plazo, no se consideran las reservas con que cuenta el Departamento para la atención de pasivo pensional, constituidas en patrimonios autónomos y encargos fiduciarios diferentes del FONPET, que sumaron $28.175 millones.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**53.745**	**25.601**	**28.145**
De destinación específica	**190.639**	**87.268**	**103.371**
SGP	37.330	19.733	17.597
SGP Educación	9.600	6.503	3.097
SGP Salud	18.816	11.756	7.060
SGP Agua potable	1.702	0	1.702
SGP Asignaciones especiales	7.213	1.475	5.738
Recursos del crédito	641	607	34
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	152.668	66.928	85.740
TOTAL	**244.385**	**112.869**	**131.516**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La liquidez neta generada al cierre 2020 sumó $131.516 millones, casi el doble del resultado obtenido en 2019. Se generaron mayores excedentes en los recursos de destinación específica diferentes al SGP.

Con el fin de optimizar el uso de los recursos públicos se requiere que la Administración ser más rigurosa con la planeación financiera y ajuste periódicamente su programa mensualizado de caja PAC, acorde las necesidades y/o prioridades de inversión.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la regulación relacionada con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[12], a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estas (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Del saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, estuvieron garantizados con recursos del SGR $6.045 millones, conforme lo informado por el Departamento, por tanto, no se incorporan en el saldo neto de la deuda. De esta forma el saldo de la deuda al cierre de 2020 garantizada con recursos distintos al SGR sumó $2.917 millones.
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente con recursos distintos del SGR por $2.917 millones y pago de intereses por $93 millones estimados por el Departamento[13] para la vigencia 2021.
- ✓ Compromisos de gasto para 2021 adquiridos mediante vigencias futuras por $14.130 millones[14].
- ✓ Suscripción de nuevos contratos de empréstito y desembolsos por $150.000 millones.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 43%.

[12] Artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013.
[13] Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1 de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.
[14] Este supuesto se fundamenta en lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	351.624	211.174
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	365.754	225.305
1.2 Vigencias futuras	14.130	14.130
2. Gastos de funcionamiento	92.521	85.725
3. Gastos recurrentes		48.285
4. Ahorro operacional (1-2-3)	259.103	77.164
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	150.000	151.363
5.1 Total saldo de la deuda	8.962	8.962
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	6.045	6.045
5.3.Total amortizaciones de la deuda	8.962	8.962
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	6.045	6.045
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		151.363
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	150.000	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	93	93
6.1 Total de intereses de la deuda	263	263
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	170	170
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	43%	72%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago sugiere un incremento del indicador de sostenibilidad. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la Entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos propios y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación[15].

Los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

El balance primario resultó positivo en $138.414 millones. Con este balance la deuda pública sería sostenible, pues el ahorro cubriría 46 veces el valor del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) proyectado para 2021.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Considerando que el Departamento de Tolima se clasificó en segunda categoría para la vigencia 2020, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 617 de 2000, la Entidad Territorial debía mantener su nivel de gasto de funcionamiento en máximo el 60% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, y dado que logró un nivel del 32% se concluye que cumplió con dicho límite al finalizar 2020.

[15] Como se indicó en el capítulo IV numeral 2 el pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	168.282	143.908	-16%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	88.753	46.107	-49%
3. Relación GF/ICLD	53%	32%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	60%	60%	
5. Diferencia	**-7%**	**-28%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En comparación con 2019, se destacó la contracción del gasto de funcionamiento en casi la mitad, debido a que el Departamento desahorró recursos del FONPET y pagó mesadas pensionales con estos recursos por $43.319 millones, de esta forma el indicador se calculó 28 puntos porcentuales por debajo del límite máximo.

Por su parte, en los gastos de la Asamblea se observó que la remuneración de diputados, como el aporte adicional para gastos generales (60% de la remuneración diputados) se ajustaron al límite legal.

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**5.773**	**6.120**
Remuneración diputados	2.484	2.633
Gastos diferentes a la remuneración	1.529	1.580
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.760	1.906
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	2.484	2.633
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	1.491	1.580
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.826	1.936
Diferencia remuneración diputados	**0**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**38**	**0**

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

Con relación a los gastos autorizados para la Contraloría departamental, establecidos por la Ley 1416 de 2010, se observó que superaron el límite legal. A pesar de que los gastos tendieron a ser conservadores, el nivel de compromisos no se ajustó a la evolución de los ICLD, los cuales se contrajeron por cuenta de los efectos de la pandemia Covid-19.

No obstante, considerando que este incumplimiento fue motivado por la caída de los ICLD, el Departamento no podrá ser sujeto de las sanciones y/o restricciones por el incumplimiento de límites de gasto, conforme las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo No. 678 de 2020.

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.841	6.986
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	6.972	6.166
3. Diferencia	**-130**	**820**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

Las transferencias realizadas como aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET debieron corresponder a $11.144 millones. La Entidad Territorial cumplió, efectuó transferencias por $12.429 millones.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	22.805	12.429
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	23.335	11.144
2.1. 10% de ICLD	15.607	13.898
2.2. 20% de registro	7.728	5.230
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	7.984
2.5.1. 10% de ICLD	0	6.359
2.5.2. 20% de registro	0	1.625
3. Diferencia	**-530**	**1.285**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Se resalta que para la vigencia 2020 la Dirección de Regulación Económica para la Seguridad Social - DRESS aprobó una reducción de un 22% de los aportes periódicos por concepto de ICLD, impuesto de registro y venta de activos al sector privado, no obstante, la Entidad Territorial informó a esa Dirección que no se acogería a dicha reducción.

Adicionalmente, en el marco del Decreto No.678 de 2020, el Departamento reorientó para el pago de funcionamiento y atención de la emergencia sanitaria $7.984 millones, correspondiente a los aportes periódicos del porcentaje de ICLD y de impuesto de Registro.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Para 2020 representaron riesgo los efectos de la pandemia Covid-19. A pesar del levantamiento de las medidas de cuarentena y restrictivas en los sectores productivos y económicos, preocupa una posible acumulación de pasivos y el estancamiento de los proyectos de inversión.

Para atender la Emergencia Sanitaria el Departamento constituyó el Fondo de Mitigación de Emergencias FOMETOL con un presupuesto de $18.738 millones, provenientes, en mayor proporción, de recursos del balance.

Por otro lado, a través del Decreto No.595 del 02 de junio de 2020, el Departamento adoptó las medidas financieras y presupuestales contenidas en el Decreto Legislativo No.678 del 20 de mayo de 2020, mediante las cuales reorientó rentas de destinación específica para atender el gasto de funcionamiento.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En 2020 el Departamento continuó ejecutando reservas presupuestales, esta vez del 72% de las reservas establecidas, al parecer producto de las medidas impuestas en la atención de la emergencia que frenó la ejecución de algunos proyectos.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	72.569	88.084
(-) Ejecutadas por funcionamiento	5.388	3.585
(-) Ejecutadas por inversión	56.560	59.683
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**10.621**	**24.816**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con la información reportada por el Departamento en FUT, se observó que se constituyeron reservas presupuestales a ejecutarse en la vigencia 2021 por $63.162 millones.

De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 200 y el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

Ahora bien, cabe resaltar que, conforme las normas presupuestales, las reservas fenecen si no se ejecutan durante el año de su vigencia. Por tanto, si al finalizar 2020 las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2019 no fueron ejecutadas, dada la existencia jurídica de los compromisos y de los recursos para su financiación, es ineludible su incorporación en el presupuesto de la vigencia 2021, manteniendo el mismo objeto de gasto de su origen y sus fuentes de financiación como ingresos de capital.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la información contable, a 31 de diciembre de 2020 el cálculo actuarial del pasivo pensional se contabilizó por $1,47 billones. La reserva correspondiente al Plan de Activos para Beneficios a Empleados y Posempleo sumó $969.763 millones.

Es pertinente continuar con la actualización de la información de los estados contables, con base en la normatividad y los instructivos emitidos por la Contaduría General de la Nación y en la información del cálculo actuarial suministrada en PASIVOCOL por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DRESS.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República - CGR y de la Contaduría General de la Nación – CGN, y dentro de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR.

El sector descentralizado obtuvo ingresos distintos al SGR en 2020 por $533.072 millones, cifra equivalente al 60% de los ingresos corrientes del Departamento. El déficit fiscal del sector se contrajo a $35.909 millones, sin embargo, el balance fiscal deficitario de las ESE volvió a expandirse ($49.543 millones). Para 2020 el número de entidades deficitarias fue de 9.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	1.252	1.468	2.246	0%
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	5.594	2.713	3.139	2%
LOTERIA DEL TOLIMA	531	579	326	2%
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	-29	-753	-312	0%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	-3.405	-3.190	-1.412	1%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	6.466	-5.071	-5.817	2%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	460	202	728	1%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	-34.606	-4.390	-21.419	18%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	-8.088	-8.551	-9.880	4%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	-8.701	-6.510	-3.361	6%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	-2.261	-2.043	-3.527	2%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	-5.930	-5.010	-4.856	3%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-48.718**	**-30.557**	**-44.144**	**40%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	828	3.450	626	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	553	-5.898	7.618	1%
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	20.713	-5.290	-9	17%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**22.094**	**-7.738**	**8.234**	**19%**
TOTAL GENERAL	**-26.625**	**-38.296**	**-35.909**	**60%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

A excepción de la Empresa Generadora del Tolima, las demás empresas del Departamento continuaron con su tendencia superavitaria, así como dos de sus establecimientos públicos, aunque se destacó la reducción del déficit de la Universidad del Tolima.

Para 2020 los ingresos totales de las EDS provinieron en promedio 23% de transferencias corrientes del Departamento, los establecimientos públicos son las entidades con mayor dependencia del sector central.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	0,0%	0,0%	Sin calificación
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	0,0%	0,0%	Sin calificación
LOTERIA DEL TOLIMA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	10,7%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	2,8%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	7,7%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	2,8%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	7,8%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	4,6%	0,0%	Sin calificación
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	0,0%	0,0%	Sin calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	**5,7%**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	60,7%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	99,9%	0,0%	Sin calificación
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	56,8%	0,0%	Sin calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**60,2%**		
TOTAL GENERAL	**23,4%**		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

En relación con el endeudamiento público, al finalizar 2020 ninguna entidad del sector descentralizado reportó empréstitos, como tampoco contaron con calificación de riesgo vigente.

Con base en la información contable, los establecimientos públicos, la Fábrica de Licores, la ESP y el Hospital Especializado de Lérida mantuvieron la liquidez al cierre de 2020, situación contraria a la registrada en el resto de la Red Pública Hospitalaria, cuyo promedio fue de 0,4.

Respecto al cálculo del indicador de rentabilidad ROE[16], el sector descentralizado mostró indicadores positivos, los más destacados fueron INDEPORTES y el Hospital Reina Sofía de Lérida. Con relación al margen EBITDA[17], se observó que las entidades que mostraron mejores niveles de eficiencia en la generación de ingresos continuaron siendo la Lotería del Tolima, la Fábrica de Licores y 4 de las ESE. Los establecimientos públicos, siguieron con la tendencia al obtener rendimientos negativos sobre sus ingresos.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA S.A.	1,0	1,0	0	1%	1%
FABRICA DE LICORES DEL TOLIMA	1,2	0,4	0	3%	11%
LOTERIA DEL TOLIMA	0,9	0,8	6	1%	85%
E.S.P. EMPRESA GENERADORA DEL TOLIMA S.A.	0,1	0,6	0	16%	5%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REINA SOFIA DE ESPAÑA - LERIDA	0,0	0,4	12.066	20%	-27%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN JUAN BAUTISTA - CHAPARRAL	0,1	0,5	33.444	0%	1%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. ESPECIALIZADO GRANJA INTEGRAL - LERIDA	1,6	0,0	85	10%	22%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. FEDERICO LLERAS ACOSTA - IBAGUE	0,3	0,2	41.684	9%	4%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. REGIONAL DE EL LIBANO	0,1	0,3	5.223	10%	12%
E.S.E. HOSPITAL DPTAL. SAN RAFAEL - ESPINAL	0,4	0,1	13.010	12%	18%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL LA CANDELARIA -PURIFICACION	0,4	0,2	1.733	8%	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - HONDA	0,1	0,3	9.273	14%	12%
SUB TOTAL EMPRESAS			**116.524**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CONSERVATORIO DEL TOLIMA	3,8	0,1	100	14%	-554%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DEL TOLIMA - INDEPORTES TOLIMA	1,9	0,4	1.162	79%	N.D.
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	1,3	0,1	0	3%	-163%
TOTAL GENERAL			**117.786**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Los pasivos contingentes sumaron $117.786 millones. Las ESE concentraron las contingencias, las cuales se incrementaron 2% frente a 2019. Cuatro de las entidades no reportaron pasivos contingentes.

Es pertinente efectuar un seguimiento riguroso a la realidad financiera y jurídica de las EDS, con el objeto de adoptar medidas oportunas orientadas a garantizar la adecuada prestación de servicios y de dar cumplimiento a la Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

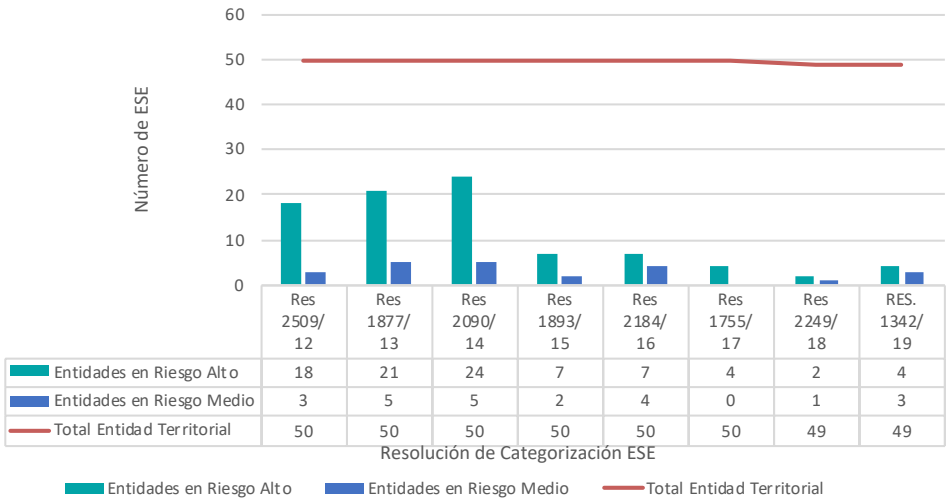
4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Frente al riesgo de las ESE, una está ejecutando un programa de saneamiento fiscal y financiero. La Resolución No.1342 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social indicó que 4 estaban en riesgo alto, 3 en riesgo medio y 1 en riesgo bajo o sin riesgo.

[16] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

[17] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

Gráfico 3
ESE CATEGORIZADAS EN RIESGO MEDIO Y ALTO



Fuente: Resoluciones de Categorización del Ministerio de Salud y Protección Social

5. Pasivos Contingentes

Al finalizar la vigencia 2020, el Departamento informó de la existencia de 2.244 procesos activos con pretensiones por $321.847 millones. Por tipo de proceso el 59% correspondió a acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, 21% a acciones de tutela, 7% a reparaciones directas, 7% a otros procesos y 6% a acciones populares.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	1	2	1.558	3.115	1%	1%
Acción de Cumplimiento	1	2	1	1	0%	0%
Acción Popular	5	139	2.386	5.458	2%	2%
Acción de Tutela	0	470	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	6	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1000	1324	16.650	66.931	13%	21%
Acción Contractual	18	10	65.290	10.278	52%	3%
Acción de Reparación Directa	130	165	38.056	112.117	30%	35%
Ejecutivo Singular	22	1	1.376	325	1%	0%
Ordinario Laboral	29	38	455	3.286	0%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	7	0	999	0%	0%
Otros	2	80	4	119.336	0%	37%
TOTAL	**1208**	**2244**	**125.775**	**321.847**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Con relación al monto de las pretensiones, las acciones de reparación directa y el conjunto de otros procesos fueron los más costosos, ya que representaron el 72%, seguidas de las nulidades simples y de restablecimiento del derecho.

Frente al registro contable del pasivo contingente, se observó que al cierre de la vigencia 2020 se revelaron $36.068 millones en provisiones, correspondientes a 285 procesos activos y en cuentas de orden $286.110 millones, correspondiente a 1.317 procesos.

La administración debe continuar con la actualización del riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles, como también efectuar los debidos registros contables y provisiones en el fondo de contingencias.

Al respecto el Departamento manifestó:

> *"Respetuosamente aclaramos que en cuanto a la actualización del riesgo de fallo de demandas en contra del Departamento del Tolima, la Administración Departamental realiza de manera permanente actualización de las provisiones de sus contingencias y sus respectivos registros contables como lo establece nuestro manual de políticas contables adoptado mediante decreto 1587 de 2018, el cual se realiza de la siguiente manera:*

% de Pérdida / Provisión de Contingencias
Procesos con pretensión y 0% de pérdida cero.(no tiene afectación contable)
Procesos con pretensión y % de pérdida de 1% a49%. (sin afectación contable)
Procesos con pretensión y % de pérdida de 50%a 100%. (si tiene afectación contable)

> *Igualmente mediante ordenanza 0012 del 12 de septiembre de 2019 (La cual se adjunta), en cumplimiento al artículo 90 de la Ley 1955 de 2019, el departamento del Tolima creo el fondo de contingencias como una cuenta especial sin personería jurídica que le permita a la entidad servir como mecanismo de ahorro para atender las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes, previstas en el artículo 3 de la ley 819 de 2003, provisionando tanto en el presupuesto como en tesorería anualmente el 9% de los ICLD una vez descontados los gastos de funcionamiento y las transferencias a los órganos de control."*

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Sector Educación

El Departamento de Tolima fue calificado en Crítico-Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no fue priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

6.2 Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Departamento de Tolima riesgo alto para ninguno de los componentes sectoriales: Prestación de Servicios, Salud Pública y Fondo Local de Salud, razón por la cual , no fue objeto de actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones. El avance de las gestiones en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Tolima ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final, en la cual reportó $37.714 millones por concepto de deuda, aportó de sus fuentes de financiación $1.875 millones y la cofinanciación por parte de la Nación fue de $35.838 millones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020 el Departamento registró superávit fiscal y presupuestal, producto del rezago de la inversión, la estabilidad de las transferencias y el incremento en las fuentes de capital. El comportamiento de la inversión respondió a la parálisis que presentaron algunos proyectos de inversión debido a las medidas de confinamiento decretadas por el Gobierno Nacional, así las cifras mostraron una reducción del 47% en la formación bruta de capital, en comparación con 2019.

A diferencia de la vigencia 2019, los ingresos y gastos presentaron una variación negativa en términos reales, de 1% y 5% respectivamente, a pesar de que se avanzó en la adquisición de recursos de capital y siguió dependiendo de las transferencias de la Nación, las cuales fueron la mayor fuente de financiación del gasto público.

El Departamento sobrellevó en 2020 la caída de sus ICLD, por efecto de la pandemia Covid-19, lo que derivó en una restricción de la inversión financiada con estos recursos. Al respecto, el Departamento continuó con el fortalecimiento de las medidas de fiscalización y gestiones de cobro, como también con el otorgamiento de algunas facilidades de pago a los contribuyentes.

El gasto de funcionamiento del sector central y la Asamblea se ejecutó dentro de los límites legales, sin embargo, es pertinente aplicar medidas de racionalización en la Contraloría, ya que sus compromisos no cumplieron los límites legales. No obstante, el Departamento se encuentra exceptuado de este incumplimiento, en virtud del Decreto Legislativo 678 de 2020.

La deuda pública continuó en descenso, el saldo al finalizar 2020 fue de $8.962 millones, los cuales, según el perfil de amortizaciones, serían cancelados en el transcurso 2021. El Departamento pretende aumentar su nivel de endeudamiento en $150 mil millones; la última calificación de riesgo para el Departamento fue BBB+, emitida por BRC Standard & Poor's en septiembre de 2020.

Con relación a los procesos judiciales en contra, se observó un incremento importante de las contingencias reveladas en los estados contables. Se recomienda continuar con la adecuada defensa técnica de todos y cada una de las demandas y continuar con la provisión del fondo de contingencias creado en virtud de la Ley 1955 de 2019.

Se reitera adelantar un riguroso seguimiento a las entidades descentralizadas, ya que algunas reflejan problemas de viabilidad. Adicionalmente, se deben tomar medidas para sanear el pasivo contingente en este sector y minimizar los riesgos a las finanzas del Departamento, teniendo en cuenta que continuó en ascenso.

El panorama económico departamental, en especial su producción interna, prevé una afectación por cuenta de los efectos de la crisis de la pandemia COVID-19, lo que impactó negativamente el desempeño de las tasas de desempleo y pobreza. En este sentido, es un reto para la administración departamental la reactivación económica y la asistencia social, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

DEPARTAMENTO DE TOLIMA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**1.090.749**
INGRESOS CORRIENTES	**925.323**
Tributarios	209.407
No Tributarios	48.951
Transferencias	666.965
GASTOS (sin financiación)	**1.020.923**
GASTOS CORRIENTES	**906.335**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	134.885
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	16.935
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	11.683
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	2.136
Gastos Operativos en Sectores Sociales	740.216
Intereses y Comisiones de la Deuda	479
BALANCE CORRIENTE	**18.988**
INGRESOS DE CAPITAL	**165.426**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**114.588**
BALANCE DE CAPITAL	**50.838**
BALANCE TOTAL	**69.827**
FINANCIACIÓN	**61.689**
Endeudamiento Neto	**-6.419**
Desembolsos	0
Amortizaciones	6.419
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	68.109
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.158.858
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.027.342
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**131.516**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	88.084
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	63.268
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**24.816**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento con 22.140 km2, equivale al 1,9% del territorio nacional, está agrupado en: Norte, Centro, Oriente, Sur y Occidente y lo conforman 42 municipios, de los cuales 8 cuentan con población superior a 100 mil habitantes.

Según los datos del DANE, la población proyectada para el departamento de Valle del Cauca año 2020 se estimó en 4.532.152 habitantes, cincuenta y dos por ciento (52,5%) son mujeres y el restante cuarenta y siete por ciento (47,5%), son hombres, el departamento representa el 11% del total nacional, de los cuales el 85% habita en las cabeceras municipales y el resto las zonas rurales. Para el año 2020, el indicador de dependencia proyectado por el DANE, refleja una estructura mayormente conformada por población joven (menores de 15 años) y adulta mayor (mayores de 59 años), quienes dependen altamente de la población productiva (15 a 59 años).

El PIB departamental medido en pesos corrientes, según información provisional del DANE con corte a marzo 2021, alcanzó en 2019 una cifra de $103,05 billones, con un crecimiento del 1,07% con respecto a la vigencia anterior. El mismo informe expresa que en pesos corrientes 2019, el PIB per cápita alcanzó $22.8 millones, cifra que representa el 106.5% del PIB per cápita nacional ($21,5 millones). Frente al total nacional, el PIB del Valle del Cauca 2019 tuvo una participación del 9.7%, siendo superado solo por el departamento de Antioquia que alcanzó el 14.4%; el PIB de la entidad territorial para el año señalado, representa 3,1 veces el promedio nacional.

Producto del impacto mundial por la Emergencia Sanitaria provocada por el COVID-19 y la desaceleración en el ritmo de actividad económica de varios de sus principales socios comerciales, la economía colombiana presentó un desempeño negativo en 2020. Según el Banco Mundial, el PIB del País disminuyó 7,5% en términos reales frente al año anterior. Esta contracción estuvo explicada por las restricciones a causa del COVID-19 en la demanda interna y externa, al igual que en el sector productivo nacional. La tasa de desempleo en el departamento al final de 2020, según informe del DANE publicado el 5 de abril de 2021, se ubicó en 18,9%, superior en 3,1 puntos porcentuales al promedio de los departamentos, como quiera que esa tasa fue de 15,8%.

Por su parte, la población en situación de pobreza monetaria en 2020 en el Departamento del Valle del Cauca subió frente al 2019 del 21.9% al 36.3%, es decir se incrementó en 14.4 puntos porcentuales. La población en situación de pobreza monetaria extrema en 2020 subió frente al 2019 del 4.7% al 13.3%, es decir se incrementó en 8.6 puntos porcentuales.

El Coeficiente de Gini que mide la distribución del ingreso, para la ciudad de Cali fue de 0,523 en 2020 frente a 0.465 en 2019, es decir un deterioro de los ingresos de 0,058 puntos en dicho indicador.

El informe preparado por la Cámara de Comercio de Cali sobre el balance económico de 2020 y perspectivas 2021, denominado "BALANCE ECONÓMICO REGIONAL 2020" preparado por la Cámara de Comercio de Cali CCC, publicado en el mes de enero de 2021, con base en estadísticas presentadas por el DANE, DIAN y estudios económicos de la entidad, resume el siguiente análisis:

- Entre las principales ciudades de Colombia, Cali (-4,7%) registró la segunda disminución anual más baja de producción industrial entre las principales ciudades del país durante enero-noviembre de 2020 después de Barranquilla (-1,0%). Cali y Yumbo registraron contracciones anuales inferiores al total de la industria nacional en el mismo periodo.
- Por su parte, los despachos de cemento gris en el Valle del Cauca disminuyeron 9,2% anual en lo corrido de 2020 a noviembre. Este decrecimiento fue, después del registrado por Antioquia, el menos pronunciado entre los principales departamentos del País.
- A pesar de la emergencia ocasionada por el COVID-19, el Valle del Cauca ha tenido una dinámica positiva en construcción de infraestructura. Si bien el total de la producción de concreto premezclado en el Valle del Cauca disminuyó 28,5% en los primeros once meses de 2020 frente al mismo periodo de 2019, la producción de concreto destinado a obras civiles aumentó

3,5% en términos anuales en lo corrido de 2020 a noviembre, siendo el Departamento con el único crecimiento positivo entre los principales del País. Entre las principales obras viales que se adelantan en el Departamento, y específicamente en la jurisdicción de la Cámara de comercio de Cali se encuentran la ampliación de la calzada en la Vía Cali-Jamundí, la ampliación de la antigua vía Cali-Yumbo y la doble calzada Cali-Candelaria.

- En el Valle del Cauca, el área total aprobada para construcción durante el periodo enero-noviembre de 2020 disminuyó 33,9% frente al mismo período de 2019.
- El área total aprobada para construcción de casas en el Valle del Cauca registró una disminución anual de 40,2% en lo corrido de 2020 a noviembre, y la destinada a la construcción de apartamentos disminuyó 23,6%.
- Las ventas minoristas en el Valle del Cauca registradas entre enero y noviembre de 2020 registraron una disminución de 7,7% en términos anuales. Este desempeño se explica principalmente por el acelerado aumento en la tasa de desempleo y la afectación que experimentó la confianza de los consumidores; según Fedesarrollo, ésta se situó en terreno negativo en noviembre (-9,3%). Por su parte, las ventas minoristas registradas en el mes de noviembre registraron una variación positiva anual de 4,8%.
- En línea con el desempeño de la demanda de los hogares, la inversión empresarial también presentó un desempeño negativo, en 2020 no solo a nivel regional, sino también en el consolidado nacional. El número de empresas (personas naturales y sociedades) creadas en Colombia durante 2020 fue 313.266, lo que significó un decrecimiento de 9,4% frente a lo registrado en 2019. En el Valle del Cauca, se registraron 28.839 empresas nuevas en 2020, lo que representó una caída de 5,4% respecto a 2019.
- El valor de las remesas que ingresó al Valle del Cauca durante enero-septiembre de 2020 ascendió a USD 1.230 millones, 0,1% más que durante igual periodo de 2019. Debido a la depreciación del peso colombiano, el valor de las remesas en moneda local creció 13,9% durante dicho periodo.
- El Valle del Cauca fue el departamento que más remesas recibió en Colombia (24,8% del total) en los tres primeros trimestres de 2020; los principales países origen de estos ingresos fueron EE.UU. (42,6%), España (18,2%) y Chile (11,1%).
- Las remesas cada vez son más importantes para la economía del Departamento. Como porcentaje del PIB departamental, las remesas recibidas por el Valle del Cauca pasaron de equivaler 3,2% en 2013 a 5,4% en 2019. Como fuente de divisas, las remesas recibidas por el departamento equivalieron a 93,8% del valor de las exportaciones totales registradas durante los tres primeros trimestres de 2020.
- En el frente comercial, el valor de las exportaciones totales del Valle del Cauca durante enero-noviembre de 2020 (USD 1.634 millones) disminuyó 4,9% anual. Exceptuando Antioquia (19,9%), los demás principales departamentos registraron decrecimientos en el valor de sus exportaciones: Atlántico (-11,2%) Bogotá & Cundinamarca (-14,0%) y Santander (-50,1%).
- El valor de las importaciones del Departamento en el periodo enero-noviembre de 2020 disminuyó 9,3% en términos anuales. Entre los cinco principales departamentos, Santander (-2,5%) registró la menor reducción anual en el valor de sus compras externas.
- La inflación anual registrada en 2020 en Cali fue 1,85%, siendo superior a la lectura nacional (1,65%). Cali fue la tercera ciudad principal con mayor variación anual del IPC a nivel nacional después de Medellín (2,58%) y Barranquilla (2,24%). Las divisiones de gastos que mayor inflación anual registraron en la capital del Valle del Cauca fueron salud (5,69%), alimentos y bebidas no alcohólicas (4,48%), restaurantes y hoteles (4,18%) y bebidas alcohólicas y tabaco (1,68%).
- La tasa de ocupación que mide el grado de aprovechamiento de las capacidades productivas de la población en edad de trabajar fue 54,2% en Cali en el trimestre septiembre-noviembre 2020, 5,3 pps por debajo de la registrada en el mismo periodo un año atrás.

El Departamento Nacional de Planeación DNP en su publicación sobre el Índice Departamental de Competitividad 2020 IDC, expresa:

"Las primeras cinco posiciones del IDC 2020 las ocupan Bogotá, D.C, Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Risaralda. Bogotá D.C. incrementa marginalmente su puntaje frente al año anterior, lo que le permite consolidarse en la primera posición del ranking general, al alcanzar una calificación de 8,33 sobre 10 en 2020. El segundo lugar lo ocupa Antioquia que mantiene su posición respecto al año anterior y obtiene un puntaje de 6,80. El departamento de Valle del Cauca se ubica en el tercer puesto de la medición con una puntuación de 6,36, gracias a su buen desempeño en gestión de recursos, índice de gobierno digital para la sociedad, y porcentaje de entidades en el Secop II, en los cuales ocupa el segundo lugar. El departamento obtuvo una mejora de 5 posiciones en gestión de recursos y de 6 puestos en índice de gobierno digital para el Estado."

Durante la vigencia fiscal 2019 el Departamento mostró déficit fiscal, de $55.977 millones, mayor que en 2018. Se encontró que jugó un papel importante la mayor dinámica de los ingresos corrientes que aunque tuvieron buen comportamiento, no alcanzaron cubrir la totalidad de los gastos corrientes, ante el aumento de los gastos operativos en sectores en sociales particularmente en movilidad y seguridad y de los gastos de funcionamiento. La diferencia entre ingresos y gastos se cubrió con nuevo endeudamiento y disponibilidades de caja de vigencias anteriores, lo que al final le permitió calcular un superávit presupuestal por $457.948 millones

Continúa a buen ritmo el proceso de saneamiento fiscal del Departamento, alcanzando a finales del 2019 el 93% del pago de las acreencias reestructuradas a través del acuerdo de Ley 550 de 1999. El riesgo sobre la ejecución del acuerdo se ha venido reduciendo, toda vez que el departamento ha logrado avanzar en la normalización de los pasivos del sector salud y en el fortalecimiento de lo relacionado con el proceso de radicación, auditoría y reconocimiento de las obligaciones derivadas de las competencias en salud del departamento. Lo anterior ha significado un importante esfuerzo del Departamento, lo que coadyuva en la implementación del acuerdo de punto final que busca el saneamiento de las deudas del sector.

El Departamento dio cumplimiento a los indicadores de gasto dispuestos en la Ley 617 de 2000, para el sector central y la Contraloría, pero excedió los gastos diferentes a la remuneración de los diputados en la Asamblea Departamental. En relación de los aportes al Fonpet el Departamento habría transferido por debajo de los montos ordenados legalmente.

El monto de las contingencias sigue siendo elevado, por lo que se requiere la revisión del cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en contra y estimando una variación más real, que permita, entre otras, fondear técnicamente los fondos de contingencias creados para tal fin, los que se vienen administrando a través del proceso de saneamiento fiscal que adelanta el Departamento. Otro riesgo está asociado a la situación financiera del sector descentralizado, y particularmente de las Empresas Sociales del Estado y la Industria Licorera del Valle.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

La administración central del Departamento del Valle del Cauca, al 31 de diciembre 2020, estaba conformada por las siguientes Dependencias: Despacho del Gobernador, 4 Departamentos Administrativos: Planeación, Desarrollo Institucional, Hacienda y Finanzas Públicas, Jurídica, 4 Oficinas: Control Interno, Control Disciplinario Interno, Oficina del Valle en Bogotá, Oficina para la Transparencia de la Gestión Pública, 19 Secretarías: Privada, General, Educación, Salud, Desarrollo Social y Participación; Cultura; Mujer, Equidad de Género y Diversidad Sexual; Asuntos Étnicos; Infraestructura; Vivienda y Hábitat; Desarrollo Económico y Competitividad; Ambiente y Desarrollo Sostenible, Secretaría de Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca; Turismo; De las Tecnologías de la Información y Comunicaciones TIC, Movilidad y Transporte; Convivencia y Seguridad Ciudadana; de Paz Territorial y Reconciliación; Gestión del Riesgo de Desastres.

A ese mismo corte, la planta de cargos de la Gobernación del Valle del Cauca – Administración Central, contaba con 1143 empleos y 1104 funcionarios activos. Del total de empleos, 9,3% correspondían al nivel directivo, 7,1% al nivel asesor, 38,2% al nivel profesional, 18,8% al nivel técnico, 26% al nivel asistencial y 0.6% Docentes e Instructores.

Por tipo de vinculación, el 0,1% elección popular; 62,5% de carrera administrativa o periodo de prueba; 15% provisionales; 18,3% de libre nombramiento y remoción; 0,1% periodo fijo y 0,6% Docentes e Instructores. Empleos vacantes 3,4%.

Del total de funcionarios al 31 de diciembre de 2020, el 10,7% prestó sus servicios en la Secretaría de Educación y el 11,6% en la Secretaría de Salud.

De los 118 funcionarios que laboraban en la Secretaría de Educación al 31 de diciembre de 2020, el 77,1% estaban inscritos en carrera administrativa o periodo de prueba, 11% provisionales, 5,9% de libre nombramiento y remoción y 5,9% Docentes e Instructores. Entre tanto de los 128 funcionarios de la Secretaría de Salud, 81,3% estaban inscritos en carrera administrativa o periodo de prueba 11,7% provisionales y 7% de libre nombramiento y remoción.

Al final del 2020, el Departamento tenía a su cargo el pago de 6.162 mesadas pensionales, es decir, por cada trabajador activo en el sector central existían 6 pensionados; de estos 3417 fueron jubilados por vejez, 122 por invalidez, y 2623 por sustitución. El

total de pensionados se distribuyen en 15 nóminas a cargo del sector central: 10 de ellas corresponden a hospitales con 811 pensionados (incluidos hospital Buenaventura), una nómina de la contraloría con 33 pensionados, una nómina de la secretaría de salud con 16 pensionados, una nómina de la imprenta con 11 pensionados, una nómina del sector educación con 337 pensionados y una nómina del sector central con 4.954 pensionados.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado está compuesto por 32 entidades: 19 empresas, 12 establecimientos públicos y 1 institución de educación superior. De las empresas, 8 son empresas sociales del estado, 3 empresas industriales y comerciales del estado, 8 sociedades de economía mixta.

De las Empresas Sociales del Estado del nivel departamental, ninguna está sometida a un programa de saneamiento Fiscal y financiero viabilizado y en ejecución[1].

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
BENEFICENCIA DEL VALLE DEL CAUCA	E.I.C.E.	BENEFICENCIAS
IMPRENTA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA	E.I.C.E.	IMPRENTAS
INDUSTRIA LICORERA DEL VALLE DEL CAUCA	E.I.C.E.	LICORERAS
CANAL REGIONAL DE TELEVISIÓN PARA EL PACIFICO LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TELECOMUNICACIONES
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CARTAGO LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
CORPORACION DE ABASTECIMIENTOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	ABASTOS, PLAZAS DE MERCADO Y MATADEROS
CORPORACION MANZANAS DEL SABER	E.I.C.E. Ó S.E.M.	CULTURA
CORPORACION TREN TURISTICO CAFÉ Y AZÚCAR	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TURISMO
E.S.P. EMPRESA REGIONAL DE TELECOMUNICACIONES DEL VALLE DEL CAUCA S. A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
RIFAS Y JUEGOS DEL VALLE LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
SOCIEDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA -ACUAVALLE-	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MARIO CORREA RENJIFO - CALI (VALLE)	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN RAFAEL -ZARZAL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO -ROLDANILLO (VALLE)	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE CARTAGO	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL ISAIAS DUARTE CANCINO - VALLE DEL CAUCA	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO UNIVERSITARIO SAN ISIDRO - CALI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL TOMAS URIBE URIBE - TULUA	E.S.E.	SALUD
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE EVARISTO GARCIA E.S.E	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JORGE GARCES BORRERO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
CORPORACION DEPARTAMENTAL DE RECREACION	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
CORPORACIÓN PARA LA RECREACIÓN POPULAR - EL CAIRO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
CORPORACION VALLECAUCANA DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS Y EL MEDIO AMBIENTE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	MEDIO AMBIENTE
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL VALLE DEL CAUCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO COLOMBIANO DE BALLET CLASICO - INCOLBALLET	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DE EDUCACION TECNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DEL DEPORTE, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA - INDERVALLE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE BELLAS ARTES	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO FINANCIERO DEL VALLE -INFIVALLE-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL DEL VALLE DEL CAUCA INCIVA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
UNIDAD EJECUTORA DE SANEAMIENTO DEL VALLE DEL CAUCA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

[1] Los procesos que venían ejecutando los hospitales departamentales San Rafael en Zarzal y San Antonio de Roldanillo fueron remitidos a la Superintendencia de salud al ser declarados incumplidos.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[2]

1. Ingresos

En la vigencia 2020 el Departamento de Valle obtuvo ingresos, sin incluir los del Sistema General de Regalías SGR, por $2,38 billones e incorporó recursos del crédito y del balance por un total de $384.243 millones, para una ejecución de rentas y recursos de capital de $2,76 billones, equivalente al 104% del presupuesto. Con respecto a 2019, los ingresos mostraron una disminución del 3% en términos reales.

De los ingresos corrientes, se resalta el aumento del 28% de las transferencias, compensando así en gran parte la caída de los tributarios y los no tributarios (7%) y de los ingresos de capital (21%). El mayor volumen de las primeras tuvo origen en la asignación de recursos del gobierno nacional para la atención de gastos de alimentación escolar y con el fin de apalancar los derivados de la situación de emergencia sanitaria y económica.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	1.263.835	1.197.007	-7%	45%	43%
Transferencias	654.244	850.929	28%	23%	31%
Ingresos de capital	884.591	712.833	-21%	32%	26%
Desembolsos del crédito	113.544	39.054	-66%	4%	1%
Recursos del Balance	404.353	345.189	-16%	14%	13%
Otros[1]	366.693	328.590	-12%	13%	12%
RECAUDOS DEL AÑO	**2.802.670**	**2.760.769**	**-3%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo a lo anterior, la composición de los ingresos presenta variaciones importantes por la mayor participación de las transferencias, espacio cedido especialmente por los ingresos de capital; así, las transferencias aumentaron en 8 puntos porcentuales su participación, los mismo que fueron cedidos por los Tributarios y no tributarios (2 puntos,) y los Ingresos de capital (6 puntos).

Los ingresos tributarios disminuyeron 7% en términos reales, comportamiento que resultó mejor al esperado por efectos de la declaratoria de emergencia y la crisis por cuenta del Covid-19. Salvo el recaudo del impuesto de vehículos automotores que aumentó 22%, las demás rentas mostraron fuertes contracciones (entre el 8% y el 22%) impactadas por las medidas adoptadas en el marco de la pandemia por COVID 19. Frente al primero, coadyuvó la implementación de las estrategias como la ampliación de los canales de pago, notificación de liquidaciones provisionales y la expedición de la ordenanza 536 de 2020, mediante la cual se adoptaron los alivios tributarios dispuestos en los decretos de emergencia, especialmente en el Decreto 678 de 2020. En términos relativos, los impuestos de sobretasa a la gasolina, registro y al consumo fueron los más afectados, como consecuencia de las medidas ordenadas. En estos últimos, los principales factores que incidieron en la disminución surgieron del cierre de los bares, restaurantes, discotecas y las constantes ley seca y los toques de queda, así como la suspensión de eventos de gran afluencia de personas.

[2] El objetivo de esta parte del informe es evidenciar en forma analítica la estructura y dinámica de los ingresos, gastos y la deuda pública de la entidad.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	500.419	466.260	-8%	46%	45%
Cerveza	175.515	156.083	-12%	16%	15%
Licores	188.976	168.827	-12%	17%	16%
Cigarrillos y tabaco	135.928	141.350	2%	12%	14%
Registro y anotación	116.259	96.846	-18%	11%	9%
Vehículos automotores	137.622	170.355	22%	13%	17%
Estampillas	249.094	222.658	-12%	23%	22%
Sobretasa a la gasolina	64.201	50.801	-22%	6%	5%
Otros impuestos	28.607	25.394	-13%	3%	2%
TOTAL	**1.096.202**	**1.032.314**	**-7%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Así mismo, los de capital también decrecieron, dado que no se dieron recursos de cofinanciación y los recursos del Fonpet y del crédito estuvieron por debajo de lo recibido el año anterior.

En el marco del Sistema General de Regalías, el departamento contó con recursos incorporados del SGR durante el bienio 2019-2020 por $98.683 millones[3], asignados de los fondos del SGR, siendo los más representativos los del fondo de desarrollo regional (Tabla 4).

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	98.683	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	103	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	10.174	10%
Fondo de Desarrollo Regional	71.400	72%
Recursos para la Paz	14.621	15%
Fondo de Compensación Regional	2.385	2%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**98.683**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

La ejecución de gastos generó compromisos por $2,25 billones, equivalentes al 85% del presupuesto[4]. Estos tuvieron más bajo porcentaje de ejecución y decrecieron 5% frente a 2019. Los gastos de mayor disminución fueron, en su orden, los de funcionamiento, seguidos por el servicio de la deuda e inversión.

[3] El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capitulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR. Por lo anterior, el presente análisis pretende medir la ejecución de ingresos del presupuesto de regalías, y tener una aproximación de la magnitud de los recursos administrados por la entidad territorial que le fueron girados del SGR.

[4] Cabe mencionar que dentro de las medidas adoptadas ante la incertidumbre económica, el Departamento aplazó inversiones por más de $355.000 millones. Al final del año la dinámica real determinó que la reducción presupuestal fuera de $144.894 millones, es decir, las medidas resultaron favorables

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	486.274	407.490	-18%	21%	18%
Inversión	1.838.872	1.825.449	-2%	78%	81%
Servicio de la deuda	19.576	18.861	-5%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	**2.344.722**	**2.251.801**	**-5%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020, la composición del gasto permaneció similar. El 81% estuvo representado por inversión, 18% en funcionamiento y 1% servicio de la deuda.

De forma complementaria, los compromisos con cargo a recursos del SGR durante el bienio 2019-2020 ascendieron a $86.796 millones y se orientaron en su totalidad a inversión.

Tabla 6

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	86.796	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**86.796**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento fueron inferiores a los observados en 2019, en términos reales 18%, reflejo de disminuciones significativas en todos los rubros, con mayor énfasis en las transferencias, dado que el Departamento reorientó los recursos destinados a los aportes al FONPET a partir de junio de 2020 a la financiación de los gastos derivados de la emergencia.

Tabla 7

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	110.538	103.803	-8%	24%	27%
Gastos generales	30.553	27.036	-13%	7%	7%
Transferencias	312.148	246.388	-22%	69%	65%
Otros gastos de funcionamiento	1.129	2.836	147%	0%	1%
TOTAL	**454.368**	**380.062**	**-18%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión con fuentes de financiación diferentes al SGR decreció 2% en términos reales y sumó $1,8 billones, compuestos 76% por gastos operativos en sectores sociales, 11% por formación bruta de capital y 13% por la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos y la financiación del déficit del sector salud. Se destaca el repunte de las inversiones en educación, vivienda y el pago de pasivos.

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de $

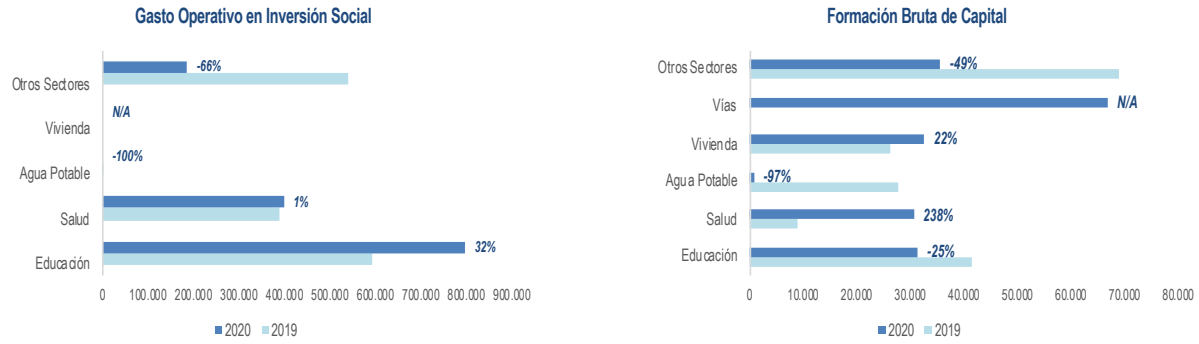
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	633.986	827.956	29%	34%	45%
Salud	396.295	428.660	6%	22%	23%
Agua Potable	30.114	740	-98%	2%	0%
Vivienda	26.333	32.541	22%	1%	2%
Vías	0	66.773	N/A	0%	4%
Otros Sectores	608.908	221.182	-64%	33%	12%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	143.237	247.597	70%	8%	14%
TOTAL	**1.838.872**	**1.825.449**	**-2%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El descenso en los compromisos de inversión financiados con estos recursos estuvo vinculado con la reducción en los gastos operativos en sectores sociales especialmente en otros sectores. La formación bruta de capital creció el 12%, con mayor aumento en los sectores de salud (adecuación de los hospitales para atención de la pandemia) y vivienda. Las fuentes que ampararon tales compromisos se distribuyeron entre SGP (31%), ingresos corrientes de libre destinación (14%), recursos de capital incluyendo crédito (17%), otras transferencias (11%) y el resto con otros recursos de destinación específica (27%).

3. Deuda Pública

Al final de 2020, el Departamento del Valle presenta saldos con entidades financieras por $320.069 millones. Durante 2020 se hicieron desembolsos por $39.054 millones y amortizaciones por $6.333 millones. El descenso de estas últimas se originó en las facilidades otorgadas por el sistema financiero en el medio de la crisis sanitaria.

En junio de 2019 otorgó la calificación AAA y F1+, al considerar el positivo manejo fiscal y el buen nivel del saneamiento financiero logrado en los últimos años por este ente territorial.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

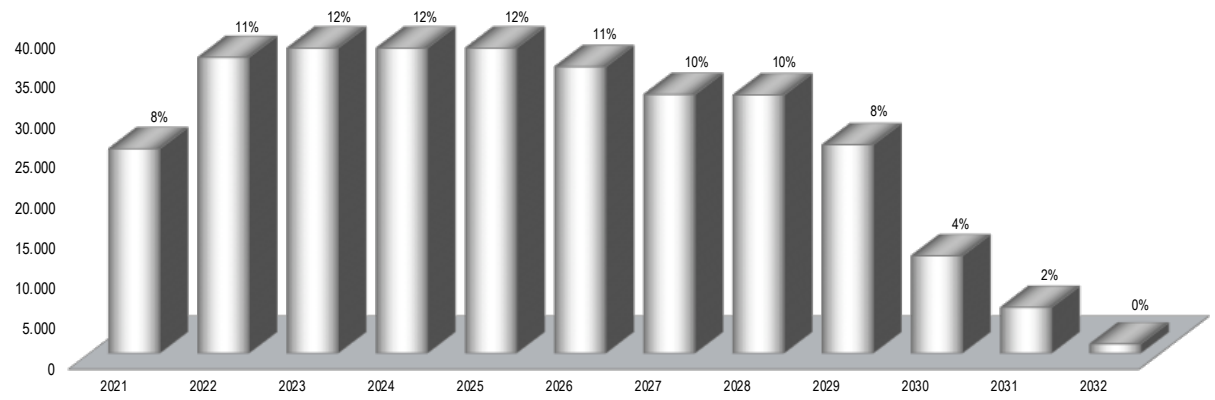
valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			**100%**			
Banca Comercial Interna	287.348	320.069	100%	COP	3,7%	N/A
Total Deuda Interna	**287.348**	**320.069**	**100%**			
DEUDA EXTERNA			**0%**			
Total Deuda Externa	**0**	**0**	**0%**			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**287.348**	**320.069**	**100%**			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con el perfil de pagos, el 8% se amortizará en 2021 y durante el resto de la actual administración el 23%. El restante se cancelará de 2024 hasta 2032.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

El balance financiero del año 2020[5], muestra que los recaudos efectivos del año resultaron superiores a los compromisos de gasto del año[6] en $130.960 millones, generando superávit fiscal[7]. En este resultado jugó un papel importante la mayor dinámica de los ingresos corrientes, cuyo comportamiento, a pesar del descenso en los recaudos propios se vio compensado en buena parte por mayor flujo de transferencias.

El déficit de la cuenta de capital, fue superior, dados los mayores impulsos en los gastos en formación bruta de capital y en el pago de pasivos causados en el sector salud.

[5] Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.
[6] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda
[7] Esto cambia frente a lo observado en vigencias anteriores cuando los gastos eran superiores a los ingresos del año, toda vez que el departamento daba mayor gestión a los recursos acumulados de vigencias anteriores. La probabilidad de que este indicador sea deficitario tiende a ser una característica constante en el Departamento del Valle dado el alto volumen de recursos del balance al cierre de cada vigencia

Al tener en cuenta las disponibilidades de caja de vigencias anteriores (recursos del balance) y el endeudamiento neto, al final del año se calculó superávit presupuestal por $508.968 millones[8] (Tabla 10).

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-106.197	247.557
Resultado balance de capital	50.220	-116.597
Déficit o superávit fiscal	**-55.977**	**130.960**
Financiamiento	**513.925**	**378.008**
Endeudamiento neto	109.476	32.720
Recursos del balance	404.353	345.189
Venta de activos	96	98
RESULTADO PRESUPUESTAL	**457.948**	**508.968**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Producto de la identificación de excedentes disponibles, el departamento ha contado con mayores recursos de vigencias anteriores, algunos de los cuales le permitieron al Departamento reorientar para compensar la caída de las rentas propias y financiar gastos derivados de la pandemia, sin embargo, el stock de recursos libres de afectación al final de 2020 fue equivalente a más del 18% de los ingresos ejecutados y exige esfuerzos importantes con el fin de hacer más eficiente su proceso de planeación y ejecución de recursos.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al finalizar el segundo año del bienio (2019-2020), el departamento cuenta con recursos por $11.887 millones para nuevos compromisos de inversión, los que deberán surtir los procedimientos dispuestos en la nueva Ley de regalías (Ley 2056 de 2020) (Tabla 11).

Tabla 11
RESULTADO SGR
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	98.683
Total compromisos SGR	86.796
RESULTADO SGR	**11.887**
Compromisos / Presupuesto Definitivo	88%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del Departamento del Valle, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $6,9 billones, los cuales crecieron 10% con relación a la vigencia anterior. El 56% estuvo representado por otros activos en tanto recoge las reservas que el Departamento posee para respaldar su pasivo pensional[9], 13% por bienes de uso público, 12% cuentas por cobrar, 10% propiedad, planta y equipo, 6% efectivo y 3% inversiones.

[8] Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.
[9] Más de 2,6 billones en el Fonpet

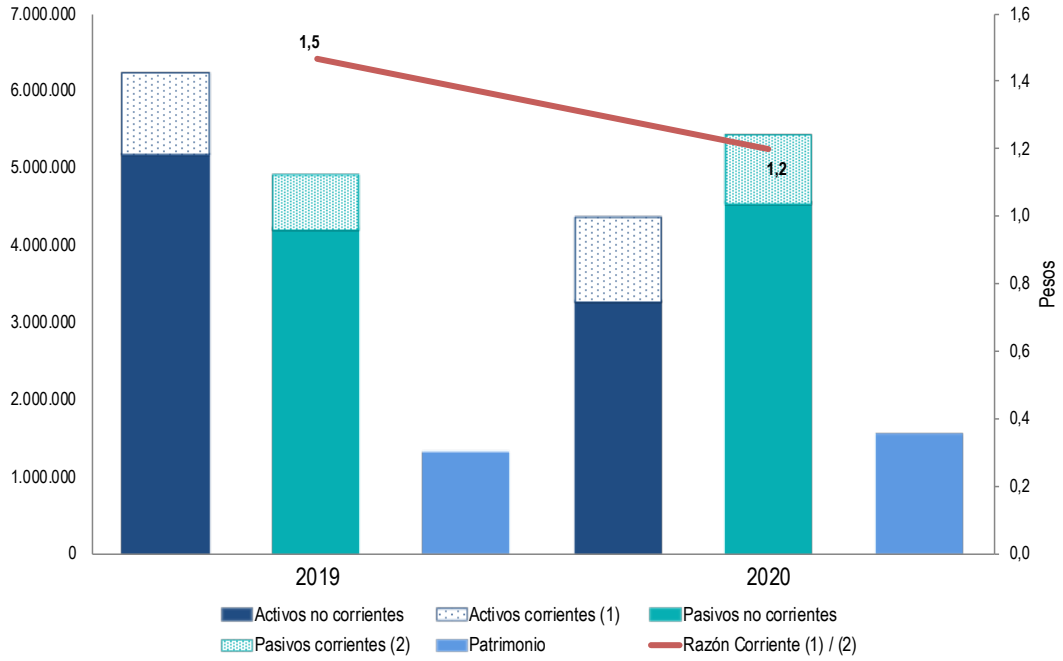
Con relación a 2019, la estructura del activo permaneció similar. Sólo se encontraron cambios menores, en donde los más representativos obedecieron al aumento del saldo de inversiones e instrumentos derivados, las cuentas por cobrar y propiedades, planta y equipo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, en términos reales fueron mayores en el 250% y presentaron un saldo de $3.6 billones, equivalentes al 53% del total de los activos. Este valor no es razonable, pues al parecer se clasificó como activo corriente los derechos de la entidad en el FONPET. Al excluir este valor, los activos corrientes ascienden a $1,01 billón, es decir 4% menos que el año anterior.

Los pasivos totales sumaron $5.4 billones, y se aumentaron 8% real. El 79% estuvo representado por beneficios a empleados, 8% provisiones, el 11% entre cuentas y préstamos por pagar y 2% en otros pasivos. El saldo de los préstamos por pagar y de beneficios a los empleados fueron los que jalonaron el aumento.

La composición del pasivo entre corto y largo plazo, señala que las obligaciones corrientes a pagar en un plazo no superior a un año representan en el Valle del Cauca el 16% del total del pasivo, participación levemente mayor al año anterior (Gráfico 2).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

De conformidad con lo anterior existían para 2020 $1,2 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, de manera que la razón corriente sigue siendo positiva, aunque decreció en $0,3 respecto a 2019. La razón calculada indicaría, en principio, que el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, puesto que sus obligaciones inferiores a un año ($876.151 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($1,03 billones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[10] se estimó en $325.177 millones, los cuales en su mayor parte corresponderían a deudas causadas por prestación de servicios de salud, cuotas partes pensionales por pagar y sentencias judiciales. Algunas situaciones derivadas de estos conceptos se vienen resolviendo a través de la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos que ejecuta actualmente el Departamento.

[10] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Es necesario advertir que, si bien los indicadores de liquidez muestran suficiencia de recursos, debe considerarse la destinación legal de las fuentes de financiación que impiden su libre disposición. Por lo anterior, el análisis de liquidez debe complementarse con el cruce de los disponibles en activos líquidos y las obligaciones a corto plazo tomando como primer criterio la fuente de financiación, que permita identificar el nivel de cobertura de las mismas.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al cierre de 2020, el Departamento del Valle del Cauca tenía $628.280 millones de disponibilidades (en bancos y encargos fiduciarios), en su mayoría rentas con destinación específica (distintas al SGP) para financiar diversos sectores de inversión. Por su parte, el total de exigibilidades alcanzó $163.574 millones (principalmente cuentas por pagar y recursos de terceros), y por reservas presupuestales $13.341 millones, de tal forma que se tenía un excedente de tesorería de $451.365 millones, de los cuales el 20% correspondieron a ingresos corrientes de libre destinación, 4% con origen en el SGP y el 76% a recursos de destinación específica distintos al SGP en donde se resaltan los orientados a salud y a otros sectores de inversión.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**135.982**	**47.403**	**88.579**
De destinación específica	**492.298**	**129.512**	**362.787**
SGP	27.927	9.623	18.304
SGP Educación	12.287	7.283	5.003
SGP Salud	15.641	2.340	13.301
Recursos del crédito	2.836	23.517	-20.682
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	461.535	96.371	365.164
TOTAL	**628.280**	**176.915**	**451.365**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Frente al respaldo financiero de las obligaciones y reservas presupuestales con recursos diferentes al SGR, el análisis señala la existencia de $3,55 por cada compromiso pendiente de pago. Aquellos que se financian con recursos de destinación específica diferentes al SGP están cubiertas hasta 4,8 veces y los del SGP 2,9 veces.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades, evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2020 fue superavitaria, en cuantía mayo a la de los últimos años. Se encontró que con recursos del crédito se tendría un déficit de $20.682 millones en tanto que algunos desembolsos no se recibieron antes de finalizar el año, el que debe ser atendido en 2021, realizando las modificaciones presupuestales correspondientes

Si se comparan estos excedentes finales con los ingresos recibidos durante el periodo anual 2020 para los diferentes al SGR, se tiene que fueron equivalentes al 19% de dichos recaudos, de los cuales se resalta que quedó pendiente de ejecutar el equivalente al 29% de los recursos de destinación específica distintos al SGP, el 16% de los ingresos corrientes de libre destinación y el 3% del SGP

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

De acuerdo con los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[11], se presenta en consecuencia el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo las siguientes presunciones:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo[12] y nuevo SGR[13]), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Saldo de la deuda pública por $320.069 millones al finalizar 2020
- ✓ No se proyectan desembolsos en 2021
- ✓ Intereses proyectados a pagar durante 2021 por $24.662 millones.
- ✓ Autorizaciones para comprometer presupuestos de vigencias futuras[14] ya tramitadas, según proyección de compromisos para cada vigencia reportados en el Formulario Único Territorial, financiados con recursos diferentes de regalías, por $21.157 millones, las que se excluyen de los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997.

Con lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 2%, saldo de la deuda / ingresos corrientes = 20% (Tabla 13).

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	1.496.049	789.118
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	1.517.207	810.275
1.2 Vigencias futuras	21.157	21.157
2. Gastos de funcionamiento	235.769	238.889
3. Gastos recurrentes		170.033
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.260.280	380.196
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	298.841	624.018
5.1 Total saldo de la deuda	320.069	320.069
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	25.362	25.362
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	4.134	4.134
5.7 Pasivo diferente a financiero		325.177
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	24.662	24.662
6.1 Total de intereses de la deuda	24.662	24.662
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	6%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	20%	79%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[11] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

[12] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

[13] Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto

[14] Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de sostenibilidad en 6% y el de solvencia en 79%. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el monto de pasivos incorporados en el acuerdo de reestructuración de pasivos a diciembre de 2020 y la deuda causada post-acuerdo en el sector salud.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario ($488.677 millones) sin incluir recursos del SGR equivalente a más de 25 veces el servicio de la deuda proyectado, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública a contratar por el departamento, que en su mayoría se proyecta financiar con ingresos corrientes de libre destinación.

Como se mencionó, el Valle del Cauca, cuenta con calificaciones nacionales de largo y corto plazo en AAA y F1+, con perspectiva positiva, emitidas por Fitch Ratings.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Considerando que el Departamento se encuentra en categoría especial para la vigencia 2020, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 617 de 2000, la entidad territorial debía mantener su nivel de gasto de funcionamiento máximo en 50%, en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Durante 2020 la relación fue del 38%. Es decir 12 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en la Ley 617/00.

En comparación con 2019 se redujo levemente el indicador, especialmente por la contracción en los gastos de funcionamiento en mayor proporción que los ingresos corrientes de libre destinación, situación esperada en el marco de la responsabilidad fiscal y la situación de emergencia que atravesó el país en 2020.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	564.698	540.252	-6%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	220.305	207.887	-7%
3. Relación GF/ICLD	39%	38%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	**-11%**	**-12%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 15 y 16 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales del gasto, los de la Asamblea Departamental resultaron rebasados[15].

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	14.823	16.793
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	15.167	15.044
3. Diferencia	**-343**	**1.748**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[15] Al parecer por la sección presupuestal Asamblea, habrían sido financiadas sentencias judiciales por $490 millones, lo que pudo interferir en el mayor volumen de gasto.

Tabla 16
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**10.602**	**11.238**
Remuneración diputados	4.032	4.424
Gastos diferentes a la remuneración	3.712	3.989
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	2.858	2.825
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	4.174	4.424
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	3.339	3.539
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	3.068	3.252
Diferencia remuneración diputados	**-142**	**0**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**373**	**449**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al Fonpet

La información presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas por concepto de aportes al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET fueron de $45.492 millones. A diferencia del año anterior, cuando se registró faltante, en esta oportunidad quedó un remanente superior a $17.600 millones. De manera que el aporte excedió el valor esperado considerando que mediante Decreto 0913 de Junio de 2020, dadas las facultades otorgadas a las entidades territoriales mediante Decreto 678 de 2020, para adoptar estrategias en aras de reducir el impacto fiscal de la pandemia, el departamento reorientó $38.971 millones de estas fuentes de destinación específica para apalancar entre otros, los gastos de funcionamiento descubiertos por el descenso en los ingresos corrientes de libre destinación y programas de asistencia social necesarios por el efecto de la pandemia.

Tabla 17
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	74.138	45.492
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	76.570	27.851
2.1. 10% de ICLD	53.537	48.783
2.2. 20% de registro	23.019	18.025
2.3. 15% venta activos sector privado	14	15
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	38.971
2.5.1. 10% de ICLD	0	28.457
2.5.2. 20% de registro	0	10.515
3. Diferencia	**-2.432**	**17.640**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es preciso mencionar que, durante 2020, adicional a los aportes corrientes, el departamento hizo pagos por $7.685 millones correspondientes al acuerdo de pago suscrito con el Fonpet para normalizar los faltantes de aportes registrados durante el periodo 2013-2015.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

En la actualidad el gran reto del Departamento es mantener una adecuada estructura fiscal y financiera que garantice la permanencia de los resultados logrados a través de la ejecución de su proceso de saneamiento fiscal y financiero, en este caso la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos y a la vez mantener la tendencia creciente de inversión.

Las normas de responsabilidad y disciplina fiscal aplicables a los gobiernos territoriales son un activo público valioso; asegurar su cumplimiento contribuye positivamente a preservar la sostenibilidad fiscal y, con ello, beneficiar a la ciudadanía en materia de provisión de bienes y servicios públicos. Es un reto para 2021 lograr avances efectivos en las obras de infraestructura que continúan en ejecución apalancadas entre otros con recursos del crédito. Para ello, es clave continuar en la implementación de acciones que permitan mejorar el ciclo de estructuración y ejecución de los proyectos de inversión.

A pesar de la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19, el impacto real ha estado por debajo de los esperado, lo que demuestra las fortalezas del Departamento en materia de administración de sus rentas.

La entidad ha dado uso de las facultades otorgadas por los Decretos de emergencia con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, y reorientar rentas con destinación específica, habilitando instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Durante 2020 se ejecutaron reservas presupuestales constituidas al cierre de 2019 por $88.695 millones, los cuales se respaldaron en su totalidad con recursos disponibles al final de esa vigencia fiscal.

De acuerdo con el reporte de la entidad territorial, el 88% de las reservas se convirtió en obligaciones al perfeccionarse la recepción efectiva de los bienes y servicios contratados, las que fueron pagadas en su totalidad.

Tabla 18

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	17.454	88.695
(-) Ejecutadas por funcionamiento	700	0
(-) Ejecutadas por inversión	12.209	78.334
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**4.545**	**10.361**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Reestructuración de pasivos corrientes (Ley 550/1999)

La administración departamental informó que al 31de diciembre de 2020 han sido canceladas acreencias por $824.606 millones de los cuales el 8% fueron al grupo 1, el 36% al grupo 2, el 20% a los acreedores financieros y el 7% al grupo 4. Los pagos restantes se distribuyeron en mayor parte a cubrir contingencias (17%), saldos por depurar (3%), contratos de concurrencia (3%) y otras obligaciones contingentes (6%).

Con estos, desde la firma del acuerdo de reestructuración en mayo de 2013 se han realizado pagos equivalentes al 96% del saldo de acreencias reestructuradas (después de depuraciones y ajustes y el reconocimiento de la indexación y sin tener en cuenta contingencias), alcanzando el saldo según inventarios de $35.334 millones.

Tabla 19

EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)

valores en millones de $

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS								Pagos a 31/12/2020	Saldo a 31/12/2020	% Cancelado
						2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
1	Trabajadores y Pensionados	64.343	25.022	29.974	59.391	4.478	18.323	14.493	16.521	1.446	2.136	189	104	57.690	1.701	97%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	268.117	336.959	154.612	450.464	19.334	100.814	67.238	29.895	38.480	70.141	53.951	46.943	426.796	23.668	95%
3	Entidades Financieras	145.888	5	494	145.399	33.334	45.266	43.431	21.638	698	727	114	0	145.208	191	100%
4	Otros Acreedores	21.306	43.629	15.147	49.788	0	14.669	17.306	10.005	1.975	4.853	83	29	48.920	868	98%
5	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	92.931	3.759	68.640	28.050	9.498	8.519	1.258	54	155	2.537	978	108	23.107	4.943	82%
6	Créditos litigiosos y contingencias	0	125.149	0	125.149	385	13.028	49.779	20.050	28.463	7.473	1.680	328	121.186	3.963	97%
	Total Acreencias	592.585	534.523	268.867	858.241	67.029	200.619	193.505	98.163	71.217	87.867	56.995	47.512	822.907	35.334	96%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En el grupo 2, la mayor proporción corresponde a cuotas partes pensionales (más de la mitad con FOMAG), bonos pensionales, impuesto predial y aportes parafiscales que vienen siendo objeto de procesos de depuración y saneamiento.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según información reportada por la por la Dirección de Regulación Económica y de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a 31 de diciembre de 2019 el cálculo actuarial del pasivo pensional del Departamento del Valle había sido provisionado en el 53% con los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales – FONPET.

El nivel de provisión de reservas en el FONPET no permite que el departamento acceda aún al modelo de administración financiera para la reducción de los aportes, aunque sí cuenta con cupos disponibles para el pago de algunos conceptos del pasivo pensional.

Por sectores, el pasivo del sector central estaría cubierto en el 71%, mientras salud tendría el 17,4% y educación el 0,2%.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De conformidad con los reportes efectuados por el Departamento a la Contraloría General de la República (CGR), en la vigencia 2020 los ingresos generados por el sector descentralizado representaron el 66% de los recaudos corrientes del departamento (1% menos que en 2019), equivalentes a $1,36 billones y fueron 4% superiores frente al año anterior. Por otra parte, los gastos fueron de $1,4 billones, 3% más que en 2019, lo que llevó a que el déficit presupuestal finalizara en $47.543 millones, cifra por debajo en más de $10.000 millones a la observada al final de 2019. Al calcular el resultado fiscal (Ingresos totales-crédito-Disponibilidades[16]-venta de activos)-(Gastos totales-amortizaciones deuda-Reservas funcionamiento y operación-Reservas inversión y deuda) se encuentra que el sector descentralizado disminuyó en cerca del 30% su déficit fiscal y finalizó en $55.259 millones. Lo anterior muestra que a pesar de que continúa con tendencia deficitaria es mejor resultado que el de los últimos dos años.

De las 19 empresas que tiene el Departamento del Valle del Cauca, se resalta el declive en el resultado fiscal de la Industria Licorera del Valle, Imprenta departamental, y de la mayoría de la red hospitalaria del Departamento[17], cuyos gastos no alcanzaron a ser compensados con disponibilidades de vigencias anteriores y/o recursos del crédito por lo que también finalizaron con déficit presupuestal.

En los establecimientos públicos sólo Inciva e incolballet continuaron con déficit fiscal y sólo el primero no lo alcanzó a cubrir con disponibilidades de vigencias anteriores.

Esto denota dificultades en el cumplimiento de las metas de recaudo proyectadas, así como en las políticas de planeación al comprometer el presupuesto (ver Tabla 20).

[16] Sólo son descontados para el cálculo del resultado fiscal de los establecimientos públicos, y no para las empresas al estar sometidas a las condiciones del mercado.
[17] Con mayor énfasis en la ESE Tomas Uribe Uribe

Tabla 20
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
BENEFICENCIA DEL VALLE DEL CAUCA	10.517	11.691	9.702	3%
IMPRENTA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA	-4.764	-7.330	-19.967	3%
INDUSTRIA LICORERA DEL VALLE DEL CAUCA	-16.394	-26.209	-39.150	3%
CANAL REGIONAL DE TELEVISIÓN PARA EL PACIFICO LTDA.	223	-2.913	5.148	2%
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CARTAGO LTDA.	0	0	0	0%
CORPORACION DE ABASTECIMIENTOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A.	408	244	175	0%
CORPORACION MANZANAS DEL SABER	0	0	0	0%
CORPORACION TREN TURISTICO CAFÉ Y AZÚCAR	0	0	0	0%
E.S.P. EMPRESA REGIONAL DE TELECOMUNICACIONES DEL VALLE DEL CAUCA S. A.	4.209	-6.841	-1.320	1%
RIFAS Y JUEGOS DEL VALLE LTDA.	87	107	124	0%
SOCIEDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA -ACUAVALLE-	16.417	6.792	6.976	7%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MARIO CORREA RENJIFO - CALI (VALLE)	-6.131	-9.078	-4.582	3%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN RAFAEL -ZARZAL	-1.531	-2.323	-1.151	1%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO -ROLDANILLO (VALLE)	-54	-2.725	-1.580	1%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE CARTAGO	0	0	0	0%
E.S.E. HOSPITAL ISAIAS DUARTE CANCINO - VALLE DEL CAUCA	-6.822	-10.172	-22.857	1%
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO UNIVERSITARIO SAN ISIDRO - CALI	20.240	14.904	20.367	4%
E.S.E. HOSPITAL TOMAS URIBE URIBE - TULUA	-14.602	-5.274	-25.694	3%
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE EVARISTO GARCIA E.S.E	-40.279	-15.814	-17.212	22%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-38.478**	**-54.941**	**-91.021**	**53%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JORGE GARCES BORRERO	2.810	-237	929	1%
CORPORACION DEPARTAMENTAL DE RECREACION	109	149	0	0%
CORPORACIÓN PARA LA RECREACIÓN POPULAR - EL CAIRO	0	0	0	0%
CORPORACION VALLECAUCANA DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS Y EL MEDIO AMBIENTE	0	0	0	0%
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL VALLE DEL CAUCA	41	29	23	0%
INSTITUTO COLOMBIANO DE BALLET CLASICO - INCOLBALLET	-623	-410	-385	0%
INSTITUTO DE EDUCACION TECNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO	-324	1.780	14.488	1%
INSTITUTO DEL DEPORTE, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA - INDERVALLE	-22.509	-19.421	15.791	6%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE BELLAS ARTES	-1.230	4.964	616	1%
INSTITUTO FINANCIERO DEL VALLE -INFIVALLE-	3.507	57	1.132	1%
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL DEL VALLE DEL CAUCA INCIVA	-5.017	-6.263	-8.752	0%
UNIDAD EJECUTORA DE SANEAMIENTO DEL VALLE DEL CAUCA	-1.946	-34	40	1%
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA	-3.547	-2.748	11.880	2%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-28.728**	**-22.135**	**35.763**	**13%**
TOTAL GENERAL	**-67.205**	**-77.076**	**-55.259**	**66%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En la estructura de ingresos, los corrientes representaron el 69% y de estos, el 29% fueron transferencias[18]. De las empresas, fue el Canal Regional de Televisión para el Pacífico la que recibió más transferencias, seguido de los hospitales San Isidro de Cali, Tomás Uribe de Tuluá y el Hospital Universitario del Valle. Entre tanto, en los establecimientos públicos es más notoria la dependencia de las transferencias de la administración central, alcanzando en promedio el 59% de sus ingresos. De éstos, al igual que el año anterior, en Indervalle, la Biblioteca Departamental y la Unidad Ejecutora de Saneamiento, las transferencias ocupan más del 80% de sus ingresos.

[18] Se mantiene la tendencia observada el año anterior

Tabla 21
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
BENEFICENCIA DEL VALLE DEL CAUCA	0,0%	5,4%
IMPRENTA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA	0,0%	0,0%
INDUSTRIA LICORERA DEL VALLE DEL CAUCA	0,0%	19,9%
CANAL REGIONAL DE TELEVISIÓN PARA EL PACIFICO LTDA.	41,0%	0,0%
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CARTAGO LTDA.	0,0%	0,0%
CORPORACION DE ABASTECIMIENTOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A.	0,0%	6,8%
CORPORACION MANZANAS DEL SABER	0,0%	0,0%
CORPORACION TREN TURISTICO CAFÉ Y AZÚCAR	0,0%	0,0%
E.S.P. EMPRESA REGIONAL DE TELECOMUNICACIONES DEL VALLE DEL CAUCA S. A.	0,0%	0,0%
RIFAS Y JUEGOS DEL VALLE LTDA.	0,0%	0,0%
SOCIEDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA -ACUAVALLE-	0,0%	6,5%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MARIO CORREA RENJIFO - CALI (VALLE)	3,1%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN RAFAEL -ZARZAL	8,4%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO -ROLDANILLO (VALLE)	9,5%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE CARTAGO	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL ISAIAS DUARTE CANCINO - VALLE DEL CAUCA	0,0%	3,7%
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO UNIVERSITARIO SAN ISIDRO - CALI	18,1%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL TOMAS URIBE URIBE - TULUA	15,7%	0,0%
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE EVARISTO GARCIA E.S.E	15,6%	10,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**10,4%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JORGE GARCES BORRERO	84,9%	0,7%
CORPORACION DEPARTAMENTAL DE RECREACION	0,0%	0,0%
CORPORACIÓN PARA LA RECREACIÓN POPULAR - EL CAIRO	0,0%	0,0%
CORPORACION VALLECAUCANA DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS Y EL MEDIO AMBIENTE	0,0%	0,0%
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL VALLE DEL CAUCA	0,0%	0,0%
INSTITUTO COLOMBIANO DE BALLET CLASICO - INCOLBALLET	59,2%	0,0%
INSTITUTO DE EDUCACION TECNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO	60,8%	0,0%
INSTITUTO DEL DEPORTE, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA - INDERVALLE	80,8%	3,5%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE BELLAS ARTES	42,4%	0,0%
INSTITUTO FINANCIERO DEL VALLE -INFIVALLE-	0,0%	6,5%
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL DEL VALLE DEL CAUCA INCIVA	0,0%	17,5%
UNIDAD EJECUTORA DE SANEAMIENTO DEL VALLE DEL CAUCA	86,7%	0,0%
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA	18,0%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**58,6%**	
TOTAL GENERAL	**20,0%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoras de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con $1,7 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo. Este indicador se reduce a $0,7 en las empresas, mientras en los establecimientos públicos el indicador promedio es de $3,2. Cabe mencionar que sólo 3 de las empresas y 8 de los establecimientos públicos tienen indicadores superiores a $1, de manera que la mitad de ellos tendrían dificultades para cumplir con sus obligaciones a corto plazo. En el grupo de las Empresas Sociales del Estado, salvo la E.S.E. Hospital Psiquiatrico Universitario San Isidro de Cali, las demás Empresas Sociales del Estado siguen mostrando indicadores bajos de liquidez[19] (ver Tabla 22).

Al igual que el año anterior, la Industria Licorera del Valle muestra el mayor nivel de compromiso patrimonial, es decir su pasivo representa más de una vez la totalidad de su activo.

[19] Excepto el Hospital Psiquiatrico San Isidro de Cali

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado del Valle del Cauca siguen en cuantía similar frente a 2019, llegando a una estimación de $468.221[20] millones, superior en más de $50.000 millones. De estas las que van en contra del Hospital Universitario del Valle siguen concentrando más del 50% de las pretensiones, seguidas de las de la Industria Licorera del Valle. También existen contingencias importantes en ACUAVALLE e INDERVALE que representan en suma el 15% del total de las contingencias del sector. Dichos pasivos constituyen un riesgo importante para el departamento, además que su situación financiera podría afectar la prestación efectiva de los servicios a la población y representar un riesgo para la entidad.

Tabla 22
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Líquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
BENEFICENCIA DEL VALLE DEL CAUCA	0,9	0,4	0	0%	75%
IMPRENTA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA	0,3	0,4	0	33%	20%
INDUSTRIA LICORERA DEL VALLE DEL CAUCA	0,5	1,4	58.344	Patrimonio negativo	-3%
CANAL REGIONAL DE TELEVISIÓN PARA EL PACIFICO LTDA.	1,0	0,2	647	11%	-52%
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CARTAGO LTDA.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
CORPORACION DE ABASTECIMIENTOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A.	0,3	0,1	0	0%	-110%
CORPORACION MANZANAS DEL SABER	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
CORPORACION TREN TURISTICO CAFÉ Y AZÚCAR	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.P. EMPRESA REGIONAL DE TELECOMUNICACIONES DEL VALLE DEL CAUCA S. A.	0,1	0,8	11.758	-24%	22%
RIFAS Y JUEGOS DEL VALLE LTDA.	6,6	0,2	0	3%	57%
SOCIEDAD DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL VALLE DEL CAUCA -ACUAVALLE-	0,5	0,3	34.913	5%	31%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL MARIO CORREA RENJIFO - CALI (VALLE)	0,2	0,3	14.662	-15%	-20%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN RAFAEL -ZARZAL	0,3	0,5	12.012	-16%	-29%
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO -ROLDANILLO (VALLE)	0,0	0,3	13.653	10%	-23%
E.S.E. HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE CARTAGO	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.E. HOSPITAL ISAIAS DUARTE CANCINO - VALLE DEL CAUCA	0,0	0,3	31.850	9%	1%
E.S.E. HOSPITAL PSIQUIATRICO UNIVERSITARIO SAN ISIDRO - CALI	2,7	0,2	0	5%	8%
E.S.E. HOSPITAL TOMAS URIBE URIBE - TULUA	0,0	0,6	16.949	-3%	-26%
HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL VALLE EVARISTO GARCIA E.S.E	0,3	0,3	235.416	6%	-6%
SUB TOTAL EMPRESAS			**430.205**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
BIBLIOTECA DEPARTAMENTAL JORGE GARCES BORRERO	1,8	0,1	107	5%	-26%
CORPORACION DEPARTAMENTAL DE RECREACION	0,2	0,9	0	41%	-77%
CORPORACIÓN PARA LA RECREACIÓN POPULAR - EL CAIRO	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
CORPORACION VALLECAUCANA DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS Y EL MEDIO AMBIENTE	0,0	0,9	0	-43%	-62%
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DEL VALLE DEL CAUCA	0,3	0,9	0	4%	33%
INSTITUTO COLOMBIANO DE BALLET CLASICO - INCOLBALLET	17,8	0,0	0	61%	-4376%
INSTITUTO DE EDUCACION TECNICA PROFESIONAL DE ROLDANILLO	3,2	0,4	43	8%	-182%
INSTITUTO DEL DEPORTE, LA EDUCACIÓN FÍSICA Y LA RECREACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA - INDERVALLE	2,4	0,4	36.122	56%	-310%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE BELLAS ARTES	6,2	0,0	1.203	6%	-941%
INSTITUTO FINANCIERO DEL VALLE -INFIVALLE-	0,5	0,6	0	2%	N.D.
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL DEL VALLE DEL CAUCA INCIVA	2,3	0,2	542	20%	86%
UNIDAD EJECUTORA DE SANEAMIENTO DEL VALLE DEL CAUCA	3,2	0,1	0	-5%	N.D.
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL VALLE DEL CAUCA	3,4	0,1	0	8%	-45%
TOTAL GENERAL			**468.221**		

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos: 7 de las 19 empresas registraron margen Ebitda[21] positivo (se destacan la Beneficiencia del Valle, Rifas y Juegos del Valle Ltda y la Imprenta Departamental) y 8 negativo (se resalta

[20] En 2019, las contingencias del sector descentralizado fueron estimadas en $411.401 millones

[21] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

Telepacífico, Corporación de Abastecimiento del Valle y el Hospital de Zarzal). Entre tanto, el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[22] -, en la mayoría fue positivo (destacándose los Hospitales Isaías Duarte Cancino y San Rafael de Zarzal y la Imprenta Departamental del Valle del Cauca) y 4 con negativo (Empresa Regional De Telecomunicaciones – ERT y tres de las ESE Departamentales). Los establecimientos públicos en su mayoría generaron margen Ebidta negativo (Tabla 22).

Es preciso mencionar que el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan de Desarrollo), dispuso que las entidades territoriales debían incorporar en su MFMP *"el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial*", capítulo que debe contener un análisis explícito de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas locales.

En línea con lo anterior, y considerando la situación del sector descentralizado distrital se recomienda coordinar el seguimiento e incluir en el análisis el desempeño fiscal de los establecimientos públicos como parte del sector gobierno general, tal como lo recomiendan los estándares internacionales de estadísticas fiscales, en especial el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI 2014.

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

La red pública hospitalaria la conforman 51 Empresas Sociales del Estado – ESE (se excluye el distrito de Buenaventura), 8 de carácter departamental y 43 de carácter municipal.

A diciembre de 2020, se encontraban en ejecución tres Programas de saneamiento que corresponden a las ESE Hospital Raúl Orejuela Bueno de Palmira, la ESE Hospital San Jorge de Calima y el Hospital Santa Margarita de La Cumbre se encuentra en proceso de viabilización. Con la nueva categorización realizada por el Ministerio de Salud, 2 ESE deberán presentar PSFF al quedar clasificadas en riesgo medio según resolución 1342 de 2019.

5. Pasivos Contingentes[23]

La información aportada por la Oficina Jurídica de la Gobernación del Valle señala para finales de 2020 la existencia de 2.223 procesos, cuyas pretensiones ascienden a $800.696 millones. De éstos, los más representativos corresponden a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa. A nivel de estimación de las posibles contingencias, estos tipos de procesos también representan el mayor valor (entre los dos $537.974 millones). Frente a 2019, se identifica aumento en las pretensiones de procesos por acciones de grupo, nulidad y ejecutivos.

Cabe mencionar que un solo proceso de reparación directa, que cursa en el tribunal contencioso administrativo, tiene pretensiones por $180.000 millones contra el municipio de Palmira, CVC y Departamento de Valle del Cauca, proceso con probabilidad muy baja de fallo en contra del Departamento.

Frente a 2019, el número de procesos se redujo.

[22] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

[23] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales que cursan en contra de la entidad territorial.

Tabla 23

PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	12	10	82.974	111.697	12%	14%
Acción de Cumplimiento	4	2	3	0	0%	0%
Acción Popular	45	30	0	30.000	0%	4%
Acción de Simple Nulidad	27	20	2.273	2.272	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1924	1477	140.691	181.939	21%	23%
Acción Contractual	28	26	93.322	65.802	14%	8%
Acción de Reparación Directa	394	354	366.390	356.035	53%	44%
Acción de Lesividad	2	5	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	27	208	0	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	2	0	5	3.091	0%	0%
Ordinario Laboral	236	8	208	22.688	0%	3%
Administrativo de Cobro Coactivo	1	83	51	15.183	0%	2%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	0	8	6.000	0%	1%
Otros	45	0	83	5.989	0%	1%
TOTAL	2747	2223	686.008	800.696	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es preciso mencionar que en relación con los procesos judiciales iniciados con anterioridad o sobre hechos anteriores al inicio de la promoción del acuerdo de reestructuración de pasivos que se encuentra vigente, las condiciones de pago se establecieron en el mencionado documento y vienen provisionándose a través del fondo de contingencias constituido como garantía de cumplimiento.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los impactos esperados sobre las finanzas departamentales derivados de la declaratoria de emergencia sanitaria y económica en el país, se observó, que al cierre de 2020, las cifras superaron las expectativas logrando un descenso sobre sus rentas propias del 7%.

El Departamento del Valle del Cauca sigue mostrando niveles aceptables de gastos de funcionamiento en relación con sus ingresos corrientes. La contracción en los compromisos de inversión, especialmente en los gastos operativos en sectores sociales junto con el aumento en las transferencias conllevó a liquidar al final del año superávit fiscal.

Durante 2020, el Departamento atendió de manera oportuna el servicio de la deuda y aumentó su endeudamiento neto, cuyo pago total está programado hasta el 2032. La última calificación de riesgo emitida en 2019 por Fitch Raintings, ratifica la nota otorgada el año anterior, manteniéndola en AAA para largo plazo y F1+ para corto plazo. La perspectiva de la calificación de largo plazo es estable.

Avanzó durante el año en el proceso de saneamiento fiscal del Departamento, alcanzando a finales del 2020 el 96% del pago de las acreencias reestructuradas a través del acuerdo de Ley 550 de 1999. El riesgo sobre la ejecución del acuerdo se ha venido reduciendo, toda vez que el departamento ha logrado avanzar en la normalización de los pasivos del sector salud y en el fortalecimiento de lo relacionado con el proceso de radicación, auditoría y reconocimiento de las obligaciones derivadas de las competencias en salud del departamento. Lo anterior ha significado un importante esfuerzo del Departamento, lo que coadyuva en la implementación del acuerdo de punto final que busca el saneamiento de las deudas del sector.

El Departamento dio cumplimiento a los indicadores de gasto dispuestos en la Ley 617 de 2000, para el sector central y la Contraloría, pero excedió los gastos diferentes a la remuneración de los diputados en la Asamblea Departamental. En relación de los aportes al Fonpet el Departamento habría transferido el monto adecuado considerando que, a partir de junio de 2020, estas rentas se reorientaron para sufragar gastos derivados de la pandemia y/o cubrir los faltes en funcionamiento dada la caída de las rentas propias.

El monto de las contingencias sigue siendo elevado, por lo que se requiere la revisión del cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en contra y estimando una variación más real, que permita, entre otras, fondear técnicamente los fondos de contingencias creados para tal fin, los que se vienen administrando a través del proceso de saneamiento fiscal que adelanta el Departamento. Otro riesgo está asociado a la situación financiera del sector descentralizado, y particularmente de las Empresas Sociales del Estado y la Industria Licorera del Valle.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**2.376.428**
INGRESOS CORRIENTES	**2.047.936**
Tributarios	1.032.314
No Tributarios	164.694
Transferencias	850.929
GASTOS (sin financiación)	**2.245.468**
GASTOS CORRIENTES	**1.800.379**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	380.062
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	27.428
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.380.361
Intereses y Comisiones de la Deuda	12.528
BALANCE CORRIENTE	**247.557**
INGRESOS DE CAPITAL	**328.491**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**445.088**
BALANCE DE CAPITAL	**-116.597**
BALANCE TOTAL	**130.960**
FINANCIACIÓN	**378.008**
Endeudamiento Neto	**32.720**
Desembolsos	39.054
Amortizaciones	6.333
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	345.288
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	2.760.769
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	2.251.801
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**508.968**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	88.695
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	78.334
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**10.361**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Departamento del Vaupés se encuentra localizado al suroriente del país en la región de los Llanos; fue erigido departamento desde 1991; está compuesto por tres municipios: Mitú, Carurú y Taraira, y tres corregimientos departamentales: Pacoa, Papunahua y Yavaraté.

Según el DANE, durante el 2020 el Departamento de Vaupés tiene una población de 44.712 habitantes en su extensión territorial de 54.135 km2 y es de los departamentos con mayor población en el rango comprendido entre los 0 y 14 años de edad, siendo a su vez también uno de los Departamentos con menor cantidad de adultos mayores (estos representan no más del 6% del total de su población). Además, hace parte el grupo de departamentos con mayor cantidad de familias con más de 4 integrantes; es decir, Vaupés es uno de los Departamentos con uno de los más altos índices porcentuales de tasa bruta de natalidad.

De acuerdo con el DANE, para el 2019 el crecimiento preliminar del PIB Departamental tuvo una variación positiva del 3,5%. El comportamiento en Vaupés se atribuyó principalmente a las actividades de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca que en conjunto creció 25,7%. La información estadística sobre inflación, desempleo, desigualdad, y pobreza monetaria no se encuentra disponible dentro de las bases de datos del DANE.

Al cierre del 2019, el departamento presentó déficit fiscal de $23.292 millones, al incluir los recursos del balance disponibles de vigencias anteriores, cerró con un superávit presupuestal de $18.452 millones. La dinámica negativa de los ingresos totales sin SGR durante el 2019, se explica principalmente por menores recursos de capital, y recursos propios. Al mismo tiempo los gastos totales presentaron un comportamiento creciente, generado esencialmente por el aumento de la inversión, impulsado por el ciclo político. Cumplió con los indicadores de racionalización del gasto de funcionamiento, excepto los límites de gastos de contraloría.

Dentro del marco del decreto 028 de 2008, el estado en que se encuentra la medida correctiva de suspensión de giros de los recursos de Calidad Matricula Oficial de la participación de educación del Sistema General de Participaciones de las áreas no municipalizadas del departamento, medida que se adoptó en 2016, al incumplir la administración departamental el Plan de Desempeño en el sector educación y en el sector salud. En 2018, a través de la Resolución 5066, se efectuó el levantamiento parcial de la Medida Correctiva de Suspensión de Giros de los recursos de Calidad Matricula Oficial de la participación de Educación del SGP de las áreas no municipalizadas. El levantamiento parcial se hará en un porcentaje equivalente al 78% de los recursos retenidos y el saldo del 22% y los giros subsiguientes, continúan suspendidos hasta tanto el Departamento evidencie el cumplimiento de las actividades pendientes.

Con respecto a los reportes de información, el departamento tiene un gran reto al igual que la vigencia anterior, y es el de continuar con la gestión de homologación de su ejecución presupuestal de ingresos y gastos con base en la estructura del FUT, con el fin de mejorar la armonización de su proceso presupuestal de una manera integrada con contabilidad y tesorería.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Según la información suministrada por la Secretaria de hacienda de la Gobernación de Vaupés, la estructura organizativa del departamento está compuesta por el despacho del gobernador y sus asesores de control interno administrativo y disciplinario, más un total de ocho secretarias de apoyo (planeación, salud, educación, gobierno, infraestructura, hacienda, jurídica y la secretaria de Agricultura, Medio Ambiente, Vivienda, Minería y Desarrollo Turístico)

A cierre de 2020, la planta de personal del departamento contó con 283 funcionarios entre la planta estructural y global distribuidos por niveles de la siguiente manera: 10 del nivel directivo, 2 asesor,43 profesionales, 28 técnicos y 200 asistenciales.

Adicionalmente, la planta de personal docente cuenta con 346 docentes y directivo docente con 27, para un total de 373 personas;, con un costo de total de la planta docente por $15.419 millones.

El departamento cuenta con dos entidades descentralizadas (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN IDDER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En la vigencia 2020, el Departamento recaudó ingresos por $153.408 millones e incorporó $30.331 millones de recursos del balance, para una ejecución del presupuesto de rentas e ingresos de capital por $153.408 millones, que representó el 102% del valor final presupuestado y fue 2% superior a la de 2019 en términos reales, especialmente por los mayores recursos propios y transferencias.

El recaudo por transferencias aumentó en términos reales especialmente por las mayores transferencias del SGP Educación, y salud, los cuales continuaron siendo las fuentes de financiación más representativa del SGP. Al mismo tiempo, el recaudo propio aumentó como consecuencia principal de los mayores recursos recibidos por estampillas, y otros impuestos; en contraste, los ingresos de capital decrecieron por menores recursos del balance, y los provenientes del desahorro Fonpet (Tabla 2).

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	8.162	11.918	44%	5%	8%
Transferencias	87.298	105.482	19%	59%	69%
Ingresos de capital	52.966	36.008	-33%	36%	23%
Recursos del Balance	41.745	30.331	-28%	28%	20%
Otros[1]	11.221	5.677	-50%	8%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	**148.426**	**153.408**	**2%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020, los ingresos tributarios mostraron un aumento del 48%, principalmente por el aumento de Estampillas, como consecuencia de mayores recaudos de estampillas Prodesarrollo departamental, Pro Cultura, y Pro Universidad; al mismo tiempo se generó considerable aumento de otros tributarios, inducidos principalmente por el mayor recaudo de la contribución sobre contratos de obras públicas.

Por el contrario, los ingresos por concepto de impuestos al consumo, y registro y anotación presentaron dinámicas negativas, los cuales fueron compensados con el aumento demás ingresos tributarios.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	3.382	2.768	-19%	44%	24%
Cerveza	2.093	1.878	-12%	27%	16%
Licores	656	500	-25%	9%	4%
Cigarrillos y tabaco	633	389	-40%	8%	3%
Registro y anotación	32	26	-20%	0%	0%
Estampillas	3.383	5.555	62%	44%	48%
Sobretasa a la gasolina	138	145	4%	2%	1%
Otros impuestos	777	3.106	293%	10%	27%
TOTAL	**7.712**	**11.600**	**48%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, se evidencia mejoría en el recaudo propio, dado que su comportamiento estuvo por encima de la inflación causada en el 2020. Se destaca la alta dependencia que siguen teniendo las transferencias en el total de los recursos administrados por el departamento, lo cual sumado al hecho de que el 20% de las fuentes anuales proviniera de recursos de vigencias anteriores, hacen persistentes los retos que en materia de ejecución presupuestal sigue teniendo la Administración Departamental.

2. Gastos

En 2020 el departamento comprometió gastos de la vigencia por $94.890 millones esto es, 28% inferior a lo registrado en 2019 y equivalente al 63% del monto presupuestado (Tabla 4). El 83% del total de los compromisos correspondió a inversión con recursos diferentes al SGR, y el 17% a funcionamiento; la caída de gastos de inversión (33%) es reflejado a través de los gastos operativos y formación bruta de capital de inversión en el sector educación.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	15.322	16.387	5%	12%	17%
Inversión	114.651	78.503	-33%	88%	83%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**129.973**	**94.890**	**-28%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento en 2020 presentaron una dinámica creciente, producto de mayores gastos de personal, los cuales obedecen al incremento en compromisos de aportes de cesantías; por otra parte, las trasferencias aumentaron ante mayores transferencias al FONPET, y de sentencias y conciliaciones; al mismo tiempo, los gastos generales cayeron levemente debido a la disminución en la adquisición de materiales y suministros, seguro de viáticos, y gastos de transporte, entre otros.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	7.356	8.834	18%	52%	54%
Gastos generales	1.253	1.250	-2%	9%	8%
Transferencias	5.666	6.168	7%	40%	38%
TOTAL	**14.275**	**16.252**	**12%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión sumaron $78.503 millones, presentando una caída del 33% real frente al 2019. Este descenso se debe principalmente a la caída de la inversión en los sectores de salud, educación, agua potable y el agregado de otros sectores, los cuales se vieron afectados por la coyuntura en la que se encontraba el departamento durante el primer semestre, relacionada con la programación y elaboración del Plan de Desarrollo y del Plan Operativo Anual de Inversiones; y sumado a ello, la crisis de la pandemia que afectó directamente la actividad económica, y por ende la ejecución normal de los proyectos de inversión.

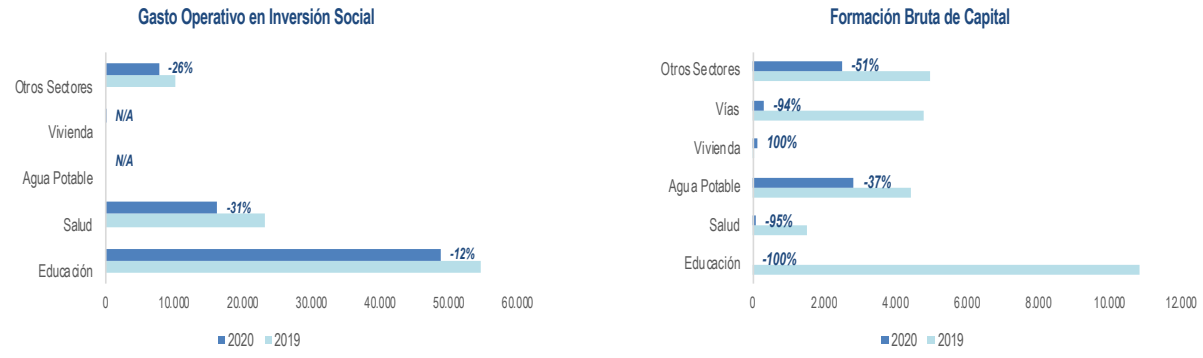
Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	65.422	48.737	-27%	57%	62%
Salud	24.789	16.283	-35%	22%	21%
Agua Potable	4.417	2.836	-37%	4%	4%
Vivienda	59	137	128%	0%	0%
Vías	4.770	307	-94%	4%	0%
Otros Sectores	15.194	10.202	-34%	13%	13%
TOTAL	**114.651**	**78.503**	**-33%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos operativos de inversión en el sector social educación disminuyeron 19%, principalmente por el descenso de servicio personal de necesidades educativas; y con relación a la dinámica negativa de la formación bruta de capital en educación, se originó por menores inversiones asociadas a la construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

El departamento no presentó desembolsos de crédito, y no reportó saldo de deuda pública al cierre del 2020.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 con recursos diferentes a SGR resultaron mayores a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes en $28.187 millones, que definen el superávit fiscal de la vigencia. Teniendo en cuenta que el departamento adicionó recursos del balance por $30.331 millones; el cierre presupuestal de 2020 fue superavitario en $58.518 millones.

La incorporación de superávit de vigencias anteriores, compuesto en especial por recursos de forzosa inversión (con destinación específica), persiste para la presente vigencia siendo el factor determinante de estos resultados. En otras palabras, esta situación evidencia que el departamento continúa presentando dificultades para ejecutar los recursos disponibles en la vigencia fiscal.

Tabla 7
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-7.921	28.343
Resultado balance de capital	-15.371	-156
Déficit o superávit fiscal	**-23.292**	**28.187**
Financiamiento	**41.745**	**30.331**
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	41.745	30.331
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**18.452**	**58.518**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

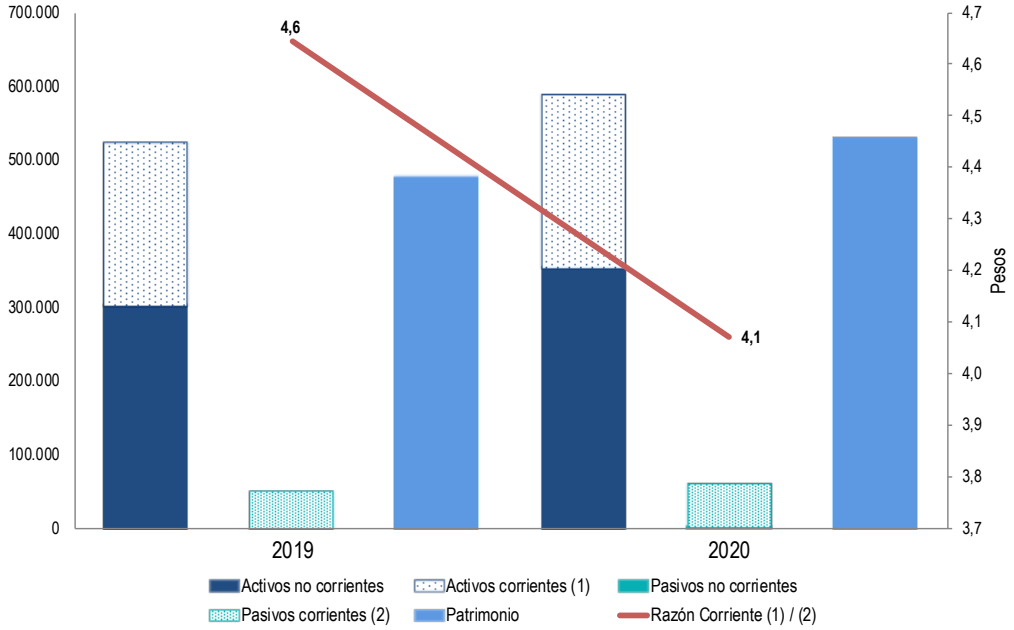
La información financiera del Departamento, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de $586.159 millones, los cuales se aumentaron en un 10% con relación a la vigencia anterior. El 28% por propiedad, planta y equipo, 22% estuvo representado por cuentas por pagar; 17% por efectivo, 8% por bienes de uso público e históricos y culturales, 1% para inventarios, 1% para inversiones e instrumentos derivados, y 24% para otros activos

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 4% y se ubicaron en $234.155 millones, equivalentes al 40% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $58.530 millones, y crecieron 21% real. El 67% estuvo representado por beneficios a empleados, 26% por cuentas por pagar, 2% por provisiones, y 5% por otros pasivos. En su comportamiento se destacaron el aumento cuentas por pagar.

El 98% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual se incrementó 19%, debido principalmente a mayores reconocimientos del cálculo actuarial de pensiones actuales, y demás beneficios posempleo- pensiones.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que existían para 2020 $4,1 de activos por cada peso de pasivo. Aunque bajó 0,5 puntos respecto a 2019, el Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año ($57.501 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes ($234.155 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[1] se estimó en $14.691 millones, el cual se concentró principalmente en administración y prestación de servicios de salud.

En resumen, al cierre de 2020el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, aumentó un 9%, debido a que el activo sigue representando mayor proporción frente al total de pasivos. No obstante, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de la categoría del cierre fiscal de 2020, con SGR, evidencia saldos en caja y bancos por $98.383 millones; en tanto que las exigibilidades y reservas reportadas con cargo a recursos diferentes del SGR sumaron $21.897 millones, con lo cual la diferencia del total de disponibilidades y el total de exigibilidades generó un superávit neto de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $76.486 millones.

La mayoría de las exigibilidades corresponden a Recursos con destinación específica, compuesto principalmente por: i) Recursos SGP-Educación (25%), recursos SGP-Salud (45%), SGP Agua Potable (5%), SGP Asignaciones Especiales (10%); y ii) Otros recursos de destinación específica diferentes al SGP que equivalen al 16% del total, destinados principalmente a Otros sectores de inversión.

[1] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

El análisis detallado de las fuentes y usos evidencia que el departamento generó superávits de tesorería en las fuentes del SGP (Educación, salud, asignaciones especiales y Agua potable y saneamiento básico) y recursos de libre destinación, y otros recursos de destinación específica diferente a SGP.

Tabla 8
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**19.312**	**4.523**	**14.789**
De destinación específica	**79.070**	**17.373**	**61.697**
SGP	53.192	14.680	38.512
SGP Educación	16.913	4.290	12.623
SGP Salud	31.502	7.752	23.750
SGP Agua potable	2.238	854	1.383
SGP Asignaciones especiales	2.540	1.785	756
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	25.878	2.693	23.185
TOTAL	**98.383**	**21.897**	**76.486**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías[2], a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos: i) En los ingresos corrientes de ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo[3] y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR), ii) Cero valor de crédito nuevo en 2021[4].

Por lo anterior, para la vigencia 20120 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo / ingresos corrientes = 0%, es decir que el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento, dado que al cierre del 2020 el departamento no presenta saldo de deuda.

Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad para 2021: intereses / ahorro operacional = 0%, saldo / ingresos corrientes = 41%). En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica.

[2] Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

[3] Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto, no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

[4] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

Tabla 9
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	55.352	35.426
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	55.352	35.426
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	17.286	16.865
3. Gastos recurrentes		4.385
4. Ahorro operacional (1-2-3)	38.066	14.176
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	14.691
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		14.691
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	41%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el departamento se ubicó en categoría cuarta; por lo tanto, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD-. De acuerdo con la información presupuestal reportada en el FUT, durante la vigencia 2020 la relación fue de 43%, veinte y siete puntos porcentuales por debajo del límite establecido. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia 2020 con respecto al 2019, se evidencia un aumento de 29% real, mientras que los gastos de funcionamiento aumentaron 18%.

Tabla 10
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	19.764	25.941	29%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	9.259	11.081	18%
3. Relación GF/ICLD	47%	43%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-23%**	**-27%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El gasto de funcionamiento de la asamblea y contraloría departamental se ubicó dentro del límite establecido por la Ley 617/ 2000[5] (Tablas 11 y 12).

Tabla 11
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	898	828
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	760	995
3. Diferencia	**138**	**-167**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 12
GASTOS DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.638**	**2.739**
Remuneración diputados	1.309	1.357
Gastos diferentes a la remuneración	307	324
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	1.022	1.058
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**-2**	**-33**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**-21**	**-24**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al Fonpet

La ejecución presupuestal del departamento indica que se apropiaron recursos en 2020 para aportes al Fonpet, el valor de $988 millones. No obstante, es de precisar que la entidad no debe realizar aportes al FONPET, dado que ha cumplido con la provisión del 125% del pasivo pensional.

[5] Es preciso aclarar que la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoria General de la Nación en el caso de las Contralorías y a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.

Tabla 13
TRANSFERENCIAS AL FONPET

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	0	988
2. Límite establecido por la Ley (2.1+2.2+2.3-2.4-2.5) 1/	2.200	0
2.1. 10% de ICLD	2.193	0
2.2. 20% de registro	6	0
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
2.4. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 461 del 22 de Marzo 2020	0	0
2.5. Disminución aportes por aplicación Art. 1° Decreto 678 de 2020	0	0
3. Diferencia	**-2.200**	**988**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

El departamento en 2020 reflejó dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones en (45%), ingresos de capital, esencialmente los provenientes de recursos del balance (23%), otras transferencias (24%), e ingresos propios (8%); situación que refleja y baja autonomía fiscal para inversión con recursos propios.

En la actualidad el gran reto del departamento es: i) continuar con la gestión de homologación de su ejecución presupuestal de ingresos y gastos con base a la estructura del CCPET, así como de armonizar su proceso presupuestal de manera integrada con su contabilidad y tesorería, para así mismo mejorar el reporte de información en términos de oportunidad, calidad y consistencia; ii) garantizar la prestación del servicio del sector educativo conforme a la normatividad vigente, dado que se realizó solo el levantamiento parcial del 78% de la totalidad de los recursos retenidos por la medida correctiva, Suspensión de Giros de los recursos de Calidad Matricula Oficial de la participación de Educación del SGP.

Producto de la crisis de pandemia del COVID19, las medidas que el departamento implementó con el objetivo de conjurar la crisis proveniente del Covid-19 a la luz del Decreto 461 de 2020, se concentraron en traslados presupuestales para atender a la población vulnerable.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En 2020 obligó 57% ($10.955 millones) de las reservas presupuestales constituidas de 2019 ($19.217 millones). El rezago presupuestal osciló de manera notable, por lo cual se debieron cancelar reservas por $8.156 millones.

Tabla 14
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	9.007	19.217
(-) Ejecutadas por funcionamiento	64	107
(-) Ejecutadas por inversión	4.694	10.955
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**4.248**	**8.156**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera del Sector Descentralizado

A partir del cierre de 2019, para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

El sector descentralizado en su conjunto obtuvo ingresos distintos al SGR en 2020 equivalentes al 19% de los ingresos del departamento, magnitud que revela la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial.

El sector descentralizado contabilizó un superávit de $429 millones, mejorando la tendencia que arrastraba desde el 2018.

Tabla 15
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO	83	-280	-92	16%
SUB TOTAL EMPRESAS	**83**	**-280**	**-92**	**16%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN IDDER	-813	-1.397	521	3%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-813**	**-1.397**	**521**	**3%**
TOTAL GENERAL	**-730**	**-1.677**	**429**	**19%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Por otra parte, se observó que en 2020 el 22% de los ingresos totales de las EDS provino de transferencias. Las entidades con mayor dependencia fiscal fue el Instituto Departamental del Deporte y la Recreación- IDDER con el 33%, mientras la ESE Hospital San Antonio presenta refleja dependencia fiscal del 20%

En relación con el endeudamiento público, ninguna de las EDS departamentales registró saldo de deuda pública al cierre de 2020, y ninguna de ellas contaba con calificación de riesgo crediticio vigente.

Tabla 16
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO	20,1%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**20,1%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN IDDER	32,6%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**32,6%**	
TOTAL GENERAL	**22,0%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de clasificadoras de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La tabla 17 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes reportados.

Del análisis de los indicadores de la tabla 16 se destaca lo siguiente para la vigencia del 2020: a) aumento considerable de Liquidez del Instituto departamental del Deporte y la Recreación IDDER[6], b) una alta exposición al riesgo financiero por pasivos contingentes y baja rentabilidad (EBITDA) de la E.S.E Hospital San Antonio y c) el IDDER presenta un margen de rentabilidad (EBITDA) alto..

Tabla 17
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO	1,1	0,1	1.800	-4%	-27%
SUB TOTAL EMPRESAS			**1.800**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN IDDER	6,3	0,1	0	71%	78%
TOTAL GENERAL			**1.800**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

2.1. Programas de saneamiento fiscal y financieros de hospitales públicos

La ESE Hospital San Antonio del municipio de Mitú, es una empresa del orden departamental, del nivel 2 de atención, de conformidad con la red viabilizada. Según el Ministerio de Salud y Protección Social, la categorización para la ESE fue "SIN RIESGO" (Según Resolución N°1342 de 2019). Lo cual refleja los resultados positivos de la ESE por haber implementado el programa de saneamiento fiscal y financiero – PSFF, que fue viabilizado[7] por la Dirección de Apoyo Fiscal desde el año 2013 hasta el 29 de mayo de 2015.

3. Pasivos Contingentes[8]

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica, el departamento registró un total de 68 procesos en contra, con pretensiones por $27.463 millones, cifra inferior a la cuantía reportada en 2019, comportamiento explicado principalmente por la disminución significativa de contingencias, correspondiente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Tabla 18
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción Popular	3	3	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	61	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	1	1	0	290	0%	1%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	28	31	38.810	18.227	85%	66%
Acción Contractual	7	8	2.056	2.408	5%	9%
Acción de Reparación Directa	12	14	3.694	4.709	8%	17%
Ejecutivo Contractual	5	6	624	608	1%	2%
Ordinario Laboral	1	1	16	15	0%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	8	0	287	0	1%	0%
Otros	0	4	0	1.206	0%	4%
TOTAL	**126**	**68**	**45.487**	**27.463**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

[6] Situación que se explica por la continuidad por presentar efectivo en mayor proporción que los pasivos de corto plazo, con el fin de respaldar su deuda de corto plazo.
[7] La ESE fue categorizado en riesgo medio inicialmente con la Resolución N°1877 de 2013, siendo ratificado este riesgo con la Resolución 2090 de 2014, en riesgo bajo por la resolución Nª2184 de mayo de 2016.
[8] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales que cursan en contra de la entidad territorial.

Por tipo de proceso, la mayor parte correspondió a la acción de Nulidad y restablecimiento del Derecho (46%), acción de reparación directa (21%), ejecutivo contractual (9%), acción contractual (12%), y los demás procesos aportaron el (12%).

Por monto, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho tuvieron la mayor participación con pretensiones valoradas en $18.227 millones (66% del total), seguidas por acciones de reparación directa por $4.709 millones (17%).

Lo anterior refleja que el número de procesos en curso disminuyó de 126 a 68 entre las vigencias 2019 y 2020, presenta un descenso del 40% en la cuantía de las pretensiones, y un 18% de los ingresos de la administración departamental. De esta manera los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial continúan constituyendo un riesgo financiero para la salud de las finanzas departamentales; por lo tanto, la Administración departamental debe seguir monitoreando el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que pudieron configurarse como pasivos exigibles.

4. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028 de 2008)

4.1 Educación

En el marco del Decreto 028 de 2008, el departamento continúa en medida correctiva de suspensión de giros de los recursos de Calidad Matrícula Oficial de la participación de educación del Sistema General de Participaciones de las áreas no Municipalizadas del departamento, medida que se adoptó en mayo de 2016, debido al incumplimiento del Plan de Desempeño[9] en el sector educación.

De lo anterior, a partir de la expedición de la Resolución 5066 del 20 de diciembre del 2018, se efectuó el levantamiento parcial de la Medida Correctiva. El levantamiento parcial se realizó en un porcentaje equivalente al 78% de los recursos retenidos y el saldo del 22% y los giros subsiguientes, continúan suspendidos hasta tanto el Departamento evidencie el cumplimiento de dos actividades pendientes, establecidas en el artículo 3° de la Resolución No. 1297 del 06 de mayo de 2016, y son las siguientes: i) Presentar informes de supervisión de los contratos suscritos en 2018 y lo corrido del 2019. Para ello, se recomienda fortalecer el proceso y dar cumplimiento a los lineamientos de la Directiva Ministerial No. 9 de 2008 y al Decreto 1075 de 2015, y ii) Presentar documentos y/o soportes relacionados con la entrega de la dotación del personal.

4.2 Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 reportó para el Departamento de Vaupés riesgo alto en el componente sectorial de Salud Pública. No obstante, en atención a la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional durante la vigencia 2020 la entidad no fue objeto de seguimiento y el avance de la gestión estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Vaupés no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 con recursos diferentes a SGR resultaron mayores a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes, generando de esta manera un superávit fiscal al cierre de la vigencia de $28.187 millones. Así mismo, al incorporarse a su presupuesto recursos correspondientes al balance de vigencias anteriores, se impulsó la generación de un superávit presupuestal de $58.518 millones.

[9] Fue adoptado a través del Decreto N°446 del 07 de octubre de 2014, y aprobado mediante la Resolución N°3892 del 28 de octubre de 2014.

- ✓ Al culminar 2020, el departamento contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por $76.486 millones, lo cual correspondió a recursos del SGP de las fuentes del SGP principalmente de las participaciones de Salud, y otros recursos de destinación específica diferentes a SGP.

- ✓ El departamento reflejó baja autonomía para invertir con sus recursos propios, dado que alta dependencia de las transferencias, del superávit fiscal de vigencias anteriores; por lo cual, se recomienda que el departamento fortalezca sus herramientas y mecanismos de generación de recursos propios, implementando medidas de fortalecimiento tributario y medidas de fiscalización.

- ✓ La totalidad de los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 18% del total de ingresos de la vigencia 2020, por lo cual se recomienda al departamento, que debe estar pendiente de la trascendencia de las demandas en contra, y así evitar posibles afectaciones futuras en su desempeño fiscal.

- ✓ A 31 de diciembre de 2020 el departamento en su instancia autónoma de endeudamiento, contabilizó superávit primario. Cerrando la vigencia sin deuda pública.

- ✓ Se continua con la medida correctiva de suspensión de giros de la asignación para Calidad Matrícula Oficial de la participación de Educación del Sistema General de Participaciones, ya que se realizó un levantamiento parcial de solo un porcentaje de la totalidad de los recursos retenidos. Por consiguiente, para el levantamiento total de la medida correctiva, se espera por parte de la entidad tener cuenta lo establecido en la Resolución 5066 del 20 de diciembre del 2018.

- ✓ El sector descentralizado, que corresponde a la ESE Hospital San Antonio y el Instituto Departamental de Deporte y Recreación- IDDER, en su conjunto registraron superávit, y mediana dependencia de las transferencias. En materia de riesgos, se evidenció ascenso considerable de la liquidez del IDDER y una alta exposición al riesgo financiero por responsabilidades contingentes de la ESE Hospital San Antonio (alerta que genera la necesidad de contemplar medidas para reforzar la defensa jurídica y minimizar contingencias que puedan llegar a representar un impacto significativo en las finanzas de la entidad)

- ✓ Se reitera a la administración continuar con la revisión integral y sistemática de cada uno de los procesos y procedimientos financieros, para depurar, actualizar y consolidar la información presupuestal, de tesorería y de contabilidad, a través de comités trimestrales, conformados por el área de presupuesto, contabilidad y tesorería.

- ✓ Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DEPARTAMENTO DEL VAUPÉS

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**123.076**
INGRESOS CORRIENTES	**117.400**
Tributarios	11.600
No Tributarios	318
Transferencias	105.482
GASTOS (sin financiación)	**94.890**
GASTOS CORRIENTES	**89.057**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	16.252
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	135
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	72.670
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**28.343**
INGRESOS DE CAPITAL	**5.677**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**5.833**
BALANCE DE CAPITAL	**-156**
BALANCE TOTAL	**28.187**
FINANCIACIÓN	**30.331**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	30.331
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	153.408
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	94.890
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**58.518**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	19.217
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	11.061
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**8.156**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Vichada está ubicado en las regiones de la Amazonia y la Orinoquia. Hace parte de la región Llanos[1]. Su territorio pertenece a las llanuras orientales de la Orinoquia y se extiende desde el piedemonte de la Cordillera Oriental hasta Venezuela. Adicionalmente, la vertiente del Orinoco confluye en su territorio, lo que le otorga una gran fortaleza hidrográfica.

Para el año 2019 el DANE proyectó su población en 110.599 habitantes (0,2% del total nacional), de los cuales el 55,5% reside en las zonas rurales y el 42,1% es población étnica. Tiene una superficie de 100.242 kms2, siendo unos de los más extensos del país y una densidad poblacional de 1,08 Hab. / Km2. La población entre 15 y 59 años, representa el 56% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1,2 personas económicamente activas por cada persona inactiva[2]. El departamento cuenta con una población étnica de 17.663 indígenas y 1.114 afros. Existen 32 resguardos con una población de 33.838 indígenas.
El PIB departamental ascendió a $635 miles de millones de pesos. El sector principal de la actividad económica son las actividades de administración pública y defensa con el 35,0%, agricultura, ganadería, caza y silvicultura con el 32,6% y el comercio con el 10,2%.

La inflación local es elevada en comparación con el promedio nacional, puesto que los bienes son traídos del centro del país a través de vías con problemas de infraestructura, lo que dificulta el dinamismo económico[3].

Está catalogado como uno de los departamentos con índice de necesidades básicas insatisfechas más alto en Colombia, con una población étnica indígena cercana al 80% y más del 90% del total poblacional en régimen subsidiado.

Según el Índice Departamental de Competitividad 2018 (IDC), el departamento está en la última posición (32), con un puntaje de 2,4 sobre 10[4]. Cuenta con un potencial turístico, gracias a su riqueza natural y biodiversa. Algunas actividades que resultan atractivas para los turistas son el avistamiento de toninas (delfines que habitan en agua dulce) y la pesca deportiva.

De acuerdo con el DNP las coberturas de educación media, acueducto y vacunación departamentales son inferiores al promedio nacional. La cobertura neta en educación media fue 14,9%[5] y en educación superior fue 9,8%. En materia de cobertura de energía y acceso a internet, las coberturas en 2017 fueron 34,9% y 1.3% respectivamente y la cobertura en acueducto fue 42.4% y en alcantarillado de 3,5%. El 94,7% se encuentra en el régimen subsidiado. Los afiliados en el régimen contributivo ascendieron a 6.841, en el régimen subsidiado de 68.658 y en los regímenes especiales de 1.450.

Las finanzas del departamento de Vichada en 2019 se caracterizaron por el aumento en los ingresos tributarios principalmente por mayores recaudos de las estampillas, los impuestos al consumo y las transferencias, que compensaron los menores recursos de capital, específicamente, el desahorro FONPET y los ingresos de cofinanciación. La estructura del gasto del departamento mantuvo las características de las últimas vigencias al estar focalizada en la inversión (85%) del total sin SGR y soportada en los recursos del SGP, otras transferencias de la Nación y recursos del balance. Por otra parte, los gastos de funcionamiento se incrementaron producto de las mayores transferencias en pagos de pasivos pensionales, y otras transferencias.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central y la Contraloría. En tanto que el de la Asamblea superó en el componente de gastos diferentes a la remuneración

[1] Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP, disponible en el Portal Territdata del Departamento Nacional de Planeación (DNP)
[2] Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el departamento la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.
[3] Fitch Rating. Calificación de riesgo. Octubre de 2018.
[4] Vichada. Ruta del Desarrollo Sostenible. FINDETER; Federación Nacional de Departamentos (FND). Noviembre de 2019. Página 9.
[5] Este indicador mide el número de niños efectivamente matriculados respecto al número de niños en edad escolar para los grados sexto a 11.

de los diputados, el límite establecido en el artículo 8 de la Ley 617 de 2000. A 31 de diciembre de 2019 el departamento se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Al cierre de 2020 la estructura administrativa se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador, la Oficina Jurídica y las Secretarías de Gobierno y Administración, Hacienda, Planeación y Desarrollo Territorial, Educación y Cultura, Salud y Asuntos Indígenas.

La planta del personal del departamento en el sector central ascendía a 257 cargos, de los cuales el 13% estaba ubicado en el despacho y otras secretarias de la Gobernación[6]; 10% en el sector salud, 69% en el sector educación y 8% en los organismos de control. En cuanto al tipo de vinculación de los funcionarios del sector central, el 89% contaba con derechos de carrera administrativa, el 6% estaba nombrado en provisionalidad y el 5% en cargos de libre nombramiento y remoción.

La distribución de los cargos del sector central muestra el 25% de profesionalización de la planta, nivel que incluye los cargos directivo, profesional y asesor, frente al 75% de cargos del nivel asistencial y técnico; lo cual evidencia un bajo porcentaje de cargos con funciones de dirección, coordinación y ejecución, competencias relacionadas con los niveles profesionales.

El costo de los cargos correspondientes a la planta de personal que atiende a las entidades educativas sumaba $20.323 millones, distribuidos en 635 docentes y 42 directivos docentes. Considerando en forma aislada los datos del sector educación, toda la planta era de profesionales.

En relación con las Órdenes de Prestación de Servicios suscritas por el departamento y reportadas a la CGR por la Entidad Territorial, el valor de las mismas ascendió a $10.814 millones, financiados, 97% en proyectos de inversión y 3% funcionamiento.

A diciembre de 2020 tenía a su cargo 141 pensionados por vejez, sustitución y jubilación.

Por su parte, el sector descentralizado se encontraba conformado por 4 entidades como se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. SOCIEDAD AGUAS DEL VICHADA S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS – PUERTO CARREÑO	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE VICHADA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

La E.S.P. Sociedad Aguas del Vichada S.A. se encuentra en estado: Inactivo; subestado: Liquidación, de conformidad con la Resolución 209 del 21 de junio de 2019, expedida por la Contaduría General de la Nación (CGN).

[6] Incluye cargos del despacho del Gobernador y todas las secretarias diferentes a educación y salud.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL[7]

1. Ingresos

Al cierre de 2020 el departamento contabilizó ingresos diferentes al SGR por $153.736 millones, de los cuales 87% provino de recaudos efectivos de la vigencia y 13% correspondió a disponibilidades de años anteriores (recursos del balance). Con respecto a 2019, los ingresos presentaron un decrecimiento del 9% real (Tabla 2).

El 70% de los ingresos fueron transferencias, el 22% de recursos de capital (de estos, 58% de recursos del balance y 42% otros) y el 8% recaudo propio (tributarios y no tributarios) (Tabla 2).

La caída más representativa se dio en los conceptos de ingresos tributarios y no tributarios, que descendieron 41%; los recursos del balance disminuyeron 27% y las transferencias 3%. Estos descensos se explican por la difícil situación económica de la región por causa del covid-19.

Por otra parte, los recursos del balance (superávit fiscal y cancelación de reservas) representaron el 13% del total de ingresos en 2020, reflejando reducción con respecto a 2019. (Tabla 2).

Tabla 2
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	21.184	12.718	-41%	13%	8%
Transferencias	109.558	107.646	-3%	66%	70%
Ingresos de capital	34.902	33.372	-6%	21%	22%
Recursos del Balance	26.337	19.418	-27%	16%	13%
Otros[1]	8.565	13.954	60%	5%	9%
RECAUDOS DEL AÑO	**165.644**	**153.736**	**-9%**	**100%**	**100%**

[1] Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos bienales 2019-2020 del Sistema General de Regalías sumaron $114.311 millones (Tabla 3).

[7] Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Departamento del Vichada en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2020, las cuales fueron complementadas con información presupuestal y datos adicionales (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica) y la Oficina Jurídica del Departamento (procesos judiciales en contra del Departamento) suministrada por la Secretaria de Hacienda del Departamento. También se tiene en cuenta los reportes contables realizados a la Contaduría General de la Nación (CGN); y los reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizas.
Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

Tabla 3

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Ingresos Corrientes	114.311	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	942	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	0	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	19.766	17%
Fondo de Desarrollo Regional	33.536	29%
Recursos para la Paz	5.752	5%
Fondo de Compensación Regional	54.316	48%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	**114.311**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El recaudo tributario disminuyó 42% real frente a 2018. La mayor caída la presentó Vehículos automotores (66%), le siguieron Estampillas (58%), Registro y anotación (27%) y Licores (21%). El comportamiento de Estampillas se debe a menor contratación y el de Licores se debe a cierres de bares y restaurantes por las medidas de aislamiento social asociadas a la pandemia del covid 19.

Estas fuertes caídas en los ingresos de algunos tributos no se vieron compensadas por tributos de mejor comportamiento, como Impuesto a la Cerveza que creció 54% y sobretasa a la gasolina que creció 106%. Las estampillas, por su parte, pasaron a representar el 47% del recaudo tributario del Departamento.

Estos resultados son bastante negativos para el Departamento y su afectación estuvo por encima de la estimación que realizó la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda en su modelo Covid-19 en un escenario de afectación intermedia.

Tabla 4

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	4.141	5.487	30%	20%	44%
Cerveza	2.745	4.288	54%	13%	34%
Licores	635	511	-21%	3%	4%
Cigarrillos y tabaco	762	687	-11%	4%	6%
Registro y anotación	320	237	-27%	2%	2%
Vehículos automotores	35	12	-66%	0%	0%
Estampillas	13.675	5.896	-58%	65%	47%
Sobretasa a la gasolina	239	499	106%	1%	4%
Otros impuestos	2.558	327	-87%	12%	3%
TOTAL	**20.968**	**12.457**	**-42%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

En 2020 el gasto ejecutado por el departamento con fuentes diferentes al SGR ascendió a $112.223 millones, lo que significó un descenso del 26% real frente a la vigencia anterior, reflejo de las caídas presentadas en todos los conceptos: no hubo pago de servicio de la deuda, la inversión decreció 27% y los gastos de funcionamiento 14%.

La estructura de gastos departamental gira en torno a la inversión, que representó 83% del total de gastos, seguida por el funcionamiento y el servicio de la deuda.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	21.588	18.788	-14%	14%	17%
Inversión	126.463	93.435	-27%	85%	83%
Servicio de la deuda	984	0	-100%	1%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	**149.035**	**112.223**	**-26%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento, sin incluir los sectores de educación y salud, decrecieron 14% real, dados los descensos en gastos de personal, gastos generales, transferencias y otros gastos de funcionamiento.

Los gastos de las secretarías de educación y salud financiados con cuota de administración y rentas cedidas sumaron $1.365 millones, de los cuales el 96% correspondió a gastos de personal y el restante 4% a gastos generales.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	4.435	4.446	-1%	22%	26%
Gastos generales	5.360	3.486	-36%	27%	20%
Transferencias	10.088	9.491	-7%	51%	54%
Otros gastos de funcionamiento	47	0	-100%	0%	0%
TOTAL	**19.931**	**17.423**	**-14%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los compromisos de inversión financiados con recursos distintos al SGR mostraron un decrecimiento del 27% real, influenciados por caídas de dos dígitos en la mayoría de los sectores de inversión.

Los decrecimientos más destacados fueron en los sectores de vías (98%), vivienda (94%), Otros sectores (56%) y Agua Potable (28%). El sector educación también se vio afectado por la situación fiscal del Departamento y el sector salud fue el único que aumentó (Tabla 7).

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

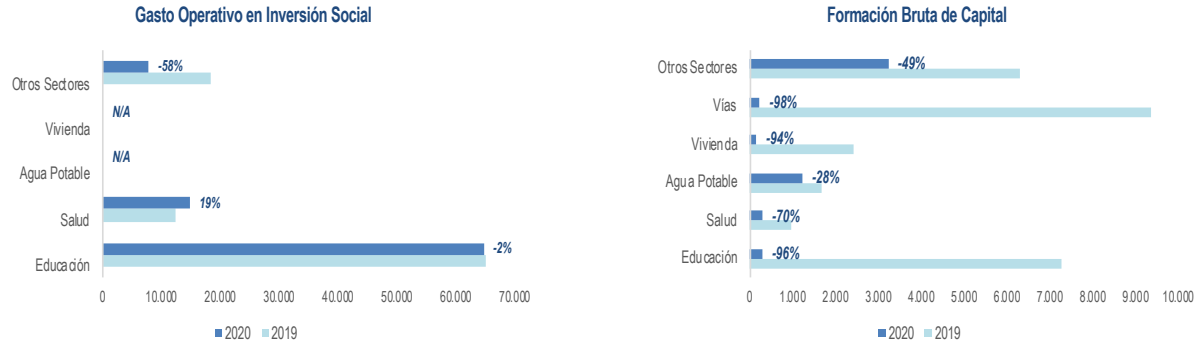
valores en millones de $

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	72.373	64.948	-12%	57%	70%
Salud	13.239	15.075	12%	10%	16%
Agua Potable	1.680	1.227	-28%	1%	1%
Vivienda	2.431	160	-94%	2%	0%
Vías	9.369	237	-98%	7%	0%
Otros Sectores	24.638	11.034	-56%	19%	12%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	2.733	754	-73%	2%	1%
TOTAL	**126.463**	**93.435**	**-27%**	**100%**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Del total de la inversión, el 76% correspondió a gastos operativos en sectores sociales y el 24% restante a formación bruta de capital (Gráfico 1).

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de $ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De manera complementaria, durante el bienio 2019 - 2020 la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por $54.527 millones[8], los cuales se focalizaron en inversión.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de $

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	54.527	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	**54.527**	**100%**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del departamento mantuvo las características de las últimas vigencias al estar focalizada en la inversión (83%) del total sin SGR y soportada en los recursos del SGP, otras transferencias de la Nación y recursos del balance. Por otra parte, los gastos de funcionamiento decrecieron por menores transferencias y menores gastos generales.

3. Deuda Pública

A cierre de 2020, el saldo de deuda de Vichada fue de $1.334 millones, correspondiente a un leasing para la compra de equipamiento médico.

En la vigencia 2020 no se registraron desembolsos de recursos del crédito, el pago de amortizaciones fue de $724 millones y no se pagaron intereses en la vigencia. .

[8] Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

La deuda fue contratada con el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A - BBVA[9] a 60 meses período de gracia de 12 meses, pagos trimestrales con tasa de interés DTF más 4.2% puntos. Las rentas comprometidas para garantizar el servicio de la deuda fueron el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajo y estampillas pro – desarrollo departamental.

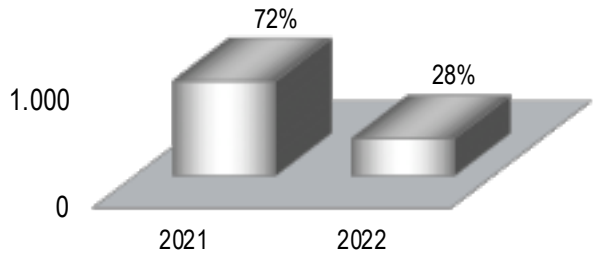
Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de $

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	2.128	1.334	100%	PESOS	DTF	4,20%
Total Deuda Interna	2.128	1.334	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	2.128	1.334	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Frente al perfil de vencimientos, los mayores pagos de capital se concentran en el periodo 2021 (72%) y 2022 (28%).

En noviembre de 2019, Fitch Ratings retiró las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del departamento del Vichada ´BBB+ (col) ¨y ¨F2 (col) ¨, respectivamente, debido a razones comerciales.

Las calificaciones de Vichada consideran sus indicadores de endeudamiento y margen operacional favorables frente a su grupo de pares. Además, la entidad presenta márgenes adecuados de liquidez, un nivel alto de cobertura del pasivo pensional, lo que le ha permitido realizar desahorros en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) para la ejecución de proyectos de inversión.

No obstante, la calificación está limitada por la vulnerabilidad del Departamento ante la crisis de la frontera con Venezuela, la participación baja de las rentas propias y el respaldo a las contingencias asociadas con sus entidades descentralizadas, lo que podría restar flexibilidad financiera a la entidad.

[9] Contrato firmado el 22 de enero de 2017.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto[10] efectuados en la vigencia 2020 fueron menores que los recaudos efectivos[11], de tal forma que se contabilizó superávit fiscal por $22.095 millones, monto que contrasta con el déficit fiscal presentado en la vigencia anterior (Tabla 8). La contracción de la inversión por causa de la crisis económica y el aumento de los ingresos de capital (desahorro FONPET, principalmente) contribuyen a explicar el resultado fiscal.

Al considerarse las partidas de financiamiento, la entidad contabilizó un superávit presupuestal por $41.513 millones al cierre de 2020, superior al exhibido en 2018 (Tabla 10).

Dada la reiterada presencia de montos significativos de Recursos del balance, se recomienda a la administración mejorar la planeación financiera y presupuestal para garantizar el cumplimiento de los principios que trata la Ley 819 de 2003 y la optimización en el uso de los recursos percibidos por el departamento.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	13.190	14.342
Resultado balance de capital	-22.195	7.753
Déficit o superávit fiscal	**-9.005**	**22.095**
Financiamiento	**25.614**	**19.418**
Endeudamiento neto	-724	0
Recursos del balance	26.337	19.418
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	**16.609**	**41.513**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Entre tanto, en el segundo año del bienio 2019 - 2020, los ingresos disponibles del SGR fueron superiores a los compromisos efectivamente realizados en $59.784 millones.

En conclusión, los elevados montos que en las últimas vigencias han presentado los recursos del balance evidencian que la gobernación debe mejorar sus procesos de programación y ejecución del presupuesto, especialmente cuando se trata de recursos de forzosa inversión (con destinación específica).

[10] Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí, los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores ejecutados en la vigencia de análisis, las amortizaciones de deuda ni los pasivos exigibles.
[11] Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, desembolsos de crédito, venta de activos y/o reducción de capital de empresas ni los recursos que amparaban pasivos exigibles.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable[12]

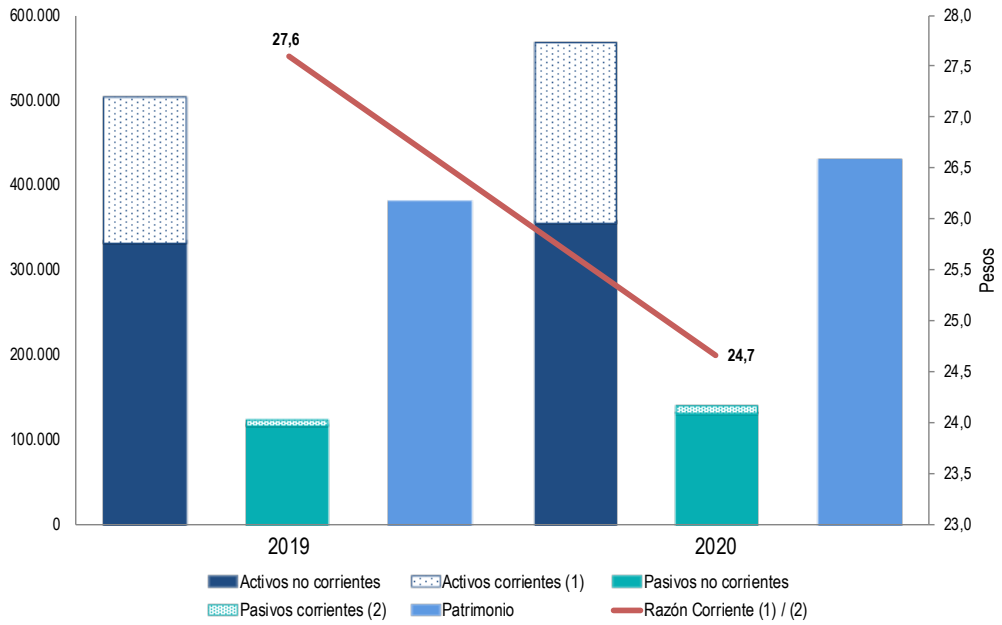
La información financiera del Departamento de Vichada, con corte a diciembre 31 de 2020 registró activos totales de $565.072 millones, 11% superiores en términos reales a los de 2019. El 34% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva financiera actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 26% cuentas por cobrar, 13% bienes de uso público e históricos y culturales y 12% propiedad, planta y equipo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 22% y presentaron un saldo de $209.466 millones equivalentes al 37% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron $138.495 millones, y crecieron 11% real. El 80% estuvo representado por beneficios a empleados, 13% por cuentas por pagar, 1% por préstamos por pagar, y 2% por provisiones y otros pasivos.

El 5% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual creció 36%, debido principalmente al pago del servicio de la deuda pública, cuentas por pagar y beneficios a los empleados a corto plazo.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 $24,7 de activos por cada peso de pasivos corrientes (la relación decreció 2,9 puntos porcentuales respecto a 2019). El Departamento no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

[12] Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)[13] se estimó en $4.844 millones, valor que disminuyó en términos reales frente al calculado en 2019. Se concentró en su totalidad en cuotas partes de pensiones.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Departamento, desde la perspectiva contable, sufrió cambios significativos, llevó a que el patrimonio del Departamento de Vichada a 31 de diciembre de 2020 tuviera un incremento de $47.666 millones. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Departamento. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar la vigencia 2020 Vichada contaba con disponibilidades por $54.202 millones[14] (Tabla 11), 100% en caja y bancos[15].

El 16% de las disponibilidades correspondía a recursos de libre destinación y 84% de destinación específica, destacándose recursos distintos al SGP de inversión e ingresos del SGP de educación.

Por otra parte, las exigibilidades ascendieron a $9.669 millones (Tabla 9), representadas por reservas presupuestales (94%), recursos de terceros (3%), cuentas por pagar de la vigencia (2%) y otras exigibilidades (1%).

Por fuente, con respecto al total de exigibilidades, el 27% correspondía a recursos de libre destinación y el 73% a recursos de destinación específica, los cuales recayeron principalmente sobre recursos diferentes al SGP con destinación específica para diversos sectores de inversión.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un excedente de recursos de tesorería por $44.593 millones (Tabla 11), explicado por recursos de destinación específica y en menor medida, de libre destinación.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de $

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	**8.832**	**2.619**	**6.213**
De destinación específica	**45.430**	**7.050**	**38.381**
SGP	15.548	6.643	8.905
SGP Educación	8.534	4.951	3.582
SGP Salud	7.014	1.691	5.322
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	29.883	407	29.476
TOTAL	**54.262**	**9.669**	**44.593**

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La liquidez neta generada al cierre de 2019 demuestra que, si bien la entidad contó con capacidad suficiente para cubrir la totalidad de sus obligaciones, sigue acumulando liquidez para financiar compromisos de gasto, ello explica el notable monto de recursos del balance de vigencias anteriores que la entidad incorpora anualmente en sus presupuestos.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los

[13] El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.
[14] Los datos de esta sección corresponden únicamente a la administración central del Departamento.
[15] No incluye SGR.

indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de Regalías (esquema anterior[16] y SGR[17]).

Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021[18].

Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras[19]. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 1% (Tabla 12).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 1% y 48%, respectivamente (Tabla 10). En este caso, del ingreso corriente se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingreso no recurrente) y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2019 tenía más de un año de causación[20].

Atendiendo los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, la generación de superávit primario evidencia que no existe riesgo a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento. Al cierre de 2019 el ahorro primario fue positivo y ascendió a $41.513 millones, resultado superior al observado en la vigencia anterior en $17.593 millones.

[16] Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

[17] Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la ley 1530 de 2013, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

[18] Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

[19] El artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad de endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presenta en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a diciembre 31 de 2019 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

[20] Se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones, retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas por pagar que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de $

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	47.220	40.253
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	47.220	40.253
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	17.193	16.895
3. Gastos recurrentes		5.582
4. Ahorro operacional (1-2-3)	30.027	17.776
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	457	19.137
5.1 Total saldo de la deuda	1.334	1.334
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	877	877
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		18.680
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	103	103
6.1 Total de intereses de la deuda	103	103
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	1%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	1%	48%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría cuarta del departamento, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue del 40%, 9 puntos inferior de lo registrado en la vigencia anterior, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia, respecto a los registrados en la vigencia 2019, se evidenció incremento real del 8%, mientras que los gastos decrecieron 13% real (Tabla 13).

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de $

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	27.282	29.940	8%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	13.418	11.883	-13%
3. Relación GF/ICLD	49%	40%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	**-21%**	**-30%**	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al final del año se evidencia que el monto de las transferencias para financiar el gasto de la Contraloría se ajustó a los límites legales del gasto establecido en la Ley. (Tabla 14).

La ejecución presupuestal de la Sección Asamblea registró compromisos por $2.790 millones, de los cuales, $1.377 millones correspondieron a la remuneración de los diputados, valor que cumplió con el límite dispuesto por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, medido con base en la categoría del departamento; así mismo, $359 millones correspondieron al componente de gastos diferentes a la remuneración, valor que superó en $12 millones el límite establecido en el artículo 8 de la Ley 617 de 2000, y los restantes $1.053 millones al concepto de prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social de los Diputados (Tabla 15).

Tabla 14
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	984	1.072
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.039	1.143
3. Diferencia	**-55**	**-71**

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE ASAMBLEA

valores en millones de $

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	**2.706**	**2.790**
Remuneración diputados	1.299	1.377
Gastos diferentes a la remuneración	572	359
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	834	1.053
2. Límites establecidos por la Ley 617		
Remuneración diputados (Art. 28)	1.312	1.390
Aporte adicional para gastos generales según la Ley (Art. 8)	328	348
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	964	1.022
Diferencia remuneración diputados	**-12**	**-13**
Diferencia gastos diferentes a la remuneración	**244**	**12**

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

La estructura de ingresos del departamento presenta una dependencia alta de las transferencias (70%) refuerza la falta de capacidad de ajuste de los ingresos ante un escenario económico desfavorable. A esto se suma, la caída en ingresos del Departamento del 9% principalmente por menor recaudo propio, menores transferencias y recursos del balance disminuidos.

El recaudo tributario disminuyó 42% real frente a 2019. En la mayoría de los tributos el decrecimiento fue de dos dígitos, empezando con Vehículos automotores que decrecieron 66%, Estampillas que decreció 58%, Registro y anotación 27% y Licores 21%. El comportamiento de Estampillas se debe a menor contratación y el de Licores se debe a cierres de bares y restaurantes por las medidas de aislamiento social de la pandemia del covid 19. Estos resultados son bastante negativos para el Departamento y su afectación estuvo por encima de la estimación que realizó la DAF en su modelo Covid-19 en un escenario de afectación intermedia.

En la ejecución y constitución de reservas presupuestales se observa en la incorporación de ingresos que amparan reservas que no son totalmente ejecutadas en la siguiente anualidad y que generan distorsiones sobre el presupuesto de la entidad materializadas en la acumulación de compromisos por más de una vigencia fiscal.

El sector central del Departamento ha cumplido lo establecido en la ley 617 de 2000. Las transferencias del Departamento a la contraloría también cumplieron la ley, pero no así las de la asamblea departamental.

Las entidades descentralizadas (EDS) del departamento registraron superávit a excepción de la E.S.P EMPRESA DE ENERGÍA ELÉCTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA S.A., nivel de dependencia moderado, no registran endeudamiento y cuentan con fortaleza patrimonial. No obstante, se detectó problemas de liquidez en algunas EDS, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitorear permanentemente a este tipo de entidades y, de ser posible, estimar los riesgos fiscales que podrían generar para la Administración Central.

Existen vulnerabilidades que podrían afectar financieramente al departamento, como las pretensiones por procesos judiciales, siendo necesario que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en contra de la entidad territorial.

Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Para el Departamento de Vichada, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo de la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, los menores impoconsumos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes y la probable menor inversión en un primer año de gobierno local (estampillas y contribución sobre contratos de obra pública). En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El Departamento constituyó reservas presupuestales por $16.895 millones correspondientes al cierre de la vigencia 2020 la mayoría respaldadas con recursos de destinación específica, de las cuales se ejecutaron en la vigencia de análisis 55%, configurándose de esta manera $7.538 millones de reservas a cancelar (Tabla 16).

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de $

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	14.338	16.895
(-) Ejecutadas por funcionamiento	268	174
(-) Ejecutadas por inversión	13.485	9.184
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	**585**	**7.538**

Fuente: *DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda*

Frente a la vigencia anterior el nivel de rezago aumentó y sigue siendo un reto para la entidad lograr una mejor ejecución del gasto, dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según cifras de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al cierre de 2018 el cálculo actuarial del pasivo pensional del departamento, indican un porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional del 136,21%.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluye el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN[21].

En 2020, las entidades descentralizadas del Departamento de Vichada registraron ingresos distintos al SGR por $41.060 millones, equivalentes al 26% de los ingresos del departamento, cifra que revela su importancia para las finanzas y la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Los gastos el sector descentralizado en 2020 alcanzaron los $37.681 millones, de los cuales el 60% fueron funcionamiento, 18% operación y 10% a inversión. El total de compromisos representó el 30% de los gastos comprometidos por la administración central. Como resultado el sector descentralizado registró superávit estimado en $3.379 millones (Tabla 17).

Dos entidades generaron superávit, la E.S.E. Hospital San Juan de Dios de Puerto Carreño y el Instituto para la recreación y el deporte de Vichada. Por otra parte, la E.S.P Empresa de energía eléctrica del Departamento de Vichada contabilizó déficit.

Por otra parte, la E.S.P. Sociedad Aguas del Vichada S.A. se encuentra en estado: Inactivo; sub estado: Liquidación, de conformidad con la Resolución 209 del 21 de junio de 2019 expedida por la Contaduría General de la Nación (CGN).

[21] Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 28 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Tabla 17
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. SOCIEDAD AGUAS DEL VICHADA S.A.	0	0	0	0%
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA S.A.	-5.470	3.426	-4.275	10%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS – PUERTO CARREÑO	1.337	4.501	7.546	23%
SUB TOTAL EMPRESAS	**-4.134**	**7.927**	**3.271**	**33%**
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE VICHADA	-26	-1.741	108	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**-26**	**-1.741**	**108**	**1%**
TOTAL GENERAL	**-4.160**	**6.185**	**3.379**	**34%**

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En 2020 de los ingresos totales de las EDS el monto proveniente de las transferencias corrientes de la gobernación representó el 8,8%, identificando que los mayores niveles de dependencia fiscal los tienen la E.S.P Empresa de Energía Eléctrica del departamento del Vichada S. A y el Instituto para la Recreación y el deporte de Vichada.

La E.S.P Empresa de Energía Eléctrica del departamento del Vichada S. A registró un nivel de dependencia de transferencias de la gobernación del 15,1%, mientras el Instituto para la Recreación y el deporte de Vichada registró un nivel de dependencia de 100% (Tabla 18).

En relación con el endeudamiento público, ninguna de las EDS departamentales reportaron préstamos por pagar al cierre de 2020 y ninguna de ellas contaba con calificación de riesgo crediticio vigente (Tabla 18).

Tabla 18
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
E.S.P. SOCIEDAD AGUAS DEL VICHADA S.A.	0,0%	0,0%
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA S.A.	15,1%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS – PUERTO CARREÑO	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	**4,4%**	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE VICHADA	100,0%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	**100,0%**	
TOTAL GENERAL	**8,6%**	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2020 la E.S.P. Empresa de Energía Eléctrica del Vichada y la E.S.E Hospital san juan de Dios presentaron problemas de liquidez y una no reportó información. La E.S.E. Hospital San Juan de Dios de Puerto Carreño y el Instituto para la Recreación y el Deporte contaban con $0,4 y $7,3, respectivamente, de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo(Tabla 19).

Frente a la fortaleza patrimonial, dos EDS exhibieron patrimonio positivo con excepción de la E.S.P Sociedad de Aguas del Vichada que no presentó información y E.S.P Empresa de energía eléctrica del Departamento de Vichada que mostro un ROE de -22%..

Tabla 19
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. SOCIEDAD AGUAS DEL VICHADA S.A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA S.A.	0,5	0,7	0	-22%	-3%
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS – PUERTO CARREÑO	0,4	0,2	525	17%	-2%
SUB TOTAL EMPRESAS			**525**		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE DE VICHADA	7,3	0,2	0	17%	N.D.
TOTAL GENERAL			**525**		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Las entidades descentralizadas del departamento no informaron sobre la existencia de pasivos contingentes, relacionados con demandas judiciales en contra según los reportes en la categoría información contable pública. No obstante, en las notas a los estados financieros reportados en el CHIP a 31 de diciembre de 2019 a la CGN por la E.S.E. Hospital San Juan de Dios, revelaron en las cuentas de orden, litigios o demandas administrativas por valor de $525 millones, representadas en un (1) proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y tres (3) procesos de reparación directa.

Frente a la rentabilidad los resultados muestran dos entidades que registraron margen Ebitda[22] negativo (E.S.E. Hospital San Juan de Dios de Puerto Carreño y la E.S.P. Empresa de Energía Eléctrica del departamento de Vichada). Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE[23] -, cerró con indicador positivo para E.S.P. Empresa de Energía Eléctrica y el Instituto para la Recreación.

En síntesis, el sector descentralizado del departamento registró superávit, un nivel de dependencia moderado, no registran endeudamiento y cuentan con fortaleza patrimonial. No obstante, se detectó problemas de liquidez en una EDS, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitorear permanentemente a este tipo de entidades y, de ser posible, estimar los riesgos fiscales que podrían generar para la administración central.

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial presentan un superávit presupuestal de $2.910 millones, que mostró un incremento del 109,77% respecto a la vigencia anterior. El comportamiento del pasivo ha sido variable, creció en el último año.

Frente al riesgo de las ESE, tiene 1 en programa de saneamiento fiscal y financiero, la Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social, mostró que no tiene ESE categorizadas.

5. Pasivos Contingentes[24]

La Oficina Jurídica de la Gobernación del Vichada informó de la existencia de 51 procesos judiciales en contra del Departamento con corte al 31 de diciembre de 2020 que representaron pasivos contingentes por $9.687 millones, destacándose la Acción reparación directa por $3.931 millones y Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, $4.629 millones (Tabla 20).

[22] Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.
[23] El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.
[24] Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

La totalidad de los pasivos contingentes por demandas judiciales representó el 6% del total de ingresos de la vigencia 2020. Por tanto, es preciso que el Departamento continúe con el fortalecimiento de su capacidad jurídica, el seguimiento de las demandas en curso, la cuantificación de sus pretensiones y del riesgo de fallo en contra

Tabla 20
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de $

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	0	1	0	0	0%	0%
Acción Popular	0	3	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	0	20	0	4.629	0%	48%
Acción Contractual	0	2	0	1.127	0%	12%
Acción de Reparación Directa	0	17	0	3.931	0%	41%
Ejecutivo Contractual	0	2	0	0	0%	0%
Ordinario Laboral	0	1	0	0	0%	0%
Otros	0	5	0	0	0%	0%
TOTAL	0	51	0	9.687	0%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Se recomienda adoptar la metodología de valoración de pasivos contingentes por procesos judiciales y conciliaciones en contra de las entidades estatales, elaborada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público[25] y fortalecer la provisión de recursos para el fondo de contingencias.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Educación

En octubre de 2019 se aprobó la medida preventiva de Plan de Desempeño en el sector educación, el cual se encuentra vigente hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen a la medida.

Ahora bien, producto de declaratoria pandemia por el Nuevo Coronavirus COVID-19 y en virtud del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal determinó la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes relacionadas con los términos de vigencia de las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño adoptadas y actualmente vigentes, por lo cual mediante Resolución No. 0967 del 03 de abril de 2020 se suspendió el término de la vigencia de los planes de desempeño, período durante el cual la Dirección General de Apoyo Fiscal no realizó evaluación y seguimiento a las medidas

.

Transcurridos diez (10) meses de la declaratoria de suspensión de los términos, se identificó que a pesar de la continuidad de la afectación del COVID-19, se ha logrado alcanzar una normalidad administrativa, y los gobiernos subnacionales han implementado las herramientas tecnológicas suficientes para garantizar la comunicación interinstitucional y con la ciudadanía.

En virtud de lo anterior, esta Dirección a través de la Resolución 0301 del 09 de febrero de 2021, derogó la Resolución 0967 del 03 de abril de 2020, reanudando el término de ejecución de los Planes de Desempeño vigentes, el cual comenzará a contarse transcurridos 10 días hábiles a partir de la fecha de su publicación de la Resolución en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto es, el 9 de febrero de 2021.

6.2 Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Departamento del Vichada ha sido priorizado para dar inicio a la etapa de seguimiento en atención a lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo, por medio del cual indica riesgo frente a los componentes sectoriales: Fondo Local de Salud y Salud Pública. La etapa de prediagnóstico realizada mostró riesgos asociados a la ejecución de recursos (66%), situación financiera de la ESE SAN JUAN

DE DIOS DE PUERTO CARREÑO – VICHADA que impacta su liquidez y sostenibilidad; y a la consistencia y calidad de la información que limitó el análisis acerca de los procesos contractuales, la presencia de embargos y defensa jurídica de los recursos del sector. Conforme el Monitoreo de la vigencia 2019, el riesgo alto identificado en los componentes de salud pública y Fondo Local de Salud fue reiterado, e incluyó al componente de Prestación de Servicios. No obstante, en atención a la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional durante la vigencia 2020 la entidad no fue objeto de seguimiento y el avance de la gestión en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se efectué en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento del Vichada no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

-La estructura de ingresos del departamento presenta una dependencia alta de las transferencias (70%), que refuerza la falta de capacidad de ajuste de los ingresos ante un escenario económico desfavorable. A esto se suma, la caída en ingresos del Departamento del 9% principalmente por menor recaudo propio, menores transferencias y recursos del balance disminuidos.

-El recaudo tributario disminuyó 42% real frente a 2019. En la mayoría de los tributos el decrecimiento fue de dos dígitos, empezando con Vehículos automotores que decrecieron 66%, Estampillas que decreció 58%, Registro y anotación 27% y Licores 21%. El comportamiento de Estampillas se debe a menor contratación y el de Licores se debe a cierres de bares y restaurantes por las medidas de aislamiento social de la pandemia del covid 19. Estos resultados son bastante negativos para el Departamento y su afectación estuvo por encima de la estimación que realizó la DAF en su modelo Covid-19 en un escenario de afectación intermedia.

- Los compromisos de gasto efectuados en la vigencia 2020 fueron menores que los recaudos efectivos, de tal forma que se contabilizó superávit fiscal por $22.095 millones, monto que contrasta con el déficit fiscal presentado en la vigencia anterior (Tabla 8). La contracción de la inversión por causa de la crisis económica y el aumento de los ingresos de capital (desahorro FONPET, principalmente) contribuyen a explicar el resultado fiscal.

-En la ejecución y constitución de reservas presupuestales se observa en la incorporación de ingresos que amparan reservas que no son totalmente ejecutadas en la siguiente anualidad y que generan distorsiones sobre el presupuesto de la entidad materializadas en la acumulación de compromisos por más de una vigencia fiscal.

-Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central y la Contraloría. En tanto que el de la Asamblea superó en el componente de gastos diferentes a la remuneración de los diputados, el límite establecido en el artículo 8 de la Ley 617 de 2000.

-Continúan siendo fuente significativa de riesgo los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra del departamento.

-Es necesario contar con un sistema tributario departamental sólido y sostenible que permita al departamento, en contrapartida con otras fuentes de recursos, la financiación de la inversión en programas y proyectos sociales.

-Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

-Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

-El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales

DEPARTAMENTO DE VICHADA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de $

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	**134.318**
INGRESOS CORRIENTES	**120.364**
Tributarios	12.457
No Tributarios	261
Transferencias	107.646
GASTOS (sin financiación)	**112.223**
GASTOS CORRIENTES	**106.022**
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	17.423
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.365
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	87.234
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	**14.342**
INGRESOS DE CAPITAL	**13.954**
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	**6.201**
BALANCE DE CAPITAL	**7.753**
BALANCE TOTAL	**22.095**
FINANCIACIÓN	**19.418**
Endeudamiento Neto	**0**
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	19.418
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	153.736
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	112.223
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	**41.513**
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	16.895
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	9.357
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	**7.538**

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental