

DEPARTAMENTO DE ARAUCA

CIERRE 2013

I. ANTECEDENTES

Durante el periodo 2009-2012 el departamento tuvo resultados presupuestales positivos, ahorro corriente y solvencia financiera creciente, influenciados principalmente por un mayor flujo de recursos por concepto de regalías petroleras, ingresos propios (tributarios y no tributarios), transferencias y recursos del crédito, que le permitieron igualmente aumentar su inversión operativa en los diferentes sectores sociales. Durante el año 2012 los gastos de funcionamiento comprometidos por el sector central GF aumentaron en la misma proporción que los ingresos corrientes de libre destinación ICLD, manteniendo su indicador en el límite legal establecido.

Aunque al cierre de la vigencia 2012 el departamento tenía recursos de regalías directas pendientes de giro, existía una expectativa importante con el inicio de la operación bienal del Sistema General de Regalías SGR, respecto a una posible reducción y restricción en el flujo de las transferencias recibidas por este concepto que afectara el cumplimiento de los compromisos ya asumidos con esta fuente. No obstante, en 2012 realizó el prepago del total de sus obligaciones crediticias, adelantando siete años el servicio de la deuda proyectado y cerrando este año sin deuda pública, con saldos de recursos de regalías y compensaciones del sistema anterior (Leyes 141/94 y 756/02).

El pasivo cierto revelado en la información contable, así como el contingente originado en demandas judiciales, y en las entidades descentralizadas deficitarias, constituyeron un escenario de riesgo para las finanzas del departamento.

Como recomendaciones se insistió en mejorar la gestión de los procedimientos de administración financiera, al tener en cuenta el elevado monto de los recursos del balance y de aquellos que financian compromisos constituidos como reservas presupuestales que no se ejecutan en su totalidad durante la vigencia; adoptar los correctivos para mantener el gasto de funcionamiento dentro de los límites dispuestos por la ley de responsabilidad fiscal; depurar el pasivo pensional y la contabilidad general; fortalecer el seguimiento y evaluación de las EDS, los mecanismos de defensa judicial y aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas.

II. INFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

A. Sector Central

De acuerdo con la información suministrada por la Administración Central, al finalizar la vigencia 2013 la estructura organizacional y administrativa del departamento se encontraba conformada por el Despacho del Gobernador y siete secretarías (General y Desarrollo Institucional, Gobierno y Seguridad Ciudadana, Planeación, Infraestructura Física, Hacienda, Educación, y Desarrollo Agropecuario y Sostenible. Al Despacho del Gobernador estaban adscritas cuatro oficinas (Coordinación Jurídica, Control Interno, Control Interno Disciplinario y Prensa).

El departamento contaba con 404 cargos, de los cuales el 40% pertenecían al sector central y 60% al sector educación. Al sector central lo integran 162 cargos de los cuales 138 estaban en el ejecutivo (85%), 13 en la Asamblea (8%) y 11 en la Contraloría (7%). Por nivel de cargos, 43% de la planta del nivel ejecutivo correspondía al nivel profesional, 28% al asistencial, 17% al técnico, 7% al directivo, 5% al asesor y 1% a elección popular. Así mismo, el 85% de los cargos de la Asamblea eran de elección popular y el 15% del nivel profesional; y de los pertenecientes a la Contraloría el 73% eran del nivel profesional, 18% del

asistencial y 9% del técnico. Por su parte, de los 242 cargos registrados en el sector educación el 76% eran del nivel asistencial y 24% repartidos en una misma proporción entre los niveles profesional y técnico.

Teniendo en cuenta el tipo de vinculación el 57% de los cargos del nivel ejecutivo eran de carrera administrativa, 22% de libre nombramiento y remoción, y 21% provisionales; el 100% de los de Asamblea de libre nombramiento y remoción; y 73% de la Contraloría eran provisionales y el 27% restante de carrera administrativa. De los vinculados en el sector educación, 53% eran provisionales, 46% de carrera administrativa y 1% de libre nombramiento y remoción. La administración reportó un trabajador oficial y no registró ningún cargo vacante.

Por otro lado, no se cuenta con información sobre el número de órdenes de prestación de servicios autorizadas en los sectores central y de educación, por funcionamiento e inversión, ni de su costo anual. La gobernación reportó un total 185 pensionados que con respecto al personal de planta, evidenció una relación de 0,4 pensionados por cada funcionario activo. Del total de pensionados, 149 correspondían al sector central, de los cuales 52% recibían mesadas por jubilación, 43% por sustitución, 3% por invalidez y 2% por vejez. Por su parte, el sector educación tenía 36 pensionados representados en una 64% por aquellos que recibían mesadas por jubilación, 19% por sustitución, 11% por invalidez y 6% por vejez. No se reportaron pensiones otorgadas por convención colectiva.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado (EDS) del departamento está conformado por 7 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 1

INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E.	
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.	
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	SALUD
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	FINANCIERO
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	TRANSPORTE
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE ARAUCA - INDADER	RECREACIÓN Y DEPORTE
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL - U.A.E.	
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	SALUD

Fuente: CGN

III. DIAGNÓSTICO FINANCIERO

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

- Una parte de los ingresos y gastos reportados en la ejecución presupuestal de la ET se originó en realidad en la vigencia anterior. En el nuevo presupuesto se incorporan los recursos del balance (superávit y cancelación de reservas presupuestales), y dentro del capítulo independiente del SGR las apropiaciones no ejecutadas a 31 de diciembre de 2012 como son: los saldos no comprometidos y las partidas que respaldan compromisos adquiridos pendientes de pago, por inversión o servicio de la deuda.
- La ley de regalías dispone que las ET incorporaran en un capítulo independiente de su presupuesto, que es anual, el presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR), que es bienal.
- Lo anterior, evidencia que para los recursos de regalías se sigue un sistema presupuestal diferente del que rige para los otros recursos. Se caracteriza entre otros aspectos, por la vigencia bienal, lo cual implica que el año 2013 es apenas una

parte de la vigencia que solo termina y tiene cierre presupuestal en 2014; y porque sigue el método de caja en su ejecución, lo cual significa que el gasto solo se entiende ejecutado con el pago, de manera que lo que se comprometió en una vigencia pero no se pagó en la misma vigencia se debe llevar al presupuesto de la vigencia en que se produce el pago. En el caso del ingreso, el recaudo en el presupuesto solo se produce previa aprobación de los proyectos por los OCAD, aunque ya hayan sido girados a las cuentas de la ET.

- d) A 31 de diciembre de 2013 no es necesario hacer cierre del capítulo independiente del SGR, debido a que la entidad territorial continua con la ejecución presupuestal, por lo cual, en el presente análisis se presentará un informe de estado parcial de la ejecución de esta fuente de recursos para efectos estadísticos.
- e) Adicionalmente, la administración territorial cuenta con disponibilidades en caja para respaldar compromisos pendientes de obligación del año anterior constituidos como reservas presupuestales, los cuales la mayoría de las ET llevan en un registro aparte que denominan presupuesto de reservas.
- f) La importancia que tienen las regalías como fuentes de ingreso y de financiación del gasto territorial es muy 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.

Por las razones anteriores, a continuación se presenta una sinopsis que integra la totalidad de las fuentes de financiación del departamento, incluyendo el SGR; bajo supuestos financieros básicos de variaciones anuales, lo cual permite, independientemente de sus reglas de ejecución presupuestal, comparar la totalidad de los ingresos y gastos administrados y ejecutados en 2013, separando los ingresos efectivamente recibidos en 2013 de las disponibilidades de caja, y los compromisos de gasto de aquellos que se adquirieron en la vigencia anterior; de manera que el lector pueda apreciar una "fotografía" completa de la situación fiscal de la entidad al finalizar el año 2013. Por tanto, se insiste, en el caso del SGR se trata del estado parcial de la ejecución, porque la vigencia no ha terminado

A. Ingresos Diferentes a Sistema General de Regalías - SGR

En 2013, el departamento contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por \$568 mil millones, mostrando un incremento del 6% en términos reales¹ respecto al realizado en el año 2012, y de los cuales 72% provino de recaudos del año y 28% correspondió a recursos acumulados en la vigencia anterior (Tabla 2).

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES A SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2012 - 2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2013/2012	Composiciones	
	2012	2013		2012	2013
Tributarios y no tributarios	35.694	35.789	-2%	7%	6%
Transferencias	131.766	143.444	7%	25%	25%
Ingresos de capital	183.309	227.770	22%	35%	40%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de reservas)	176.111	161.415	-10%	33%	28%
RECAUDOS DEL AÑO	526.881	568.418	6%	100%	100%

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

El aumento de los ingresos recaudados durante el año reflejó el giro de los derechos consolidados por el departamento en calidad de productor de hidrocarburos, en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP² (\$137 mil millones), que compensó la caída presentada en los recursos de capital por concepto de regalías y compensaciones, relacionada con la desaparición de los saldos provenientes del sistema anterior (Leyes 141/94 y 756/02) y de las transferencias relacionadas con el

¹ Corresponde a la variación nominal menos la inflación de 2013.

² De conformidad con lo establecido en el Decreto 1849 del 29 de agosto de 2013, por medio del cual se establece el procedimiento de giro de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP.

margen de comercialización³, producto de la transición originada por la entrada en vigencia del SGR. Así mismo, a diferencia del año anterior el departamento obtuvo desembolsos de recursos del crédito, y mayor fuente de recursos por cofinanciación y transferencias provenientes del nivel nacional (Sistema General de Participaciones – SGP).

De los otros conceptos de ingreso, los de recaudo propio (tributarios y no tributarios), los rendimientos financieros, el desahorro del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET y otros recursos de capital cayeron 2%, 42%, 64% y 86%, respectivamente.

Los recursos acumulados en la vigencia anterior (recursos del balance) ascendieron a \$161 mil millones, fueron equivalentes al 28% del recaudo del año y pese a tener una tendencia decreciente, siguen reflejando dificultades y limitaciones en la capacidad de programación y ejecución presupuestal del departamento.

El comportamiento positivo en el recaudo de los ingresos tributarios fue explicado principalmente por los incrementos registrados por concepto de estampillas, sobretasa a la gasolina, registro y anotación, y otros tributarios por concepto de contribución sobre contratos de obra pública (Tabla 3). Por su parte, los impuestos al consumo (licores, cerveza, cigarrillos y tabaco) desaceleraron el crecimiento gradual presentado durante los años 2011 y 2012. Estas variaciones reflejaron cambios en la composición de estos ingresos, los impuestos al consumo nuevamente obtuvieron la mayor representatividad (50,5%), seguidos por las estampillas (28%), otros impuestos tributarios (17%), impuesto de registro y anotación (4%) y la sobretasa a la gasolina (0,5%).

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS 2012 - 2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013	2013/2012	2012	2013
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Registro y anotación	1.166	1.483	25%	3%	4%
Impuestos al consumo	19.355	17.398	-12%	58%	50%
Licores	3.521	2.368	-34%	10%	7%
Cerveza	13.771	13.871	-1%	41%	40%
Cigarrillos y tabaco	2.063	1.159	-45%	6%	3%
Sobretasa a la gasolina	102	111	7%	0%	0%
Estampillas	9.193	9.580	2%	27%	28%
Otros impuestos	3.806	5.893	52%	11%	17%
TOTAL	33.622	34.465	1%	100%	100%

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

Los ingresos no tributarios (\$1.324 millones) cayeron 19% en términos reales, como consecuencia del menor recaudo por concepto de tasas por derechos de explotación de juegos de suerte y azar destinadas a financiar inversiones del sector salud, publicaciones⁴, otros no tributarios, y venta de bienes y servicios.

Como se mencionó anteriormente, el crecimiento de las transferencias se originó principalmente porque las recibidas por el SGP se incrementaron 7% siendo las más representativas las destinadas a financiar inversiones del sector educación (88%), las

³ De conformidad con el artículo 156 de la Ley 1530 del 17 de mayo de 2013, el margen de comercialización corresponde a un valor que se genera entre la determinación de los precios base de liquidación y la comercialización de las regalías, por lo cual no hace parte del ciclo de regalías ni existe disposición alguna que establezca condiciones específicas para su inversión. En consecuencia, las entidades beneficiarias de regalías directas por la explotación de hidrocarburos cuentan con autonomía para invertir los dineros correspondientes al mencionado margen, con el fin de contribuir al cumplimiento de las políticas públicas sociales y económicas previstas en sus planes de desarrollo.

⁴ Esto obedece a la eliminación del cobro por la publicación de contratos en la gaceta departamental de conformidad con lo establecido en el Decreto 019 del 10 de enero de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública" (Ley Anti trámites).

destinadas a funcionamiento crecieron 18% y a diferencia del año anterior, la entidad obtuvo del nivel descentralizado transferencias por \$785 millones.

La aceleración de los ingresos de capital no sólo reflejó el giro efectuado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH por concepto del desahorro del FAEP, sino también por desembolsos de recursos del crédito por \$23.151 millones, y el incremento del 215% de aquellos que se relacionan con cofinanciación del nivel nacional (de \$11.870 millones en 2012 pasaron a \$38.124 millones en 2013). En contraste, los recursos del balance cayeron 10%, los rendimientos financieros 42%, el desahorro del FONPET para el pago de bonos pensionales 64%, y otros de capital (reintegros) 86%. Los recursos del balance representaron el renglón más importante dentro de estos ingresos (41%), seguidos por las regalías y compensaciones por desahorro del FAEP (35%), la cofinanciación (10%), desembolsos de crédito (6%), rendimientos financieros (5%), otros recursos de capital (2%) y desahorro FONPET (1%).

El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2013 evidenció un esfuerzo importante de la entidad territorial para incrementar el recaudo de sus tributos, un aumento significativo en las transferencias recibidas para inversión del SGP y el giro de sus derechos consolidados en el FAEP. No obstante, los recursos del balance se mantuvieron en una suma considerable y después de realizar el prepago total de la deuda pública durante el año 2012, nuevamente se obtuvieron desembolsos de recursos del crédito. Por lo anterior, es importante que la Administración Departamental evalúe sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión, con el fin de determinar los posibles riesgos que pueden generarse para su estructura financiera.

B. Ingresos del SGR

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 2012⁵ el manejo presupuestal del nuevo Sistema General de Regalías SGR indica un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos y gastos que administra la entidad territorial, por lo cual solo podrá incorporarse en su presupuesto el monto relacionado con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD departamental que se encuentran garantizados con dichos recursos. Es de anotar que pese a que el Decreto mencionado establece que los recursos del SGR hacen parte del presupuesto de la entidad territorial, esto no asimila su ejecución al resto de los ingresos y gastos, pues se incorporan como un capítulo independiente de la ejecución presupuestal.

Tabla 4

INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR 2012 – 2013 - 2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013-2014	2013/2012	2012	2013-2014
A. Ingresos incorporados	80.608	179.168	118%	100%	71%
B. Disponibilidad Inicial	0	73.650	N/A	0%	29%
SalDOS no comprometidos	0	53.426	N/A		
Partidas que respaldan compromisos pendientes de pago	0	20.225	N/A		
TOTAL INGRESOS SGR (A+B)	80.608	252.819	208%	100%	100%

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

De acuerdo con lo anterior, el departamento contó con recursos incorporados del SGR por \$253 mil millones⁶, de los cuales \$179 mil millones ingresaron como nuevas incorporaciones del primer año del bienio 2013-2014⁷, y \$74 mil millones como la

⁵ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones.

⁶ 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.

⁷ La determinación de las asignaciones directas de regalías y compensaciones entre los beneficiarios del SGR, es estimada por el Ministerio de Minas y Energía por intermedio de las Agencias Nacionales de Minería y de Hidrocarburos, las cuales fiscalizan la explotación de los recursos no renovables a nivel nacional.

disponibilidad inicial obtenida en el ejercicio de cierre de la vigencia 2012⁸. Las incorporaciones del SGR con previa aprobación de proyectos por parte del OCAD aumentaron 118% en términos reales respecto a 2012 (Tabla 4).

En síntesis, las cifras confirman la importancia que tienen para el departamento las regalías y las transferencias del SGP, al punto que solo el 5% de los ingresos nuevos se originó en recaudo propio. De igual manera, el hecho de que el 22% de las fuentes proviniera de recursos de años anteriores, confirma los problemas que en materia de ejecución presupuestal se han señalado en informes anteriores y los retos inmediatos que se aproximan bajo las reglas del SGR.

C. Gastos

En 2013, el gasto en ejecución por el departamento con recursos diferentes al SGR sumó \$452 mil millones con un crecimiento del 15% en términos reales frente a los realizados el año anterior, y de los cuales los compromisos destinados a inversión representaron 93%, los de funcionamiento 6% y el servicio de la deuda el 1% restante. La inversión lideró la expansión al crecer 89%, mientras que el gasto de funcionamiento se contrajo 30%, y el servicio de la deuda el 96%, teniendo en cuenta que el departamento prepagó la totalidad de la deuda pública durante el año 2012 (Tabla 5).

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2012 - 2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013	2013/2012	2012	2013
Funcionamiento	37.291	26.554	-30%	10%	6%
Inversión	218.335	419.671	89%	57%	93%
Servicio de la deuda	128.738	5.484	-96%	33%	1%
TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR	384.364	451.709	15%	100%	100%

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

Adicionalmente, con cargo a recursos del SGR el departamento reportó compromisos de gasto por \$186 mil millones, 89% de los cuales fueron compromisos nuevos en el año y el 11% restante contraídos en 2012 y que al finalizar dicho año quedaron pendientes de pago⁹. Los nuevos compromisos de gasto financiados con SGR se destinaron en mayor proporción a inversión creciendo 497% en términos reales respecto a los autorizados 2012.

Tabla 6

COMPROMISOS CON RECURSOS DEL SGR 2012 - 2013 -2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013-2014	2013/2012	2012	2013-2014
Inversión. Compromisos nuevos del año	27.182	165.525	497%	100%	89%
Servicio de la deuda SGR	0	468	N/A	0%	0%
Inversión. Compromisos provenientes de años anteriores	0	20.225	N/A	0%	11%
TOTAL COMPROMISOS SGR	27.182	186.218	572%	100%	100%

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

Esta liquidación es enviada al DNP para el cálculo y distribución legal de los Fondos (FCR y FDR) y de las asignaciones directas, el cual los informa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se proyecte el Plan de Recursos o de fuentes de financiamiento a 10 años.

⁸ Corresponde a las apropiaciones con recursos del SGR menos los pagos realizados con dicha fuente con corte del 31 de diciembre de 2012, dentro de los cuales se tienen en cuenta los saldos no comprometidos (\$54 mil millones) y las partidas que respaldan compromisos adquiridos y que se encontraban pendientes de pago (\$20 mil millones).

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 tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el año.

El comportamiento de los gastos de funcionamiento (sin incluir los sectores de educación y salud) fue el reflejo de la caída real del 59% en las transferencias, explicado principalmente por la capitalización a la provisión de pensiones del sector educativo con recursos del Desahorro del FONPET que se realizó durante al año 2012 (\$12.344 millones). Igualmente, las transferencias corrientes realizadas por mandato legal a este Fondo cayeron 40%, las destinadas al pago de mesadas y cuotas partes pensionales 24%, y por sentencias y conciliaciones 12%, mientras que las autorizadas para los órganos de control y los establecimiento públicos y el sector descentralizado crecieron 5% y 130%, respectivamente. Por su parte, los gastos de personal crecieron 6%, los generales 34%, y los otros gastos de funcionamiento 82%.

Al igual que en las últimas dos vigencias el mayor componente del gasto de funcionamiento estuvo representado por las transferencias corrientes (44%) realizadas principalmente para los órganos de control, los establecimientos públicos y las entidades descentralizadas del nivel territorial, el pago de mesadas y cuotas partes pensionales, sentencias y conciliaciones, y el cubrimiento del pasivo pensional en el FONPET.

Tabla 7

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2012 - 2013

Sin incluir sectores de educación y salud				secretarías de educación y salud/1		
valores en millones de \$				millones de \$		
Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones		Vigencia
	2012	2013	2013/2012	2012	2013	2013
Gastos de personal	9.161	9.876	6%	25%	42%	2.813
Gastos generales	2.367	3.238	34%	7%	14%	176
Transferencias	24.397	10.180	-59%	68%	44%	184
Otros gastos de funcionamiento	55	86	54%	0%	0%	0
TOTAL	35.980	23.381	-36%	100%	100%	3.173

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

Los gastos de funcionamiento de la Secretaría de Educación y el Fondo Territorial de Salud autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración del SGP - Sector Educación y con rentas cedidas crecieron 137% y en su mayor parte correspondieron a gastos de personal (89%).

Los nuevos compromisos de inversión en 2013 financiados con recursos diferentes al SGR, crecieron 89% en términos reales frente a 2012, mientras que los cubiertos con SGR se incrementaron 570%, de manera que conjuntamente crecieron 134% llegando a \$585 mil millones. Por sectores, los mayores crecimientos ocurrieron en vivienda, vías y otros sectores, seguidos por agua potable y saneamiento básico, educación y salud que contabilizaron menores ritmos de crecimiento. En contraste, las inversiones con recursos diferentes al SGR destinadas al pago de déficit de vigencia anteriores¹⁰ disminuyeron notablemente, pese a los mayores compromisos con recursos del SGR aprobados por el OCAD (Tabla 8).

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES 2012 - 2013

valores en millones de \$

Sector	Vigencia						Variación Real
	2012			2013			2013/2012
	Sin SGR	SGR	Total	Sin SGR	SGR	Total	
Educación	110.234	18.037	128.271	128.770	23.242	152.012	16%
Salud	49.746	1.504	51.250	54.501	827	55.328	6%

¹⁰ Los compromisos autorizados para el pago el déficit fiscal de inversión, que corresponden a obligaciones atendidas en el sector educación cayeron 94% entre 2012 y 2013 (de \$2.430 millones pasaron a \$160 millones).

Continuación tabla 8 gastos de inversión por sectores 2012 – 2013>

valores en millones de \$

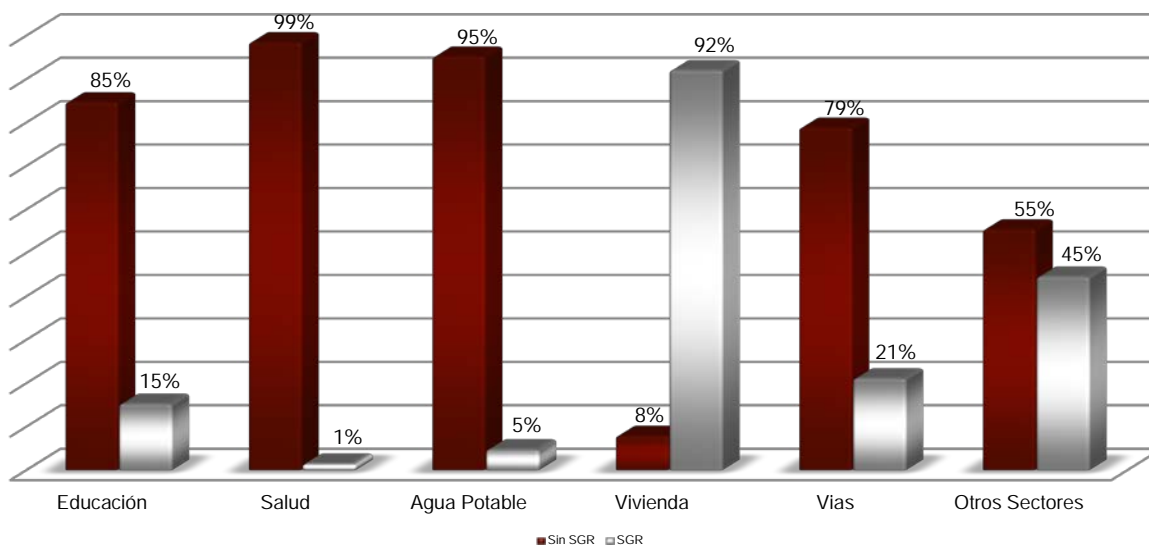
Sector	Vigencia						Variación Real
	2012			2013			
	Sin SGR	SGR	Total	Sin SGR	SGR	Total	2013/2012
Agua Potable	2.083	2.330	4.413	19.411	979	20.390	353%
Vivienda	6.257	0	6.257	3.668	42.517	46.185	624%
Vías	20.121	4.000	24.121	137.453	36.846	174.300	609%
Otros Sectores	27.464	1.252	28.716	75.708	60.802	136.509	366%
Déficit fiscal de vigencias anteriores (Programas de saneamiento fiscal Ley 550/99)	2.430	0	2.430	160	0	160	-94%
Fortalecimiento de los OCAD	0	59	59	0	312	312	419%
TOTAL	218.335	27.182	245.517	419.671	165.525	585.196	134%

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

Se observa un cambio significativo en la composición del nuevo gasto de inversión y de las fuentes que lo financian. El sector vivienda fue el más beneficiado del SGR, en tanto que salud, agua potable y saneamiento básico, educación, vías y otros sectores, se continuaron financiando en buena proporción con cargo al SGP, recursos propios y superávit de vigencias anteriores.

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES 2013



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

Por servicio de la deuda se comprometieron \$5.592 millones, 92% para el pago de bonos pensionales, 7% para amortizar deuda pública y 1% destinados al pago de intereses. De estos los primeros fueron financiados con recursos del desahorro FONPET, del balance y el recaudo por concepto de estampillas, mientras que los segundos y terceros previa aprobación del OCAD departamental con recursos del SGR.

Como se mencionó en el análisis de los ingresos, el aumento de las transferencias del SGP, así como de las regalías y compensaciones directas asignadas al departamento por el sistema anterior con el desahorro de sus derechos consolidados en el FAEP, los obtenidos del nivel nacional por cofinanciación y los desembolsos de recursos del crédito, favorecieron la financiación y ejecución de proyectos por concepto de gastos operativos y formación bruta de capital en los diferentes sectores

sociales de inversión. Así mismo, el departamento tuvo un gran avance en la aplicación de las nuevas reglas establecidas para el uso de los recursos del SGR provenientes de asignaciones directas de regalías y compensaciones, lo cual se tradujo en una mayor ejecución de los mismos durante el primer año del bienio actual.

En resumen, la estructura del gasto del departamento se focalizó en la inversión (99% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente de las regalías, seguida de las transferencias del SGP. El gran reto de la administración es mejorar la calidad y la capacidad de ejecución del gasto; al cierre de 2013 el gasto total ejecutado y en ejecución representó 78% de los ingresos totales administrados por la entidad.

D. Balance Financiero

Los recaudos efectivos de la vigencia 2013¹¹ resultaron inferiores a los compromisos de gasto¹² en \$67.856 millones. No obstante, los recursos del balance de vigencias anteriores que incorporó al presupuesto¹³ y los desembolsos de recursos del crédito, le permitieron cubrir esa diferencia y presentar un superávit presupuestal por \$117 mil millones¹⁴ (Tabla 9).

Tabla 9

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
Concepto	valores en millones de \$	
	Vigencia	
	2012	2013
Resultado balance corriente	-38.976	-28.815
Resultado balance de capital	129.225	-39.041
Déficit o superávit fiscal	90.249	-67.856
Financiamiento	52.269	184.566
Endeudamiento neto	-123.843	23.151
Recursos del balance	176.111	161.415
RESULTADO PRESUPUESTAL	142.517	116.709

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 primer año del presente bienio (2013-2014), el departamento contaba con cerca de \$66.601 millones de regalías para nuevos compromisos de inversión (Tabla 10).

Tabla 10

RESULTADO SGR 2012 - 2013		
Concepto	valores en millones de \$	
	Vigencia	
	2012	2013 - 2014 (Parcial)
Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad Inicial)	80.608	252.819
(-) Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	27.182	186.218
RESULTADO SGR	53.426	66.601

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

¹¹ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

¹² 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 gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2013, ni las amortizaciones de deuda.

¹³ El departamento incorporó recursos del superávit fiscal por \$152 mil millones; sin embargo, el superávit presupuestal de 2012 fue de \$142 mil millones.

¹⁴ 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.

Finalmente, la tabla 11 permite confirmar que en 2013 el departamento disminuyó notablemente su rezago presupuestal. No obstante, de las reservas presupuestales constituidas en 2012 (\$46.106 millones)¹⁵, se obligó el 82% (\$38.032 millones), situación que se volverá a presentar en la vigencia 2014 pues con el cierre presupuestal de 2013 se constituyeron reservas presupuestales por \$85.069 millones¹⁶.

Tabla 11

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2012 -2013		
Concepto	valores en millones de \$	
	Vigencia	
	2012	2013
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	82.872	46.106
(-) Ejecutadas por funcionamiento	78	12.448
(-) Ejecutadas por inversión	70.115	25.584
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	12.678	8.073

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

En conclusión, al finalizar el año 2013 el departamento de Arauca contaba con cerca de \$183 mil millones en tesorería para financiar nuevos compromisos de inversión. Los recursos disponibles de vigencias anteriores (recursos del balance) fueron determinantes para financiar la reactivación del gasto de inversión experimentado en 2013 y para el resultado fiscal superavitario del departamento, situación que ha sido recurrente en los últimos años, y que junto con el elevado rezago presupuestal y la ejecución de las reservas que debieran obligarse en la vigencia, confirma la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto. Esta situación, sumada a los recursos del nuevo SGR que tenía en su tesorería al finalizar el año 2013, representa un inmenso reto de gestión financiera para la administración departamental.

E. Deuda Pública

En 2013 el departamento realizó pagos de bonos pensionales por \$5.484 millones con fuentes diferentes al SGR, sirvió deuda financiera por \$468 millones (intereses por \$82 millones y amortizaciones por \$386 millones) con recursos del SGR, y al igual que en el año 2012 no reportó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales. Los compromisos por concepto del servicio de la deuda cayeron 95%, teniendo en cuenta que durante el año 2012 la Gobernación realizó pagos por \$128.738 millones representados en un 96% por amortizaciones, con los cuales prepagó el total de sus obligaciones crediticias y le permitieron cerrar dicha vigencia sin saldo de deuda pública.

No obstante, teniendo en cuenta que durante el año 2013 el departamento desembolsó nuevos créditos por \$23.151 millones, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2013 fue de \$22.765 millones.

Tabla 12

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA 2013					
valores en millones de \$					
Tipo de Deuda	SALDO A 31/12/2013	% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Márgen promedio ponderado sobre tasa de interés
DEUDA INTERNA		100%			
Banca Comercial Interna	22.765	100%	PESOS	DTF	2,4%
Total Deuda Interna	22.765	100%			
DEUDA EXTERNA		0%			
Total Deuda Externa	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	22.765	100%			

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

¹⁵ Por medio del Decreto No. 021 del 25 de enero de 2013 suscrito por el señor Gobernador, se constituyeron las reservas presupuestales correspondientes a la vigencia fiscal 2012 por un total de \$46.106 millones.

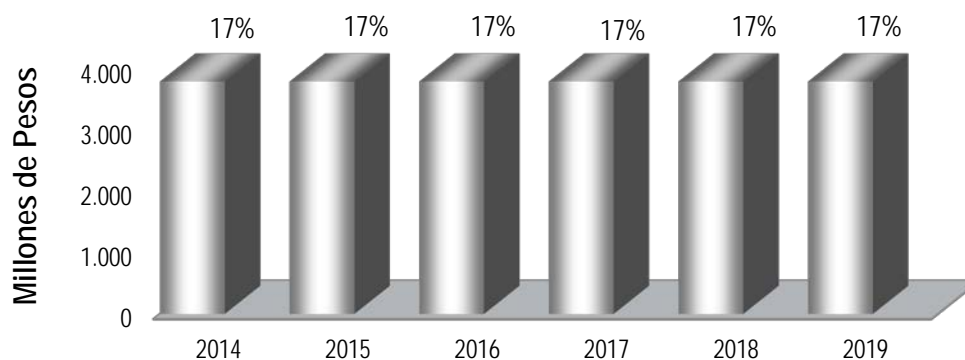
¹⁶ De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

Al cierre de 2013, el 57% de la deuda pública estaba contratada con el Banco de Bogotá y el 43% restante con el BBVA, y se destinó en su totalidad para la adquisición de maquinaria con el objeto de mejorar la malla vial y la productividad agropecuaria del departamento. Por otro lado, 100% de la deuda contratada tenía como fuente de financiación las regalías y compensaciones asignadas directamente por el SGR.

El perfil de la deuda contratada con la banca comercial interna, muestra que los períodos de amortización se dividen en pagos iguales durante los próximos cinco años. El costo promedio de la deuda mencionada es del DTF más 2,4%.

Gráfico 2

PERFIL DEUDA PÚBLICA



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

F. Balance Contable

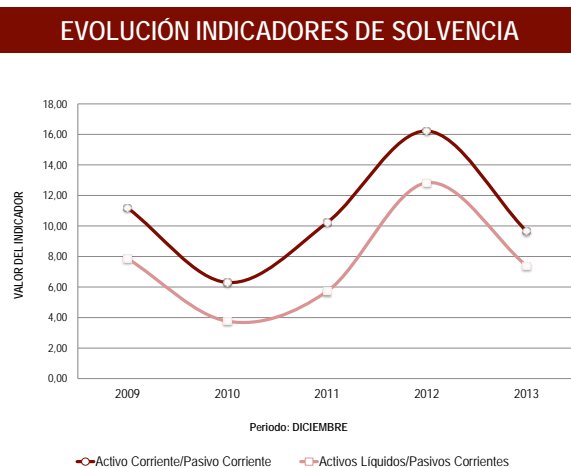
La información contable del departamento a 31 de diciembre de 2013 registra unos activos totales de \$2,6 billones con un incremento nominal de 0,5% frente a 2012, explicado por el aumento del disponible en especial por acumulación de recursos derivados del efectivo. El 45% del total de los activos era corriente; del este el 76% correspondió a activos líquidos representados por la cuenta deudores - Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera – FAEP (\$503 mil millones), efectivo (\$385,7 mil millones), encargos fiduciarios (\$9.831 millones), transferencias del SGP – Sector Educación (\$1.170 millones) y recursos entregados en administración (\$1.097 millones). No obstante, no se evidencia el registro de los recursos disponibles del SGR.

Por su parte, el pasivo total sumó \$148 mil millones, 100% superior al registrado al cierre de 2012 y del cual 82% fue clasificado como corriente. Del total del pasivo 82% correspondió a cuentas por pagar, 15% a operaciones de crédito público, 2% a pasivos estimados (para provisión de contingencias y pasivo pensional), y 1% con formado por obligaciones laborales, obligaciones financieras y otros pasivos. Los componentes del pasivo de mayor incremento nominal fueron las cuentas por pagar con el 76%, seguidas por las operaciones de crédito público que crecieron al obtener desembolsos de recursos del crédito por \$23.151 millones; mientras que los pasivos estimados y los otros pasivos cayeron 2% y 96%, respectivamente.

Gráfico 3



Gráfico 4



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

Al analizar la liquidez al cierre de cada periodo se resalta que entre 2011-2013 el pasivo corriente revelado en los estados financieros del departamento se incrementó paulatinamente. Por su parte, el activo corriente creció en gran proporción entre 2011 y 2013, lo que llevó a que al cierre de esta última vigencia existieran \$9,6 de activos por \$1 de pasivo exigible a corto plazo; y al calcular el mismo indicador con los activos líquidos la relación fue de \$7,3. Dichos resultados, reflejan que aunque los indicadores de solvencia y liquidez revelados al cierre de la vigencia mostraron una tendencia a la baja respecto a los calculados al mismo corte de la vigencia anterior, no se evidencian riesgos de liquidez en el corto plazo para la entidad territorial.

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹⁷, se estima en cerca de \$43.478 millones (13% menor que en 2012), de los cuales el 86% corresponde a cuotas partes pensionales y cesantías.

Tabla 13

ANÁLISIS PARA CIERRE DE VIGENCIA		Millones de \$
CONCEPTO	2013	
Activos Líquidos /1	900.493	
Menos: Pasivo no financiero vigencias anteriores /2	43.478	
Menos: Obligaciones pendientes de pago al cierre de la vigencia /3	43.478	
Disponibles o faltantes para financiar obligaciones ciertas	813.537	
Menos: Compromisos pendientes de ejecución al cierre de la vigencia /4	87.069	
Disponibles o faltantes final	726.468	

/1 Corresponde a saldos en efectivo, inversiones de alta liquidez, transferencias por cobrar al gobierno general, Sistema General de Participaciones y regalías y compensaciones por cobrar y depósitos entregados en administración.

/2 Equivalen al total del pasivo menos cuentas por pagar constituidas en la vigencia, el saldo de operaciones de crédito público, pasivos estimados excepto las provisiones para prestaciones sociales.

/3 Representa el valor de la obligación contraída cuando se ha recibido el bien o servicio a satisfacción causados durante la

/4 Representa el valor de los compromisos contraídos cuando no se ha recibido el bien o servicio a satisfacción durante la

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

Recurriendo a los activos líquidos (\$900 mil millones), representados principalmente en efectivo, se observa que el Departamento contó con respaldo para cubrir la totalidad de los compromisos originados en la vigencia 2013 pendientes de ejecución (reservas presupuestales), para el 100% de las cuentas por pagar de la vigencia y el respaldo del pasivo no financiero de vigencias anteriores. No obstante llama la atención que existiendo tal liquidez el PNFVA presente un valor elevado (\$43.478 millones), lo que permite suponer que los activos líquidos tienen destinación específica para otros usos (tabla 12).

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, los pasivos estimados (exceptuando las provisiones para prestaciones sociales); 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.

Sin perjuicio de lo anterior, para el cálculo de este resultado no se restaron de los activos líquidos los compromisos no obligados, ni las obligaciones pendientes de pago respaldadas con recursos girados al departamento por el SGR, debido a que estos no se registraron en la cuenta correspondiente como un activo corriente.

G. Situación de Liquidez Fuentes Diferentes al SGR

El informe de cierre de tesorería del departamento de Arauca muestra un total de recursos disponibles en bancos al final de 2013 por valor de \$273 mil millones. Los recursos disponibles correspondían en un 6% a libre destinación y 94% a saldos con destinación específica. De estos últimos, la fuente de financiación principal fueron los provenientes de saldos de regalías y compensaciones del sistema anterior (\$152 mil millones), otros recursos para inversión en otros sectores (\$70.868 millones) que corresponden en gran proporción a recursos del balance, y a recursos del crédito (\$16.850 millones).

Las exigibilidades sumaron \$80 mil millones¹⁸, compuestas por recursos de terceros (2%), cheques no cobrados (15%), cuentas por pagar del año (34%), las cuales no incluyeron las respaldadas con recursos del SGR al finalizar el año, y otras exigibilidades (49%). Por su parte, las reservas presupuestales sumaron \$85 mil millones, de los cuales el 55% correspondía a compromisos con cargo a regalías y compensaciones del sistema anterior (Leyes 141/94 y 756/02), 30% a otros recursos para inversión en otros sectores, 8% a recursos del crédito, 5% a libre destinación y 2% a SGP – Sector Educación y otros.

Tabla 14

SITUACIÓN FISCAL A CIERRE DE 2013

valores en millones de \$

FUENTE	Saldo en caja y bancos	Saldo en encargos fiduciarios	Inversiones temporales	Total disponibilidades	Otras Exigibilidades ^{1/}	Cuentas por Pagar de la Vigencia ^{2/}	Reservas presupuestales ^{3/}	Total Otras exigibilidades, Cuentas por Pagar y Reservas	Superávit o déficit
	A	B	C	D = (A + B + C)	E	F	G	H = (E + F + G)	I = (D - H)
Recursos de libre destinación ^{4/}	16.509	0	0	16.509	3.406	2.770	4.096	10.272	6.237
Recursos SGP - Educación	14.749	0	0	14.749	2.877	1.410	1.108	5.394	9.354
Recursos SGP - Agua potable y saneamiento básico	492	0	0	492	0	0	0	0	492
Regalías y compensaciones (Sistema anterior Leyes 141/94 y 756/02)	151.618	0	0	151.618	35.017	11.612	46.437	93.066	58.552
Recursos del crédito	16.850	0	0	16.850	5.170	4.286	7.395	16.850	0
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Educación	1.748	0	0	1.748	13	308	507	827	921
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Otros Sectores ^{6/}	70.868	0	0	70.868	6.512	6.307	25.515	38.334	32.534
TOTALES	272.833	0	0	272.833	52.995	26.692	85.057	164.744	108.090
								RESULTADOS SUPERAVITARIOS	108.090
								RESULTADOS DEFICITARIOS	0
								RESULTADO NETO	108.090

1/ Recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de vigencias anteriores y otras exigibilidades.

2/ Cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia fiscal.

3/ Reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia fiscal.

4/ Incluye SGP Propósito General de libre destinación 42% municipios de 4, 5 y 6 categoría.

5/ Incluye Recursos del SGP Alimentación escolar, ribereños, crecimiento de la economía, etc.

6/ Incluye recursos de convenio y/o cofinanciación, Otras transferencias de la Nación

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 que la situación fiscal del departamento al cierre de 2013 fue superavitaria en \$108 mil millones (recursos no ejecutados). Como se explicó en el análisis del balance financiero, este resultado tiene una alta participación de recursos disponibles al cierre de la vigencia 2012. Sin embargo, llama la atención que al comparar los resultados presupuestal y de tesorería se evidencian las siguientes diferencias:

El monto de reservas constituidas mediante Decreto 025 del 23 de enero de 2014, teniendo en cuenta la información de ejecución presupuestal es inconsistente con las cifras que al respecto reportó tesorería; mientras presupuesto reporta \$87.069 millones, tesorería reportó \$85.057 millones.

¹⁸ 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.

Las cuentas por pagar de la vigencia 2013 reportadas por tesorería, difieren también de las consignadas en presupuesto. Así, por medio de la Resolución 0416 del 11 de febrero de 2014, se constituyen cuentas por pagar de la vigencia por \$43.478 millones, mientras en tesorería se reportaron \$26.692 millones.

No se reflejan en el cierre de tesorería las disponibilidades relacionadas con los saldos de las cuentas maestras del sector salud, ni las reservas presupuestales y exigibilidades respaldadas con estos recursos que legalmente deben situarse en caja.

Las disponibilidades iniciales de tesorería (\$273 mil millones) son inferiores en \$627 mil millones a los activos líquidos de la contabilidad (\$900 mil millones), aunque en contabilidad se causan como activo líquido recursos del FAEP por \$503 mil millones que probablemente no han ingresado a tesorería. En todo caso al descontar estos activos persiste una diferencia de \$125 mil millones entre contabilidad y tesorería.

IV. INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A. 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 2013 la relación fue de 65%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia, respecto a los registrados en la vigencia anterior, se evidenció un incremento real del 13%, mientras que los gastos de funcionamiento GF crecieron 7%.

Tabla 15

INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2012	2013	Variación Real 2013/2012
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	24.765	28.566	13%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	16.987	18.525	7%
3. Relación GF/ICLD	69%	65%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	-1%	-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 indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2013 se ajusta 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, y tenga 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 16 y 17 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales del gasto.

Aunque el gasto de la Contraloría fue en términos reales 10% superior al realizado en 2012, estuvo dentro del límite establecido en la Ley 1416 de 2010. Igual sucedió con los gastos comprometidos por la Asamblea Departamental, los cuales crecieron 1% pero se ajustaron al límite definido en el artículo 8º de la Ley 617 de 2000 de acuerdo con la categoría de la entidad territorial y el número de diputados.

Tabla 16

SECCIÓN DE CONTRALORÍA

Concepto	valores en millones de \$	
	2012	2013
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.041	1.165
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.173	1.353
3. Diferencia	-132	-188

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

Tabla 17

GASTOS DE ASAMBLEA

Concepto	valores en millones de \$	
	2012	2013
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.468	1.511
2. Límite establecido por la Ley 617	1.467	1.526
Remuneración Diputados	785	817
Aporte adicional para gastos generales según la Ley	196	204
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	486	505
3. Diferencia	0	-16

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

B. Sostenibilidad de la Deuda

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías¹⁹, 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 (antiguo²⁰ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Del saldo de la deuda se descuentan \$22.765 millones correspondientes a los créditos que están garantizados con recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR) a 31 de diciembre de 2013.
- ✓ De la proyección del servicio de la deuda programado por la entidad para la vigencia 2014, se descuentan \$3.794 millones de amortizaciones y \$990 millones de intereses estimados²¹, correspondientes al saldo de la deuda que está garantizado con regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2014²².
- ✓ Cero pesos de compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras²³ para la vigencia 2014, financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2014 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 2013. 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.

¹⁹ 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.*

²⁰ 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.

²¹ Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el párrafo 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.

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 2014 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2014.

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; 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 2013 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 18

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2014

Concepto	valores en millones de \$	
	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	74.035	43.298
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	74.035	43.298
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	38.156	27.525
3. Gastos Recurrentes		11.349
4. Ahorro operacional (1-2-3)	35.878	4.424
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	0	43.478
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	22.765	22.765
5.2 Amortizaciones de la vigencia	3.794	3.794
5.3 Créditos condonables	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.5 Pasivo diferente a financiero		43.478
6. Intereses de la deuda	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	100%
SEMAFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	

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

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo SGR, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos son 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 SGR, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago evidencia un cambio importante 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 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 2013 tiene más de un año de causación²⁴(Tabla 18).

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario (\$93,5 mil millones) sin incluir recursos del SGR, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento, que es financiada con recursos provenientes de regalías y compensaciones, más aun si se tiene en cuenta que el superávit fiscal registrado al cierre de 2013, se generó en gran proporción por la acumulación de estos recursos. No obstante, con el inicio del nuevo bienio del SGR, se presentaron cambios significativos en el flujo de dichos recursos, lo cual posibilita que los compromisos financieros asumidos con esta fuente se puedan ver afectados.

²⁴ Como se indicó en la sección E del Diagnóstico Financiero, 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.

C. Provisión Pensional

A 31 de diciembre de 2013 el cálculo actuarial del pasivo pensional del departamento sumaba \$282,5 mil millones²⁵, y la entidad había provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET \$361 mil millones, lo que significa que tenía cubierto el 128% de su cálculo actuarial. De conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la Ley 549 de 1999, la entidad territorial podrá destinar recursos que posea en el Fondo al pago de sus pasivos pensionales, siempre y cuando el saldo de la cuenta en el mismo, más las reservas en los Fondos Territoriales de Pensiones y los patrimonios autónomos, más las demás reservas constituidas en entidades del nivel territorial, mantenga la cobertura del cálculo del pasivo pensional total. Así mismo, de acuerdo con lo definido en la normatividad vigente las entidades territoriales que hayan cubierto el ciento veinticinco por ciento (125%) de las provisiones del pasivo pensional²⁶, 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 de propósito general del SGP, y por el 15% de los ingresos producto de la enajenación de acciones o activos al sector privado.

Tabla 19

TRANSFERENCIAS AL FONPET

Concepto	valores en millones de \$	
	2012	2013
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.947	1.801
2. Límite establecido por la Ley 1/	2.890	0
2.1. 10% de ICLD	2.660	0
2.2. 20% de registro	231	0
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
3. Diferencia	56	1.801

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

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

Durante el primer semestre del año 2013, el departamento realizó transferencias para aportes con destino al FONPET por \$1.801 millones, distribuidos entre el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación y el 20% del impuesto de registro y anotación, teniendo en cuenta que hasta el mes de julio de 2013 le fue notificado al señor Gobernador mediante oficio enviado por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la suspensión de los aportes al mencionado fondo a que se refiere los numerales 7, 8 y 9 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, a partir del 1 de enero de 2013. Por lo anterior, estos recursos fueron abonados a obligaciones exigibles de años anteriores, previa aceptación de la Administración Departamental presentada ante la DRESS.

V. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con datos reportados por las entidades descentralizadas EDS a la Contraloría General de la República CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2013 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) representaron el 164% de los ingresos corrientes de la administración central, coeficiente que revela la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas de la entidad territorial²⁷.

Las EDS cerraron 2013 con un déficit fiscal cercano a los \$43 mil millones. Los mayores déficits se contabilizaron en el Instituto de Desarrollo de Arauca – IDEAR, la Empresa Industrial y Comercial (EICE) - Empresa de Energía Eléctrica y la Unidad Administrativa Especial UAE de Salud de Arauca (Tabla 20).

²⁵ El cálculo actuarial del pasivo pensional fue 7% superior en términos nominales al registrado al cierre de 2012, mientras que la provisión acumulada por la entidad territorial se incrementó 4%.

²⁶ De conformidad con el artículo 3° del Decreto No. 055 del 15 de enero de 2009, "por medio del cual se expiden disposiciones en relación con el FONPET".

²⁷ Este dato incluye además de los establecimientos públicos a las empresas industriales y comerciales departamentales que se rigen por el régimen de contratación pública y las ESES, tal como se aprecia en la tabla 19.

Tabla 20

RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2011	2012	2013	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	-5.382	-1.500	5.080	23%
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	-4.714	-3.918	-3.349	19%
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	-23.755	-2.804	-14.682	66%
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	-12.263	-14.808	-20.689	15%
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	136	690	-2.540	1%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE ARAUCA - INDADER	64	1.032	-833	3%
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	10.809	6.425	-5.722	36%
TOTAL	-35.105	-14.884	-42.734	164%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Durante el periodo 2011–2013, la ESE Hospital San Vicente, la Empresa de Energía Eléctrica y el IDEAR, presentaron un déficit fiscal recurrente, hecho que revela la necesidad de adoptar medidas dirigidas a recuperar la sostenibilidad financiera de estas entidades. El desequilibrio fiscal generado por estas EDS constituye un riesgo importante para la entidad territorial, en la medida en que los pasivos que sean exigibles a las mismas, pueden terminar siendo asumidos por el departamento, más cuando de acuerdo a la información reportada los ingresos de las dos últimas, dependen de transferencias del sector central en 25% y 1%, respectivamente²⁸.

Tabla 21

INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes			Calificación de Riesgo
	2013	2011	2012	2013	2013
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	18%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	25%	0,0%	0,0%	0,0%	B+(Col); B (Col) - Fitch Ratings
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	1%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	0%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN DE ARAUCA - INDADER	65%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	69%	0,0%	0,0%	0,0%	SIN CALIFICACION DE RIESGO
TOTAL	29%				

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

La estructura de ingresos indica que en promedio las transferencias de la administración central representaron 29% de los ingresos totales de las EDS en la vigencia 2013. El establecimiento público con mayor dependencia de las transferencias de la administración central fue el Instituto Departamental del Deporte y la Recreación de Arauca – INDADER. Del total de las transferencias realizadas por el sector central tanto por inversión como por funcionamiento, el 52% (\$44.590 millones) se orientó para la UAE de Salud de Arauca, 35% (\$29.958 millones) a la Empresa de Energía Eléctrica y 9% (\$7.427 millones) a la ESE Departamental de Primer Nivel. El 4% restante (\$3.929 millones) se distribuyó entre el Instituto Departamental del Deporte y la Recreación de Arauca – INDADER (\$3.728 millones) y el IDEAR (\$201 millones).

²⁸ El cálculo del resultado fiscal es el de la vigencia. En los ingresos totales se incluyen las disponibilidades y se excluyen los ingresos por crédito. Las disponibilidades se incluyen en el ingreso de la vigencia de las ESE y las empresas (EICE y sociedades de economía mixta), pues se comparan los ingresos efectivos contra los compromisos de gasto. Esto porque en virtud de decreto 115 de 1996 las EICE y las ESES 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. La estimación de ESES y empresas también excluye las amortizaciones de deuda pública. Entre tanto, en los establecimientos públicos, el resultado fiscal excluye de los ingresos los desembolsos de crédito y los recursos del balance y del gasto las amortizaciones de deuda y las reservas presupuestales. Con todo, la metodología de estimación del resultado fiscal para EDS intenta adaptar a la realidad colombiana la metodología FMI 2001, que es de causación tanto en el ingreso como en el gasto.

La tabla 21 muestra igualmente la relación entre el saldo de la deuda pública de las EDS y sus ingresos corrientes, así como la calificación de riesgo crediticio de éstas vigente a diciembre de 2013. Durante el periodo 2011–2013 ninguna entidad registró endeudamiento, pese a que la Empresa de Energía Eléctrica de Arauca si lo mantuvo. Así mismo, se destaca que solamente una EDS contaba con calificación de riesgo²⁹ vigente: la Empresa de Energía Eléctrica de Arauca³⁰.

A continuación se presentan algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos (razón corriente), su situación patrimonial³¹ (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN³².

Tabla 22

INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos / Pasivo Corriente			Pasivo Total / Activo Total			Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
E.S.E. DEPARTAMENTAL DE PRIMER NIVEL	0,31	1,52	2,89	0,20	0,17	0,10	1.585	1.585	1.585
E.S.E. HOSPITAL SAN VICENTE -ARAUCA	0,12	0,02	0,04	0,27	0,54	0,19	0	0	0
EMPRESA DE ENERGIA ELECTRICA DE ARAUCA	0,16	0,15	0,55	0,40	0,35	0,45	0	0	0
INSTITUTO DE DESARROLLO DE ARAUCA - IDEAR	6,26	4,21	3,39	0,04	0,05	0,03	0	0	0
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTES DE ARAUCA	2,52	9,67	2,37	0,04	0,03	0,04	0	0	0
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DEL DEPORTE Y LA RECREACION DE ARAUCA - INDADER	2,20	6,32	1,59	0,23	0,10	0,39	0	0	0
U.A.E. DE SALUD DE ARAUCA	3,16	5,03	4,00	0,23	0,17	0,18	0	0	0
TOTAL							1.585	1.585	1.585

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

Del análisis de los indicadores se destaca lo siguiente: a) el deterioro de los indicadores de liquidez del IDEAR; b) el aumento de los activos totales frente a los pasivos totales de la ESE Departamental de Primer Nivel y del IDEAR; c) el aumento de los pasivos totales respecto a los activos totales y una baja capacidad de cubrir con activos líquidos sus pasivos corrientes de la UAE de Salud de Arauca, el Instituto de Tránsito y Transportes, la ESE Hospital San Vicente y del INDADER; d) el aumento de los activos líquidos respecto a los pasivos de corto plazo de la ESE Departamental de Primer Nivel y de la Empresa de Energía Eléctrica; e) el saldo de los pasivos contingentes por demandas judiciales, que se valoraron en \$1.585 millones manteniéndose entre los años 2012 y 2013; f) una alta exposición al riesgo financiero por demandas judiciales en contra de la ESE Departamental de Primer Nivel.

El resultado fiscal, sumado a los indicadores patrimoniales, concentra la atención sobre la ESE Hospital San Vicente, la Empresa de Energía Eléctrica, el IDEAR y la ESE Departamental de Primer Nivel, por el déficit generado en las últimas vigencias de operación y por no contar con activos suficientes para soportar su pasivo. Igualmente, entre 2012 y 2013 se mantuvieron los pasivos contingentes por demandas judiciales registrados por la ESE Departamental de Primer Nivel.

Es necesario profundizar el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas, para verificar el cumplimiento de lo establecido en la leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, donde se prevé que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficit fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público y/o adoptar medidas orientadas a mitigar el riesgo sobre las finanzas del departamento.

²⁹ En el artículo 1° del Decreto 610 de 2002 "por medio del cual se reglamenta la Ley 358 de 1997" se establece la obligatoriedad a las entidades descentralizadas del orden territorial de contar con calificación de capacidad de pago para gestionar endeudamiento externo o efectuar operaciones de crédito público externo o interno con plazo superior a un año.

³⁰ De acuerdo con la calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings al cierre de la vigencia 2013 la Empresa de Energía Eléctrica de Arauca contaba con calificación B+(Col) y B(Col) para la deuda de largo y corto plazo, respectivamente.

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 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".

VI. RIESGOS FINANCIEROS

A. Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales

De acuerdo con la información reportada por la Coordinación Jurídica, el departamento registró un total de 137 procesos en curso, con pretensiones que ascendían a \$12.885 millones (Tabla 23).

Tabla 23

PROCESOS JUDICIALES POR TIPOS DE PROCESO			
TIPO DE PROCESO	No. Procesos	millones de \$	
		Valor Total de las Pretensiones	% Participación en Total de las Demandas
Acción Popular	5	0	0%
Acción de Simple Nulidad	3	0	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	45	2.887	22%
Acción Contractual	6	725	6%
Acción de Reparación Directa	56	5.129	40%
Ejecutivo Contractual	2	1.219	9%
Ejecutivo Singular	4	139	1%
Ordinario Laboral	16	2.785	22%
TOTAL	137	12.885	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría Jurídica

Por tipo de proceso, la mayor parte correspondió a acciones de reparación directa (41%), seguidas por nulidad y restablecimiento del derecho (33%), ordinarios laborales (12%), acciones contractuales (5%) y populares (5%), y los procesos ejecutivos singulares (3%) y contractuales (1%). Por monto, las acciones de reparación directa tuvieron la mayor participación con el 40% del total, seguidas por las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho 22%, los procesos ordinarios laborales igualmente 22%, los procesos ejecutivos contractuales 9%, las acciones contractuales 6% y los ejecutivos singulares 1%.

Los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero, por lo cual, la Administración Departamental debe 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.

B. Riesgos Originados en las Entidades Descentralizadas

Como se trató en el análisis de la situación financiera del sector descentralizado, se verificó que cuatro EDS han generado déficit fiscal durante las últimas vigencias de operación, no cuentan con activos suficientes para respaldar sus pasivos y una de ellas afronta contingencias judiciales importantes. Lo anterior, además de constituir un riesgo sobre las finanzas del departamento, muestra la necesidad de hacer mayor seguimiento a la realidad jurídica y financiera de todas las EDS, con el objeto de adoptar (si hubiera lugar) medidas oportunas orientadas a garantizar el acceso a la población a los servicios que prestan las mismas.

Así mismo, la alta dependencia de las transferencias de la administración central de la Unidad Administrativa Especial UAE de Salud de Arauca, de la Empresa Industrial y Comercial (EICE) Empresa de Energía Eléctrica de Arauca, del Establecimiento Público Instituto Departamental del Deporte y la Recreación de Arauca – INDADER y de la ESE Departamental de Primer Nivel, configuran un riesgo para la entidad territorial y contraviene con lo estipulado por la normatividad (Ley 617 de 2000 y 819 de 2003) según la cual las entidades descentralizadas deben ser financieramente autosuficientes.

C. Riesgos Sectoriales

Sector Educación: En el diagnóstico inicial de noviembre de 2010 se encontraron problemas relacionados con una deficiente gestión en la información financiera y del sector que repercute en la calidad y oportunidad de información en los sistemas de

información del nivel nacional (Formulario Único Territorial FUT y Sistema Nacional de Educación Básica y Media); una deficiente gestión de matrícula que se vio reflejada en la disminución de matrículas, una creciente tasa de deserción escolar y serias disparidades entre la matrícula atendida en las zonas rurales y urbanas; una inadecuada administración de la planta que se evidenció en el pago de personal directivo docente por encima de la planta viabilizada; y deudas de previsión social no depuradas.

Se aprobó la adopción de un Plan de Desempeño cuya ejecución inició en noviembre de 2011 de acuerdo con la Resolución No.3489 del 25 de Noviembre de 2011 y finalizaba en mayo de 2013. Posteriormente, se evaluó la medida y por el incumplimiento de las actividades, se determinó su extensión y reformulación hasta julio de 2014, por medio de la Resolución No.1591 del 22 de mayo de 2013.

En lo que concierne a los recursos de transferencias del SGP, según documentos Conpes, al Departamento de Arauca se le asignaron durante la vigencia 2013 un total de \$111,2 mil millones (\$110,8 mil millones de prestación de servicios y \$450 millones de cancelaciones), de los cuales fueron recaudados e incorporados \$110 mil millones (\$450 millones de cancelaciones y \$109,6 mil millones del SGP – Educación), es decir se presentó una diferencia frente a lo asignado e incorporado para prestación de servicios de \$1.170 millones que fueron girados en 2014.

Sector Salud: En cuanto a la situación financiera del sector salud, durante el año 2013 el departamento recibió facturas de prestación de servicios de salud por \$23.444 millones, de éstas el 41% (\$9.669 millones) se reportaron como déficit al no disponer de recursos para su pago. Por otra parte, las empresas promotoras de servicios de salud del régimen subsidiado efectuaron recobros por \$7.699 millones, 100% sin respaldo para su pago.

En consecuencia, el total del gasto de prestación de servicios (facturación más recobros) para el 2013 sumó \$31.143 millones y el déficit se estimó en \$17.368 millones, estos valores comparados con el resultado de la vigencia 2012 muestran un aumento del 56% en los valores facturados y con recobros (antes \$13.595 millones) y un aumento del 40% en el déficit de prestación de servicios de salud (antes \$10.437 millones). Para el cierre 2013 no se reportó déficit de vigencias anteriores al 2013.

El departamento de Arauca cuya red pública hospitalaria se encuentra actualizada a 2013 y viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social, cuenta con 4 Empresas Sociales del Estado - ESE, 3 de carácter departamental y 1 de carácter municipal. De conformidad con lo definido en la Resolución 1877 del 30 de mayo de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social, todas la ESE se categorizaron en nivel de riesgo alto: ESE Jaime Alvarado y Castilla, ESE Departamental de Primer Nivel Moreno y Clavijo, ESE Hospital San Vicente y la ESE municipal Hospital del Sarare (Saravena). Dichas ESE, en cumplimiento con lo establecido por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013 debieron presentar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero – PSFF aplicando la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con las condiciones previstas legalmente.

De acuerdo con la información reportada en el CGN por estas cuatro ESE, su pasivo total a 31 de diciembre de 2013 ascendía a \$24.336 millones y sus PSFF se encuentran en proceso de evaluación por parte de este Ministerio.

D. Otros

Con la reducción en el flujo de recursos provenientes de regalías directas con la operación del SGR, existe la posibilidad de que los compromisos financieros asumidos con esta fuente puedan verse afectados, por lo cual, la Administración Departamental debe evaluar la posibilidad de obtener nuevas fuentes de financiación.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El 2013 se caracterizó por una reactivación importante de la inversión del departamento (creció 134% en términos reales) y por los resultados positivos en su balance financiero, los cuales se vieron reflejados al final del año en la disponibilidad de recursos cercanos a \$183 mil millones en tesorería para financiar nuevos compromisos de inversión .
- ✓ Los recursos disponibles de vigencias anteriores, el desahorro de los derechos consolidados del FAEP y los recursos del SGR fueron los principales determinantes de estos resultados, aunque también contribuyeron las transferencias del SGP, los recursos propios, los desembolsos de crédito y la estabilidad de los gastos de funcionamiento.

- ✓ La combinación de un superávit presupuestal importante con un elevado rezago presupuestal han sido recurrentes en los últimos años y confirman la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto. Esta situación, sumada a los recursos de regalías que tenía en su tesorería al finalizar el año, representa un importante reto de gestión financiera para la administración departamental.
- ✓ A 31 de diciembre de 2013 los activos corrientes del departamento registraron un crecimiento nominal del 3% y los pasivos de corto plazo 73% frente a lo registrado al mismo corte de la vigencia 2012. Así mismo, dentro de los primeros, los activos líquidos representaron el 76% y se incrementaron en el mismo período 31%. Pese a los anteriores resultados, al calcular los indicadores de razón corriente (Activo Corriente/Pasivo Corriente) y de la prueba ácida (Activos Líquidos/Pasivo Corriente), se sigue evidenciando que no existen riesgos de liquidez en el corto plazo para la entidad territorial.
- ✓ La entidad territorial presentó diferencias en el disponible, las exigibilidades y las reservas presupuestales reportadas al cierre de la vigencia 2013, en sus informes presupuestal, contable y de cierre fiscal (tesorería), las cuales deben ser revisadas por la Administración Departamental, con el fin de clarificar su situación financiera. Así mismo, no se reflejan en el cierre de tesorería las disponibilidades relacionadas con los saldos de las cuentas maestras del sector salud, ni las reservas presupuestales y exigibilidades respaldadas con estos recursos que legalmente deben situarse en caja.
- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central y las transferencias realizadas a los órganos de control. Se recomienda seguir fortaleciendo sus ingresos propios y realizar una revisión del gasto por concepto del pasivo pensional.
- ✓ La entidad territorial aumentó su endeudamiento neto y atendió de manera oportuna el servicio de la deuda con recursos del SGR. El saldo de la deuda pública al cierre de 2013 (\$22.765 millones), estuvo representado por créditos con entidades financieras. Es oportuno recomendar que la gobernación evalúe la pertinencia de mantener e incrementar la deuda pública teniendo en cuenta el costo que ella representa, y el hecho de contar con montos significativos invertidos en fiducia y de recursos del balance acumulados.
- ✓ 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 2014, con indicadores de solvencia y sostenibilidad del 0%, respectivamente³³. Una estimación más realista de la capacidad de pago eleva el indicador de sostenibilidad a 100%.
- ✓ Durante la vigencia 2013, el departamento dio cumplimiento en la apropiación de las transferencias al FONPET ordenada por la ley. La provisión realizada a 31 de diciembre de 2013, superó en 28% el total del cálculo actuarial de su pasivo pensional.
- ✓ El pasivo contingente estimado por demandas judiciales (\$12.885 millones), el revelado en la información contable como no financiero (\$43.478 millones) y el generado por las entidades descentralizadas EDS que pueden terminar siendo asumidos el departamento (\$1.585 millones), constituyeron un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas. Como recomendación, se reitera 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, y profundizar en el análisis de la situación financiera y jurídica real de las EDS, cuyos resultados preliminares se apartan 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.
- ✓ La falta de información y el no reporte de los estados financieros de las empresas públicas y entidades descentralizadas, además de ser un factor de riesgo sobre el uso de los recursos del sistema en los diferentes sectores que puede repercutir en la prestación del servicio, no descarta la posibilidad de que existan problemas de tipo financiero e institucional en cada sector. Es necesario que la entidad territorial realice un mayor seguimiento a las EDS, con el objeto de adoptar (si hubiera lugar) medidas oportunas orientadas a garantizar el acceso de la población a los servicios.

³³ Para una explicación más detallada se recomienda ver el análisis realizado en el literal B. Sostenibilidad de la Deuda del título IV. INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL, y en el anexo metodológico que se publica en la parte introductoria de este informe.

DEPARTAMENTO DE ARAUCA

BALANCE FINANCIERO	
Valores en millones de pesos	
CONCEPTOS	2013
INGRESOS (sin financiación)	383.852
INGRESOS CORRIENTES	179.234
Tributarios	34.465
No Tributarios	1.324
Transferencias	143.444
GASTOS (sin financiación)	451.709
GASTOS CORRIENTES	208.049
Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	23.381
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	3.173
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	5.484
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	176.011
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	-28.815
INGRESOS DE CAPITAL	204.619
GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	243.660
BALANCE DE CAPITAL	-39.041
BALANCE TOTAL	-67.856
FINANCIACIÓN	184.566
Endeudamiento Neto	23.151
Desembolsos	23.151
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	161.415
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	568.418
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	451.709
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	116.709
RESULTADO PARCIAL SGR + BIENIO 2013-2014	
Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad inicial)	252.819
Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	186.218
RESULTADO PARCIAL SGR	66.601
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	46.106
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	38.032
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	8.073

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental