

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

CIERRE 2011

I. Antecedentes

En la vigencia 2010, y en general en el periodo 2008-2011, el Departamento de Antioquia mostró resultados superavitarios en su balance corriente y presupuestal. Financió un significativo porcentaje de su inversión con recursos provenientes del recaudo de impuestos, de los ingresos generados por la Fábrica de Licores de Antioquia y de las transferencias de la Nación por Sistema General de Participaciones.

Frente a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, el departamento cumplió al no exceder el límite al gasto del sector central (50%) y el de las transferencias a la Asamblea Departamental y Contraloría: La relación gastos de funcionamiento/ ingresos corrientes de libre destinación fue 46%. De igual manera, las transferencias al FONPET se causaron en \$1.667 millones por encima de lo dictado en la Ley 549 de 1999.

La deuda pública aumentó \$133.613 millones durante la vigencia 2010, que cerró con un saldo de \$471.394 millones. En el último informe de viabilidad fiscal y financiera realizado se determinó que la Gobernación cuenta con capacidad legal de endeudamiento. Sin embargo, se advirtió que debía evaluar y tener en cuenta que un análisis más realista mostró la existencia de pasivos que al incorporarse al análisis afectan su capacidad de pago, al punto de ubicarlo por encima del límite del indicador de sostenibilidad.

La Gobernación de Antioquia reportó 1.868 procesos con demandas estimadas en \$274.500 millones. Al respecto, se insistió nuevamente en la conveniencia de constituir un fondo de contingencias que permitiera garantizar el pago de las obligaciones que llegaren a derivarse si resultaren contrarias a los intereses de la Gobernación, sin afectar su estructura financiera.

II. Información organizacional

A. Sector central

A finales de 2010, la estructura organizacional de la Gobernación estaba compuesta por 25 dependencias: el despacho del Gobernador, 12 secretarías (General, Gobierno, Hacienda, Gestión Humana y Desarrollo Organizacional, Infraestructura Física, Educación para la Cultura, Agricultura y Desarrollo Rural, Productividad y Competitividad, Medio Ambiente, Equidad de Género para las Mujeres y de Participación Ciudadana y Desarrollo Social); la Dirección Seccional de Salud y Protección Social, 2 Departamentos Administrativos (Planeación y del Sistema de Prevención y Atención y Recuperación

de Desastres), 6 Gerencias (Control Interno, Indígena, Negritudes, Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia MANA, Infancia y Adolescencia, y de Servicios Públicos) y la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA).

Según la información reportada por la entidad territorial, su planta de personal estaba conformada por 3.332 cargos, de los cuales 116 pertenecían al nivel directivo, 50 al asesor, 989 al profesional, 359 al técnico y 1.818 al asistencial. La vinculación laboral se distribuía en 1.506 personas en carrera administrativa, 900 en situación de provisionalidad, 250 de libre nombramiento y remoción, 426 empleos temporales y 250 vacantes. Adicionalmente, se registraron 59 trabajadores oficiales.

La nómina de pensionados era de 8.614, de los cuales 5.191 recibieron mesadas por jubilación, 3.108 por sustitución, 313 por invalidez y 2 por sanción. Del total de pensionados 6.559 pertenecen al sector central, 339 fueron asumidos del sector descentralizado y 1.716 pertenecían al sector educación (Nación).

B. Sector descentralizado

El sector descentralizado (EDS) está conformado por (19) entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en el Cuadro 1.

CUADRO 1

INVENTARIO ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

| NO. | NOMBRE ENTIDAD | SECTOR ECONÓMICO |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| E.I.C.E. | | |
| 1 | BENEFICENCIA DE ANTIOQUIA | BENEFICIENCIAS |
| 2 | EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA | VIVIENDA |
| E.I.C.E. o S.E.M. | | |
| 3 | E.S.P. HIDROELÉCTRICA PESCADERO ITUANGO S.A. | SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO |
| 4 | REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S.A | SILVICULTURA |
| 5 | SOCIEDAD TELEVISIÓN DE ANTIOQUIA LTDA. - TELEANTIOQUIA | TELECOMUNICACIONES |
| E.S.E. | | |
| 6 | E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA | SALUD |
| 7 | E.S.E. HOSPITAL LA MARÍA - MEDELLÍN | SALUD |
| 8 | E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUÁREZ - BELLO | SALUD |
| 9 | E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - ITAGÜÍ | SALUD |
| 10 | E.S.E. HOSPITAL CÉSAR URIBE PIEDRAHITA - CAUCASIA | SALUD |
| 11 | E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO - | SALUD |
| 12 | E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAÚL - CALDAS | SALUD |
| ESTABLECIMIENTO PÚBLICO | | |
| 13 | ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA | SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES |
| 14 | INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA | CULTURA |
| 15 | INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA | RECREACIÓN Y DEPORTE |
| 16 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA (IDEA) | FINANCIERO |
| 17 | POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID | EDUCACIÓN |
| 18 | TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA | EDUCACIÓN |
| INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR | | |
| 19 | UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | EDUCACIÓN |

Fuente: Contaduría General de la Nación

III. Diagnóstico financiero

A. Ingresos

Durante la vigencia fiscal 2011, el departamento de Antioquia recaudó ingresos por \$2.941.610 millones, incorporó recursos del balance por \$369.397 millones y desembolsó recursos de crédito externo e interno por \$189.551 millones, para una ejecución de rentas y recursos de capital de \$3.500.558 millones, que constituye el 102% del presupuesto definitivo, y es 1% menor en términos reales que lo del año 2010. Al igual que en vigencias anteriores, la entidad territorial llevó la ejecución de las reservas constituidas al cierre de la vigencia 2010 por fuera del presupuesto del 2011.

El conjunto de los ingresos tributarios (\$989.635 millones) y no tributarios (\$554.546 millones) aportó el 44% del total y aumentó 7% anual; las transferencias (\$1.119.633 millones)¹ participaron con el 32% y se incrementaron 4%; y los recursos de capital (\$836.743 millones) contribuyeron con el 24% y disminuyeron 19% en comparación con el año anterior.

Al analizar la evolución de los ingresos desde 2008 a 2011, se pudo observar que en promedio aumentaron 3% en términos reales, efecto atribuible al aumento del 3% en los ingresos tributarios y no tributarios, al incremento de las transferencias del 10% y a los ingresos de capital que en promedio fueron menores 4% durante el periodo. Es de notar que la dependencia de los ingresos de capital ha disminuido de manera gradual desde el 2008 (pasó de 30% a 24% en 2011).

Desde la vigencia 2008 los ingresos tributarios siempre han crecido cada año, mientras que los no tributarios solo disminuyeron su recaudo en la vigencia 2010, explicado por un menor ingreso en las tasas, multas y sanciones; por su parte, y durante el mismo periodo, los ingresos de la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), igual que los tributarios, mostraron una tendencia creciente.

Las transferencias mostraron un incremento significativo de la vigencia 2008 (\$779.694 millones) a 2009 (\$1.005.415 millones), en el resto del periodo evaluado crecieron en promedio 6% cada año. Los principales incrementos se dieron en los recursos del Sistema General de Participaciones y en otras transferencias de la Nación para inversión (diferentes a SGP).

El comportamiento presentado en los recursos de capital se explica por la disminución permanente y año a año de su concepto de ingreso más importante, los recursos del balance: para el año 2008 estos ingresos fueron \$590.858 millones, mientras que para 2011 alcanzaron \$369.397 millones.

Teniendo en cuenta los comportamientos descritos, se observa en la Tabla 1 que en 2008 los ingresos de capital ocupaban el segundo renglón de importancia en el total de ingresos, mientras que en 2011 ocuparon el tercer lugar.

¹ En el Análisis realizado por la Dirección de Apoyo Fiscal las regalías directas son clasificadas como un Recurso de Capital, por tal razón las transferencias aquí registradas difieren de las registradas en la categoría de ingresos del FUT por \$75.754 millones, monto que corresponde a las regalías recibidas durante la vigencia 2011.

TABLA 1

INGRESOS TOTALES

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | VIGENCIA | | | | VARIACIÓN REAL | | COMPOSICIONES | |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011/2010 | PROMEDIO AÑO 2008-2011 | 2008 | 2011 |
| Tributarios y no tributarios | 1.307.109 | 1.347.810 | 1.387.334 | 1.544.181 | 7% | 3% | 44% | 44% |
| Transferencias | 779.694 | 1.005.415 | 1.034.010 | 1.119.633 | 4% | 10% | 26% | 32% |
| Ingresos de capital | 879.790 | 838.773 | 990.275 | 836.743 | -19% | -4% | 30% | 24% |
| TOTAL | 2.966.593 | 3.191.998 | 3.411.619 | 3.500.558 | -1% | 3% | 100% | 100% |

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

En 2011, los ingresos tributarios mostraron un crecimiento real del 11%, explicado principalmente por el aumento del 22% en el recaudo de vehículos automotores, de 4% en registro y anotación, 5% en estampillas, 4% en sobretasa a la gasolina y 13% en los impuestos al consumo. De estos últimos se destaca el crecimiento significativo (46%) del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco y la caída del 1% del impuesto al consumo de cerveza. Los otros ingresos tributarios cayeron 4%. En general, el mayor recaudo de los ingresos tributarios fue causado por el aumento en tres de sus más importantes impuestos: los impuestos al consumo, que participaron con el 62% sobre el total, y el de vehículos automotores y registro y anotación, que participaron con el 14% y 10%, respectivamente.

La evolución de los ingresos tributarios en 2008-2011 muestra un aumento real promedio del 5%, lo que significa que el departamento mejoró la gestión en el recaudo propio en el periodo. Los rubros que más aumentaron en términos reales fueron el impuesto de vehículos (16%), cigarrillos y tabaco y estampillas, cada uno con un crecimiento promedio de 11%. Por su parte, el único tributo cuyo recaudo disminuyó en el periodo analizado fue la sobretasa a la gasolina (2%). En todo caso se observa que los rubros de ingreso más importantes del departamento incrementaron su recaudo durante todo el periodo de manera constante.

Por otra parte, los ingresos no tributarios en 2011 mostraron un incremento real anual del 1%; lo anterior debido a que los ingresos de operación y comercialización, es decir, los ingresos de la FLA (equivalen al 85% de los no tributarios), aunque muestran un crecimiento nominal, el mismo fue inferior a la inflación causada para la vigencia 2010 (3,73) y por tal razón se calcula en términos reales una disminución del 0,2%, que no pudo ser compensada por los mayores ingresos presentados en las tasas, derechos, multas y sanciones, superior en 8%. En el cuatrienio 2008-2011 los ingresos no tributarios, disminuyeron 1% en promedio, lo cual se debe principalmente a la pequeña caída real en los ingresos de la Fábrica de Licores.

Los ingresos por transferencias en 2011 representaron el 32% del total de los ingresos del departamento. El 1% correspondió a transferencias destinadas a financiar gastos de funcionamiento y 99% a financiar gastos de inversión. La mayoría de las transferencias de inversión correspondieron a las del Sistema General de Participaciones (\$965.460 millones), de las cuales \$790.312 millones fueron la participación de Educación, le siguieron la participación de Salud (\$152.396 millones) y la de agua potable y saneamiento básico (\$22.751 millones).

Durante los últimos cuatro años los ingresos por transferencias aumentaron 10% en promedio, pasando de \$779.694 millones en 2008 a \$1.119.633 millones en 2011. El Sistema General de Participaciones, rubro con más peso en las

transferencias, creció 7%, mientras las otras transferencias de la Nación (sobretasa al ACPM y otras transferencias de la nación para inversión) decrecieron 15% en el periodo evaluado.

TABLA 2

INGRESOS TRIBUTARIOS

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | VIGENCIA | | | | VARIACIÓN REAL | | COMPOSICIONES | |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011/2010 | PROMEDIO AÑO 2008-2011 | 2008 | 2011 |
| Vehículos automotores | 83.006 | 89.368 | 111.624 | 140.860 | 22% | 16% | 11% | 14% |
| Registro y anotación | 83.647 | 89.519 | 95.579 | 102.776 | 4% | 4% | 11% | 10% |
| Impuestos al consumo | 510.961 | 513.016 | 526.131 | 614.193 | 13% | 3% | 65% | 62% |
| Licores | 282.440 | 280.933 | 280.782 | 324.839 | 12% | 2% | 36% | 33% |
| Cerveza | 150.064 | 159.338 | 168.219 | 172.410 | -1% | 2% | 19% | 17% |
| Cigarrillos y tabaco | 78.457 | 72.745 | 77.131 | 116.944 | 46% | 11% | 10% | 12% |
| Sobretasa a la gasolina | 60.188 | 61.134 | 56.755 | 60.971 | 4% | -2% | 8% | 6% |
| Estampillas | 25.253 | 32.158 | 34.393 | 37.515 | 5% | 11% | 3% | 4% |
| Otros impuestos | 21.003 | 24.832 | 33.568 | 33.319 | -4% | 13% | 3% | 3% |
| TOTAL | 784.059 | 810.026 | 858.050 | 989.635 | 11% | 5% | 100% | 100% |

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

Los ingresos de capital para 2011 cayeron 19%; de estos, los recursos de cofinanciación (\$44.498 millones) participaron con el 7% y tuvieron un recaudo menor del 72%, las regalías directas (\$75.754 millones) correspondían al 12% y aumentaron un 8%, los recursos del balance por \$369.397 millones representaron el 57% y disminuyeron 21%, los otros recursos de capital correspondían al 11% y fueron mayores 23% y los rendimientos financieros representaron el 6% del total de ingresos de capital y crecieron un 21%. Con una participación igual o menor al 3%, están los excedentes financieros con incremento del 23%, venta de activos (en los últimos 4 años no se registraron ingresos por este concepto) y desahorro FONPET con una caída del 87%.

Es importante mencionar que la alta participación de recursos del balance, tanto en la vigencia 2011 como en las anteriores, se origina principalmente en recursos de destinación específica (en su mayoría correspondientes a SGP, \$157.037 millones, y otros recursos de forzosa inversión diferentes a SGP, \$158.244 millones), al igual que en los años anteriores, y a pesar de su gradual disminución, es una muestra de las dificultades presentadas en los procesos de programación y ejecución del presupuesto.

B. Gastos

En 2011 el departamento comprometió gastos de la vigencia por \$2.862.564 millones y por concepto de pago de servicio de la deuda comprometió \$128.556 millones, para una ejecución presupuestal de gastos por \$2.991.120 millones, inferior 9% en términos reales a la registrada en 2010 y representó el 87% del presupuesto definitivo. Del total de gastos comprometidos la entidad territorial pagó \$2.834.662 millones (95%).

TABLA 3

GASTOS TOTALES

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | VIGENCIA | | | | VARIACIÓN REAL | | COMPOSICIONES | |
|-----------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011/2010 | PROMEDIO AÑO 2008-2011 | 2008 | 2011 |
| Funcionamiento | 589.364 | 630.159 | 734.141 | 676.650 | -11% | 2% | 23% | 23% |
| Funcionamiento de las Secretarías de Educación y Salud /1 | N/D | N/D | 101.088 | 42.217 | -60% | N/D | 0% | 1% |
| Inversión | 1.833.163 | 2.106.459 | 2.252.994 | 2.143.697 | -8% | 2% | 73% | 72% |
| Servicio de la deuda | 93.242 | 81.875 | 72.882 | 128.556 | 70% | 8% | 4% | 4% |
| TOTAL | 2.515.769 | 2.818.492 | 3.161.104 | 2.991.120 | -9% | 3% | 100% | 100% |

/1 Gastos de funcionamiento causados en las Secretarías de Educación y Salud financiados con cuota de administración del SGP y el 25% de rentas cedidas, autorizadas legalmente.

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

El 72% de los compromisos se destinó a gastos de inversión (\$2.143.697 millones), que cayeron 8% frente a 2010; el 23% fueron gastos de funcionamiento del sector central (\$676.650 millones); el 1% gastos de funcionamiento de las Secretarías de Educación y de Salud (\$42.217 millones); y el 4% servicio a la deuda (\$35.996 millones de intereses, \$22.652 millones de amortizaciones, \$69.908 millones del pago de bonos pensionales y cuotas partes de bono pensional).

Los gastos de funcionamiento del sector central mantuvieron su participación en el total de gastos en 23%, y los de inversión la disminuyeron del 73% al 72%, mientras el servicio de la deuda mantuvo su participación en 2010 y 2011 en el 4%. La Tabla 3 muestra los gastos de funcionamiento causados en la Secretaría de Educación y en el Fondo Territorial de Salud² autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración del Sistema General de Participaciones del sector de educación y con rentas cedidas³.

Durante la vigencia 2011, los gastos de funcionamiento de la Administración central (no incluye Secretarías de Educación y Salud) disminuyeron 11% frente al año 2010. Los conceptos que explican dicha disminución son: i) Las transferencias corrientes, que cayeron 22% (\$387.540 millones en el 2010 a \$314.126 millones en el 2011); ii) En la vigencia 2011 la entidad territorial no registró financiación del déficit fiscal de funcionamiento, mientras que en el 2010 se ejecutaron gastos en este concepto por \$1.049 millones; y iii) Los gastos y costos asociados a la operación, producción y comercialización de la Fábrica de Licores de Antioquia (FLA) disminuyeron 10% (de \$221.987 millones a \$208.381 millones).

2 Lo anterior corresponde a un ajuste metodológico en la clasificación de gastos originado en los acuerdos conceptuales logrados entre las entidades del orden nacional, tendientes a homogeneizar los criterios de clasificación del gasto territorial y en las necesidades propias de las actividades de monitoreo y seguimiento a la ejecución en estos sectores. Este cambio en la metodología no afecta el cálculo de los indicadores de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000. A partir de los informes de viabilidad fiscal que se elaboren sobre la vigencia 2011, el análisis de los gastos mostrará las variaciones incluyendo esta clasificación.

3 La cuota de administración corresponde al 1% de los recursos para educación del SGP para atender los costos asociados a la administración de los recursos (en algunos departamentos es el 2%, si están dentro del Plan de Modernización autorizado por el MEN). Estos recursos se pueden destinar a la financiación del personal administrativo del nivel central de las Secretarías de Educación que se pagaban con los recursos del situado fiscal a 31 de diciembre de 2001 y cuyos cargos fueron avalados por el Ministerio de Educación en el proceso de definición y organización de plantas de personal. Asimismo, pueden destinarse a la financiación de gastos asociados a los procesos misionales inherentes a la administración del servicio, tales como costos de procesamiento de nómina, papelería, muebles y equipos, entre otros. 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).

TABLA 4
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | VIGENCIA | | | | VARIACIÓN REAL | | COMPOSICIONES | |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011/2010 | PROMEDIO AÑO 2008-2011 | 2008 | 2011 |
| Gastos de personal | 76.747 | 83.300 | 95.156 | 104.415 | 6% | 8% | 13% | 15% |
| Gastos generales | 34.899 | 26.194 | 28.380 | 28.999 | -1% | -9% | 6% | 4% |
| Transferencias | 298.915 | 357.365 | 387.540 | 314.126 | -22% | -1% | 51% | 46% |
| Déficit fiscal de funcionamiento | 51.905 | 1.049 | 1.049 | 0 | -100% | -100% | 9% | 0% |
| Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización | 126.897 | 160.070 | 221.987 | 208.381 | -10% | 15% | 22% | 31% |
| Otros gastos de funcionamiento | 0 | 2.180 | 29 | 20.728 | 68788% | N/A | 0% | 3% |
| TOTAL | 589.364 | 630.159 | 734.141 | 676.650 | -11% | 2% | 100% | 100% |

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

Debido a lo anterior, la participación de los gastos de funcionamiento en 2011 fue diferente a la presentada en vigencias anteriores. Los gastos de personal correspondieron al 15% de los gastos de funcionamiento y se incrementaron 6%; los gastos generales participaron con el 4% y disminuyeron en términos reales 1%, las transferencias fueron el 46%; de los gastos y cayeron 22%; los costos y gastos de la Fábrica de Licores correspondían al 31% y disminuyeron 10% y finalmente los otros gastos fueron el 3% del total de funcionamiento, y pasaron de una ejecución de \$29 millones a \$20.728 millones.

Es importante aclarar que la disminución en las transferencias reflejó la menor ejecución de las mesadas pensionales (\$190.366 millones ejecutados en 2010 vs. \$146.541 millones en 2011).

Al analizar el periodo 2008-2011, se encuentra que los gastos de funcionamiento crecieron en promedio 2%. Al desagregar, los costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización de la FLA crecieron 15%; y los gastos de personal 8%, mientras que los gastos generales y las transferencias cayeron un 9% y 1% en promedio, respectivamente.

Los gastos de inversión cayeron 8%, como resultado de la menor ejecución (25%) presentada en la formación bruta de capital fijo, que participó sobre el total invertido con el 34%. Por otro lado, los gastos operativos en sectores sociales, participaron con el 57%, y mantuvieron su ejecución de 2010 a 2011; y el Déficit Fiscal de inversión, a diferencia de los otros conceptos, se incrementó 38%, pero dicho aumento no logró compensar la reducción de la Formación Bruta de Capital Fijo, pues solo representa el 9% del total invertido.

Los gastos operativos en sectores sociales (financiación de subsidios) se ejecutaron principalmente en los sectores de educación y salud con el 70% y 29% de participación, respectivamente. Los gastos en formación bruta de capital fijo fueron todos gastos de la vigencia, pues el departamento no incorporó al presupuesto de la vigencia 2011 las reservas presupuestales de inversión constituidas al cierre de 2010. Los gastos enunciados se concentraron en los sectores de vías con el 29% de la inversión, en otros sectores (54%), educación (8%), agua potable (5%) y vivienda (4%).

En el periodo 2008-2011 la inversión presentó un crecimiento promedio de 2% (\$1.833.163 millones en 2008 a \$2.143.697 millones en 2011). Vale destacar el incremento en la financiación del déficit fiscal de inversión de un año al otro, pues en 2008 el gasto en este concepto fue de \$0 y llegó a \$189.268 millones en la vigencia 2011, con lo cual se reflejó un crecimiento promedio de 38%. Comportamiento diferente se presentó en la financiación de la formación bruta de capital fijo y en los gastos operativos en sectores sociales, que cayeron 1% real promedio cada uno.

TABLA 5

GASTOS DE INVERSIÓN

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | VIGENCIA | | | | VARIACIÓN REAL | | COMPOSICIONES | |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------------|---------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011/2010 | PROMEDIO AÑO 2008-2011 | 2008 | 2011 |
| Gastos operativos en sectores sociales | 1.147.626 | 1.185.187 | 1.182.224 | 1.224.794 | 0% | -1% | 63% | 57% |
| Formación bruta de capital | 685.538 | 915.747 | 938.304 | 729.635 | -25% | -1% | 37% | 34% |
| Compromisos de la vigencia | 685.538 | 915.747 | 938.304 | 729.635 | -25% | -1% | 37% | 34% |
| Déficit fiscal inversión y/o Ejecución acuerdo de reestructuración de pasivos | 0 | 5.525 | 132.465 | 189.268 | 38% | N/A | 0% | 9% |
| TOTAL | 1.833.163 | 2.106.459 | 2.252.994 | 2.143.697 | -8% | 2% | 100% | 100% |

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

C. Balance financiero

Aunque los recaudos efectivos⁴ de la vigencia 2011 (\$2.941.610 millones) resultaron inferiores en \$26.868 millones a los gastos comprometidos durante el mismo periodo⁵ (\$2.968.478 millones), los recursos disponibles de vigencias anteriores (recursos del balance por \$369.397 millones) le permitieron cubrir la diferencia y cerrar con un superávit fiscal de \$342.539 millones.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la entidad aumentó su endeudamiento neto en \$166.899 millones con el sistema financiero (tuvo desembolsos del crédito por encima del pago de amortizaciones), el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$509.438 millones.

Los recursos del balance fueron factor determinante en estos resultados, pues el 91% de ellos fueron recursos de superávit generado al cierre de la vigencia 2010 (\$334.741 millones), y el 9% correspondió a ingresos por cancelación de reservas (\$34.655 millones).

4 Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2011 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

5 Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2011. Por tanto, no considera las amortizaciones de deuda.

TABLA 6

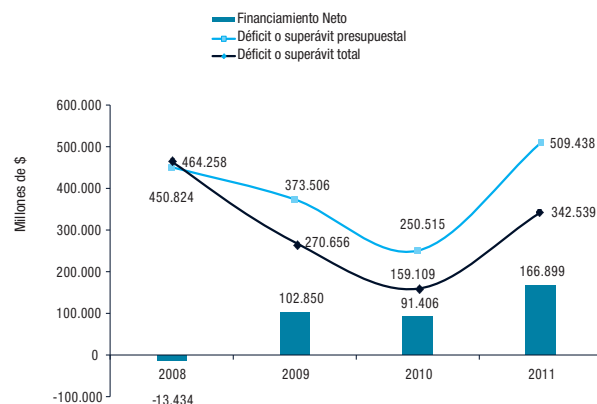
**RESULTADOS
BALANCE FINANCIERO**

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------|----------------|----------------|
| Resultado balance corriente | 373.217 | 614.250 |
| Resultado balance de capital | -214.108 | -271.711 |
| Déficit o superávit total | 159.109 | 342.539 |
| MÁS | | |
| Financiamiento Neto | 91.406 | 166.899 |
| Recursos del crédito neto | 91.406 | 166.899 |
| Resultado presupuestal | 250.515 | 509.438 |
| CONCEPTO | 2010 | 2011 |
| Ingresos que amparan reservas | 186.555 | 242.899 |
| Gastos por ejecución de reservas | 158.189 | 173.413 |
| B. DÉFICIT-SUPERÁVIT RESERVAS | 28.366 | 69.486 |

GRÁFICO 1

**RESULTADOS BALANCE FINANCIERO
FINANCIAMIENTO NETO**



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

Teniendo en cuenta la importancia de los ingresos corrientes (tributarios, no tributarios y transferencias), en el Departamento, la gran mayoría del gasto de inversión se financia con estos recursos.

Respecto a la ejecución de las reservas presupuestales, la entidad territorial informó en el FUT que las lleva separadas del presupuesto. A 31 de diciembre de 2010 el departamento constituyó reservas por \$242.899 millones, de las cuales \$173.413 millones se obligaron en el 2011, es decir, que la entidad territorial recibió el servicio o bien contratado a satisfacción, y se pagaron \$171.475 millones, quedando un saldo por ejecutar a 31 de diciembre de 2011 de \$69.486. Del total de reservas el 69% era de inversión y el resto de funcionamiento (31%). Los sectores de inversión en los cuales se concentró la mayor ejecución de reservas fueron: otros sectores (\$101.948 millones), educación (\$35.837 millones), salud (\$27.617 millones), y agua potable y saneamiento básico (\$2.742 millones). La entidad territorial no certificó la disponibilidad real en caja y bancos de los recursos destinados a la financiación de dichas reservas.

D. Deuda pública

El saldo de la deuda al cierre de 2011 llegó a \$640.016 millones, lo que significa un incremento del 31% frente al saldo al cierre de 2010 (\$417.394 millones).

Del saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2011, \$573.583 millones (89,6%) corresponden a deuda pública interna con la banca comercial, y \$66.432 millones (10,4%) a deuda pública externa con el Banco Mundial y el BID. De la deuda interna, 17% era con el Banco de Occidente (\$97.950 millones), 32% con el Banco Popular (\$181.833 millones), 17% con el Banco Santander (\$100.000 millones), 25% con el BBVA (\$143.800 millones) y 9% con Helm Bank (\$50.000 millones). La deuda está garantizada con los recursos propios con porcentaje de pignoración del 120% en promedio para

la deuda interna y para la deuda externa. Las condiciones de las operaciones de crédito interno contemplan un plazo de 7 años en promedio y 3 años de gracia a capital, y tasa DTF con spread promedio de 2,68%. En cuanto a las condiciones de la deuda externa, el plazo es de 22 años, 5 años de gracia a capital y tasa LIBOR – 6M con spread adicional de 0,52%.

TABLA 7

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA – 2011

Valores en millones de \$

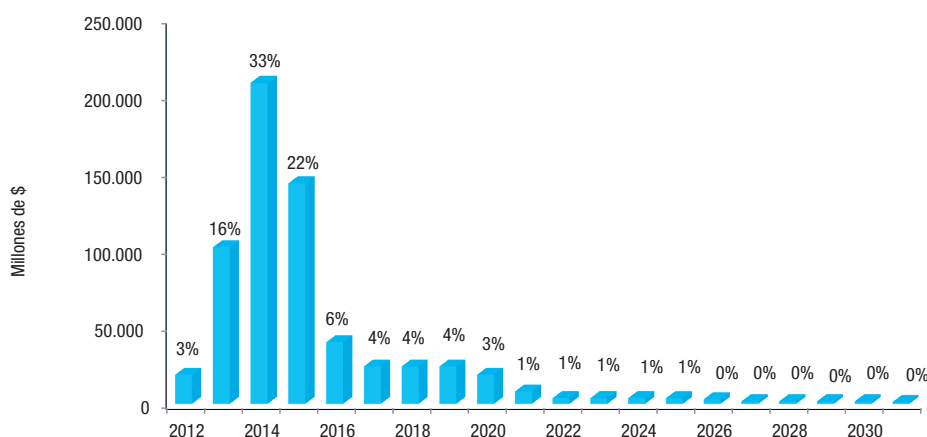
| TIPO DE DEUDA | SALDO A 31/12/2011 | % DE PARTICIPACIÓN SALDO TOTAL | TASA DE INTERÉS | MARGEN PROMEDIO PONDERADO SOBRE TASA DE INTERÉS |
|----------------------------|--------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------|
| DEUDA INTERNA | | | | |
| Banca Comercial Interna | 573.583 | 100,0% | DTF | 2,7% |
| Total Deuda Interna | 573.583 | 89,6% | | 2,68% |
| DEUDA EXTERNA | | | | |
| Banca Multilateral | 66.432 | 100,0% | Libor - 6M | 0,1% |
| Banco Mundial | 33.743 | 50,8% | Libor - 6M | 0,0% |
| BID | 32.690 | 49,2% | Libor - 6M | 0,0% |
| Total Deuda Externa | 66.432 | 10,4% | | 0,0005 |
| TOTAL DEUDA PÚBLICA | 640.016 | 100,00% | | 2,7% |

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

Como señala la Gráfica 2, en el periodo 2012-2016 se pagaría el 80% del saldo de la deuda interna y externa. El restante 20%, que en su mayoría corresponde a deuda externa, tiene programados pagos hasta el 2031.

GRÁFICO 2

PERFIL DE LA DEUDA PÚBLICA



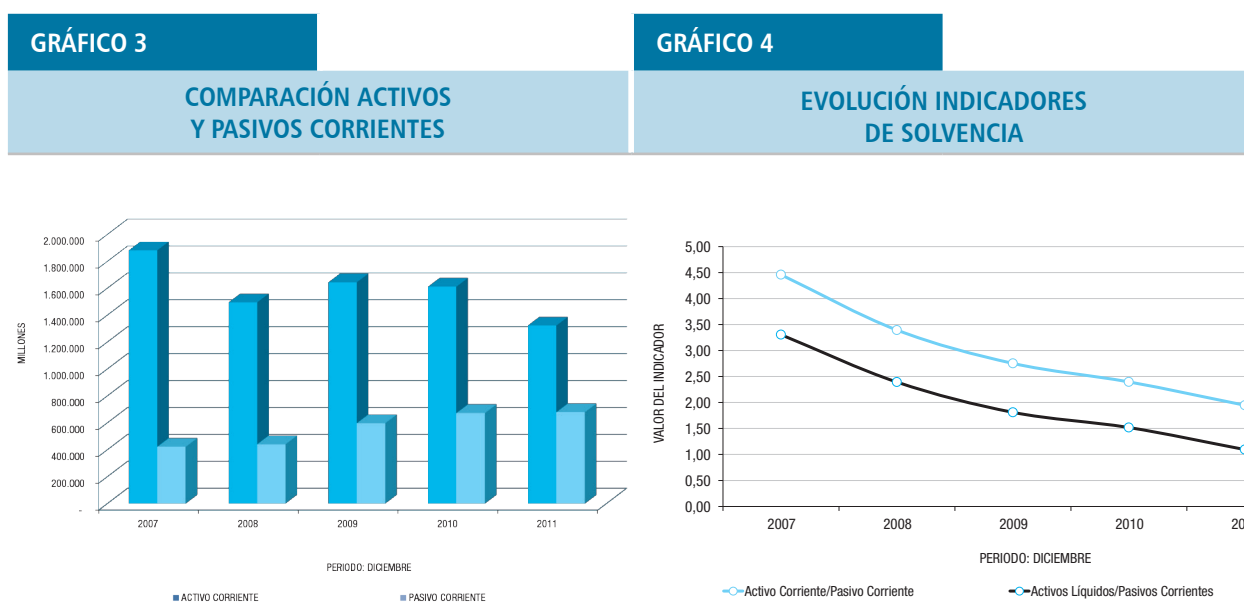
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

E. Balance contable

Los estados financieros del departamento con fecha de corte 31 de diciembre de 2011 muestran activos totales de \$4.862.459 millones, 10% más que en 2010. El 27% del activo total era corriente, y de estos el 56% eran activos líquidos representados en efectivo (81%), recursos entregados en administración (8%), Encargo Fiduciario de Administración (9%) y Sistema General de Participaciones (2%).

Los pasivos totales eran \$1.379.627 millones, 16% más que a diciembre de 2010. El 49% del pasivo era corriente (\$679.278 millones) y de este el 67% correspondía a cuentas por pagar, 25% a obligaciones laborales y de seguridad social, 8% a otros pasivos.

Al comparar los pasivos corrientes frente a los activos corrientes se encuentra que a finales de 2011 había \$2 de activos por \$1 de pasivo exigible a corto plazo. Al calcular el mismo indicador con los activos líquidos, la relación era de \$1,1, por lo que no se evidenciaban riesgos de liquidez en el corto plazo.



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

Al cierre de 2011, el pasivo no financiero del departamento era \$675.871 millones, correspondientes en su totalidad a cuentas por pagar de vigencias anteriores. En relación con las cuentas por pagar de la vigencia inmediatamente anterior, la entidad territorial registró \$1.488.608 millones en las cuentas de presupuesto y tesorería (cuentas 0) del CGN, pero la misma entidad territorial reconoció que se había presentado un error en el reporte de información⁶.

El departamento de Antioquia constituyó al cierre de 2011 reservas presupuestales por \$70.967 millones mediante la Resolución 2471 de 30 de diciembre del año 2011, y las Resoluciones 12311 y 11108 de febrero de 2012 y cuentas por pagar por \$88.984 millones en las resoluciones 185, 12314, 000007 y 12326 de 2012. Lo anterior es inconsistente con la información registrada en la contabilidad, pues se muestran reservas presupuestales por \$186.834 millones y cuentas por pagar por \$1.448.699 millones, lo que refleja errores en el registro de la contabilidad (presentados de manera reiterada en las últimas vigencias). Adicionalmente, al revisar el cierre fiscal de la vigencia analizada, se observan

6 La aclaración fue realizada por la Entidad Territorial a través del oficio 1-2012-046350 del 6 de julio de 2012.

registros de cuentas por pagar por \$87.937 millones y reservas presupuestales por \$70.966 millones, es decir, que la Gobernación presenta inconsistencias en la información de presupuesto, tesorería y contabilidad.

Una vez revisada la información contable reportada a través del CGN, el departamento de Antioquia informó a la Dirección de Apoyo Fiscal que se habían presentado inconsistencias en el registro de la información contable, principalmente en la información de cuentas 0 de presupuesto, y que los datos contables de las cuentas por pagar son \$88.984 y de reservas presupuestales \$70.967 millones, información que se tuvo en cuenta en el análisis que se presenta a continuación (Tabla 8).

Se observa que, al comparar la totalidad de los activos líquidos, incluidos aquellos que son de fácil conversión en dinero (como las transferencias por cobrar) con las obligaciones acumuladas, los recursos disponibles se calculan en \$67.483 millones. Al restar las reservas presupuestales o compromisos por obligar al cierre de la vigencia por \$70.967 millones, se calcula un faltante final de \$3.484 millones.

TABLA 8

ANÁLISIS PARA CIERRE DE VIGENCIA – 2011

| ANÁLISIS PARA CIERRE DE VIGENCIA | VALORES EN MILLONES DE PESOS |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Activos líquidos /1 | 743.354 |
| Menos: Pasivo no financiero vigencias anteriores /2 | 588.187 |
| Menos: Saldo de obligaciones contraídas en la vigencia /3 | 87.684 |
| Disponible o faltante para financiar obligaciones ciertas | 67.483 |
| Compromisos por obligar al cierre de la vigencia | 70.967 |
| Disponible o faltante final | -3.484 |

/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 vigencia.

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

F. Situación de liquidez

La situación de tesorería del departamento de Antioquia al cierre de la vigencia 2011 muestra un total de recursos disponibles por valor de \$781.574 millones, de los cuales el 91% estaba en caja y bancos, el 8% en encargos fiduciarios y el 1% en inversiones temporales. Los recursos disponibles correspondieron en 42% a recursos de libre destinación y el 58% a saldos con destinación específica. De estos últimos, las mayores disponibilidades se concentraban en los recursos de SGP educación con el 18% de participación, 13% de otros recursos de destinación específica en el sector salud, 19% de otros recursos de destinación específica en otros sectores, seguido con el 4% en recursos de SGP salud, y con una participación menor al 2% los recursos de regalías y otros recursos de destinación específica para agua potable.

Las exigibilidades sumaban \$754.570 millones, de las cuales \$595.665 millones correspondían a otras exigibilidades, \$87.938 millones a cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2011 y \$70.967 millones a reservas

presupuestales. Según la información reportada, el departamento concentró el 53% de sus exigibilidades con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, el 31% con cargo a los recursos de SGP salud, el 6% de recursos del crédito, el 6% a otros recursos de destinación específica para otros sectores, 2% de recursos de SGP educación y el 2% de otros recursos de destinación específica para el sector de salud.

Los principales sectores en los cuales se constituyeron reservas presupuestales al cierre de la vigencia 2011 fueron con cargo a recursos de libre destinación (55%), SGP educación (25%) y otros recursos de destinación específica en otros sectores (12%).

TABLA 9

SITUACIÓN FISCAL A CIERRE – 2011

Valores en millones de \$

| FUENTE | SALDO EN CAJA Y BANCOS A | SALDO EN ENCARGOS FIDUCIARIOS B | INVERSIONES TEMPORALES C | TOTAL DISPONIBILIDADES D = (A + B + C) | OTRAS EXIGIBILIDADES /1 E | CUENTAS POR PAGAR DE LA VIGENCIA /2 F | RESERVAS PRESUPUESTALES /3 G | TOTAL OTRAS EXIGIBILIDADES, CUENTAS POR PAGAR Y RESERVAS H = (E + F + G) | SUPERÁVIT O DÉFICIT I = (D - H) |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Recursos de libre destinación /4 | 289.647 | 36.566 | 0 | 326.213 | 303.984 | 59.867 | 38.704 | 402.555 | -76.342 |
| Recursos SGP - Educación | 141.751 | 0 | 0 | 141.751 | 2.970 | 9.561 | 17.928 | 30.459 | 111.292 |
| Recursos SGP - Salud | 34.306 | 0 | 0 | 34.306 | 210.775 | 2.299 | 1.581 | 214.656 | -180.350 |
| Recursos SGP - Agua potable y saneamiento básico | 48 | 0 | 0 | 48 | 0 | 0 | 0 | 0 | 48 |
| Regalias y compensaciones | 23 | 19.050 | 0 | 19.073 | 282 | 2.961 | 1.873 | 5.117 | 13.956 |
| Recursos del crédito | 3.818 | 0 | 0 | 3.818 | 38.251 | 471 | 45 | 38.766 | -34.947 |
| Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Salud | 98.324 | 0 | 0 | 98.324 | 8.366 | 2.506 | 1.981 | 12.853 | 85.471 |
| Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Agua potable y s. básico | 12.118 | 0 | 0 | 12.118 | 40 | 1.026 | 665 | 1.730 | 10.388 |
| Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Otros Sectores /5 | 132.986 | 5.780 | 7.157 | 145.923 | 30.997 | 9.246 | 8.190 | 48.434 | 97.489 |
| TOTALES | 713.021,26 | 61.396,35 | 7.156,83 | 781.574,43 | 595.665,32 | 87.937,66 | 70.966,77 | 754.569,75 | 27.004,69 |
| | | | | | | | RESULTADOS SUPERAVITARIOS | | 318.644,55 |
| | | | | | | | RESULTADOS DEFICITARIOS | | -291.639,86 |
| | | | | | | | RESULTADO NETO | | 27.004,69 |

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 anterior.

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

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

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

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

Mediante el cruce de los saldos disponibles, las exigibilidades y las reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2011, la entidad territorial presentó un resultado superavitario total de \$27.004 millones, calculado de la diferencia entre los resultados superavitarios por \$318.644 millones (concentrado en recursos de SGP educación \$111.292 millones, otros

recursos de destinación específica en salud \$85.471 millones y en otros sectores \$97.489 millones) y los resultados deficitarios por \$291.639 millones (principalmente recursos de libre destinación \$76.342 millones, SGP salud 180.350 millones y recursos del crédito por \$34.947 millones).

La Gobernación de Antioquia constituyó mediante la resolución 0515 de 2012 el déficit fiscal por \$132.015 millones, de los cuales \$86.404 millones fueron de ICLD y \$45.611 millones de otros recursos. La información enunciada no es consistente con la reportada al Formato Único Territorial en la categoría de Cierre Fiscal, pues como se observa en la Tabla 9, el déficit fiscal registrado fue por \$291.639 millones⁷.

Al evaluar de los resultados del cierre presupuestal, contable y de tesorería se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- La información registrada en la contabilidad no permite evaluar de manera integral la realidad financiera del departamento, pues se presentan inconsistencias en la información de las cuentas de presupuesto y tesorería, principalmente en el registro de las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la vigencia 2011. La información no guarda coherencia con lo reportado en el cierre fiscal ni en las resoluciones mediante las cuales se constituyeron, al cierre de la vigencia 2011, las cuentas por pagar y reservas presupuestales. Dicha situación se ha presentado en vigencias anteriores y la Dirección de Apoyo Fiscal, a través del informe de viabilidad fiscal, ha realizado observaciones sobre las deficiencias encontradas en la contabilidad. Frente a lo anterior, consideramos que la Contaduría General de la Nación, como entidad responsable del tema, debe revisar, evaluar y hacer recomendaciones a las entidades territoriales frente a las inconsistencias encontradas en el registro de la información contable reportada.
- El cierre presupuestal (Tabla 6) muestra un resultado superavitario en \$509.438 millones, mientras que el cierre fiscal (Tabla 9) muestra un superávit de \$27.044 millones. La diferencia entre el resultado presupuestal y el de tesorería se explica en parte porque este último contiene las deudas originadas en la prestación de servicios de salud por eventos no incluidos en el POS por \$180.350 millones. Los \$329.088 millones restantes pueden estar reflejados en las obligaciones que no se convirtieron en cuentas por pagar y reservas presupuestales, pues resultaron desfinanciadas en caja y bancos al cierre de la vigencia 2011 en \$119.315 millones. Además de esta situación, también puede ser posible que la Administración Departamental haya venido arrastrando un déficit año a año que nunca fue declarado a través de un acto administrativo.
- Frente a la generación del déficit, la Gobernación de Antioquia manifestó que este tiene dos componentes, uno coyuntural y otro estructural. El primero corresponde a las operaciones ordinarias del departamento de Antioquia, y que se ha atendido con medidas como castigo al presupuesto del 2012, cambios en las fuentes de financiación, préstamo de tesorería y solicitud de un nuevo cupo de crédito para atender aquellas obligaciones que estaban financiadas con esta fuente. El déficit estructural está relacionado con la acumulación de obligaciones de años anteriores del sector salud, comunes a la mayoría de las entidades territoriales, y cuya solución no es posible en una única vigencia. Al respecto la Gobernación diseñará una política de largo plazo para sanear este pasivo.
- A pesar de las incoherencias encontradas, el cierre fiscal (Tabla 9) refleja de mejor manera la realidad financiera de la entidad territorial, pues incorpora en el análisis obligaciones que no hacen parte del presupuesto ejecutado en la vigencia 2011.

⁷ Frente a la diferencia señalada, la Gobernación de Antioquia, a través del oficio 1-2012-046350 del 6 de julio de 2012, explicó que el Decreto 515 de 2012 no incluyó información de algunos fondos que a esa fecha no estaban depurados. En el proceso de revisión, continuado con posterioridad a la expedición del Decreto, se encontró un mayor déficit fiscal. La gobernación de Antioquia también manifestó que mediante acto administrativo hará los ajustes necesarios con el fin de determinar el déficit real.

IV. Indicadores de responsabilidad fiscal

A. Gastos de funcionamiento

De acuerdo con los estándares de la Ley 617 de 2000, Antioquia se ubicó en categoría especial y la relación de gastos de funcionamiento del sector central frente a ingresos corrientes de libre destinación para la vigencia 2011 no debió superar el 50%; esto, excluyendo las transferencias a la Contraloría y a la Asamblea como lo ordena el artículo 1° del Decreto 735/01. Al cierre de 2011, el indicador del sector central fue 47%, tres puntos porcentuales por debajo del límite establecido. Para la vigencia analizada, los ingresos corrientes de libre destinación tuvieron una disminución real del 6% y los gastos de funcionamiento, base para el cálculo del indicador, fueron menores 3%.⁸

TABLA 10
INDICADORES DE LEY 617 DE 2000 – SECTOR CENTRAL

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | 2010 | 2011 | VARIACIÓN REAL 2010/2011 |
|----------------------------------------------|---------|---------|-----------------------------|
| 1. ICLD base para Ley 617 de 2000 | 969.996 | 971.264 | -3% |
| 2. Gastos base para Ley 617 de 2000 1/ | 450.570 | 454.092 | -3% |
| 3. Relación GF/ICLD | 46% | 47% | |
| 4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000 | 50% | 50% | |
| 5. Diferencia | -4% | -3% | |

1/ 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 Gráfico 5 ilustra la tendencia de los últimos años: los ingresos corrientes de libre destinación disminuyeron su valor real para la vigencia 2011, y el gasto se incrementó en términos nominales en cada una de las vigencias; sin embargo, para el 2011 no creció por encima de la inflación. Por lo tanto, para 2011 la relación gasto de funcionamiento/ingresos corrientes de libre destinación estuvo dentro de los límites legales.

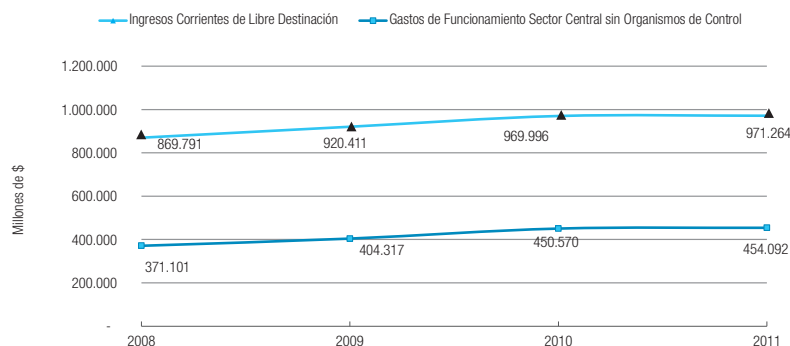
Las tablas 11 y 12 muestran el comportamiento de los organismos de control frente a los límites legales al gasto. Los gastos de la Contraloría se causaron en \$26.129 millones, \$506 millones por encima de lo dictado para la vigencia, incumpliendo de esta manera el límite de gasto de esta corporación; y los de la Asamblea fueron \$6.785 millones, \$286 millones por debajo del límite legal establecido en la Ley 617 de 2000.

Frente a los límites legales al gasto, se encontró que en la ejecución de ingresos del departamento se registró el recaudo del 0,2% correspondiente a la cuota de auditaje de las entidades descentralizadas (\$4.255 millones); por tanto, se infiere que la ejecución presupuestal de gastos presentada por el departamento refleja el monto financiado con el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación autorizado por la ley de acuerdo con la categoría del departamento (1,2%) y el valor equivalente a la cuota de fiscalización transferida por las entidades descentralizadas a la Contraloría.

8 El Departamento de Antioquia registró en el FUT \$7.621 millones de gastos de funcionamiento que habían sido financiados con recursos de rentas cedidas, pero que fueron registrados en la categoría del FUT con una fuente diferente a la denominada "Rentas Cedidas". Dicha situación fue aclarada a través del oficio 1-2012-046350 del 6 de julio de 2012.

GRÁFICO 5

VARIABLES CÁLCULO DE INDICADOR DE GASTO LEY 617/00



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

Con relación al incumplimiento señalado de la Contraloría, el departamento de Antioquia manifestó que la Contraloría Departamental reintegró en la vigencia 2012 los recursos no ejecutados por \$697 millones, lo que indica que en términos reales no se estaría superando el límite establecido en la Ley 617 de 2000. La situación de incumplimiento que muestra las ejecuciones del presupuesto a 31 de diciembre de 2011 fue causada porque los recursos entregados a la Contraloría se fijaron según la presupuestación, y como el cálculo del límite se hizo con la ejecución efectiva, tal y como lo ordena la Ley, en el último mes de la vigencia no se logró el recaudo esperado, a pesar de que la transferencia en el gasto ya había sido realizada teniendo en cuenta el monto inicialmente presupuestado⁹.

TABLA 11

GASTOS DE CONTRALORÍA

TABLA 12

GASTOS DE ASAMBLEA

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | 2010 | 2011 | CONCEPTO | 2010 | 2011 |
|----------------------------------------------------|--------|--------|--------------------------------------------------------|-------|-------|
| 1. Valor comprometido según ejecución presupuestal | 23.208 | 26.129 | 1. Valor comprometido según ejecución presupuestal | 6.662 | 6.785 |
| 2. Límite establecido por la Ley 617 1/ | 25.277 | 25.623 | 2. Límite establecido por la Ley 617 | 6.799 | 7.072 |
| 3. Diferencia | -2.069 | 506 | Remuneración Diputados | 2.812 | 2.924 |
| | | | Aporte adicional para gastos generales según la Ley | 2.250 | 2.340 |
| | | | Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social | 1.738 | 1.808 |
| | | | 3. Diferencia | -137 | -286 |

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

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

9 La explicación al incumplimiento del límite del gasto reflejado en la ejecución del presupuesto de la Gobernación a 31 de diciembre de 2011 fue realizada por la entidad territorial a través del oficio radicado en el Ministerio de Hacienda con el número 1-2012-049761 del 19 de julio de 2012.

B. Sostenibilidad de la deuda

De acuerdo con la Ley 358 de 1997, para el año 2012 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 6%; saldo / ingresos corrientes = 51%.

Esto bajo los siguientes supuestos: en los ingresos corrientes se incluyen \$34.089 millones que corresponden al valor por asignaciones directas del Sistema General de Regalías, previsto para la entidad en los techos presupuestales definidos en el Decreto 1243 del 13 de junio de 2012; \$640.016 millones de saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2011; cero de crédito nuevo en 2012; amortizaciones de la deuda proyectadas para la vigencia 2012 por \$19.024 millones, pago de intereses estimado por \$35.996 millones para la vigencia 2012¹⁰; compromisos de gasto para 2012 contraídos mediante vigencias futuras por \$85.838 millones¹¹ (Tabla 13).

TABLA 13

CAPACIDAD LEGAL DE ENDEUDAMIENTO – LEY 358 DE 1997

Valores en millones de \$

| CAPACIDAD LEGAL DE ENDEUDAMIENTO | VIGENCIA ACTUAL LEY 358/97 2012 |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Ingresos Corrientes (1) | 1.209.350 |
| Gastos de Funcionamiento (2) | 561.410 |
| Ahorro Operacional (3) = (1)-(2) | 647.940 |
| Saldo de la Deuda (4) | 620.991 |
| Intereses de la Deuda (5) | 35.996 |
| SOLVENCIA = Intereses / Ahorro Operacional = (5)/(3) | 6% |
| SOSTENIBILIDAD = Saldo Deuda / Ingresos Corrientes = (4)/(1) | 51% |
| Estado actual de la Entidad (SEMÁFORO) | VERDE |

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 2011. Antes de contratar nuevas operaciones de crédito público, la Ley 819/03 ordena a los potenciales prestamistas y a la entidad territorial calcular estos indicadores para toda la vida de los préstamos.

Adicionalmente, a partir de 2012 los cálculos sobre capacidad de pago deben tener en cuenta el efecto del Sistema General de Regalías (SGR), creado mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, sobre los indicadores de solvencia y sostenibilidad definidos en la Ley 358/97. En el momento de cerrar este informe, aún no estaba claramente definida la forma en que el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 1530/12 se articulan con la Ley 358/97, específicamente en los montos de regalías que deben computar en los ingresos corrientes de la Ley 358/97 para 2012 y en la forma como se deben proyectar estos ingresos en el futuro, de tal modo que los indicadores sobre el particular deben ser estimados por la entidad y las firmas prestamistas de acuerdo con las disposiciones específicas que para tal fin emanen de las normas reglamentarias correspondientes¹². En todo caso, para efectuar estos cálculos se recomienda tener en cuenta que los ingresos por

10 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.

11 De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, los montos comprometidos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad de endeudamiento.

12 Para una explicación más detallada sobre este tema, se recomienda ver el anexo metodológico que se publica en la parte introductoria de este informe.

asignaciones directas del SGR computan en la capacidad de pago de la entidad, únicamente cuando los créditos que se van a contratar tengan por objeto financiar proyectos de inversión cuya fuente sean las regalías, lo cual implica que se trata de proyectos previamente aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Al hacer una estimación más realista de la capacidad de pago de la entidad se obtienen los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 27%; saldo / ingresos corrientes = 105%. En este caso de los ingresos corrientes se excluyen los recursos del balance (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 suma la estimación de los pasivos no financieros con más de un año de causación¹³ (Tabla 14).

TABLA 14

CAPACIDAD REAL DE ENDEUDAMIENTO

Valores en millones de \$

| CAPACIDAD REAL DE ENDEUDAMIENTO | CAPACIDAD REAL DE PAGO 2012 |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Ingresos Corrientes Capacidad Real (1) | 1.150.074 |
| Ingresos Corrientes capacidad legal | 1.209.350 |
| - Recursos del Balance | 59.276 |
| Gastos de Funcionamiento Capacidad Real (2) | 1.016.542 |
| Gastos de Funcionamiento capacidad legal | 561.410 |
| + Gastos Recurrentes 1/ | 455.132 |
| Ahorro Operacional (3)=(1)-(2) | 133.532 |
| Saldo Real de la Deuda (4) | 1.209.179 |
| Saldo de la deuda | 620.991 |
| + Pasivo no financiero mayor a un año | 588.187 |
| Intereses de la Deuda (5) | 35.996 |
| SOLVENCIA = Intereses / Ahorro Operacional = (5)/(3) | 27% |
| SOSTENIBILIDAD = Saldo Deuda / Ingresos Corrientes = (4)/(1) | 105% |
| Estado actual de la Entidad (SEMÁFORO) | ROJO |

1/ Gastos operativos de inversión social recurrentes, financiados con cargo a recursos Tributarios, No Tributarios y los demás diferentes a SGP.

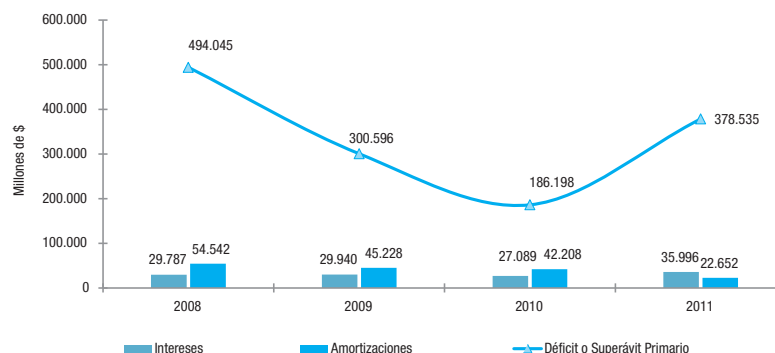
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Se presentó ahorro primario por \$378.535 millones, equivalentes a más de 6 veces el servicio de la deuda pública durante 2011, lo cual indica que el departamento de Antioquia presenta garantías para el adecuado servicio de la deuda pública.

13 Los pasivos no financieros con más de un año de causación se estiman, a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación, restando del pasivo total el saldo de obligaciones contraídas durante la última vigencia ejecutada, el saldo de operaciones de crédito público y los pasivos estimados, con excepción de las provisiones para prestaciones sociales por tener el carácter de ciertas. 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 este no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

GRÁFICO 6

SUPERÁVIT O AHORRO PRIMARIO



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

C. Provisión pensional

Teniendo en cuenta el valor recaudado por concepto del impuesto de registro y anotación y el monto de los ingresos corrientes de libre destinación, el departamento debió comprometer \$123.968 millones con destino a su cuenta en el Fondo de Pensiones Territoriales: \$20.350 millones por concepto del 20% del impuesto de registro y anotación y \$103.618 millones correspondientes al 10% de los ingresos corrientes de libre destinación. Al respecto, se constató afectación en la ejecución presupuestal por \$132.555 millones, \$8.587 millones por encima de lo establecido legalmente.

TABLA 15

TRANSFERENCIAS AL FONPET

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | 2010 | 2011 |
|----------------------------------------------------|---------|---------|
| 1. Valor comprometido según ejecución presupuestal | 133.936 | 132.555 |
| 2. Límite establecido por la Ley 1/ | 126.893 | 123.968 |
| 2.1. 10% de ICLD | 107.777 | 103.618 |
| 2.2. 20% de registro | 19.116 | 20.350 |
| 3. Diferencia | 7.043 | 8.587 |

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

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

El reporte¹⁴ del FONPET acerca del pasivo pensional de la administración departamental, registra que, a 31 de diciembre de 2011, dicho pasivo ascendió a \$4.880.977 millones. Ese valor es superior en 4% al valor del mismo pasivo registrado a 31 de diciembre de la vigencia 2010 (\$4.705.464 millones). En lo que respecta a los aportes efectuados por el departamento al FONPET, el reporte registra que a diciembre de 2011, los mismos ascendieron a \$1.417.285 millones, es decir, 29% de provisión.

14 El reporte citado en el presente informe es el que genera la página Web del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET).

V. 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 2011 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) equivalieron a (44,1%) de los ingresos corrientes de la administración central, dato que revela la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas de la entidad.

TABLA 16

BALANCE FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR SECTORES

Valores en millones de \$

| CÓDI- GO_CGN | NOMBRE DE LA ENTIDAD | 2009 | 2010 | 2011 | INGRESOS TOTALES EDS / INGRESOS CORRIENTES ADMINISTRACIÓN CENTRAL % |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 120705000 | BENEFICENCIA DE ANTIOQUIA | 37.183 | 50.796 | 48.121 | 4,74% |
| 123305000 | E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA | 1.720 | 3.880 | 541 | 0,73% |
| 123605000 | E.S.E. HOSPITAL LA MARÍA - MEDELLÍN | -7.666 | -8.365 | 2.067 | 0,46% |
| 125505000 | E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUÁREZ - BELLO | -1.741 | -7.200 | -11.447 | 1,60% |
| 129605000 | E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -ITAGÜÍ | -25.165 | -12.052 | -28.202 | 1,41% |
| 127205000 | E.S.E. HOSPITAL CÉSAR URIBE PIEDRAHÍTA - CAUCASIA | -608 | -1.329 | -552 | 0,61% |
| 121105000 | E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO - | -2.044 | 2.296 | -5.003 | 1,24% |
| 126405000 | E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAÚL - CALDAS | -2.902 | -5.812 | 166 | 1,03% |
| 150905000 | E.S.P. HIDROELÉCTRICA PESCADERO ITUANGO S.A. | 87.734 | 81.714 | 3.715 | 1,36% |
| 87200000 | EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA | 7.094 | 3.895 | -3.727 | 4,20% |
| 170105000 | ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA | 13.027 | 26.014 | 6.731 | 0,85% |
| 923272398 | INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA | 0 | 0 | 2.767 | 0,17% |
| 120905000 | INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA | 14.390 | 0 | -9.261 | 3,14% |
| 140105000 | INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA (IDEA) | -318.178 | -86.721 | -182.422 | 15,59% |
| 120305000 | POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID | 4.187 | 12.932 | -7.480 | 3,29% |
| 923271140 | REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S.A. | -2.385 | -651 | 1.087 | 0,30% |
| 130505000 | SOCIEDAD TELEVISIÓN DE ANTIOQUIA LTDA. - (TELEANTIOQUIA) | 2.131 | 14.005 | 1.356 | 1,74% |
| 121705000 | TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA | 5.414 | 5.359 | 8.113 | 1,65% |
| 120205000 | UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | 84.443 | 138.055 | 128.219 | 31,90% |
| TOTAL | | -103.365 | 216.815 | -45.211 | 76,03% |

Fuente: Contraloría General de la República, cálculos DAF

Las EDS cerraron 2011 con un déficit fiscal de \$45.211 millones. Los déficits se contabilizaron en tres Establecimientos Públicos (Instituto de Desarrollo de Antioquia (IDEA), Instituto Departamental de Deportes de Antioquia y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid), cuatro Hospitales (Hospital San Rafael, Hospital Marco Fidel Suárez, Hospital Mental de Antioquia, y el Hospital César Uribe Piedrahíta) y una empresa Industrial y comercial del Estado (Empresa de Vivienda de Antioquia). Las entidades con mayores balances positivos se presentaron en la Universidad de Antioquia, la Beneficencia de Antioquia, el Tecnológico de Antioquia y la Entidad Administradora de Pensiones de Antioquia (Tabla 16).

Durante el periodo 2009-2011 los Hospitales San Rafael y Marco Fidel Suárez presentan un déficit fiscal recurrente. Hecho que revela la necesidad de adoptar medidas dirigidas a recuperar la sostenibilidad financiera de estas entidades (Tabla 16). En la aplicación de la metodología de cálculo del balance fiscal anual, el IDEA también presenta déficit recurrente, no obstante, al tratarse de una entidad financiera dicha metodología no da cuenta de la realidad financiera de este establecimiento público.¹⁵

La estructura de ingresos indica que 10 entidades descentralizadas reciben transferencias de la Gobernación de Antioquia y las transferencias de la administración central a las entidades descentralizadas representaron en 2011 (27%) de los ingresos totales de las EDS. Los Establecimientos Públicos con mayor dependencia de las transferencias de la administración central fueron el Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y el Tecnológico de Antioquia. Es evidente que la mayoría de los establecimientos públicos muestran una alta dependencia de las transferencias de la Gobernación, lo cual obedece a que a través de estos establecimientos públicos el Departamento ejecuta una parte significativa de sus gastos de inversión, se destaca a la vez, la importante dependencia de la Universidad de Antioquia y del Hospital Mental de Antioquia. (Tabla 17).

TABLA 17

ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

| NOMBRE DE LA ENTIDAD | TRANSFERENCIAS / INGRESOS TOTALES | SALDO DEUDA / INGRESOS CORRIENTES | | | CALIFICACIÓN DE RIESGO |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------|------|----------------------------|
| | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 |
| BENEficiENCIA DE ANTIOQUIA | 0% | 0% | 0% | 0% | BBB (COL) |
| E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA | 0% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| E.S.E. HOSPITAL LA MARÍA - MEDELLÍN | 0% | 10% | 9% | 29% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUÁREZ - BELLO | 4% | 3% | 2% | 5% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL - ITAGÜÍ | 0% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| E.S.E. HOSPITAL CÉSAR URIBE PIEDRAHÍTA - CAUCASIA | 9% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO - | 43% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAÚL - CALDAS | 0% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| E.S.P. HIDROELÉCTRICA PESCADERO ITUANGO S.A. | 0% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA | 23% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA | 3% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA | 99% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |

¹⁵ Las tablas 16, 17 y 18 presentan la estimación del resultado fiscal (superávit y/o déficit) para cada EDS del inventario de los tres últimos años (2009-2011). 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 ESES 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.

Continuación tabla 17 Algunos indicadores financieros de entidades descentralizadas

| NOMBRE DE LA ENTIDAD | TRANSFERENCIAS / INGRESOS TOTALES | SALDO DEUDA / INGRESOS CORRIENTES | | | CALIFICACIÓN DE RIESGO |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------|------|---------------------------------------------------|
| | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 |
| INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA | 61% | 0% | 0% | 0% | AA (COL) |
| INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA (IDEA) | 0% | 53% | 12% | 30% | BRC1 (DEUDA CORTO PLAZO) Y A+ (DEUDA LARGO PLAZO) |
| POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID | 43% | 3% | 2% | 1% | A (COL) |
| REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S. A. | 0% | 0% | 0% | 614% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| SOCIEDAD TELEVISIÓN DE ANTIOQUIA LTDA. - TELEANTIOQUIA | 0% | 0% | 0% | 0% | SIN CALIFICACIÓN DE RIESGO |
| TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA | 26% | 1% | 1% | 0% | BB + (COL) |
| UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | 47% | 4% | 6% | 7% | AA (COL) |
| TOTAL | 27% | | | | |

Fuente: Contraloría General de la República, cálculos DAF

En la Tabla 17 se presenta la relación entre el saldo de la deuda pública de las EDS y sus ingresos corrientes así como la calificación de riesgo crediticio de estas vigente a diciembre de 2011. Se destaca que solamente 5 EDS y la Universidad de Antioquia contaban con calificación de riesgo vigente: La Beneficencia de Antioquia (calificación BBB), el Instituto Departamental de Deportes (AA), Instituto para el Desarrollo de Antioquia (BRC1 y A+), el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (A) y el Tecnológico de Antioquia (BB). Durante el periodo 2009-2011 la entidad con mayor endeudamiento respecto a sus ingresos fue La Reforestadora Industrial de Antioquia, cuyo saldo de la deuda como porcentaje de sus ingresos corrientes se incrementó a 614% en 2011; seguida por el IDEA que durante el periodo presenta en promedio 32% de participación del saldo de deuda y el Hospital La Mana con una relación promedio de 16%. Las restantes EDS registraron saldos mínimos o nulos de deuda pública durante el periodo analizado (Tabla 17).

La Tabla 18 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial¹⁶ (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN¹⁷.

Del análisis de los indicadores de la Tabla 18 se destaca lo siguiente:

- El deterioro de los indicadores de liquidez en los hospitales San Rafael, Regional San Vicente de Paúl y Mental de Antioquia, hospital que también presentó un incremento en los pasivos totales respecto a los activos totales, al igual que los hospitales La María y Marco Fidel Suárez.
- Una menor capacidad de cubrir con activos líquidos sus pasivos corrientes en la Beneficencia de Antioquia, el Hospital San Rafael, la Hidroeléctrica Pescadero Ituango, la Empresa de Vivienda de Antioquia, el Instituto Departamental de Deportes de Antioquia, el IDEA, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Teleantioquia, el Tecnológico de Antioquia y la Reforestadora Industrial de Antioquia;
- El aumento de los activos totales frente a los pasivos totales en 4 hospitales, en la Empresa de Vivienda de Antioquia, en la Entidad Administradora de Pensiones de Antioquia, en el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid y en la Universidad de Antioquia.

16 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.

17 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".

- d) El crecimiento de los pasivos contingentes por demandas judiciales, que pasó, para el total de EDS, de \$125.044 millones en 2009 a \$144.740 millones en 2011;
- e) Una alta exposición al riesgo financiero por demandas judiciales en contra del Hospital Marco Fidel Suárez, el IDEA, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, la Reforestadora Industrial y la Universidad de Antioquia (Tabla 18).

TABLA 18
ALGUNOS INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

| NOMBRE DE LA ENTIDAD | ACTIVOS LÍQUIDOS / PASIVO CORRIENTE | | | PASIVO TOTAL / ACTIVO TOTAL | | | PASIVOS CONTINGENTES POR DEMANDAS JUDICIALES | | |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------|--------|-----------------------------|-------|-------|----------------------------------------------|----------------|----------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 | 2009 | 2010 | 2011 |
| BENEFICENCIA DE ANTIOQUIA | 6.931 | 3.001 | 2,83 | 0,682 | 0,778 | 0,757 | 0 | 0 | 0 |
| E.S.E. CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL EN SALUD MENTAL DE ANTIOQUIA | 2.625 | 1,9 | 9,494 | 0,133 | 0,269 | 0,014 | 351 | 351 | 345 |
| E.S.E. HOSPITAL LA MARÍA - MEDELLÍN | 0.586 | 0,665 | 0,824 | 0,232 | 0,246 | 0,269 | 895 | 895 | 1.030 |
| E.S.E. HOSPITAL MARCO FIDEL SUÁREZ -BELLO | 0.085 | 0,074 | 0,161 | 0,472 | 0,493 | 0,513 | 25.884 | 21.771 | 41.381 |
| E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL -ITAGÜÍ | 0.018 | 0,033 | 0 | 0,313 | 0,374 | 0 | 7.026 | 11.181 | 0 |
| E.S.E. HOSPITAL CÉSAR URIBE PIEDRAHITA -CAUCASIA | 0.469 | 0,125 | 0,127 | 0,251 | 0,292 | 0,207 | 3.092 | 3.137 | 2.418 |
| E.S.E. HOSPITAL MENTAL DE ANTIOQUIA - HOMO - | 1.339 | 0,829 | 0,771 | 0,179 | 0,184 | 0,218 | 0 | 3.585 | 3.585 |
| E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN VICENTE DE PAÚL -CALDAS | 0.516 | 0,333 | 0,198 | 0,183 | 0,247 | 0,228 | 249 | 249 | 4.524 |
| E.S.P. HIDROELÉCTRICA PESCADERO ITUANGO S.A. | 11.833 | 5,562 | 1,299 | 0,098 | 0,075 | 0,203 | 469 | 469 | 3.001 |
| EMPRESA DE VIVIENDA DE ANTIOQUIA | 5.974 | 3,985 | 71,737 | 0,67 | 0,519 | 0,476 | 44 | 189 | 189 |
| ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES DE ANTIOQUIA | 2.391 | 4,998 | 10,843 | 0,075 | 0,056 | 0,037 | 0 | 160 | 160 |
| INSTITUTO DE CULTURA Y PATRIMONIO DE ANTIOQUIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES DE ANTIOQUIA | 1.38 | 0,418 | 0,024 | 0,325 | 0,491 | 0,92 | 0 | 240 | 53 |
| INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA (IDEA) | 0.133 | 0,202 | 0,155 | 0,764 | 0,69 | 0,741 | 29.303 | 29.303 | 25.410 |
| POLITÉCNICO COLOMBIANO JAIME ISAZA CADAVID | 0.52 | 0,889 | 0,693 | 0,298 | 0,278 | 0,194 | 29.529 | 25.687 | 23.773 |
| REFORESTADORA INDUSTRIAL DE ANTIOQUIA S.A. | 4.179 | 3,126 | 0,11 | 0,014 | 0,008 | 0,055 | 0 | 0 | 15.159 |
| SOCIEDAD TELEVISIÓN DE ANTIOQUIA LTDA. - TELEANTIOQUIA | 1.671 | 2,81 | 1,188 | 0,216 | 0,206 | 0,242 | 1.150 | 3.361 | 2.379 |
| TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA | 31.565 | 124,052 | 4,598 | 0,178 | 0,059 | 0,067 | 3.361 | 3.361 | 4.460 |
| UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA | 1.774 | 2,538 | 3,305 | 0,478 | 0,378 | 0,333 | 23.890 | 16.829 | 16.872 |
| TOTAL | | | | | | | 125.044 | 120.769 | 144.740 |

Fuente: Contaduría General de la Nación, cálculos DAF

VI. Riesgos financieros

A. Pasivos contingentes por demandas judiciales

TABLA 19

PROCESOS JURÍDICOS EN CURSO

Valores en millones de \$

| TIPO DE PROCESO | NO. PROCESOS | VALOR TOTAL DE LAS PRETENSIONES | PARTICIPACIÓN EN TOTAL DE LAS DEMANDAS |
|--------------------------------------------------|--------------|---------------------------------|----------------------------------------|
| Acción de grupo | 7 | 49.046 | 0,9% |
| Acción de cumplimiento | 1 | 0 | 0,0% |
| Acción popular | 49 | 3.267 | 0,1% |
| Acción de tutela | 7 | 0 | 0,0% |
| Acción de simple nulidad | 19 | 166 | 0,0% |
| Acción de nulidad y restablecimiento del derecho | 928 | 4.920.387 | 92,1% |
| Acción contractual | 101 | 104.362 | 2,0% |
| Acción de reparación directa | 422 | 221.276 | 4,1% |
| Acción de lesividad | 0 | 0 | 0,0% |
| Ejecutivo contractual | 10 | 20.868 | 0,4% |
| Ejecutivo singular | 6 | 295 | 0,0% |
| Ordinario laboral | 370 | 9.625 | 0,2% |
| Administrativo de cobro coactivo | 0 | 0 | 0,0% |
| Verbal sumario arts. 26 y 37 Ley 550/99 | 0 | 0 | 0,0% |
| Otros | 11 | 12.045 | 0,2% |
| TOTAL | 1.931 | 5.341.338 | 100,0% |

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

Uno de los principales riesgos para el Departamento de Antioquia es la existencia de 1.931 procesos judiciales en curso, cuya estimación efectuada por la Oficina Jurídica del Departamento, ascendió a \$5.341.339 millones, de los cuales \$141.373 millones tienen probabilidad de fallo en contra y \$5.199.966 millones a favor. Del total de pretensiones el 92% corresponde a procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho, el 4% a procesos de reparación directa, el 2% a acciones contractuales, el 1% a acciones de grupo y con una participación menor se encuentran los procesos ejecutivos, ordinarios, las acciones populares y otros procesos.

B. Riesgos en el sector salud

En cuanto a la situación financiera del sector salud, durante el año 2011 el Departamento de Antioquia recibió facturas por prestación de servicios de salud por \$424.237 millones, de estas el 60% (\$252.931 millones) disponía de respaldo presupuestal para su pago y 40% (\$171.306 millones) son déficit; por otra parte, las empresas promotoras de servicios de salud del subsidiado efectuaron recobros por \$52.592 millones, 52% (\$27.474 millones) con respaldo presupuestal y 48% (\$25.118 millones) sin respaldo para su pago; en consecuencia el déficit 2011 por facturación más recobros suma \$196.424 millones. Para las vigencias anteriores al 2011, el Departamento certificó en \$15.525 millones los pasivos de

facturación y cobros sin pago ni respaldo presupuestal, valores que sumados al generado por los mismos conceptos durante el 2011, consolidan un déficit de \$211.949 millones.

TABLA 20

DEUDA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD 2011

Valores en millones de \$

| CONCEPTO | TOTAL |
|-----------------------------------------------------------|----------------|
| Facturación servicios de salud 2011 | 424.237 |
| Recobros 2011 | 52.592 |
| TOTAL Facturación más cobros | 476.829 |
| Déficit facturación de servicios 2011 | 171.306 |
| Déficit cobros 2011 | 25.118 |
| DÉFICIT TOTAL 2011 | 196.424 |
| Déficit de vigencias anteriores a 2011 | 15.525 |
| TOTAL DÉFICIT por servicios de salud hasta el 2011 | 211.949 |

Fuente: Secretarías Departamentales de Salud y de Hacienda.

C. Entidades descentralizadas

Al analizar los resultados financieros y contables de la Universidad de Antioquia y las 18 entidades descentralizadas del Departamento, se puede concluir que durante los últimos tres años los indicadores se han desmejorado para varias EDS, especialmente para las Empresas Sociales del Estado. Lo anterior se puede ver en la persistencia de situaciones de déficit fiscal en 4 de sus 7 hospitales; en la alta dependencia de las transferencias de la Administración Departamental presentada en una de las ESE; el exceso del endeudamiento en el Hospital La María y en la Reforestadora Industrial de Antioquia; el deterioro de los indicadores de liquidez en 12 de las 19 entidades evaluadas, de las cuales 3 son ESE, 4 establecimientos públicos del Departamento y 5 empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta; deterioro patrimonial en 9 de las entidades, y una acumulación de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra del Hospital Marco Fidel Suárez, el IDEA, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, la Reforestadora Industrial y la Universidad de Antioquia, con una estimación de \$122.596 millones.

Es importante mencionar que, aunque el IDEA es la única entidad financiera del Departamento, al aplicar la metodología de análisis financiero y contable, los resultados muestran indicadores desfavorables, causados por la generación de déficit recurrente, pasivos contingentes por \$25.410 millones y deterioro de los indicadores de liquidez y de la situación patrimonial.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Con respecto a la evolución de los ingresos desde 2008 a 2011, se pudo observar que han aumentado en términos reales 3%; efecto atribuible al aumento en el ingreso por recaudo de ingresos tributarios y no tributarios y al incremento de las transferencias. Durante el mismo periodo solo los ingresos de capital disminuyeron de manera gradual cada año.

Aunque los recaudos efectivos de la vigencia 2011 (\$2.941.610 millones) resultaron inferiores en \$26.868 millones a los gastos comprometidos durante el mismo periodo (\$2.968.478 millones), los recursos disponibles de vigencias anteriores (recursos del balance por \$369.397 millones), le permitieron cubrir la diferencia y cerrar con un superávit fiscal de \$342.539 millones. Adicionalmente, teniendo en cuenta que la entidad aumentó su endeudamiento neto en \$166.899 millones con el sistema financiero (tuvo desembolsos del crédito por encima del pago de amortizaciones), el cierre presupuestal de la vigencia continuó siendo superavitario en \$509.438 millones.

El saldo de la deuda al cierre de 2011 llegó a \$640.016 millones, lo que significa un incremento del 31% frente al saldo al cierre de 2010 (\$417.394 millones). Del saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2011, \$573.583 millones (89,6%) corresponde a deuda pública interna con la banca comercial, y \$66.432 millones (10,4%) a deuda pública externa con el Banco Mundial y el BID.

La entidad se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento, de acuerdo con la Ley 358 de 1997, sus indicadores de solvencia y sostenibilidad a diciembre 31 de 2011 fueron: intereses / ahorro operacional = 6%; saldo / ingresos corrientes = 51%. Aunque la entidad territorial tiene capacidad legal de endeudamiento, debe evaluar y tener en cuenta que un análisis más realista mostró la existencia de pasivos que al incorporarse al análisis afectan su capacidad de pago, al punto de ubicarlo por encima del límite del indicador de sostenibilidad.

Frente a lo dispuesto en la Ley 617 de 2000, el Departamento cumplió el límite al gasto de la Administración Central y la Asamblea, mientras que el gasto de la Contraloría, estuvo por encima del límite legal. La relación gastos de funcionamiento/ ingresos corrientes de libre destinación fue 51%, las transferencias a la Asamblea Departamental se causaron \$286 millones por debajo del monto autorizado para la vigencia y la Contraloría, ejecutó gasto \$506 millones por encima del límite. Las transferencias al FONPET se ejecutaron \$8.587 millones por encima de lo dictado en la Ley 549 de 1999.

En relación al incumplimiento señalado de la Contraloría, el Departamento de Antioquia manifestó que la Contraloría Departamental reintegró en la vigencia 2012 los recursos no ejecutados por \$697 millones de la vigencia 2011, lo que indica que en términos reales no se estaría superando el límite establecido en la Ley 617 de 2000. La situación de incumplimiento que muestra las ejecuciones del presupuesto a 31 de diciembre de 2011, fue causada porque los recursos entregados a la Contraloría se fijaron según la presupuestación, y como el cálculo del límite se hizo con la ejecución efectiva, tal y como lo ordena la Ley, en el último mes de la vigencia la entidad territorial no logró el recaudo esperado, a pesar que la transferencia y ejecución del gasto ya había sido realizada por el monto inicialmente presupuestado.

El cierre presupuestal muestra un resultado superavitario en \$509.438 millones, mientras que el cierre fiscal muestra un superávit de \$27.044 millones. La diferencia entre el resultado presupuestal y el de tesorería se explica en parte, porque este último contiene las deudas originadas en la prestación de servicios de salud por eventos no incluidos en el POS por \$180.350 millones. Los \$329.088 millones restantes, pueden estar reflejados en las obligaciones que no se convirtieron en cuentas por pagar y reservas presupuestales, pues resultaron desfinanciadas en caja y bancos al cierre de la vigencia 2011 en \$119.315 millones. Además de esta situación, también puede ser posible que la Administración Departamental haya venido arrastrando un déficit año a año que nunca fue declarado a través de un acto administrativo.

Uno de los principales riesgos para el Departamento de Antioquia es la existencia de 1.931 procesos judiciales en curso, cuya estimación efectuada por la Oficina Jurídica del Departamento, ascendió a \$5.341.339 millones, de los cuales \$141.373 millones tienen probabilidad de fallo en contra y \$5.199.966 millones a favor. Del total de pretensiones el 92% corresponde a procesos de nulidad y restablecimiento del Derecho, el 4% a procesos de reparación directa, el 2% a acciones contractuales, el 1% a acciones de grupo y con una participación menor se encuentran los procesos ejecutivos, ordinarios, las acciones populares y otros procesos.

Al analizar los resultados financieros y contables de la Universidad de Antioquia y las 18 entidades descentralizadas del Departamento, se puede concluir que durante los últimos tres años los indicadores se han desmejorado para varias EDS, especialmente para las Empresas Sociales del Estado. Lo anterior se puede ver en la persistencia de situaciones de déficit fiscal en 4 de sus 7 hospitales; en la alta dependencia de las transferencias de la Administración Departamental presentada en el Hospital Mental de Antioquia; el exceso del endeudamiento en el Hospital La María y en la Reforestadora Industrial; el deterioro de los indicadores de liquidez en 12 de las 19 entidades evaluadas; deterioro patrimonial en 9 de las entidades, y una acumulación de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por \$144.740 millones en 2011. El IDEA es el único establecimiento público de tipo financiero del Departamento, y al aplicar la metodología de análisis financiero y contable, los resultados muestran indicadores desfavorables, causados por la generación de déficit recurrente, pasivos contingentes por \$25.410 millones y deterioro de los indicadores de liquidez y de la situación patrimonial.

DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
BALANCE FINANCIERO – VALORES EN MILLONES DE \$

| CONCEPTOS | 2011 |
|---------------------------------------------------------------|------------------|
| INGRESOS (sin financiación) | 3.311.007 |
| INGRESOS CORRIENTES | 2.663.814 |
| TRIBUTARIOS | 989.635 |
| NO TRIBUTARIOS | 554.546 |
| TRANSFERENCIAS | 1.119.633 |
| GASTOS (sin financiación) | 2.968.468 |
| GASTOS CORRIENTES | 2.049.565 |
| FUNCIONAMIENTO (Sin incluir Secretarías de Educación y Salud) | 676.650 |
| FUNCIONAMIENTO DE Secretarías de Educación y Salud | 42.217 |
| PAGO DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES DE BONO PENSIONAL | 69.908 |
| APORTES AL FONDO DE CONTINGENCIAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES | 0 |
| GASTOS OPERATIVOS EN SECTORES SOCIALES | 1.224.794 |
| INTERESES Y COMISIONES DE LA DEUDA | 35.996 |
| BALANCE CORRIENTE | 614.250 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 647.192 |
| GASTOS DE CAPITAL | 918.903 |
| BALANCE DE CAPITAL | -271.711 |
| BALANCE TOTAL | 342.539 |
| FINANCIACIÓN | 166.899 |
| CRÉDITO NETO | 166.899 |
| Desembolsos | 189.551 |
| Amortizaciones | 22.652 |
| RESULTADO PRESUPUESTAL | |
| INGRESOS TOTALES (Incluye financiación) | 3.500.558 |
| GASTOS TOTALES (Incluye financiación) | 2.991.120 |
| DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL | 509.438 |

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