

Departamento de Bolívar

Junio de 2016

I. ANTECEDENTES

El departamento de Bolívar forma parte de la región Caribe y aporta el 4% al PIB nacional. Para 2015 el DANE estimó su población en 2.097.061 habitantes (4,4% del total nacional); el 78% es urbana y el restante 22% rural. La población entre 15 y 59 años, representa el 61% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1,6 personas económicamente activas por cada persona inactiva¹.

El PIB per cápita es de \$13,1 millones, inferior en casi \$2 millones al nacional.

El departamento trae una senda decreciente notable en el índice de pobreza, como se refleja al pasar el índice de 52% en 2005 a 40% en 2014; por su parte, la tasa de desempleo disminuyó de 10,3% a 6,4 en el mismo período, y el índice de Gini aumentó de 0,48 a 0,51, lo que significa un deterioro, aunque leve, en la distribución del ingreso².

De acuerdo con el DNP la cobertura de educación media departamental (37,7%) es inferior al promedio nacional (40,5%), lo mismo que la cobertura de acueducto (69,9% vs. 82,0%)³, contrario a lo que ocurre con la tasa de mortalidad infantil (21,2% vs 17,6%) y el déficit cualitativo de vivienda (47,9% vs 26,1%). En materia de gas natural y acceso a internet, las coberturas 2015 fueron 86,4% y 1,4% respectivamente⁴.

En 2001 la entidad suscribió un acuerdo de reestructuración de pasivos según lo establecido en la Ley 550 de 1999, el cual terminó en julio de 2012. En cuanto a la capacidad de endeudamiento y de aportes al FONPET el Departamento ha mantenido el cumplimiento de los límites establecidos por la normatividad vigente.

Durante el periodo 2012-2014 el Departamento tuvo resultados financieros positivos, presentando un superávit presupuestal promedio anual de \$224.063 millones, y un ahorro corriente promedio anual de \$117.690 millones.

El 15 de abril de 2015 la firma Fitch Ratings Colombia confirmó calificación de riesgo BBB, indicando que el Departamento presenta una capacidad aceptable para repagar capital e intereses.

En la actualidad el gran reto del departamento continúa siendo la optimización de los ingresos propios, racionalización de los gastos de funcionamiento de la administración central, monitorear y ajustar las respectivas transferencias de los órganos de control, con el fin de cumplir al cierre de la vigencia con los límites de gastos establecidos por la ley 617/2000. En materia de administración de riesgos los mayores retos son asegurar la solvencia de su sector descentralizado, pues se evidencia al cierre del 2014, persistencia de indicadores de baja liquidez en la mayoría de las ESES que conforman la red de hospitales públicos; por otro lado, se recomienda hacer un uso racional de las vigencias futuras y minimizar los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra de la administración departamental.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

A. INGRESOS

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2016 los ingresos del Departamento de Bolívar, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), ascendieron a \$501.000 millones, lo que significó una

¹ Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el departamento la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.

² La distribución del ingreso departamental resultó mejor que el promedio nacional, que reportó un Gini de 0,54 en 2014.

³ Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP, disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Caracterizacion-Regional.aspx>

⁴ Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/Fichas-de-Caracterizacion-Regional.aspx>

caída del 24% real⁵ frente a lo observado en el mismo periodo de 2015 y un porcentaje de ejecución del 47% con respecto al presupuesto definitivo. El 79% de los ingresos correspondió a recaudos efectivos y el 21% a disponibilidades de vigencias anteriores.

El comportamiento de los ingresos se explicó fundamentalmente por el dinamismo observado en los recursos de capital – principalmente los desembolsos de crédito y los recursos del balance–, que cayeron a tasas del 100% y el 61%, respectivamente frente a los registrados en el mismo periodo de 2015, mientras las Transferencias aumentaron 6%; por su parte, los ingresos de recaudo propio cayeron 3%, pues el repunte de los impuestos no alcanzó a compensar la caída presentada en los ingresos no tributarios por efecto de los menores recursos recibidos por los conceptos de contribución de valorización.

Lo sucedido con los recaudos determinó cambios importantes en la estructura del total de ingresos, como fueron el incremento en 14 puntos porcentuales de las Transferencias y la obvia reducción de los 16 puntos presentados un año atrás en los desembolsos del crédito, que en 2016 no registraron ningún monto.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Tributarios y no tributarios	136,621	144,466	-3%	23%	29%
Transferencias	215,417	248,667	6%	36%	50%
Ingresos de capital	254,285	107,571	-61%	42%	21%
Desembolsos del crédito	100,000	0	-100%	16%	0%
Recursos del Balance	152,818	106,114	-36%	25%	21%
Otros (1)	1,467	1,456	-9%	0%	0%
RECAUDOS DEL SEMESTRE	606,322	500,703	-24%	100%	100%
(1) Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR					

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

Los ingresos tributarios apenas crecieron 3% en términos reales con respecto a la tasa registrada en junio de 2015. Los rubros más dinámicos fueron Otros impuestos, Sobretasa a la gasolina y el Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco. El impuesto al consumo de licores y Estampillas cayeron, aunque levemente, mientras el conjunto de Impuestos al consumo, que es el renglón más representativo, aumentó 4% (Tabla 2).

Tabla 2

⁵ Para el cálculo de las variaciones reales, se deflactaron los datos registrados en el primer semestre de 2015, teniendo en cuenta la inflación interanual causada a junio de 2016, medida por el IPC (8,6%).

INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Vehículos automotores	7,082	7,823	2%	6%	6%
Registro y anotación	13,411	14,779	1%	11%	11%
Impuestos al consumo	78,931	89,090	4%	66%	66%
Licores	15,002	15,935	-2%	13%	12%
Cerveza	60,773	69,499	5%	51%	52%
Cigarrillos y tabaco	3,157	3,657	7%	3%	3%
Sobretasa a la gasolina	7,856	9,195	8%	7%	7%
Estampillas	11,471	12,331	-1%	10%	9%
Otros impuestos	589	755	18%	0%	1%
TOTAL	119,340	133,973	3%	100%	100%

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

Con corte 30 de junio de 2016, el Departamento contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2015 - 2016 por \$289.000 millones⁶. Ese monto comprende \$173.300 millones (el 60% del total), que corresponden a la disponibilidad inicial (final del bienio anterior) y que dan fe de la baja ejecución de esos recursos al inicio de este importante sistema de redistribución de las regalías. Como asignaciones directas se incorporaron \$31.600 millones y \$84.000 millones destinados a los fondos creados por el SGR.

Tabla 3

INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - JUNIO 2016

valores en millones de \$

Concepto	Bienalidad 2015 - 2016	Composiciones 2015 - 2016
Disponibilidad Inicial	173,283	60%
Asignaciones Directas	31,612	11%
Fondos (Compensaciones, desarrollo y ciencia tecnología e innovación)	83,965	29%
Recursos para el fortalecimiento secretarías de planeación y OCADS	184	0%
Recursos de Capital	0	0%
TOTAL INGRESOS INCORPORADOS SGR	289,044	100%

B. Gastos

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$394.000 millones en el acumulado enero a junio de 2016, monto inferior en 33% real al registrado a finales del primer semestre de 2015. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 37% (Tabla 3).

Los menores gastos en el semestre reflejaron la baja ejecución en funcionamiento, que en comparación con lo realizado a junio del año anterior disminuyó 11% y principalmente en Inversión, que es el renglón de gasto más importante. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el ciclo político presupuestal, pues como 2016 es el primer año del periodo de gobierno 2016 – 2019, cabe

⁶ Este monto es idéntico al reportado al cierre de 2015 en el Informe de Viabilidad Fiscal.

esperar una desaceleración del ritmo de ejecución de los gastos vinculada al proceso de armonización del plan de desarrollo de la administración entrante.

Tabla 4

COMPROMISOS DEL SEMESTRE SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Funcionamiento	82,529	80,153	-11%	15%	20%
Inversión	460,134	313,464	-37%	85%	80%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
TOTAL	542,663	393,618	-33%	100%	100%

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

El 28% de los gastos de funcionamiento ejecutados en el semestre correspondió a Gastos de personal, 19% a Gastos generales (que aumentaron 78% con respecto a los realizados a junio de 2015) y el restante 53% a Transferencias.

Debido a las razones asociadas al ciclo político ya mencionadas, hasta junio último la inversión ejecutada representó decrecimiento respecto a un año atrás en la generalidad de los sectores, salvo la destinada a Educación, que creció 11%.

Tabla 5

GASTOS DE INVERSIÓN SIN SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Sector	Junio 2015	Junio 2016	Variación Real 2016/2015	Composiciones	
				2015	2016
Educación	221,229	265,905	11%	48%	85%
Salud	51,454	22,765	-59%	11%	7%
Agua Potable	27,525	2,621	-91%	6%	1%
Vivienda	0	0	N/A	0%	0%
Vías	105,457	1,230	-99%	23%	0%
Otros Sectores	38,278	13,681	-67%	8%	4%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	16,191	7,261	-59%	4%	2%
TOTAL	460,134	313,464	-37%	100%	100%

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

Los compromisos financiados con recursos del SGR hasta el cabo del tercer semestre del bienio 2015-2016 ascendieron a \$222.500 millones.

C. DEUDA PÚBLICA

En 2015 el departamento contabilizó un saldo de deuda pública de casi \$100.000 millones⁷, correspondiente en su totalidad a deuda interna. El 91% se contrató con banca comercial⁸, a una tasa DTF más un margen promedio de 3%; el restante 9% correspondió a un crédito condonable suscrito con la Nación para ser utilizado en la liquidación de hospitales públicos. A mediados del presente año no se había reportado servicio de la deuda, el mismo que en el IVF de 2015 se estimó en \$16.000 millones para toda la vigencia.

El 16 de abril de 2015, Fitch Ratings asignó BBB-(col) a la calificación nacional de riesgo crediticio de capacidad de pago (Calificación Nacional de Largo) del Departamento de Bolívar. De igual forma, asignó F3 (col) a la Calificación Nacional de Corto Plazo. La perspectiva es estable.

III. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

A. Resultado Fiscal

Los ingresos efectivamente recaudados al primer semestre de 2016 superaron los compromisos de gasto, con lo cual se contabilizó un superávit fiscal parcial de \$971 millones, que contrastó con el déficit observado en junio de 2015; y al sumar los Recursos del balance incorporados a esa fecha, se obtuvo un resultado presupuestal superavitario en \$107.000 millones (Tabla 6).

Tabla 6

Concepto	Junio de 2015	Junio de 2016
Resultado balance corriente	9,082	28,167
Resultado balance de capital	-198,240	-27,196
Déficit o superávit fiscal	-189,159	971
Financiamiento	252,818	106,114
Endeudamiento neto	100,000	0
Recursos del balance	152,818	106,114
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	63,659	107,086

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

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2016 los ingresos incorporados del SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$66.554 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD (Tabla 7) Como se aprecia en la Tabla hasta junio se llevaba un nivel de ejecución del 77%.

Tabla 7

⁷ Este valor es consistente con el reportado en la Contaduría General de la Nación.

⁸ Se destacan como mayores prestamistas los bancos BBVA, Popular, AV Villas y Occidente.

RESULTADO PARCIAL SGR JUNIO 2016	
valores en millones de \$	
Concepto	Bienio 2015-2016
Total ingresos incorporados SGR	289,044
Total compromisos SGR	222,491
RESULTADO SGR	66,553
Compromisos / Ingresos Incorporados	77%

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

III. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2015 los compromisos excedieron las obligaciones, con lo cual se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$42.545 millones para completar su proceso de ejecución en 2016 y de las cuales al primer semestre de 2016, acorde con el informe consignado en el FUT, el 77% de dichas reservas se habían obligado y el 71% se habían pagado.

B. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El sector descentralizado departamental, que cerró con un déficit de \$53.000 millones en 2015 debe ser objeto de análisis cuidadosos para impedir que los riesgos inherentes a sus finanzas afecten las cuentas fiscales del Departamento.

C. Aspectos Sectoriales

Al primer semestre de 2016, el Departamento no contaba con ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

E. Pasivos Contingentes⁹

La entidad remitió un informe según el cual las contingencias jurídicas sobrepasan el billón de pesos; se advierte la necesidad de depurar los expedientes para disponer de una información más precisa y confiable para la toma de decisiones y para evitar la influencia que ello pudiera tener en las calificaciones crediticias que requiere la entidad.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A finales del primer semestre de 2016 el Departamento arrojó resultados positivos en sus cifras fiscales, asociados principalmente a una fuerte caída en los gastos, que alcanzó contrarrestar el descenso de los ingresos con relación al mismo período de 2015. En buena medida ello respondió al momento del ciclo político que corresponde a esos seis meses, durante los que la administración entrante utilizar un buen tiempo a entender lo que está recibiendo y a planear y poner en marcha las previsiones de su correspondiente programa de gobierno.

⁹ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Todavía está vigente la calificación emitida en 2015 por Fitch Ratings asignó BBB-(col) a la calificación nacional de riesgo crediticio de capacidad de pago (Calificación Nacional de Largo) del Departamento. De igual forma, asignó F3 (col) a la Calificación Nacional de Corto Plazo. La perspectiva es estable.

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR		
BALANCE FINANCIERO		
Valores en Millones de Pesos		
	CONCEPTOS	Junio 2016
1	INGRESOS (sin financiación)	394,589
2	INGRESOS CORRIENTES	393,132
3	Tributarios	133,973
4	No Tributarios	10,492
5	Transferencias	248,667
6	GASTOS (sin financiación)	393,618
7	GASTOS CORRIENTES	364,965
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	73,001
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	7,152
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	284,812
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	0
14	BALANCE CORRIENTE	28,167
15	INGRESOS DE CAPITAL	1,456
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	28,652
17	BALANCE DE CAPITAL	-27,196
18	BALANCE TOTAL	971
19	FINANCIACIÓN	106,114
20	Endeudamiento Neto	0
21	Desembolsos	0
22	Amortizaciones	0
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	106,114
RESULTADO PRESUPUESTAL		0
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	500,703
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	393,618
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	107,086