

Departamento de Bolívar

Primer semestre de 2017

I. ANTECEDENTES

El departamento de Bolívar forma parte de la región Caribe de acuerdo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y aporta el 4% al PIB nacional. La economía departamental se mantiene principalmente de la industria manufacturera, la construcción y los servicios.

Para 2016 el DANE estimó su población en 2.121.956 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 1,5 personas económicamente activas por cada persona inactiva.

Al segundo trimestre de 2017, y acorde con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, la tasa de desempleo de la región Caribe se situó en 9,7%, cifra superior en medio punto porcentual (0,5 pp) al resultado de igual trimestre de 2016, y en 0,7 pp al registro en el total nacional¹.

Hasta finales de junio de 2017 las principales variables económicas de la región Caribe registraron en conjunto un leve crecimiento. Este comportamiento fue impulsado por los avances observados en las actividades agropecuarias, mineras, industriales, de transporte, comercio (interno y externo) y financieras. Por su parte, decrecieron el turismo y la construcción, siendo más pronunciado el descenso en esta última actividad. Los precios continuaron con desaceleración en su variación anual.

Por su parte, el transporte regional avanzó por efecto del aumento en la movilización de pasajeros: el número de usuarios de transporte terrestre urbano que utilizaron los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) aumentó 16,6% mientras los movilizados vía aérea a través de las diferentes terminales de la región incrementaron 7,6%; en ambos casos, Cartagena fue la ciudad con la mayor contribución en la obtención de estos resultados².

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 en el Distrito aumentó de 8,4% a 9,4% entre 2015 y 2016, y el índice de Gini aumentó de 0,48 a 0,51, lo que significa un deterioro en la distribución del ingreso.

De acuerdo con el DNP la cobertura de educación media departamental (37,7%) es inferior al promedio nacional (40,5%), lo mismo que la de acueducto (69,9% vs. 82,0%); la tasa de mortalidad infantil supera la nacional (21,2% vs 17,6%), lo mismo que el déficit cualitativo de vivienda (47,9% vs 26,1%). La cobertura en salud comprende el 67% en régimen subsidiado y 31% en contributivo.

En 2016 las finanzas públicas de Bolívar invirtieron la tendencia de los años recientes, al generar un superávit fiscal de \$68.300 millones, explicado por lo sucedido en las cuentas de capital, que generaron un déficit equivalente al 4% de los casi \$300.000 millones obtenidos en 2015. El balance corriente fue otra vez positivo y los recursos del balance ascendieron a \$103.000 millones, con lo cual el resultado presupuestal del Departamento fue positivo en más de \$170.000 millones.

La situación fiscal habría sido más difícil, de no haber sido por el comportamiento también decreciente de los gastos en la vigencia, aunque entre 2012 y 2015 aumentaron al 5% promedio anual.

¹ Ver, Boletín Económico Regional. II Trimestre de 2017. Centro. Banco de la República. Página 31.

² Ibidem.

Persisten las cifras voluminosas en los Recursos del balance, a pesar de la reiterada advertencia de las autoridades nacionales en procura de administrar los presupuestos buscando la planeación y la ejecución óptimas de los recursos de suerte que se minimicen los saldos en caja al final de las vigencias

El Departamento mantiene en límites tolerables desde la perspectiva legal su nivel de endeudamiento. A diferencia de años anteriores, en 2016 el Departamento cumplió el límite establecido por la Ley 617 para la relación entre ingresos corrientes de libre destinación y gastos de funcionamiento. En todo caso, es importante procurar estrategias de mayor recaudo de ingresos propios y adoptar decisiones para frenar las tendencias del gasto de funcionamiento.

En la pasada vigencia cumplió los límites de las transferencias para la Contraloría, no así los de la Asamblea, que fueron superados en casi \$500 millones.

La entidad remitió un informe según el cual las contingencias jurídicas son un poco más de \$67.000 millones; además de revisar las cifras, pues difieren sustancialmente de las reportadas en informes anteriores, 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.

El sector descentralizado, con un déficit de \$108.000 millones (más del doble que en 2015) debe ser objeto de análisis cuidadosos para impedir que los riesgos inherentes a sus finanzas afecten las cuentas fiscales del Departamento.

El departamento adelanta un Plan de Desempeño en el sector Salud, que surgió a raíz de los problemas identificados por el Ministerio de Salud y Protección Social en 2014, que se resumen de la siguiente manera:

- Inconsistencias en la ejecución presupuestal de gastos al cierre de las vigencias 2014 y 2015 presentadas por la Entidad, específicamente en lo concerniente al valor total de las obligaciones, los pagos y las cuentas por pagar.
- El Departamento no ha realizado un uso eficiente de los recursos: presentó al cierre del año fiscal 2014 un porcentaje de ejecución del 64%, y saldos en cuentas por pagar y reservas de la vigencia 2013 que constituyen vigencias expiradas, frente a las cuales no se ha constituido la figura correspondiente en el presupuesto que permita cancelarlas, liquidarlas e incorporarlas manteniendo su destinación sectorial.
- Situación financiera deficitaria de las Empresas Sociales del Estado que conforman la red pública departamental y la categorización de 38 de ellas en riesgo alto o medio según lo señalado en la Resolución 1893 de 2015.
- Existe reducción del porcentaje de población afiliada y aumento de la PPNA, luego de contrastar la cobertura por tipo de régimen al cierre de la vigencia 2014 y con corte a abril de 2015.
- Déficit de Prestación de Servicios y No Pos:
- Según el informe de procesos judiciales que cursan actualmente en contra del Departamento, se identificaron 153 procesos, todos relacionados con el Sector Salud, cuyas pretensiones se establecieron por casi \$20.000 millones.
- En el Departamento de Bolívar existen contratos de Prestación de Servicios de Salud suscritos en las vigencias 2011-2014 que no han sido objeto de liquidación, y que cuentan con saldos en caja.

En tales circunstancias, atendiendo la normatividad vigente, la Dirección General de Apoyo Fiscal ordenó a la entidad territorial la adopción de un Plan de Desempeño, que actualmente se encuentra vigente y en el cual se establecieron los siguientes objetivos:

- Lograr la administración del Fondo Local de Salud de acuerdo a las directrices normativas vigentes, desde el ámbito presupuestal, contable y de tesorería.
- Alcanzar niveles más eficientes en la ejecución de los recursos del Sector.
- Garantizar el registro contable adecuado de la facturación recibida por concepto de prestación de servicios.
- Enfatizar en el levantamiento, liberación e incorporación presupuestal de las obligaciones que constituyen vigencias expiradas
- En materia de aseguramiento, la Entidad deberá garantizar la cofinanciación y el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control del aseguramiento.
- Garantizar la sostenibilidad y equilibrio financiero de las ESE que conforman la red prestadora pública.
- El pago de los compromisos adquiridos por concepto de prestación de servicios a la PPNA y acciones No POS.
- Fortalecer la defensa jurídica con el fin de evitar la imposición de procesos judiciales en contra de la Entidad y la afectación de los recursos del Sector.
- Garantizar un manejo adecuado de los recursos de Salud Pública, cumpliendo con las disposiciones generadas desde el Plan de Salud Territorial del Departamento, todo esto dentro del marco dispuesto por la Resolución 518 de 2015.

En la actualidad los principales retos del Departamento son 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 la entidad debe asegurar la solvencia de su sector descentralizado, pues se evidencia la persistencia de indicadores de baja liquidez en la mayoría de las ESES que conforman la red de hospitales públicos.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

A. INGRESOS

De acuerdo con información reportada en el Formulario Único Territorial, al primer semestre de 2017 los ingresos del Departamento de Cundinamarca, sin incluir los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), ascendieron a \$519.000 millones, monto equivalente en términos reales³ al observado a junio de 2016. El 94% de los ingresos correspondió a recaudos efectivos de la vigencia y el 6% a recursos del balance.

El comportamiento de los ingresos se explicó por importantes tasas de aumento reportadas en los de recaudo propio y las transferencias (crecieron 10% y 18%, respectivamente), las mismas que alcanzaron a ser contrarrestadas por la caída del 57% observada en los recursos de capital. Así las cosas, se apreciaron cambios importantes en la estructura de ingresos, entre los cuales la Transferencias aumentaron 9 puntos porcentuales para consolidarse como el rubro más importante, mientras los Tributario y no tributarios incrementaron la suya en 3 puntos porcentuales, al tiempo que los Ingresos de capital cedieron 12 puntos porcentuales de su aporte al total (Tabla 1)

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Tributarios y no tributarios	144,466	164,825	10%	29%	32%
Transferencias	248,667	305,866	18%	50%	59%
Ingresos de capital	107,571	48,245	-57%	21%	9%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	106,114	33,156	-70%	21%	6%
Otros ¹	1,456	15,088	896%	0%	3%
TOTAL	500,703	518,935	0%	100%	100%

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

Fuente: DAF con base en información FUT.

Los ingresos tributarios contabilizaron un incremento real del 8% entre junio de 2016 y junio de 2017. Los impuestos al consumo, vehículos automotores, Estampillas y Sobretasa a la gasolina – con tasas de crecimiento real positivas-, lograron compensar las caídas registradas en Registro (10%) y en Otros impuestos (18%) (Tabla 2).

Como en la mayoría de departamentos del país, la modificación del impuesto al consumo de cigarrillos establecida en la Ley 1819 de 2016 (mediante la cual se permitió el incremento tarifario y la introducción de cambios en la base gravable de la sobretasa) repercutió positivamente en un mayor recaudo, al tiempo que, según estimaciones de la DAF, se redujo su consumo⁴. De igual forma, los ingresos por concepto del impuesto al consumo de licores fueron impulsados por la Ley 1816 de 2016, que modificó el esquema tarifario (unificando los rangos por grado de alcohol) y adicionó un componente *ad valorem* (progresividad con respecto a los precios)⁵. Las reformas a los tributos mencionados fueron determinantes del destacable desempeño evidenciado en el

³ Para el cálculo de las variaciones reales, se deflactaron los datos registrados en el primer semestre de 2016, teniendo en cuenta la inflación interanual causada a junio de 2017, medida por el IPC (3,99%).

⁴ Ver, *Recaudo Tributario Territorial Primer Semestre 2017. Anexo 2. Seguimiento a Impuestos al Consumo Departamentales*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵ Ibid.

recaudo de licores y cigarrillos. En contraste, el impuesto al consumo de cerveza retrocedió 2% real, comportamiento atribuido a cambios en los patrones de consumo probablemente asociados al nuevo código de policía y la desaceleración económica.

El recaudo de vehículos automotores continuó al alza debido a mejoras en la gestión tributaria, acciones de fiscalización y los descuentos tarifarios para matrículas de vehículos nuevos en el departamento.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Impuestos al consumo	89,090	98,134	6%	66%	65%
Cerveza	69,499	72,337	0%	52%	48%
Licores	15,935	20,704	25%	12%	14%
Cigarrillos y tabaco	3,657	5,093	34%	3%	3%
Registro y anotación	14,779	13,903	-10%	11%	9%
Vehículos automotores	7,823	9,124	12%	6%	6%
Estampillas	12,331	18,148	42%	9%	12%
Sobretasa a la gasolina	9,195	10,761	13%	7%	7%
Otros impuestos	755	645	-18%	1%	0%
TOTAL	133,973	150,716	8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información FUT.

Con corte 30 de junio de 2017, el departamento contó con recursos incorporados del SGR para el bienio 2017 - 2018 por \$151.500 millones, de los cuales el 84% corresponden a los Fondos (Compensación; desarrollo; ciencia, tecnología e innovación; y municipios ribereños) y el restante 16% a asignaciones directas.

B. Gastos

Los compromisos de gasto financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$530.000 millones en el acumulado enero a junio de 2017, monto superior en 29% real frente a lo registrado al primer semestre de 2016 (Tabla 3).

Tabla 3

COMPROMISOS SIN SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Funcionamiento	80,153	96,384	16%	20%	18%
Inversión	313,464	429,762	32%	80%	81%
Servicio de la deuda	0	3,861	N/A	0%	1%
TOTAL	393,618	530,008	29%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información FUT.

El incremento de los gastos reflejó principalmente lo ocurrido en el rubro de inversión (creció 32%), por efecto del segundo año del ciclo político, cuando los gobiernos territoriales pueden ejecutar a buen ritmo su Plan de Desarrollo. Los Gastos de funcionamiento aumentaron 16% y el Servicio de la deuda registró un monto de \$3.861 millones, a diferencia del primer semestre de 2016, cuando ese rubro fue reportado sin valor.

Sobre la inversión, vale mencionar que el principal rubro, con el 66% del total en el semestre, creció apenas 3%; el resto de renglones, excepción hecha del déficit fiscal de vigencias anteriores, que disminuyó 15%, crecieron a tasas completamente inéditas, como se aprecia en la Tabla 4.

Tabla 4

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR			
valores en millones de \$			
Sector	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016
Educación	265.905	285.698	3%
Salud	22.765	34.989	48%
Agua Potable	2.621	29.557	984%
Vivienda	0	0	N/A
Vías	1.230	22.051	1624%
Otros Sectores	13.681	51.028	259%
Déficit fiscal de vigencias anteriores ¹	7.261	6.439	-15%
TOTAL	313.464	429.762	32%

1 Programas de saneamiento fiscal o reestructuración de pasivos Ley 550/99

Fuente: DAF con base en información FUT.

Los compromisos financiados con recursos del SGR durante el primer semestre del bienio 2017-2018 ascendieron a \$76.000 millones y se destinaron a diversos rubros de inversión.

C. DEUDA PÚBLICA

En 2016 el departamento contabilizó un saldo de la deuda pública de \$127.000 millones; si se tiene en cuenta el movimiento reportado a mediados de la presente vigencia, este rubro se ubicó alrededor de \$125.000 millones.

En 2016, 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 compromisos de gasto al primer semestre de 2017 superaron los ingresos efectivamente recaudados, con lo cual se generó un déficit fiscal parcial por \$42.131 millones, en contraste con lo reflejado a junio de 2016, cuando el Departamento obtuvo un monto superavitario aproximado de \$1.000 millones (Tabla 4).

El resultado deficitario estuvo influenciado por lo sucedido en los por dos componentes. Pese a que el ahorro (superávit) corriente se incrementó alrededor del 120%, el déficit del balance de capital obtenido en junio de 2016, prácticamente se cuadruplicó

Al incluir en el análisis los recursos del balance y el endeudamiento neto (que resultó negativo, pues hubo amortizaciones y no desembolsos), el departamento registró un resultado presupuestal negativo de \$11.000 millones, revirtiendo así lo observado al primer semestre de 2016, cuando se presentó un superávit presupuestal de \$107.000 millones (Tabla 5).

Tabla 5

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	jun-16	jun-17
Resultado balance corriente	28,167	62,558
Resultado balance de capital	-27,196	-104,689
Déficit o superávit fiscal	971	-42,131
Financiamiento	106,114	31,058
Endeudamiento neto	0	-2,098
Recursos del balance	106,114	33,156
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	107,086	-11,073

Fuente: DAF con base en información FUT.

Adicionalmente, con corte al 30 junio de 2017 los ingresos incorporados del SGR superaron los compromisos efectivamente realizados en \$75.942 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD (Tabla 6).

Tabla 6

RESULTADO PARCIAL SGR	
valores en millones de \$	
Concepto	Bienalidad 2017-2018
Total ingresos incorporados SGR	151.463
Total compromisos SGR	75.521
RESULTADO SGR	75.942
Compromisos / Ingresos Incorporados	50%

Fuente: DAF con base en información FUT.

III. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

La Administración del Departamento de Bolívar enfrenta en la actualidad desafíos importantes en temas relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones para con la comunidad, de manera que abandone definitivamente la tendencia al deterioro de sus indicadores socioeconómicos en la dirección iniciada en los años recientes. El mejoramiento del índice de pobreza y de los niveles de empleo debe consolidarse mediante la aplicación de política económica y social que aumente la cobertura de los sectores de la población de menores ingresos con la prestación de los servicios básicos en áreas como la salud, la educación, la vivienda y el Agua potable y saneamiento básico.

En 2016 se reportó un comportamiento superavitario en las finanzas y se reiteró la situación de acumulación de recursos del balance al final de la vigencia; ello no se compadece con los graves problemas que padece la comunidad y exige un viraje en la administración de los recursos públicos hasta lograr los niveles de eficiencia que se requiere.

Es importante que el Departamento fortalezca su defensa jurídica para enfrentar los costos que eventuales fallos adversos por los cuantiosos procesos judiciales que cursan en su contra.

Al cierre de 2016, si bien se presentó una reducción aproximada del 30% con respecto al año anterior, el Departamento constituyó reservas presupuestales por \$32.000 millones. Al cabo del primer semestre de 2017 el 58% de dichas reservas se había obligado y el 50% se había pagado.

B. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Al cierre de 2016 no se identificaron riesgos financieros sistémicos en las entidades descentralizadas del departamento. Las principales alertas se encontraron en los hospitales San Rafael – Cárquez y El Divino Salvador – Ubaté, entidades que generaron déficit de manera recurrente, tenían problemas de liquidez y un monto de contingencias significativo.

Adicionalmente, se tenía incertidumbre sobre la posición fiscal de la Empresa Urbanística, la Sociedad de Capital Público y la Agencia para la Paz y el Postconflicto, ante el no reporte de información presupuestal a la CGR; así como de la situación contable y de liquidez de los hospitales Diógenes Troncoso – Puerto Salgar, San Rafael - Fusagasugá y Nuestra Señora de las Mercedes Funza; la Sociedad de Capital Público y la Agencia para la Paz y el Postconflicto dado que no reportaron información contable a la CGN.

C. Aspectos Sectoriales

Al primer semestre de 2017, el departamento adelantaba un Pla de Desempeño del Sector Salud en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

D. Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

Para 2017⁶, un total de 4 hospitales departamentales fueron categorizados en riesgo alto o medio por el MSPS⁷ (las ESEs de El Carmen de Bolívar, El Peñón, San Jacinto del Cauca y Turbaná), y 9 se encontraban bajo evaluación por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

E. Pasivos Contingentes

A finales de 2016, como se muestra en la Tabla, las contingencias judiciales del Departamento (417 procesos), totalizaban un monto estimado superior a \$67.300 millones, representativo de un crecimiento de alrededor del 25% respecto al registrado en 2015.

Las contingencias de mayor representatividad se concentraron en las Acciones de Grupo y las de Reparación directa, que en conjunto captaban el 75% del valor total de las pretensiones.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre enero y junio de 2017 el departamento registró déficit fiscal transitorio por \$42.131 millones, pues el avance notable presentado en el ahorro corriente no alcanzó para contrarrestar el déficit de capital, originado en la tendencia ascendente de la inversión en formación bruta de capital.

El nivel de endeudamiento se redujo en \$2.000 millones que fueron registrados como amortizaciones en el período de análisis. En 2016, Fitch Ratings asignó BBB (col) a la calificación nacional de riesgo crediticio de capacidad de pago (Calificación Nacional de Largo) del Departamento de Bolívar. La perspectiva es estable.

En materia tributaria se destaca el dinamismo observado en el impuesto al consumo de cigarrillos y licores, asociado especialmente a las reformas introducidas por las Leyes 1819 y 1816 de 2016, respectivamente.

De acuerdo con la evolución de los principales indicadores financieros, no se evidencian riesgos de incumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal.

La situación financiera de algunas entidades descentralizadas y la persistencia del rezago presupuestal representan los principales riesgos fiscales de la entidad.

⁶ La resolución de categorización correspondiente a la vigencia 2017 se expedirá en mayo de 2018.

⁷ Resolución 1755 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social.

BALANCE FINANCIERO		
valores en millones de \$		
	CONCEPTOS	jun-17
1	INGRESOS (sin financiación)	485.779
2	INGRESOS CORRIENTES	470.691
3	Tributarios	150.716
4	No Tributarios	14.109
5	Transferencias	305.866
6	GASTOS (sin financiación)	527.909
7	GASTOS CORRIENTES	408.132
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	88.504
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	7.880
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.040
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	309.986
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	723
14	BALANCE CORRIENTE	62.558
15	INGRESOS DE CAPITAL	15.088
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	119.777
17	BALANCE DE CAPITAL	-104.689
18	BALANCE TOTAL	-42.131
19	FINANCIACIÓN	31.058
20	Endeudamiento Neto	-2.098
21	Desembolsos	0
22	Amortizaciones	2.098
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	33.156
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	518.935
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	530.008
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	-11.073