

# Departamento de Bolívar

## Informe de Viabilidad Fiscal

### JUNIO DE 2020

#### I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

De acuerdo con las proyecciones del DANE, en 2019 el departamento tenía una población de 2.180.976 habitantes, 74% urbana y el restante 26% rural. La población entre 15 y 59 años representa el 60% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1,5 personas económicamente activas por cada persona inactiva<sup>1</sup>. Su economía aporta el 3.59% al PIB nacional.

El PIB departamental alcanzó los \$35 billones. Medido en pesos corrientes, el PIB per cápita alcanzó \$16 millones, equivalente al 79.2% del PIB per cápita promedio nacional (\$20.2 millones). La industria manufacturera, las actividades de servicios y la construcción se mantienen como los sectores que más aportan

En el cuarto trimestre de 2019, de acuerdo con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la tasa de desempleo se situó en 5%, registro inferior en 5.5 puntos porcentuales al promedio nacional, ubicándose como el departamento con mejor desempeño en el país en esa materia. Al respecto se destaca que en la región Caribe se registró reducción (19.7%) en el área en proceso de construcción, debido a una caída en las licencias y en la venta de vivienda nueva (20.7%)<sup>2</sup>, se recuerda que este sector es intensivo en mano de obra, por lo que su dinámica impacta directamente en el mercado laboral. Con respecto a la informalidad la región cuenta con un 57,3%, (9.7 pp más que el del resto del país).

En 2018 el índice de pobreza monetaria se ubicó en 36.2% superior a la media nacional (27%), en igual sentido la pobreza extrema que se ubicó en el 7.9%; Sin embargo, ambos indicadores se encuentran por encima de la media nacional 27% y 7,2% respectivamente. Por su parte el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, se ubicó en 0,46, levemente inferior al promedio nacional<sup>3</sup>

De acuerdo con el DNP, la cobertura de educación media departamental (92.6%) es superior al promedio nacional (85%), caso contrario a de la cobertura de acueducto (78% vs. 86%)<sup>4</sup>; en salud la cobertura del régimen subsidiado (97.8%) fue apenas inferior a la nacional (98.3%), sin embargo indicadores de cobertura como vacunación (83.9%), mortalidad en maternas (67.9) y mortalidad infantil (11.75) resultan inferiores a los nacionales.

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, para la vigencia 2018 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 4%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 19%. Además de lo anterior, la existencia de un ahorro primario positivo, evidencia la existencia de garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento.

En el año 2018 los ingresos alcanzaron 1.3 Billones, de estos recursos el 50% provino del Sistema General de Participaciones (SGP) lo que indica que el departamento tiene una dependencia de fuentes externas para financiarse. Le siguieron los ingresos tributarios (29%) en donde el impuesto a la cerveza es la principal renta de recaudo propio alcanzando el 48% del total. Los ingresos de capital se componen en su mayoría de desahorros del FONPET y recursos del balance.

Con respecto al gasto, en 2018 se comprometieron recursos por 1.4 billones de estos el 83% se destinó a inversión, el 15% al gasto de funcionamiento, y solo el 2% al servicio de la deuda. El principal sector de inversión es educación 64% del total seguido de otros sectores 12% en donde se incluye el pago del programa de saneamiento fiscal y financiero.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Boletín Económico Regional, cuarto trimestre BANREP, 2019

<sup>3</sup> Encuesta Nacional de Hogares, DANE 2019

<sup>4</sup> 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>

La deuda pública alcanzaba \$103 mil millones con una remuneración ponderada de DTF+4. El 100% estaba contratada con banca comercial interna. EL 85% de las amortizaciones proyectadas se concentraba en los próximos seis años.

Al culminar la vigencia 2018, el departamento contaba con disponibilidades por \$121.258 millones depositados principalmente en caja y bancos; el resto fue reportado como Depósitos fiduciarios; el 76% de las disponibilidades eran Recursos con destinación específica, y de estos casi \$50.000 millones tenían como destino el SGP para los sectores de Educación, Salud y Agua potable y saneamiento básico. Tal resultado muestra que la ejecución del gasto en el marco de la anualidad continúa siendo un reto para el departamento.

En 2018 el sector descentralizado contabilizó un déficit aproximado de \$133.000 millones; las entidades con mayor saldo negativo fueron el Hospital Universitario del Caribe, que se mantiene como el caso más preocupante, la Clínica de Maternidad Rafael Calvo y la Universidad de Cartagena. Con esta última entidad se tiene suscrito un acuerdo de pago para la cancelación de una deuda por \$120.000 millones en un plazo de doce años, como consecuencia de transferencias pendientes por concepto de Ley 30.

## II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

### 1. Ingresos

Durante el primer semestre de 2020 el departamento recaudó ingresos diferentes al SGR por \$553.334 millones, de los cuales 99% provino de recaudos efectivos de la vigencia y 1% correspondió a recursos de vigencias anteriores (recursos del balance). Con este resultado, se contabilizó una contracción del 11% en comparación a lo observado en el mismo periodo de 2019. Tal resultado estuvo determinado por la caída en los recursos propios que con las medidas de aislamiento obligatorio se contrajeron un 25%. Esto demuestra la alta vulnerabilidad de los ingresos departamentales muy sensibles al cambio en la demanda interna, principalmente los relacionados con el consumo de cerveza, licores y cigarrillo.

Las transferencias crecieron 16% lo que permitió aminorar el impacto en la caída de las rentas propias, el aumento en las transferencias del Sistema General de Participaciones puntualmente en los sectores de educación y salud jalonaron este resultado, aunque por el corte de las cifras con las que se hace este informe, resulta prematuro establecer tendencias. En ese sentido, es posible que con la flexibilización de las medidas de aislamiento se logre recuperar la demanda interna y en ese sentido el dinamismo en el consumo.

Los recursos de capital provienen en su totalidad de los recursos del balance que caen rotundamente, este hecho se explica por el ciclo político del gasto, caracterizado por una mayor ejecución de los presupuestos en el último año de mandato de los gobernantes, por lo que para 2020 el superávit de vigencias anteriores es significativamente bajo.

Tabla 1

#### INGRESOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Tributarios y no tributarios	193.118	148.484	-25%	32%	27%
Transferencias	338.426	401.536	16%	56%	73%
Ingresos de capital	77.521	3.314	-96%	13%	1%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	76.702	2.595	-97%	13%	0%
Otros <sup>1</sup>	819	719	-14%	0%	0%
<b>RECAUDOS DEL AÑO</b>	<b>609.065</b>	<b>553.334</b>	<b>-11%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

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

Los ingresos tributarios cayeron 26% en 2019, debido a las medidas de aislamiento obligatorias ocasionados por la pandemia del Covid-19 este escenario de afectación de los ingresos corrientes ya había sido estimado en los anteriores informe de viabilidad, para el caso de Bolívar la afectación puede considerarse como moderada, aunque ejerce una presión fiscal sobre el gasto flexible que debe contraerse a fin de no generar déficit corriente al finalizar la vigencia. Por otro lado, la flexibilización de las medidas de aislamiento obligatorio en el segundo semestre de 2020, deberían disminuir la caída en la rentas con lo cual se podría mejorar el escenario financiero agregado. Tal como se ha mencionado la vulnerabilidad de los ingresos departamentales se asocia a su sensibilidad con los cambios en la demanda.

En la tabla 3 se puede observar la caída (25%) del impuesto a la cerveza, principal renta propia de la entidad; licores (7%) y Cigarrillos y Tabaco (27%). Si bien el recaudo por cerveza en las vigencias anteriores venía decreciendo con ocasión disminución en el precio de venta al público, nuevas tendencias de consumo y la aplicación del código de policía, que no permite su consumo en vía pública, la contracción observada en este semestre resulta histórica para la entidad.

Con respecto al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco y licores, estos sí presentaban dinámicas positivas de recaudo en las vigencias anteriores, que como se observa se revierten con ocasión de la pandemia. Por otra parte, la contracción del impuesto de registro y anotación, así como el de vehículos automotores es reflejo de la disminución en el mercado inmobiliario y de vehículos respectivamente. Finalmente, las estampillas las cuales se asocian a la contratación pública deberán repuntar para el segundo semestre, en la medida en que la inversión del departamento se convierte en una herramienta de intervención contra-cíclica en la economía.

Tabla 2  
INGRESOS TRIBUTARIOS

INGRESOS TRIBUTARIOS 2019 - 2020

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Impuestos al consumo	97.041	75.486	-24%	61%	63%
Cerveza	74.584	57.236	-25%	47%	47%
Licores	7.152	6.781	-7%	5%	6%
Cigarrillos y tabaco	15.305	11.470	-27%	10%	10%
Registro y anotación	15.991	10.561	-35%	10%	9%
Vehículos automotores	10.621	7.403	-32%	7%	6%
Estampillas	23.391	17.720	-26%	15%	15%
Sobretasa a la gasolina	10.633	8.491	-22%	7%	7%
Otros impuestos	1.127	944	-18%	1%	1%
<b>TOTAL</b>	<b>158.805</b>	<b>120.605</b>	<b>-26%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

la composición de ingresos cambia significativamente frente a las vigencias anteriores, en la medida en que el departamento ahora es más dependiente de fuentes exógenas como las transferencias del orden nacional. Los ingresos tributarios y no tributarios ahora representan el 26%, las transferencias el 73% y los recursos de capital el 1%.

Por otra parte, los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías presupuestados para el bienio 2019-2020 suman \$912.861 millones, de los cuales la mayor parte (38%) corresponde al Fondo de Compensación Regional; le siguen el Fondo de Desarrollo Regional, Recursos Para la Paz y las Asignaciones directas y/o compensaciones (Tabla 4).

Tabla 3  
PRESUPUESTO DEFINITIVO SGR

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS		
valores en millones de \$		
Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	912.861	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	1.135	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	29.706	3%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	87.502	10%
Fondo de Desarrollo Regional	207.589	23%
Recursos para la Paz	240.788	26%
Fondo de Compensación Regional	346.142	38%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	0	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	0	0%
Ingresos de Capital	0	0%
Recursos del Crédito	0	0%
Recursos del Balance	0	0%
Rendimientos por Operaciones Financieras	0	0%
Desahorro FONPET	0	0%
<b>TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS</b>	<b>912.861</b>	<b>100%</b>

Estos recursos frescos se convierten en una alternativa de inversión que el departamento deberá materializar en proyectos a fin de dinamizar la economía regional.

## 2. Gastos

A junio de 2020, el gasto ejecutado por el departamento con fuentes diferentes al SGR totalizó \$573.385 millones, lo que significó una contracción del 16% frente a la vigencia anterior, dinámica asociada a menores compromisos en el funcionamiento y la inversión. En este aspecto es preciso mencionar dos elementos, el primero y más evidente la necesidad de aplazar gasto flexible en una coyuntura de incertidumbre derivada de la pandemia, lo que ha impactado el nivel de ejecución y por otro lado, un aspecto más común en los primeros años de las nuevas administraciones territoriales, que se caracteriza por una baja inversión en la medida en que los planes de desarrollo están en un periodo de aprobación (ciclo político del gasto).

Por su parte el servicio de deuda se duplica por efecto del pago de bonos pensionales y cuotas partes pensionales por \$32.004 millones. Por su parte el servicio de la deuda de origen financiero se ha mantenido estable en amortizaciones e intereses. Se recuerda que, en el marco de la expedición de los decretos de emergencia económica, las entidades territoriales pueden solicitar a las entidades financieras el aplazamiento temporal del pago de amortizaciones, con el fin de mejorar la caja y no presionar el gasto social en otros sectores.

Tabla 4  
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

COMPROMISOS 2019 - 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Funcionamiento	122.187	79.025	-37%	18%	14%
Inversión	522.299	445.073	-17%	78%	78%
Servicio de la deuda	23.095	49.287	109%	3%	9%
<b>COMPROMISOS DEL AÑO</b>	<b>667.581</b>	<b>573.385</b>	<b>-16%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Como se aprecia en la Tabla 6, los gastos de funcionamiento de Bolívar sin incluir los de las Secretarías de Educación y de Salud, se contraen 38% resultado de las medidas de ajuste que ha obligado las menores disponibilidades en el ingreso. Como efecto consecuente, las transferencias a otras entidades y organismos de control también caen. Este comportamiento es coherente con la necesidad de recortar gasto flexible para no comprometer otros sectores estratégicos o un cierre fiscal 2020 deficitario. Se destaca que los gastos generales se contraigan 62% muy ligado con menores erogaciones en viáticos, combustible, tiquetes aéreos con ocasión de las medidas de aislamiento.

Se espera con la flexibilización de las medidas de aislamiento del segundo semestre, el gasto de funcionamiento aumente por las necesidades de servicio que deben tender a normalizarse.

**Tabla 5**  
**GASTOS DE FUNCIONAMIENTO**  
**Sin incluir sectores de educación y salud**

<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2019 - 2020</b>					
valores en millones de \$					
<b>Sin incluir sectores de educación y salud</b>					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Gastos de personal	43.582	27.177	-39%	39%	38%
Gastos generales	25.635	10.043	-62%	23%	14%
Transferencias	42.842	33.587	-23%	38%	47%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	0	N/A	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>112.059</b>	<b>70.806</b>	<b>-38%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

A junio de 2020 la inversión cae 17% dinámica concentrada en los sectores no financiados con transferencia del SGP, y que se asocian a la formación bruta de capital. Ahora bien, esta dinámica deberá cambiar en el segundo semestre y en el año 2021 con el fin de utilizar el gasto público en el impulso de la recuperación económica.

Por otro lado, esta crisis muestra la importancia del SGP como apalancador del gasto público social, el cual a pesar de las circunstancias se mantiene estable e irrigando recursos permanentes y que garantizan los servicios más esenciales a la comunidad.

**Tabla 6**  
**GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR**  
**GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS**

valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	jun-19	jun-20		jun-19	jun-20
Educación	354.011	368.026	2%	68%	83%
Salud	38.580	32.604	-17%	7%	7%
Agua Potable	4.340	4.730	7%	1%	1%
Vivienda	0	0	N/A	0%	0%
Vías	3.828	1.564	-60%	1%	0%
Otros Sectores	103.485	31.879	-70%	20%	7%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	18.055	6.270	-66%	3%	1%
<b>TOTAL</b>	<b>522.299</b>	<b>445.073</b>	<b>-17%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Con respecto a los compromisos del SGR a junio de 2020 reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por 626.211 millones<sup>5</sup>, previstos en su totalidad para financiar proyectos de inversión (Tabla 8).

Tabla 7  
**COMPROMISOS PRESUPUESTALES SGR**

<b>COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS</b>		
valores en millones de \$		
Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	626.211	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
Intereses y Comisiones	0	0%
Amortizaciones	0	0%
<b>TOTAL COMPROMISOS SGR</b>	<b>626.211</b>	<b>100%</b>

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

### 3. Deuda Pública

A junio de 2020 la deuda pública de Bolívar, que en su totalidad estaba contratada en el mercado doméstico, ascendió a \$125.723 millones (Tabla 9).

El 1 de junio de 2020, Fitch Ratings “afirmó la calificación en escala nacional de largo plazo del Departamento de Bolívar en ‘A+(col)’ y modificó la Perspectiva de la calificación a Negativa desde Estable. Al mismo tiempo bajó la calificación nacional de corto plazo a ‘F1(col)’ desde ‘F1+(col)’.

La Perspectiva Negativa de la calificación tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada del coronavirus. De acuerdo con el escenario de calificación de Fitch, el desempeño presupuestario y las métricas de endeudamiento de Bolívar se presionarán significativamente en el mediano plazo y podrían no ser compatibles con su calificación actual. La agencia tiene la expectativa de que la razón de repago supere las 5 veces (x) al final del escenario de calificación y que la cobertura del servicio de deuda sea inferior a 1,5x. La baja en la calificación de corto plazo refleja las presiones de liquidez esperadas en 2020, con un indicador de cobertura de liquidez inferior a 1x.

Las calificaciones de Bolívar reflejan la combinación del perfil de riesgo de ‘Rango Más Débil’ y un puntaje de sostenibilidad de la deuda de ‘aa’ en el escenario del caso de calificación de Fitch.

Si bien la información financiera más reciente disponible del Departamento pudiese no reflejar aún algún deterioro financiero; variaciones en el comportamiento del ingreso y del gasto podrían materializarse en las siguientes semanas o meses conforme se perciba el impacto del coronavirus y del menor dinamismo en la actividad económica. Estas presiones potenciales fueron incorporadas en el escenario de calificación de Fitch. Las calificaciones crediticias asignadas por la agencia se basan en un análisis a través del ciclo y son de naturaleza prospectiva; por ello, la agencia monitoreará la severidad y la duración de los impactos en el sector del Departamento, e incorporará dichas tendencias en las proyecciones cuantitativas y cualitativas del escenario base y de calificación con el objetivo de analizar el impacto en el desempeño esperado de los factores clave de riesgo”.

<sup>5</sup> Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

### III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

#### 1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos a junio de 2020 fueron inferiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó déficit fiscal por \$9.942 millones. Este se explica por la generación de superávit en el balance corriente y una contundente disminución en el balance de capital, comportamiento asociado a la disminución de la brecha existente entre el nivel de inversión en formación bruta de capital y los ingresos de capital sin incluir partidas de financiamiento.

Al considerar el endeudamiento neto y los recursos del balance, a junio de 2020 el departamento obtuvo un déficit presupuestal por \$20.052, ahora bien, se advierte que este análisis es parcial por lo que los recaudos y compromisos en lo que resta de la vigencia podrían modificar significativamente este resultado.

Tabla 8  
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

RESULTADO FISCAL PARCIAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	jun-19	jun-20
Resultado balance corriente	-61.904	15.800
Resultado balance de capital	-56.591	-25.742
<b>Déficit o superávit fiscal</b>	<b>-118.495</b>	<b>-9.942</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>59.979</b>	<b>-10.110</b>
Endeudamiento neto	-16.723	-12.705
Recursos del balance	76.702	2.595
Venta de activos	0	0
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>-58.516</b>	<b>-20.052</b>

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

Si se adiciona al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que el departamento incorporó ingresos por \$912.861 millones del SGR para financiar compromisos de inversión por \$626.211 millones, de tal forma que se obtiene un resultado parcial superavitario de \$286.650 millones.

Tabla 9  
RESULTADO SGR

RESULTADO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	
valores en millones de \$	
Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	912.861
Total compromisos SGR	626.211
<b>RESULTADO SGR</b>	<b>286.650</b>
Compromisos / Presupuesto Definitivo	69%

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

## IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

En 2019 se corroboró la permanencia de un superávit presupuestal, sin embargo, la acumulación de recursos del balance al final de la vigencia, no se compadece con la necesidad de inversión del Departamento descritas en los antecedentes, situación que demanda una mejora en la administración de los recursos públicos hasta lograr los niveles de eficiencia que se requiere.

Para el Departamento de Bolívar el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo de los menores impositivos (cerveza, licores y cigarrillos extranjeros) derivados de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y los cierres de discotecas, bares, casinos y restaurantes e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo de medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

### 1. Situación financiera del sector descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). A partir de 2015, para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

El sector descentralizado del Departamento de Bolívar obtuvo ingresos distintos al SGR en 2019 por casi \$508.000 millones (Tabla 18), cifra equivalente al 43% de los ingresos corrientes de la Administración central del departamento, y los gastos fueron \$602.348 millones; esas magnitudes revelan la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial y frente a la prestación de servicios que ellas realizan en su nombre. El 40% de los ingresos y el 48% de los gastos correspondieron a la Universidad de Cartagena. En el recaudo, también aportan significativamente el Hospital La Divina Misericordia de Magangué y el Hospital Universitario del Caribe; en los gastos los otros dos grandes ejecutores son el Hospital Universitario del Caribe y La Divina Misericordia de Magangué.

En 2019 el sector descentralizado contabilizó un déficit aproximado de \$119.514 millones, las entidades con mayor saldo negativo fueron el Hospital Universitario del Caribe, que se mantiene como el caso más preocupante, la Clínica de Maternidad Rafael Calvo y la Universidad de Cartagena (Tabla 10).

Tabla 10

## RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

No	Nombre de Entidad	2017	2018	2019	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
<b>EMPRESAS</b>					
1	E.S.P. AGUAS DE BOLIVAR S.A.	1.630	-4.594	-4.316	0%
2	LOTERIA DE BOLIVAR LA MILLONARIA DEL CARIBE	78	0	-636	0%
3	E.S.E. CLINICA DE MATERNIDAD RAFAEL CALVO C.	-19.233	-20.704	-26.349	2%
4	E.S.E. HOSPITAL LA DIVINA MISERICORDIA DE MAGANGUE	4.341	568	-225	8%
5	E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN	858	2.205	1.407	2%
6	E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA - SIMITI	4.831	1.248	0	0%
7	E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE	-80.526	-85.300	-66.496	5%
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>		<b>-88.020</b>	<b>-106.578</b>	<b>-96.615</b>	<b>18%</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>					
8	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	0	0	0	0%
9	FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES.	0	0	0	0%
10	INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA BELLAS ARTES Y CIENCIAS DE BOLIVAR	2.314	625	747	2%
11	INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE BOLIVAR	-478	-2.175	-2.669	2%
12	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	-18.498	-25.380	-20.976	21%
<b>SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS</b>		<b>-16.663</b>	<b>-26.930</b>	<b>-22.899</b>	<b>25%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>-104.683</b>	<b>-133.508</b>	<b>-119.514</b>	<b>43%</b>

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF

En contraste tanto el Hospital Nuestra Señora del Carmen y el Instituto de Bellas Artes generaron superávits de \$1407 millones y 747 millones respectivamente.

La Tabla 19 muestra algunos indicadores derivados del análisis de la información contable y presupuestal disponible de las EDS. Nótese que dos EDS tienen patrimonio negativo, además pocas reportan el valor de los pasivos contingentes con lo que la incertidumbre sobre el estado financiero de estas entidades genera interrogantes a pesar de ser receptoras permanentes de recursos del nivel central y de representar un riesgo potencial para la salud fiscal del Departamento.

Tabla 11  
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

No	Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
		Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
<b>EMPRESAS</b>						
1	E.S.P. AGUAS DE BOLIVAR S.A.	1,1	0,9	0	20%	N.D.
2	LOTERIA DE BOLIVAR LA MILLONARIA DEL CARIBE	4,0	0,2	0	-9%	-69%
3	E.S.E. CLINICA DE MATERNIDAD RAFAEL CALVO C.	0,0	0,5	0	0%	-20%
4	E.S.E. HOSPITAL LA DIVINA MISERICORDIA DE MAGANGUE	0,0	0,8	0	2%	1%
5	E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN	0,0	0,7	468	10%	3%
6	E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA - SIMITI	0,0	0,2	0	39%	-6%
7	E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE	0,2	1,2	3.626	Patrimonio negativo	12%
<b>SUB TOTAL EMPRESAS</b>				<b>4.094</b>		
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS</b>						
8	CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
9	FONDO MIXTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
10	INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA BELLAS ARTES Y CIENCIAS DE BOLIVAR	1,6	0,0	0	5%	-517%
11	INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE BOLIVAR	0,1	2,4	0	Patrimonio negativo	N.D.
12	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	0,4	0,2	0	0%	-218%
<b>TOTAL GENERAL</b>				<b>4.094</b>		

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos,

el análisis del desempeño fiscal de las EDS presentado alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

## 2. Pasivos contingentes

A finales de 2018 existían 1484 procesos en contra, con pretensiones por \$3.7 billones. Ahora bien este valor varía en cada vigencia por lo que se solicitará a la oficina jurídica de la entidad una revisión de los procesos detallando el tipo, valor y probabilidad de fallo en contra.

Se recuerda que esta información es relevante en la medida en que con ella se puede diseñar una estrategia de defensa judicial, así como iniciar la programación de la provisión de los recursos para atender esta contingencia.

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

### Sector Educación

El Departamento de Bolívar fue calificado en Crítico Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2018, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

### Sector Salud

En el marco de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, en el mes de septiembre de 2019 la Dirección General de Apoyo Fiscal ordenó la medida correctiva de Suspensión de Giros, de los recursos transferidos con situación de fondos con componente de Prestación de Servicios a la PPNA y Acciones No POS, mediante la Resolución No. 4079 de 2019. Lo anterior con fundamento en los hallazgos reportados en el Informe de Auditoría 136 realizado por la Contraloría General de la República, a los recursos del Sistema General de Participación en el Departamento de Bolívar por medio del cual destacan hallazgos relacionados con: i) la contratación tardía del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC ii) pagos de medicamentos No POS (FANDHI 500 UI. FACTOR VII ANTIHEMOFILICO); iii) pagos de procedimientos a cargo de las EPS para el manejo de la Hemofilia efectuados con recursos SGP y otras fuentes, y vi) el consecuente daño al patrimonio del Estado estimado en \$25.450 millones.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.
- ✓ En lo corrido de la vigencia 2020, la inversión de sectores no financiados con el SGP se ha contraído a niveles históricamente bajos, en ese sentido se deberá propender por reactivar la inversión para contribuir en la reactivación económica en lo que resta de 2020 y 2021.
- ✓ Los ingresos de generación propia han sido golpeados por el efecto del cierre del comercio, bares y restaurantes; esta sensibilidad a los cambios en la demanda pone a prueba la capacidad de la entidad para financiar el gasto corriente. Sin embargo, un mejor segundo semestre puede disminuir la presión fiscal.
- ✓ La inversión se mantiene como el principal rubro de gasto (78%), a pesar de las circunstancias actuales; se debe propender por promover proyectos en formación bruta de capital.
- ✓ Fitch Ratings afirmó la calificación en escala nacional de largo plazo del Departamento de Bolívar en 'A+(col) y modificó la Perspectiva de la calificación a Negativa desde Estable. Al mismo tiempo bajó la calificación nacional de corto plazo

a 'F1(col)' desde 'F1+(col)'. La Perspectiva Negativa de la calificación tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada del coronavirus.

- ✓ Los gastos flexibles del rubro de funcionamiento han disminuido, coherentemente con las limitaciones para el traslado y movilidad de funcionarios en esta coyuntura de aislamiento sanitario.

## DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

### BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-20
<b>INGRESOS (sin financiación)</b>	<b>550.739</b>
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>550.020</b>
Tributarios	120.605
No Tributarios	27.879
Transferencias	401.536
<b>GASTOS (sin financiación)</b>	<b>560.680</b>
<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>534.219</b>
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	70.806
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	8.219
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	32.005
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	418.612
Intereses y Comisiones de la Deuda	4.577
<b>BALANCE CORRIENTE</b>	<b>15.800</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>719</b>
<b>GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)</b>	<b>26.461</b>
<b>BALANCE DE CAPITAL</b>	<b>-25.742</b>
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-9.942</b>
<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>-10.110</b>
<b>Endeudamiento Neto</b>	<b>-12.705</b>
Desembolsos	0
Amortizaciones	12.705
<b>Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)</b>	<b>2.595</b>
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	553.334
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	573.385
<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL</b>	<b>-20.052</b>
<b>EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR</b>	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	56.560
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	3.382
<b>RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS</b>	<b>53.177</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental