

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El departamento tiene una población de 2.180.976 habitantes (2020), 74% urbana y el restante 26% rural. Los habitantes entre 15 y 59 años representan el 60% del total departamental¹. El PIB alcanzó \$38.3 billones, los renglones de la economía que más se destacan son en su orden comercio (17%), administración pública (17%) y manufactura (15%) muy ligados a la vocación portuaria, industrial y turística de la capital del Departamento. Su economía aporta el 3.6% al PIB nacional y el PIB per cápita como porcentaje del Nacional es del 103%

Como consecuencia de la pandemia el comercio exterior en toda la región tuvo en 2020 una caída simultánea de las exportaciones y de las importaciones las cuales se redujeron el 31,5% y 11,6% respectivamente. La producción del sector real se mantuvo en descenso desde febrero, aunque para el cuarto trimestre presentó una caída menor por la leve recuperación del sector químico.

La inflación en 2020 en las ciudades de la Región Caribe cayó hasta 1,37%, como efecto de la pandemia que ha debilitado la demanda, puntualmente en Cartagena esta alcanzó 0.35%, mostrando un leve repunte al cierre del año 2020.

La tasa de desempleo se situó en 12.2%, la más baja del país en el último trimestre de 2020 aunque significativamente mayor al 5% reportado al finalizar 2019, la tasa de informalidad alcanzó el 56.4% este indicador sí es mayor a la media nacional (49%). En 2020 el índice de pobreza monetaria se ubicó en 52.7% superior al nacional (42%), en igual sentido la pobreza extrema aumentó significativamente pasando de 30.212 ciudadanos en esta condición en 2019, a 128.277 en 2020.

De acuerdo con el DNP, la cobertura de educación media departamental (99.7%) es superior al promedio nacional (92.3%), caso contrario a de la cobertura de acueducto (78% vs. 86%)²; en salud la cobertura del régimen subsidiado (98.6%) fue apenas inferior a la nacional (98.9%).

La vigencia 2020 se caracterizó por una contracción del 11% en los ingresos, impulsada por una caída del 24% en los impuestos al consumo que se vieron fuertemente afectados por las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad, cierre de restaurantes, bares, playas entre otros. A pesar de lo anterior se contabilizó un superávit presupuestal por \$187.902 millones.

Las nuevas fuentes de ingresos como el SGR así como el desahorro programado del FONPET, han traído recursos frescos a la entidad territorial con lo que se ha logrado financiar más inversión y parte de las mesadas pensionales.

La inversión en 2020 se mantuvo como el principal rubro de gasto (83%), aunque de esta, solamente el 20% se destinó a formación bruta de capital. Los Gastos de funcionamiento lograron ajustarse al indicador de ley 617/00 no así las transferencias a los organismos de control. El saldo de deuda a 31 de diciembre fue de \$130.469 millones.

En 2020 ninguna entidad descentralizada mostró superávit o equilibrio entre los ingresos y los gastos, situación que potencialmente se convierte en un riesgo fiscal para el sector central del Departamento, en el agregado reportaron un déficit de \$125.577 Millones

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 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>

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional y administrativa del departamento se encontraba conformada de la siguiente manera:

1. Despacho del Gobernador
2. Secretarías Privada, General, Salud, Infraestructura, Hábitat, Hacienda, Víctimas y Derechos Humanos, Educación, Minas y Energía, del Interior, Agricultura, Planeación y Tránsito
3. Direcciones de Desarrollo Social, Apoyo para el Sur de Bolívar, Administrativa de Talento Humano, Administrativa de logística, Administrativa de Gestión Institucional, Asesoría Legal, Aseguramiento y Prestación de Servicios, Vigilancia en Salud, Servicios Públicos y Saneamiento Básico, Ambiente, Vivienda, Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Ingresos, Análisis y Control, Legal, Talento humano, Seguridad y Convivencia, Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Proyectos y de Desarrollo Económico.

En el nivel central existían 620 cargos nombrados en propiedad, con un costo de \$62.325 millones. Por nivel el 10% de la planta correspondía al nivel directivo, 6% al asesor, 35% al profesional, 24% al técnico, y 25% al asistencial. Teniendo en cuenta el tipo de vinculación el 78% de los cargos eran de carrera administrativa, 18% de libre nombramiento y remoción, el 2% temporales y el 1% del periodo.

Las órdenes de prestación de servicios, relacionadas con el cumplimiento de tareas asociadas al Funcionamiento e Inversión, llegaron a \$32.2.19 millones. Por su parte, la planta docente estaba conformada por 11.525 personas distribuidas de la siguiente manera: Directivos 4%, docentes 88% y personal administrativo 8%.

En su estructura de orden descentralizado, el Departamento cuenta con 12 entidades descentralizadas: 5 empresas sociales del estado, 2 empresas industriales y comerciales del estado, 4 establecimientos públicos y 1 institución de educación superior.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DE BOLIVAR S.A.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
LOTERIA DE BOLIVAR LA MILLONARIA DEL CARIBE	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.S.E. CLINICA DE MATERNIDAD RAFAEL CALVO C.	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL LA DIVINA MISERICORDIA DE MAGANGUE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL SAN ANTONIO DE PADUA - SIMITI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL CARIBE	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
FONDO MIXTO PARA LA PROMOCION DE LA CULTURA Y LAS ARTES.	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUCION UNIVERSITARIA BELLAS ARTES Y CIENCIAS DE BOLIVAR	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE BOLIVAR	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante el primer semestre de 2021 el departamento recaudó ingresos diferentes al SGR por \$581.612 millones, de los cuales el 99% provino de recaudos efectivos de la vigencia y el 1% correspondió a recursos de vigencias anteriores (recursos del balance).

No se presentaron desembolsos de créditos. Con este resultado, se contabilizó un leve aumento del 1% en comparación a lo observado en el mismo periodo de 2020. Tal resultado estuvo determinado por el aumento de los recursos propios (28%) jalonados por la recuperación económica, la demanda interna y el retorno de las actividades sociales que incentivaron el consumo.

Las transferencias del SGP principal renta de la entidad, disminuyen 9%. Los sectores de educación y salud se reducen 7% y 8% respectivamente, aunque por el corte de las cifras con las que se hace este informe, resulta prematuro establecer tendencias.

Los recursos de capital provienen casi en su totalidad de los recursos del balance que aumentan rotundamente, este hecho se explica por el ciclo político del gasto, caracterizado por una menor ejecución de los presupuestos en el primer año de mandato de los gobernantes, por lo que para 2021 el superávit de vigencias anteriores es significativamente alto.

Tabla 2

INGRESOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Tributarios y no tributarios	148.484	197.062	28%	27%	34%
Transferencias	401.536	379.922	-9%	73%	65%
Ingresos de capital	3.314	4.628	35%	1%	1%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	2.595	4.288	59%	0%	1%
Otros ¹	719	339	-54%	0%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	553.334	581.612	1%	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 crecieron 32% apoyados en los impuestos al consumo que aumentan gracias a la flexibilización de las medidas de aislamiento por la pandemia del Covid-19. La principal renta propia sigue siendo el impuesto al consumo de cerveza representando el 48% del recaudo. En este impuesto se observa un importante crecimiento del 33% que revirtió la caída del 25% observada en junio del año anterior.

Es destacable el comportamiento del impuesto al registro y anotación, señal de la recuperación del sector inmobiliario sobre todo en la ciudad de Cartagena en donde tanto la vivienda la venta de VIS como No VIS crecen más del 80% con respecto al mismo periodo del año anterior (Banrep, 2021). Los otros ingresos propios muestran un aumento también excepcional gracias al recaudo por contribución sobre contrato de obras públicas que, para esta fecha en 2020, se encontraban en ceros. Este es un indicador de la reactivación progresiva del gasto público muy importante en la recuperación económica.

Con respecto a las estampillas se observa un crecimiento del 6% asociado a la dinámica del gasto público. La inversión del departamento será muy importante, sobre todo la ejecutada en formación bruta de capital, en la medida en que se convierte en una herramienta contra-cíclica para la economía.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

INGRESOS TRIBUTARIOS 2020 - 2021

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Impuestos al consumo	75.486	94.527	21%	63%	57%
Cerveza	57.236	78.959	33%	47%	48%
Licores	6.781	4.182	-40%	6%	3%
Cigarrillos y tabaco	11.470	11.387	-4%	10%	7%
Registro y anotación	10.561	20.059	83%	9%	12%
Vehículos automotores	7.403	13.634	78%	6%	8%
Estampillas	17.720	19.449	6%	15%	12%
Sobretasa a la gasolina	8.491	10.836	23%	7%	7%
Otros impuestos	944	6.313	545%	1%	4%
TOTAL	120.605	164.818	32%	100%	100%

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

La composición de ingresos varía significativamente frente a la vigencia al 2020, en la medida en que el departamento ahora es menos dependiente de fuentes exógenas como las transferencias del orden nacional. Los ingresos tributarios y no tributarios representan el 34%, las transferencias el 65% y los recursos de capital el 1%.

2. Gastos

A junio de 2021, el gasto ejecutado por el departamento con fuentes diferentes al SGR totalizó \$547.249 millones, lo que significó una contracción del 8% frente a la vigencia anterior, dinámica asociada a menores compromisos en el servicio de la deuda que para el primer semestre de la vigencia no habían sido reportados³. En este aspecto es preciso mencionar que la entidad territorial debe ajustar el reporte del servicio de la deuda para el periodo analizado, este compromiso se estima en \$16 mil millones entre intereses y amortizaciones.

El gasto de funcionamiento aumenta 29% impulsado por las transferencias (a pensiones y establecimiento públicos y descentralizadas) aunque también destacan el crecimiento de los gastos de personal como muestra del retorno gradual a la presencialidad.

La inversión disminuyó 4% jalonada por la contracción en la formación bruta de capital, financiada tradicionalmente con fuentes distintas a la transferencia del SGP. Aunque la inversión sigue siendo el principal rubro de gasto con el 80%, es previsible que para el segundo semestre observemos aumento en particular en la formación bruta de capital, en la medida aumentó el recaudo por contribución por obra pública frente a lo observado en 2020.

³ Solo se reportaron en el rubro de servicio de la deuda \$1.480 millones destinados al pago de bonos pensionales.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

COMPROMISOS 2020 - 2021 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Funcionamiento	79.025	105.757	29%	14%	19%
Inversión	445.073	440.011	-5%	78%	80%
Servicio de la deuda	49.287	1.480	-97%	9%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	573.385	547.249	-8%	100%	100%

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

Como se aprecia en la Tabla 5, los gastos de funcionamiento de Bolívar sin incluir los de las Secretarías de Educación y de Salud, aumenta 34% recuperando los niveles de ejecución previos a la pandemia. Se destacan los compromisos en gasto de personal y en gasto general muy ligado con erogaciones en viáticos, combustible, tiquetes aéreos entre otros que en el contexto vivido en 2020 poco se ejecutaban. Se reportan \$340 millones por déficit de funcionamiento, si bien la cifra resulta menor se debe llamar la atención de la entidad territorial, pues esto es señal de tener gasto corriente desatendido al cierre de la anualidad.

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

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2020 - 2021

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Gastos de personal	27.177	37.915	35%	38%	39%
Gastos generales	10.043	11.944	15%	14%	12%
Transferencias	33.587	48.007	38%	47%	49%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	340	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%
TOTAL	70.806	98.206	34%	100%	100%

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

A junio de 2021 la inversión cae 5% debido a la disminución en la formación bruta de capital concentrado en los sectores de Educación y Agua potable tal como lo muestra el gráfico 1. Por su parte el Gasto Operativo en Sector Social (GOSS) también se reduce un 4% jalonado por una contundente reducción de otros sectores. En el desagregado se observa que sectores como Deporte, Recreación, Cultura entre otros sectores, no tienen compromisos a la fecha.

El SGP se mantiene como la principal fuente del gasto público social, la cual a pesar de las circunstancias se mantiene relativamente estable. Finalmente llama la atención la nula ejecución del sector de agua potable que tradicionalmente para este periodo mostraba compromisos cercanos a los \$5 mil millones.

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 \$

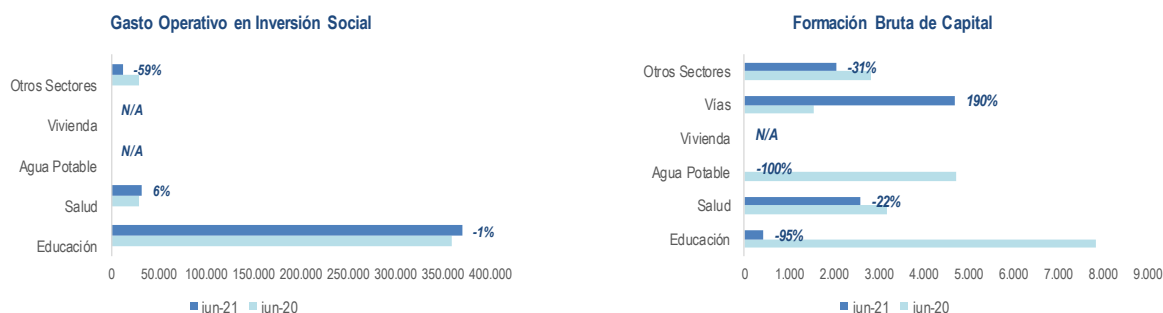
Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Educación	368.026	371.689	-3%	83%	84%
Salud	32.604	34.998	4%	7%	8%
Agua Potable	4.730	0	100%	1%	0%
Vivienda	0	0	N/A	0%	0%
Vías	1.564	4.700	190%	0%	1%
Otros Sectores	31.879	14.241	-57%	7%	3%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	6.270	14.384	121%	1%	3%
TOTAL	445.073	440.011	-5%	100%	100%

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

Gráfico 1
Gasto de Inversión por tipo de inversión

GASTOS DE INVERSIÓN POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



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

3. Deuda Pública

A junio de 2021 la deuda pública de Bolívar, que en su totalidad estaba contratada en el mercado doméstico, ascendió a \$130.469 millones.

El 1 de junio de 2021, Fitch Ratings bajó la calificación en escala nacional de largo plazo del departamento de Bolívar a 'A(col)' desde 'A+(col)' y afirmó la calificación de corto plazo en 'F1(col)'. La Perspectiva de la calificación de largo plazo se mantiene Negativa.

La baja en la calificación considera el incremento en el endeudamiento esperado del Departamento. Para esta revisión, la calificadora incorporó dentro de sus escenarios una deuda adicional proyectada de hasta COP220.000 millones, con la cual Bolívar

espera financiar sus proyectos del plan de desarrollo. Este endeudamiento nuevo lleva a unos indicadores de sostenibilidad de la deuda que no son comparables con sus pares calificados en 'A+(col)'.

La Perspectiva Negativa refleja la expectativa de que la calificación podría continuar bajando si las métricas de sostenibilidad de la deuda se siguen presionando, lo que podría resultar de una velocidad de recuperación del recaudo de rentas propias menor que la esperada por Fitch en su escenario de calificación”.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos a junio de 2021 fueron superiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó superávit fiscal por \$30.074 millones. Este se explica por la generación de superávit en el balance corriente y un déficit menor en el balance de capital, comportamiento asociado al aumento 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 2021 el departamento amplía el superávit presupuestal a \$34.362 millones, 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 7
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

RESULTADO FISCAL PARCIAL		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	jun-20	jun-21
Resultado balance corriente	15.800	53.890
Resultado balance de capital	-25.742	-23.816
Déficit o superávit fiscal	-9.942	30.074
Financiamiento	-10.110	4.288
Endeudamiento neto	-12.705	0
Recursos del balance	2.595	4.288
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	-20.052	34.362

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

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Situación financiera del sector descentralizado

El sector descentralizado del Departamento de Bolívar obtuvo ingresos distintos al SGR en 2020 por casi \$51.5048 millones, los gastos por su parte alcanzaron \$625.118 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 45% de los ingresos y el 39% de los gastos correspondieron a la Universidad de Cartagena siendo el establecimiento público más relevante. Con respecto a las ESE se destacan el Hospital de Magangué y el Hospital Universitario del Caribe.

Manteniendo la tendencia de las últimas vigencias el sector descentralizado contabilizó en 2020 un déficit de \$125.577 millones; las entidades con mayor saldo negativo fueron en su orden el Hospital Universitario del Caribe, La Universidad de Cartagena y la Clínica de Maternidad Rafael Calvo.

2. Pasivos contingentes

En 2020 se reportaron 939 procesos en contra, con pretensiones por \$981.751 millones, significativamente menos que los más de \$3 billones reportados en años anteriores. 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 las contingencias.

De los 939 procesos en contra solo 110 tenían una probabilidad mayor al 50% de ser perdidos por la entidad, con pretensiones acumuladas por \$207 mil millones.

3. 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 2021, 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 la vigencia.
- ✓ Los ingresos de generación propia golpeados en 2020 por el efecto del cierre del comercio, bares y restaurantes se han recuperado satisfactoriamente; esta sensibilidad a los cambios en la demanda mostró la vulnerabilidad de las finanzas de los Departamentos a los cambios en el consumo.
- ✓ La inversión se mantiene como el principal rubro de gasto (80%), a pesar de las circunstancias actuales; aunque se debe propender por promover proyectos en formación bruta de capital.
- ✓ *Fitch Ratings bajó la calificación en escala nacional de largo plazo del departamento de Bolívar a 'A(col)' desde 'A+(col)' y afirmó la calificación de corto plazo en 'F1(col)'. La Perspectiva de la calificación de largo plazo se mantiene Negativa.*

DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

BALANCE FINANCIERO	
valores en millones de \$	
CONCEPTOS	jun-21
INGRESOS (sin financiación)	577.323
INGRESOS CORRIENTES	576.984
Tributarios	164.818
No Tributarios	32.244
Transferencias	379.922
GASTOS (sin financiación)	547.249
GASTOS CORRIENTES	523.094
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	98.206
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	7.551
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.480
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	415.856
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	53.890
INGRESOS DE CAPITAL	339
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	24.155
BALANCE DE CAPITAL	-23.816
BALANCE TOTAL	30.074
FINANCIACIÓN	4.288
Endeudamiento Neto	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	4.288
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	581.612
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	547.249
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	34.362
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	9.481
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	1.626
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	7.856

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental