

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en 2020 no fueron positivos en términos de crecimiento en recursos propios, no existió austeridad en el gasto de funcionamiento y el balance presupuestal fue positivo, resultado que se caracterizó por un importante nivel de dependencia fiscal respecto de los recursos transferidos por el SGP y regalías, de tal forma, que las primeras representaron 6.9 veces el recaudo de ingresos propios, y las regalías 7.3 veces. Sin embargo, la importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de ingresos hace necesario que la administración territorial evalúe sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión.

En 2020 la entidad territorial obtuvo variaciones positivas en términos de la generación de balances presupuestal y primario, aunque no hubo cumplimiento de los indicadores de la Asamblea Departamental que excedió \$75 y la Contraloría \$41 millones del límite.

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL.

1. Ingresos.

A junio de 2021, el departamento contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías por \$157.773 millones, mostrando una ejecución del 67% y un crecimiento de 64% en términos reales respecto a junio 2020. El 69% de los ingresos provino de recaudos del año y 31% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores. Los recursos del balance componen el 31% del total.

Tabla 1

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
Tributarios y no tributarios	5.570	10.466	81%	6%
Transferencias	64.411	78.471	18%	69%
Ingresos de capital	22.944	68.836	190%	25%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%
Recursos del Balance	21.749	49.461	119%	23%
Otros ¹	1.195	19.375	1464%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	92.925	157.773	64%	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 por transferencias crecieron 18% y componen 50% del total de los ingresos, incremento que se atribuyó al crecimiento de las transferencias para inversión (12%) sector salud especialmente SGP régimen subsidiado y salud pública \$10.411 millones. Otros ingresos crecieron más del 1000% jalonados por cofinanciación, rendimientos financieros y desahorro Fonpet (\$12.895 millones). La notable importancia que mantienen los recursos del balance dentro del total de ingresos (31%) hace necesario que la administración territorial evalúe los procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión.

Los ingresos no tributarios crecieron \$266 millones, reflejo de mayor recaudo en ingresos de la propiedad tasas, derechos, multas y sanciones y otros no tributarios.

Los ingresos tributarios crecieron 78% real, la variación positiva en el recaudo de los ingresos tributarios se explica por el incremento en los impuestos. Situación que se debe, en gran medida, a la reactivación económica que hizo el departamento para contrarrestar la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19. Los impuestos al consumo crecieron 129%; cerveza 234% producción nacional, licores 41% y cigarrillos 94% producción extranjera. Registro y anotación 81% y las estampillas que siguen siendo su principal fuente de recaudo para la entidad (47%) crecieron 65% como consecuencia de una mayor inversión.

Tabla 2

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	1.849	4.391	129%	34%	43%
Cerveza	609	2.106	234%	11%	21%
Licores	376	549	41%	7%	5%
Cigarrillos y tabaco	864	1.736	94%	16%	17%
Registro y anotación	40	74	81%	1%	1%
Vehículos automotores	27	37	32%	0%	0%
Estampillas	2.829	4.830	65%	51%	47%
Sobretasa a la gasolina	201	408	96%	4%	4%
Otros impuestos	571	460	-22%	10%	5%
TOTAL	5.517	10.200	78%	100%	100%

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

Los resultados positivos en ingresos, se debe a la reactivación económica implementada por el departamento fundamentada en un mayor esfuerzo fiscal, ingresos de capital y otros ingresos (desahorro Fonpet). La importancia que tienen los recursos del balance dentro del total de ingresos hace necesario que la administración territorial evalúe los procesos de planificación y la capacidad de ejecución en recursos de inversión. Asimismo, continúa una alta dependencia de las transferencias respecto al total de los ingresos.

2. Gastos

Los compromisos de gasto del departamento con recursos diferentes al SGR ascendieron a \$92.222 millones y representaron una ejecución del 39% de lo presupuestado. Dentro del total de compromisos, los gastos de inversión mantuvieron la mayor participación (90%) y crecieron 32% generando un resultado positivo en el total de gastos de 30%. La entidad territorial presenta un rezago presupuestal¹ de \$48.936 millones, compuesto 95% por inversión y 5% por funcionamiento, que constituyen 53% de los gastos totales.

¹ El rezago presupuestal está compuesto por las reservas presupuestales (compromisos que no se obligan) más las cuentas por pagar (obligaciones que no se pagan) de la vigencia en la que se comprometieron o se obligaron en las entidades del presupuesto.

Tabla 3

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	7.351	8.818	16%	11%	10%
Inversión	60.875	83.404	32%	89%	90%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	68.226	92.222	30%	100%	100%

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

El comportamiento de los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en los sectores salud y educación fue consecuencia de un mayor dinamismo en los gastos generales (adquisición de servicios), de personal y otros gastos de funcionamiento. El mayor componente con respecto al total de los gastos de funcionamiento continúa siendo los gastos de personal (servicios asociados a la nómina, servicios personales indirectos - honorarios y contribuciones inherentes a la nómina), que al crecer 20% contribuyó para que el total de funcionamiento creciera 19%.

Tabla 4

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2020 - 2021

valores en millones de \$

Sin incluir sectores de educación y salud					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Gastos de personal	4.042	5.012	20%	57%	57%
Gastos generales	566	1.107	89%	8%	13%
Transferencias	2.444	2.361	-7%	34%	27%
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	85	338	283%	1%	4%
TOTAL	7.137	8.818	19%	100%	100%

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

Los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación real positiva del 32% con relación a junio 2020, los gastos de inversión mostraron la siguiente composición sectorial: 53% en educación; 35% en salud; 11% otros sectores y 1% agua potable y vías.

Tabla 5

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

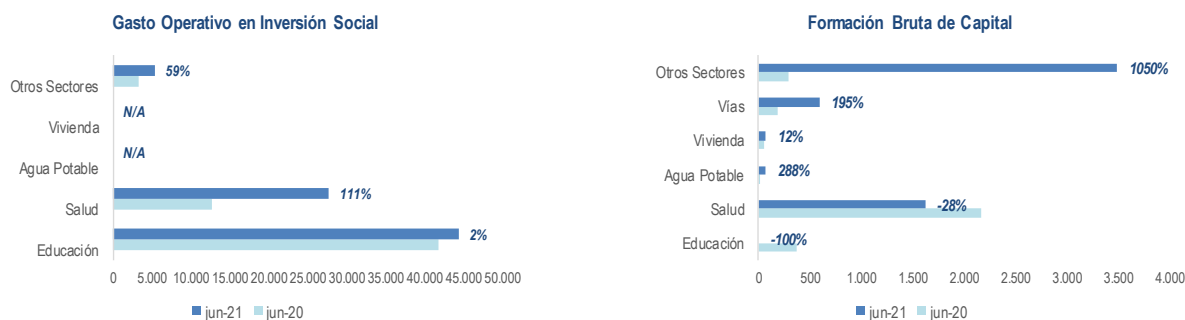
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	jun-20	jun-21		jun-20	jun-21
Educación	42.147	44.363	2%	69%	53%
Salud	14.868	29.377	91%	24%	35%
Agua Potable	19	75	288%	0%	0%
Vivienda	63	74	12%	0%	0%
Vías	195	597	195%	0%	1%
Otros Sectores	3.583	8.918	140%	6%	11%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	0	N/A	0%	0%
TOTAL	60.875	83.404	32%	100%	100%

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

El comportamiento de los gastos de inversión es atribuible a crecimientos en: Gastos operativos en sectores sociales de 30% jalonados por el sector educación (2%), salud (111%) y otros sectores (59%). Formación bruta de capital 82% sectores de vías (195%) y otros sectores (1050%).

Gráfico 1



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

Los gastos del departamento demuestran un crecimiento significativo en inversión fundamentados en salud, educación y otros sectores. Los gastos de funcionamiento crecieron al 19% mientras que los de inversión al 32%, situación que refleja una mejora en la capacidad que tiene la entidad para gestionar proyectos de inversión en el corto plazo.

3. Deuda Pública

El departamento no registró desembolsos ni amortizaciones de deuda financiera con corte a junio 2021.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos a junio 2021 resultaron superiores en \$16.090 millones a los gastos comprometidos. El balance corriente fue superavitario por un mayor esfuerzo fiscal en los impuestos al consumo y la dinámica en transferencias sector salud cubriendo el gasto corriente que tuvo un incremento de 28%. El balance de capital resultó superavitario por un mayor ingreso de capital en desahorro Fonpet (\$12.895 millones), aunque la formación bruta de capital tuvo un incremento de 82% destacándose otros sectores.

El resultado fiscal fue producto del incremento de los recursos del balance teniendo en cuenta que la entidad adicionó \$49.461 millones; recursos de forzosa inversión con destinación específica educación y salud pública. El cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$65.551 millones cifra que represento 74% de los ingresos corrientes y creció 2.6 veces respecto a junio 2020.

Los resultados presupuestales evidencian una tendencia superavitaria lo cual demanda acciones de reorganización y planeación financiera y ejecuciones de los recursos del balance.

Tabla 6

RESULTADO FISCAL PARCIAL

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	jun-20	jun-21
Resultado balance corriente	4.867	2.574
Resultado balance de capital	-1.916	13.516
Déficit o superávit fiscal	2.950	16.090
Financiamiento	21.749	49.461
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	21.749	49.461
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	24.699	65.551

*Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda***IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES****1. Estructura financiera**

El departamento presenta alta dependencia fiscal, particularmente de las transferencias provistas por el Gobierno Nacional mediante el SGP (50%), de tal manera que las posibilidades de incrementar inversión social que se financia con recursos propios es limitada. Es necesario que la administración departamental continúe con medidas de carácter tributario que permitan ampliar fuentes de financiación con rentas que históricamente han sido dinámicas, como son los recaudos por concepto de impuestos selectivos al consumo que registró crecimientos en todos sus conceptos.

El ejercicio presupuestal presenta situaciones que deben ser evaluadas y tomar las acciones del caso, entre ellos, el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia con el ánimo de minimizar el rezago presupuestal. Para junio 2021 se comprometió el 39% del presupuesto definitivo; sin embargo, al cierre de la vigencia se constituyeron reservas presupuestales que representan cerca del 16% del total del gasto comprometido. De igual forma, la incorporación de recursos del balance y el resultado presupuestal superavitario evidencian la necesidad de revisar la planeación en la ejecución de los recursos.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales.

A junio de 2021 el departamento constituyó reservas presupuestales por \$14.497 millones, obligó 46% y pagó 41%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; evidenciándose un atraso en la programación y ejecución presupuestal.

3. Situación financiera del sector descentralizado.

El departamento no reportó entidades descentralizadas, pues la Empresa Social del Estado Hospital Manuel Elkin Patarroyo fue liquidada por la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución No 001201 del 26 abril de 2016.

4. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos.

El departamento de Guainía a la fecha no tiene Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero E.S.E sector salud - Hospitales.

5. Pasivos contingentes².

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, se ha determinado que estos ascienden a una cuantía aproximada de \$14.171 millones. El 52% de los procesos proceden de la jurisdicción contenciosa administrativa, 26% procesos civiles y 22% otros.

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

Sector Educación.

La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional un informe en el cual indica que el Departamento de Guainía presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones.

La problemática inicial identificada por el MEN está relacionada con inconsistencias en la información presupuestal y de tesorería reportada en el FUT, inconsistencia en el reporte del Formulario Único de Contratación (FUC), financiación de conceptos de gasto no contemplados en la normatividad vigente, pago de sentencias y conciliaciones con recursos corrientes del SGP, no publicación de contratos e informes de supervisión en el SECOP, contratación extemporánea del servicio educativo, contratación del servicio educativo superando el valor de la tipología autorizado, configuración de hechos cumplidos al suscribir contratos con posterioridad a la prestación del servicio, incumplimiento en la entrega de dotación de personal, falta de ejecución de los recursos conectividad e internados, y distribución de la planta de cargos sin aplicación de los parámetros técnicos.

La Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho departamento y solicitó la información básica para realizar informe de reconocimiento institucional que se encuentra en proceso de elaboración.

Sector Salud.

En aplicación 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, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 reportó para el Departamento de Guainía riesgo alto en el componente sectorial de Salud Pública. No obstante, en atención a la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional durante la vigencia 2020 la entidad no fue objeto de seguimiento y el avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia, estará sujeto a la nueva priorización que se efectúe en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Departamento de Guainía ha adelantado la primera Fase en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto Final en la cual reportó \$359 millones por concepto de deuda, aportó fuentes de financiación por \$359 millones razón por la cual no ha sido objeto de cofinanciación de la Nación \$20.841 millones.

² Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes derivados de demandas judiciales que cursan en contra de la entidad territorial.

Asignación Especial para Resguardos Indígenas.

En septiembre de 2019 se ordenó la medida preventiva de plan de desempeño en la Asignación Especial para Resguardos Indígenas - AESGPRI para el Departamento de Guainía, la cual se encuentra vigente hasta la superación de los eventos de riesgo que le dieron origen. La adopción de la medida obedeció a deficiencias en la administración de los recursos de la asignación, particularmente inconsistencias en la información presupuestal y faltas a los reportes de información al Formulario Único Territorial; suscripción tardía de los Contratos de Administración en la vigencia; deficiencias en la formulación de los proyectos de inversión; problemáticas en la planeación contractual, deficiencias en los Estudios Previos que sustentan la contratación, como la determinación de precios y del presupuesto, además de la omisión de la publicación de documentos en SECOP; y dificultades en la administración y almacén de los bienes adquiridos con estos recursos. El Plan de Desempeño fue aprobado y está vigente desde diciembre de 2020, sobre el mismo se ha realizado un seguimiento a satisfacción. El Departamento viene avanzando en la consolidación de las actividades propuestas en el Plan para la superación de los eventos de riesgo que motivaron la medida de control.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos fueron positivos en términos de la generación de balance presupuestal, resultado que se caracterizó por una importante dependencia fiscal, particularmente las transferencias provistas por el Gobierno Nacional mediante el SGP, de tal manera que las posibilidades de incrementar inversión social que se financia con recursos propios es limitada. Es necesario que la administración departamental continúe con medidas de carácter tributario que permitan ampliar fuentes de financiación con rentas que históricamente han sido dinámicas, como son los recaudos por concepto de impuestos al consumo.

El pasivo contingente estimado por demandas judiciales constituye un escenario de riesgo evidente y preocupante para las finanzas. Como recomendación, se reitera nuevamente seguir avanzando en la depuración de sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial y valorar los posibles fallos en contra.

DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	jun-21
INGRESOS (sin financiación)	108.312
INGRESOS CORRIENTES	88.937
Tributarios	10.200
No Tributarios	266
Transferencias	78.471
GASTOS (sin financiación)	92.222
GASTOS CORRIENTES	86.363
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	8.818
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	77.545
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	2.574
INGRESOS DE CAPITAL	19.375
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	5.859
BALANCE DE CAPITAL	13.516
BALANCE TOTAL	16.090
FINANCIACIÓN	49.461
Endeudamiento Neto	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	49.461
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	157.773
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	92.222
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	65.551
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	14.497
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	6.659
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	7.838

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