



Situación

de las Finanzas del Estado
2011

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sandra Morelli Rico
Contralora General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República

Daniel Alfonso Moreno Guavita
Secretario Privado

Carlos Eduardo Acosta Moyano
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Nelson Izáciga León
Contralor Delegado para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Héctor Javier Osorio Botello
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

Leonardo Arbeláez Lamus
Contralor Delegado para el sector de Minas y Energía

Mario Solano Calderón
Contralor Delegado para el sector Social

Javier Alonso Lastra Fuscaldo
Contralor Delegado para el sector Defensa, Justicia y Seguridad

Ligia Helena Borrero Restrepo
Contralora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Jorge Enrique Cruz Feliciano
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Claudia Cristina Serrano Evers
Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Carlos Augusto Cabrera Saavedra
Director Oficina de Planeación

T.C. Jairo Gordillo Rojas
Director de Oficina de Sistemas e Informática

Jhon Jaiver Jaramillo Zapata
Director Oficina de Control Interno

Consuelo González Lozano
Directora Oficina de Control Disciplinario

Rafael Enrique Romero Cruz
Director Oficina Jurídica

María del Pilar Yepes Moncada
Directora Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Relaciones Internacionales

Silvana Orlandelli Uruburu
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Carlos Eduardo Umaña Lizarazo
Gerente del Talento Humano

Marcela María Yepes Gómez
Gerente Administrativo y Financiero



●●● **REPÚBLICA DE COLOMBIA**
Contraloría General de la República

Contralora General de la República
Sandra Morelli Rico

Vicecontralor General de la República
Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas
Carlos Eduardo Acosta Moyano

Director de Estudios Macroeconómicos
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz

Informe fue elaborado por:
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Oscar David Quiroga Traslaviña
José Enrique Contreras Hernández
Carlos Humberto Barrera Gallo
Luis Mario López Rodríguez
Jesús Gabriel Morante Flórez
Jorge Enrique Ospina Merchán
Fanny Parada López
Juan Pablo Radziunas Pulido
Carlos Rodríguez Rodríguez
Camilo Andrés Támara García
Jefferson Pinzón Hernández

Asesores
Carlos Ossa Escobar
Antonio Hernández Gamarra

Edición y corrección de textos
Edgar Giovanni Zuleta Parra
Jaime Viana Saldarriaga

Diagramación
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Portada

ISSN 1794-5356

Contraloría General de la República
Calle 17 No 9-82
Teléfono: 3537700
Bogotá D.C., Colombia
Agosto de 2012
www.contraloriagen.gov.co

Contenido

Introducción.....	7
Visión general del estado de las finanzas de la nación.	9
Capítulo I Balance del sector público 2011.....	15
Capítulo II La economía colombiana en 2011.....	21
Capítulo III Gobierno Nacional Central.....	31
Capítulo IV Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) S.A.....	41
Capítulo V Fondo Nacional de Regalías.....	49
Capítulo VI Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).....	51
Capítulo VII Sector Eléctrico.....	53
Capítulo VIII Seguridad Social.....	71
Capítulo IX Entidades Sociales del Estado Las instituciones prestadoras de salud públicas territoriales	93
Capítulo X Gobiernos Centrales Territoriales.....	101



Capítulo XI	
Establecimientos públicos.....	145
Capítulo XII	
Empresas regionales.....	159
Capítulo XIII	
Fondo Nacional del Café.....	185
Capítulo XIV	
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).....	189
Capítulo XV	
Banco de la República y la política monetaria en 2011.....	195
Capítulo XVI	
Situación financiera de las Empresas Sociales del Estado Territoriales.....	219

Introducción

La Contraloría General de la República presenta el informe sobre la situación de las finanzas del Estado al Presidente y al Congreso de la República, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 268, numeral 12, reglamentado en la Ley 42 de 1991, artículo 41, que tiene como objetivo certificar los resultados fiscales del Estado colombiano, que corresponde al sector público no financiero (SPNF).

Este informe reúne los elementos presupuestales registrados en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro — cuyo ámbito corresponde al Presupuesto General de la Nación (PGN) — más los resultados presupuestales del resto del sector público (nacional y territorial). A su vez, el presente documento se convierte en el complemento del informe sobre la Situación de la Deuda Pública, en el cual se determina la forma de financiación del Estado y del informe de Auditoría al Balance General de la Nación, donde se da la opinión sobre el registro contable de los hechos económicos que ocurrieron durante la vigencia.

Por lo tanto, este informe registra el cálculo del déficit o superávit del sector público no financiero (SPNF) para la vigencia fiscal 2011, desagregado entre los resultados del gobierno nacional y el resto del sector público no financiero (nacional y territorial). Así mismo, se presenta el resultado de sector público consolidado (SPC), que incluye el balance cuasifiscal arrojado por el Banco de la República y Fogafín. Este ejercicio se realizó con base en las ejecuciones presupuestales que las entidades del sector público le rindieron a la Contraloría General de la República, a través de la Categoría Presupuestal_CGR en el CHIP, en aplicación del artículo 354 de la Constitución Política.

En primera instancia, se presenta la visión general de las finanzas del Estado, que reúne los principales resultados y conclusiones del informe, como una guía de lectura del mismo.

El capítulo uno registra el resultado fiscal del Estado en 2011, a partir de los balances presupuestal es de fuentes y usos de cada una de las entidades que conforman la muestra por sectores, que hacen parte del cálculo del resultado fiscal del sector público no financiero (SPNF), el resultado cuasi fiscal y del sector público consolidado.

En el capítulo segundo se analizan los principales hechos económicos que ocurrieron en la economía colombiana, su impacto en el crecimiento económico y, por ende, en el resultado fiscal del GNC y del SPNF.

Posteriormente, en los catorce capítulos siguientes, se detallan los resultados individuales por entidades y agregados por sectores económicos (social, eléctrico y minero). Se analizan los balances de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y las empresas sociales del Estado, las empresas de servicios públicos correspondientes al orden nacional y territorial. De igual manera, se realiza un exhaustivo análisis de las administraciones centrales territoriales (departamentos y municipios), el resultado de Ecopetrol por su impacto en las finanzas de la Nación y, por último, se presentan los resultados del Banco de la República y de Fogafín para el Balance cuasifiscal.

En tal sentido y con base en estas consideraciones, la Contraloría General de la República presenta el resultado fiscal del sector público colombiano para la vigencia 2011.

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República

La visión general de la situación de las finanzas del Estado en la vigencia 2011

El Constituyente de 1991 determinó que la Contraloría General de la República (CGR) presente anualmente cuatro informes que tienen que ver con el estado de las finanzas de la Nación, plasmados en varios numerales del artículo 268 constitucional: La Situación de las Finanzas del Estado (numeral 11), la Situación de la Deuda Pública (numeral 3), la Cuenta del Presupuesto y el Tesoro (inciso) y la Auditoría al Balance General de la Nación (artículo 354 e inciso del 268).

Para la vigencia de 2011, la CGR realizó un análisis detallado en cada uno de los informes que registraron el momento favorable por el que atravesó la economía colombiana y, con ello, la disminución en el déficit que arrojó tanto el gobierno nacional como el sector público no financiero. Esto coadyuvó a la mejora en los recaudos tributarios y de los ingresos públicos, aunque estos se vieron disminuidos por las necesidades de financiamiento generada por la catástrofe natural de la llamada “ola invernal”, que implicó un aumento en el gasto público.

Todos estos hechos se reflejaron en la ejecución presupuestal del gobierno nacional central (GNC) y de sus establecimientos públicos, que para la vigencia 2011 lograron un mayor nivel de ejecución respecto a las vigencias anteriores. Así mismo, dadas las necesidades de financiamiento del Estado, el nivel de la deuda pública, en términos nominales, creció, aunque como porcentaje del producto disminuyó notoriamente. Como resultado del manejo presupuestal y del reflejo de los hechos económicos que se registraron en el Balance General de la Nación, la CGR, al realizar su auditoría, dictaminó con “salvedades” por los hallazgos establecidos; así mismo, que con la Cuenta del Presupuesto estableció la no razonabilidad de la misma, dado que no se incluyeron plenamente en las cifras oficiales los ingresos y gastos en el presupuesto y se incumplieron algunos de los principios presupuestales.

Estos son los elementos que a continuación se presentan esta una visión general sobre la situación de las finanzas públicas del Estado, que la CGR presenta al Congreso y al Presidente de la República.

La economía colombiana en 2011. La economía colombiana continuó su dinámica de expansión iniciada desde finales de 2009, al registrar un crecimiento económico anual del 5,9%, en un hecho que resultó de suma importancia, tomando en cuenta el entorno externo de enfriamiento de las principales economías desarrolladas, generado, en parte, por la lenta recuperación norteamericana y los problemas fiscales de gran parte de los países de la Eurozona¹.

•• 1 Véase capítulo 1 del Informe sobre la Situación de la Deuda Pública, CGR, 2012.

Ese impulso de la economía nacional se explicó, en gran medida, por el crecimiento de la demanda interna —producto de las bajas tasas de interés— y por el efecto positivo del mercado de las principales materias primas de exportación como petróleo y carbón.

De esta forma, la demanda interna y, en especial, el consumo de los hogares, resultó favorecido por el ambiente crediticio que continuó siendo propicio, no obstante el cambio de postura asumido por la autoridad monetaria, al iniciar aumentos graduales de la tasa de intervención durante 2011 (la tasa de interés pasó del 3% en febrero al 4,75% en diciembre), con el fin fundamental de hacerle frente a las presiones inflacionarias. Durante el primer semestre de 2011, el impulso del consumo también se vio estimulado por la revaluación del tipo de cambio que, a su vez, se convirtió en un incentivo para la demanda por bienes importados, la cual resulta ser un elemento que resta dentro de la demanda agregada.

El resultado positivo del crecimiento económico, respaldado por el aporte positivo de todas las ramas de actividad económica— principalmente el minero energético— se reflejó, en la mayoría de indicadores macroeconómicos: alivio en la tasa de desempleo a nivel nacional, a pesar del gran peso del empleo informal y un menor déficit fiscal en las cuentas del sector público consolidado.

El resultado fiscal. El gobierno nacional central (GNC) presentó durante la vigencia 2011 un déficit (ingresos menos gastos) de \$16,34 billones, que como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), alcanzó el 2,7%. Este resultado fue producto de un aumento significativo de los ingresos en \$19,93 billones (\$93,57 billones en total), concomitante con el aumento de los gastos en \$14,33 billones (\$109,92 billones en total).

El efecto positivo en los ingresos se relacionó con la mejora en el recaudo tributario (con un incremento de \$16,6 billones entre 2010 y 2011), basada en la inesperada dinámica económica del país, enmarcada en un contexto internacional de crisis y en varias de las reformas que adoptó el gobierno nacional en años anteriores, las cuales permitieron fortalecer el fisco y los recursos de la Nación.

Los gastos presentaron un incremento significativo frente a su ejecución inercial, aunque también, debido a hechos coyunturales afrontados por el Gobierno, como la llamada “ola invernal”, que elevaron el nivel de inversión del GNC y, por consiguiente, generaron un fuerte impacto en la financiación de las mismas.

Mientras que el resultado del sector público no financiero en 2011 alcanzó los \$13,45 billones (2,2% del PIB), para el SPC, que incluye el balance cuasifiscal, se presentó un resultado de \$13,86 billones (2,3% del PIB). Si dentro de este cálculo se considera el resultado de Ecopetrol, el déficit se situó en \$10,69 billones (1,7% del PIB).

La metodología. El resultado fiscal 2011 se obtuvo del balance presupuestal de fuentes y usos de cada una de las entidades que conforman la muestra de los sectores que hacen parte del cálculo del resultado fiscal del SPNF, el resultado cuasifiscal y del SPC. Este análisis se realizó sectorialmente a partir de los resultados obtenidos por la Dirección de Estudios Macroeconómicos de la CGR, con base en la contabilidad presupuestal de fuentes y usos de las entidades para el periodo 2010 - 2011, registrados en el banco de datos fiscales de la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, también de la CGR.

Para el resultado del gobierno nacional central y de los establecimientos públicos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, se utilizó la información de gastos reportada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), además de la reportada a la CGR por las entidades al CHIP, más la información de ingresos que reporta la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN) y la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional (DCPTN). En el caso de las entidades territoriales del nivel central, el informe utilizó la información presupuestal consolidada por la CGR para 30 municipios capitales, 32 departamentos y 1.024 municipios no capitales. Para llegar al resultado fiscal se agregaron los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios y los recursos que se giran por el Sistema General de Participaciones (SGP) y regalías; mientras que por el lado de los gastos, se sumaron los de personal, los generales, las transferencias, la inversión y los intereses de la deuda pública (interna y externa).

Los resultados presupuestales del Gobierno. Las obligaciones de gasto del gobierno nacional central (GNC) en 2011 ascendieron a \$109,9 billones, con un crecimiento nominal del 15% respecto de 2010, mientras que los ingresos alcanzaron los \$93,6 billones, con un incremento nominal del 27,1%. En consecuencia, como los gastos aumentaron su participación en 0,3% del PIB y los ingresos lo hicieron en 1,7% del PIB, el déficit del GNC se redujo en su diferencia y se situó en \$16.344 mil millones (2,7% del PIB).

En tal sentido, es necesario matizar el resultado fiscal de 2011, pues aunque implicó una reducción del desequilibrio fiscal del GNC en 1,4% del PIB, el incremento acelerado de los ingresos (27,1%) se acompañó de un aumento significativo de los gastos (15%), tal como se evidenció al tomar como referente el crecimiento del PIB nominal (13,2%).

La contribución a la disciplina fiscal provino del incremento en el ingreso (cerca a los \$20 billones respecto a 2010), con lo cual se situó en \$93,6 billones (15,2% del PIB). Los rubros que jalonaron esta dinámica fueron los tributarios, que crecieron en \$16,6 billones (24,7% en términos nominales) y los de capital, que lo hicieron en \$3,3 billones, a una tasa del 59,3%.

La explicación del aumento en el recaudo tributario se encuentra tanto en el desempeño de la economía como en las reformas encaminadas a fortalecer las fuentes de recursos adoptadas el gobierno nacional. En 2011 la contribución por tipo de impuesto mostró que la tributación directa creció en \$8,6 billones y la indirecta en cerca de \$8 billones. Con respecto a la evolución de los ingresos de capital, la explicación se encontró, principalmente, en las transferencias de los excedentes financieros de las entidades descentralizadas, entre ellas Ecopetrol, que aumentaron en \$2,2 billones.

La variación del gasto en 0,3% del PIB entre 2010 y 2011, se basó en cuatro características: i) las pérdidas de apropiación se redujeron en siete puntos porcentuales entre las dos vigencias, es decir, pasaron de \$9,1 billones en 2010 a \$1,7 billones en 2011; ii) la ejecución del gasto por obligaciones en 2011 alcanzó el 95,9% frente al 88,7% de 2010; iii) la ejecución por pagos de la vigencia analizada (88,7%) fue menor a la de 2010 (89,5%); y iv) el nivel de la deuda flotante se incrementó de \$773 mil millones en 2010 a \$3,7 billones en 2011. Las dos primeras características mostraron un incremento relativo del gasto para la vigencia, mientras que las dos últimas implicaron que la presión para el pago de las erogaciones se transfiriera a 2012.

El sector eléctrico. En 2011 presentó un resultado fiscal, medido por pagos, de \$33,7 mil millones, es decir, un 0,005% en términos del PIB, que comparado con el obtenido en la vigencia anterior, señaló una disminución en el superávit del 0,058% del PIB (cerca de seis puntos básicos, equivalentes a \$311,2 mil millones).

Por subsectores, las generadoras registraron en 2011 un balance negativo de \$56,2 mil millones (0,009% del PIB), en razón de una disminución de sus ingresos operacionales, tanto por la venta de bienes como de servicios de energía. En contraste, las comercializadoras y distribuidoras (electrificadoras regionales) presentaron un resultado fiscal positivo de \$89,9 mil millones (0,015% del PIB), que se soportó en la dinámica observada por las ventas de energía de estas empresas al usuario final. No obstante, frente a 2010, la posición fiscal de ambos subsectores reveló una reducción, más evidente en el subsector de generación eléctrica.

El sector de seguridad social. En 2011 presentó, desde el momento presupuestal de compromisos, un resultado fiscal superavitario, cuyo monto de \$5,45 billones (0,96% del PIB) fue determinado por un similar comportamiento en las tres áreas que lo componen: pensiones (\$5,18 billones), riesgos profesionales (\$87 mil millones) y salud (\$179 mil millones). Por su parte, el superávit por pagos ascendió a \$6,95 billones. Al interior del área de pensiones, el ISS, Caprecom y FOMAG fueron deficitarias, al igual que Caprecom en el área de salud. Por su parte, el superávit por pagos ascendió a \$6,95 billones.

El resultado positivo en el área de pensiones obedeció a las ejecuciones presupuestales del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, a cargo de las administradoras de pensiones privadas (AFP) (Artículo 7° de la Ley 797 de 2003), los cuales continuaron registrando ingresos superiores a los pagos.

Las cuentas del FONPET registraron, de una parte, movimientos de recursos en razón de la autorización expedida por el Gobierno a las entidades territoriales, con el fin de utilizar estos recursos en la compensación y cruce de obligaciones por cuotas partes entre las entidades territoriales y el FONPET (Decreto 4810 del 29 de diciembre de 2010) y, por otra parte, debido a la adjudicación de recursos adicionales a los ya otorgados a la Unión Temporal BBVA y al consorcio Fidufonpet 2006, a administrar para los dos últimos años contractuales.

Entre las entidades deficitarias del área de pensiones, estuvieron el Instituto de Seguros Sociales (ISS), encargado de la administración del sistema de prima media de pensiones de sus afiliados, de las pensiones del personal de la institución que pertenecía al área de salud anteriormente², de los acuerdos de conmutaciones pensionales, entre otros de los que fueron trabajadores de Bancafé, y de la administración del pago de Pensiones Fondo Metales Preciosos Chocó y Pensiones EMPOS. De igual manera, el FOMAG, a cargo de las prestaciones de los maestros del sector público y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), registraron resultados negativos.

El superávit en el área de riesgos profesionales se explicó por el desempeño de la Administradora de Riesgos Positiva S.A. (único componente en esta área) que representa alrededor del 40,4% de la participación de la población trabajadora dentro del ámbito laboral y el 74,9% de las empresas. Un recaudo de ingresos provenientes de las primas de aseguramiento de los trabajadores afiliados y de los rendimientos financieros, superior al de las prestaciones asistenciales y económicas pagadas, explicó este resultado, aunque fue inferior en su monto comparado con 2010.

El área de salud también presentó un resultado superavitario debido, en especial, al desempeño del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). En ello incidieron los cambios introducidos en el reconocimiento de los recobros y glosas a lo largo de 2011, cuyo pago requeriría la verificación de los eventos relacionados, tanto con la prestación de los servicios de salud como de los medicamentos suministrados. De igual manera, las medidas introducidas en relación con el flujo de los recursos, en especial, las del régimen subsidiado, dispuestas con la aprobación de la Ley 1438 de 2011, así como la reducción de recursos destinados al subsidio a la demanda con recursos de Fosyga de la vigencia actual. Dentro de esta área y en contraste con el resultado positivo obtenido se reportó el déficit de Caprecom.

- 2 Hasta 2008 el ISS estaba a cargo de pensiones, salud y riesgos profesionales. Luego de la liquidación del área de salud del Instituto, esta pasó a la Nueva E.P.S. y sus obligaciones pensionales fueron asumidas por el área de pensiones.

Situación de las Finanzas del Estado

Los gobiernos centrales territoriales (un total de 1.101 entidades consideradas), en la vigencia de 2011 tuvieron un resultado fiscal deficitario de \$3,69 billones, medido por compromisos. El déficit desmejoró levemente con relación a 2010, cuando fue de \$3,41 billones. Lo anterior significó un resultado negativo mayor en \$278 mil millones que el observado al finalizar 2010.

El mayor déficit se produjo a pesar de que los ingresos crecieron en mayor proporción que los gastos (8,5% contra 8,3%), debido a que en ambos años los ingresos reportados apenas representaron el 94% de los gastos, es decir, la base de cálculo de la variación porcentual fue diferente y del superávit (\$545 mil millones) de Bogotá.

Los establecimientos públicos nacionales. En 2011 arrojaron un balance fiscal por obligaciones positivo en \$1,69 billones (0,3 del PIB), lo que significó un aumento en \$433 mil millones frente a 2010, cuando alcanzó un valor cercano a los \$1,26 mil millones (0,2% del PIB) (Cuadro 11.1). Este resultado se originó en ingresos totales de los establecimientos públicos por \$11,6 billones, frente a gastos por \$9,91 billones.

Ecopetrol. En 2011 mostró resultados positivos que se reflejaron en el balance fiscal por pagos, al registrar un superávit de \$3,2 billones (0,5% del PIB), mientras que por compromisos arrojó déficit de \$840 mil millones (0,14% del PIB). Para el balance fiscal se tuvo un total de ingresos por \$55,1 billones (crecimiento anual del 50%), que para los cálculos se contrastaron por compromisos con una ejecución de gastos por \$55,9 billones y en el escenario de pagos con erogaciones por \$51,9 billones.

El Banco de la República. Durante las últimas tres vigencias el Banco no ha trasladado utilidades al GNC, lo cual le ha impedido al Gobierno utilizar uno de los mecanismos de financiamiento más importantes en la década anterior. En 2011, y por segundo año consecutivo, el Banco registró pérdidas en su ejercicio contable que alcanzaron los \$356,1 mil millones, equivalente al 0,06% del PIB. Desde mediados de la década de los noventa, el nivel de las utilidades del Banco siempre fue positivo, y particularmente desde 2008 se venía incrementando en términos reales. En 2009 las utilidades cayeron a \$115,4 mil millones, lo que le impidió transferir recursos al gobierno nacional; mientras que para 2010 y 2011 se registraron pérdidas en el ejercicio financiero del Emisor.

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República

Capítulo I

Balance del sector público 2011

La metodología

El resultado fiscal 2011 se obtuvo del balance presupuestal de fuentes y usos de cada una de las entidades que conforman la muestra de los sectores que hacen parte del cálculo del resultado fiscal del SPNF, el resultado cuasifiscal y del SPC. Este resultado se comparó con el obtenido por el CONFIS³ que, a su vez, utilizó como marco de referencia el resultado fiscal del Banco de la República, mediante la metodología “por debajo de la línea” o de financiamiento, tomada directamente del sector financiero, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Este análisis se realizó sectorialmente a partir de los resultados obtenidos por la Dirección de Estudios Macroeconómicos de la CGR, con base en la contabilidad presupuestal de fuentes y usos de las entidades para el periodo 2010 - 2011, registrados en el banco de datos fiscales de la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, también de la CGR.

En tal sentido, la CGR desarrolla desde hace varios años una metodología mediante la cual realiza su ejercicio a partir del balance de fuentes y usos para cada uno de los momentos presupuestales (compromisos, obligaciones y pagos), como base de consistencia contable que le permite calcular el resultado fiscal bajo la metodología de “por encima y por debajo de la línea” del Fondo Monetario Internacional (FMI), la cual también es aplicada por el GNC.

Este ejercicio se realiza para darle transparencia metodológica y comprensión a los cambios que se realizan en la contabilidad presupuestal, con el fin de obtener el resultado fiscal y evitar cambios del momento presupuestal, dependiendo de la conveniencia. Esto es, que en la medida en que se utilice el momento presupuestal de compromisos, obligaciones o pagos, se tendrá un resultado fiscal diferente. Por lo tanto, las cifras de la CGR pueden mostrar cualquiera de esas etapas presupuestales.

Para las entidades territoriales del nivel central, este informe utilizó la información presupuestal consolidada por la CGR para 30 municipios capitales, 32 departa-

- 3 CONFIS (2012a), Documento Asesores 004/2011 de Mayo 12 de 2012 “Cierre Fiscal 2011 del Gobierno Nacional Central (GNC) Balance Preliminar” Mayo 24 de 2012, y “Cierre Fiscal 2011 del SPNF”. Documento Asesores 003/2011 de Mayo 31 de 2012 el documento: CONFIS (2012b). en:<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/politicafiscal/informacionfiscal/documentoseguimientoFiscal/>.

mentos y 1.024 municipios no capitales que reportaron al Sistema Consolidador de la Hacienda Pública (CHIP). Para llegar al resultado fiscal se agregaron los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios y los recursos que se giran por el Sistema General de Participaciones (SGP) y regalías; mientras que por el lado de los gastos, se sumaron los de personal, los generales, las transferencias, la inversión y los intereses de la deuda pública (interna y externa). A ellas se sumaron las entidades descentralizadas que igualmente reportaron al CHIP.

La información reportada por las entidades territoriales permite obtener un resultado fiscal que se contrasta con el resultado del CONFIS, obtenido del Banco de la República “debido a las dificultades que presenta realizar el seguimiento de más de 3.000 entidades territoriales por encima de la línea, en el caso de regionales y locales se toma el resultado fiscal por debajo de la línea, producto de las mediciones realizadas por el Banco de la República”⁴.

Para el resultado del gobierno nacional central y de los establecimientos públicos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, se utilizó la información de gastos reportada por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), además de la reportada a la CGR por las entidades al CHIP, más la información de ingresos que reporta la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN) y la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional (DCPTN).

En tal sentido y con base en estas consideraciones, la Contraloría General de la República presenta el resultado fiscal del sector público colombiano para el período 2010 y 2011.

El resultado fiscal

De acuerdo con la metodología utilizada por la CGR — que sigue los parámetros establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) — el gobierno nacional central (GNC) presentó durante la vigencia 2011 un déficit (ingresos menos gastos) de \$16,34 billones, que como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó el 2,7%. Este resultado fue producto de un aumento significativo de los ingresos en \$19,93 billones (\$93,57 billones en total), concomitante con el aumento de los gastos en \$14,33 billones (\$109,92 billones en total).

El efecto positivo en los ingresos se relacionó con la dinámica tributaria (con un incremento de \$16,6 billones entre 2010 y 2011), basada en la inesperada activi-

•• 4 CONFIS (2012A), pág. 17..

dad económica, enmarcada en el contexto internacional y en varias de las reformas adoptadas por el gobierno nacional en años anteriores, que permitieron fortalecer el fisco y los recursos de la Nación. En cuanto a los gastos, se presentó un incremento significativo de la ejecución inercial del mismo, aunque también el Gobierno debió enfrentar hechos coyunturales, como de la llamada “ola invernal”, que elevaron el nivel de inversión del GNC y, por consiguiente, generaron un fuerte impacto en la financiación de los mismos.

De esta forma, el déficit de \$16,34 billones generado en 2011 se financió con crédito interno (\$15,04 billones), crédito externo (\$3,28 billones) y venta de activos (\$19 mil millones); mientras que el rubro de “otros recursos de capital” tuvo un comportamiento negativo en \$1,99 billones, como consecuencia de la variación en el manejo de portafolio del GNC.

El resultado del sector público no financiero en 2011, alcanzó los \$13,45 billones (2,2% del PIB), mientras que para el SPC, que incluyó el balance cuasifiscal, alcanzó los \$13,86 billones (2,3% del PIB). Si dentro de este cálculo se considera el resultado de Ecopetrol, el déficit alcanzó los \$10,69 billones (1,7% del PIB) (Cuadro 1.1).

Es importante resaltar que según la metodología aplicada por la CGR se busca sincerar las cifras, de tal forma que para la vigencia 2011 se estableció un déficit menor al registrado por el propio Gobierno a través del CONFIS. Las diferencias en dichas cifras se dieron por varios hechos: i) los montos registrados por el Gobierno en materia de inversión; ii) por la operación y cálculo del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), dado que durante 2011 se acumuló un déficit de \$2,35 billones, de los cuales se generaron \$2,26 billones en la misma vigencia, que obligó al Tesoro Nacional otorgar al FEPC en 2011 un crédito extraordinario por cerca de \$1,8 billones, mientras que el monto restante se quedó debiendo a las refinerías (Ecopetrol y Reficar); iii) la CGR utilizó como base del cálculo el momento presupuestal de obligaciones, con lo cual no se incluyó la deuda flotante (sobre la cual se hace un análisis especial), dentro del registro del déficit; iv) dados estos hechos, aún cuando el déficit del GNC registrado por la CGR resultó menor que el del CONFIS, el déficit del SPNF fue superior al incorporarse el FEPC dentro de ese agregado.

La mejora en el resultado fiscal del SPNF se explicó a partir de la reducción en el déficit del gobierno nacional central, que se sumó al cuantioso superávit del sector de seguridad social, aún cuando el resto del sector público continuó deficitario dentro del cálculo de la CGR, siendo mayor al arrojado por el Gobierno a través del CONFIS, en situación que se explicó por el número de entidades incluidas en el mismo y por los diferentes criterios utilizados especialmente con el FEPC.

Cuadro 1.1

Sector Público Consolidado Cifras en miles de millones de pesos y % del PIB

Resultado fiscal	CGR				Confis			
	Miles de millones de pesos		% PIB		Miles de millones de pesos		% PIB	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
I. Seguridad social	5.588,0	6.954,0	1	1,1	5.207,0	6.840,0	1,0	1,1
II. Empresas del nivel nacional	897,8	345,6	0,2	0,1	-150	-383		
E.S.E. Nacionales	38,4	7,9	0,0	0,0				
FAEP	-349,0	136,3	-0,1	0,0	-355,0	173,0	-0,1	0,0
Eléctrico	344,9	33,7	0,1	0,0	339,0	265,0	0,1	0
Empresas nacionales	111,8	54,1	0,0	0,0	-134,0	-820,0	0,0	-0,1
Establecimientos públicos	1.257,6	1.690,4	0,2	0,3	456,0	208,0		
Entes autónomos	527,1	650,5	0,1	0,1				
Fondo Nacional del Café	-368,0	32,8	-0,1	0,0	-498,0	232,0		
Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles	-665,0	-2.260,0	-0,1	-0,4	-844,0	-1.796,0	-0,2	-0,3
III. Empresas del nivel local	-3.419,3	-2.272,0	-0,6	-0,4	-426,0	163,0	-0,1	0,0
Empresas de servicios públicos	-2.077,8	-1.618,7	-0,4	-0,3				
Empresas territoriales	-599,9	41,9	-0,1	0,0				
E.S.E. Hospitales (departamentos y municipios)	-269,4	-471,3	0,0	-0,1				
Estapúblicos (departamentos y municipios)	-472,2	-223,9	-0,1	0,0				
IV. Departamentos	-903,9	-619,1	-0,2	-0,1	233,0	-422,0	-0,1	0,2
V. Municipios	-2.459,0	-2.784,5	-0,5	-0,5	164	-683	0,0	0,1
No capitales	-1.302,0	-2.156,6	-0,2	-0,4				
Bogotá	43,7	544,9	0,0	0,1				
Municipios capitales	-1.200,6	-1.172,8	-0,2	-0,2				
VI. Fondo Nacional de Regalías (FNR)	737,0	1.271,0	0,1	0,2	-937,0	691,0	-0,2	0,1
VII. Gobierno Nacional Central	-21.950,0	-16.344,0	-4,0	-2,7	-21.019,0	-17.507,0	-3,9	-2,8
VIII. Sector Público No Financiero	-21.509,4	-13.449,0	-4,0	-2,2	-16.910,0	-11.367,0	-3,1	-1,8
IX. Banco de la República	-281,7	-356,1	-0,1	-0,1	223,0	-45	0,0	0,0
X. Fogafin (balance cusifiscal)	-108,0	223,0	0,0	0,0	426,0	76,0	0,1	0,0
XI. Costos de la reestructuración financiera (Confis)	-392,0	-279,0	-0,1	0,0	-392,0	-279,0	-0,1	0,0
Discrepancia estadística	0,0	0,0	0,0	0,0	-1.061,00	-970	-0,2	-0,2
XII. Sector Público Consolidado (SPC)	-22.291,1	-13.861,1	-4,1	-2,3	-17.713,0	-12.585,0	-3,3	-2,0
Ecopetrol	-418,2	3.170,8	-0,1	0,5	-418,2	3.170,8	-0,1	0,5
XII. Sector Público Consolidado (SPC) (con Ecopetrol)	-22.709,3	-10.690,3	-4,2	-1,7	-18.131,2	-3,3	-1,5	
PIB	543.747	615.772						

Fuente: CGR, Cálculos DEM sobre cifras de DCEF con información del CHIP CGR_Presupuestal.

Notas: Balances calculados por obligaciones para GNC y establecimientos públicos. Por compromisos para la Entidades territoriales Nivel central y Pagos para las empresas del Sector público. Fuente: CGR, CDEFP, DEM sobre cifras de DCEF

Préstamo de la Tesorería al Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC)

A finales de diciembre de 2011, la Tesorería, con fundamento en la Ley 1450 de 2011, otorgó mediante el Decreto 4863 de 2011, un préstamo de corto plazo al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), por un monto de \$1,68 billones, dirigido a cubrir su déficit.

Dado que el FEPC es un fondo administrado por la Tesorería, la operación en el balance fiscal consolidado quedó registrada por “debajo de la línea” como una operación interna y, por lo tanto, no tuvo un impacto en el déficit de Tesorería, ni en el presupuestal del Gobierno.

El balance corriente de la Tesorería también consolida los activos y pasivos de la misma, con sus 24 fondos administrados, contablemente la operación registró el pagaré como una parte de la administración de la liquidez en el activo, específicamente en la cuenta “fondos vendidos ordinarios”. Esto pudo tener como contrapartida una reducción del efectivo o un aumento del pasivo de la Tesorería, siendo esto último más plausible, en la medida en que la deuda de mediano y largo plazo se elevó.

El préstamo se registró igualmente en el activo corriente de la Tesorería como una cuenta por cobrar, lo cual tuvo como contrapartida el registro de la obligación del FEPC en el pasivo corriente. Por lo tanto, en términos contables, no tuvo impacto en la diferencia entre activos y pasivos corrientes, aunque se apreció el efecto en el balance no corriente, ya que finalmente la operación se financió con deuda de mediano y largo plazo.

De tal manera, el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomendó que si se tiene la expectativa de que dicho préstamo se va a cubrir en el futuro (principal con sus respectivos intereses), tal como lo previó el Gobierno, la forma como se registró es aceptable.

No obstante, si la expectativa es que dicho préstamo no se pueda cumplir en la medida en que las condiciones financieras y presupuestales del FEPC no generarán los flujos de caja necesario para cubrir con el principal y los intereses, se requiere, en aras de la transparencia fiscal, que se asuma desde ya, como gasto del Gobierno, lo que aumentaría su déficit fiscal.

Cabe señalar que el plazo del crédito extraordinario al FEPC es inferior a un año, y que tal como lo contempla el Decreto 4863, podrá renovarse el pla-

zo del mismo por una sola vez, si los recursos del FEPC resultan insuficientes para atender las obligaciones a su cargo. Los recursos para pagarlo, señala el decreto, deberán finalmente acudir a ajustes extraordinarios a los precios internos de los combustibles.

La pregunta es si finalmente se decide elevar los precios de los combustibles en un mercado de precios a la baja, e inclusive, en elevarlos aún más en un mercado de precios al alza. El hecho es que con un déficit de Tesorería y presupuestal del Gobierno, el préstamo se financió con deuda, lo cual finalmente tendrá que cubrirse con otra deuda o con un superávit fiscal en el mediano plazo, que no resulta muy probable.

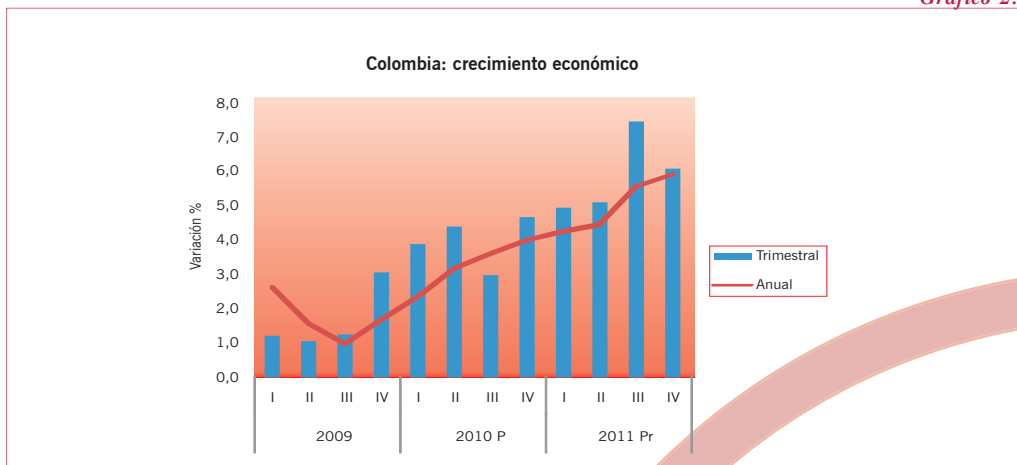
Capítulo II

La economía colombiana en 2011

La economía colombiana continuó su dinámica de expansión iniciada desde finales de 2009, al registrar un crecimiento económico anual del 5,9%, en un hecho que resultó de suma importancia, tomando en cuenta el entorno externo de enfriamiento de las principales economías desarrolladas, generado, en parte, por la lenta recuperación norteamericana y los problemas fiscales de gran parte de los países de la Eurozona.

En 2011 el impulso de la economía nacional se explicó, en gran medida, por el crecimiento de la demanda interna —producto de las bajas tasas de interés— y por el efecto positivo del mercado de las principales materias primas de exportación, como petróleo y carbón. (Gráfica 2.1).

Gráfico 2.1



Fuente: DANE, cálculos DEM, CGR.

De esta forma, la demanda interna y, en especial, el consumo de los hogares, resultó favorecido por el ambiente crediticio que continuó siendo propicio, no obstante el cambio de postura asumido por la autoridad monetaria al iniciar aumentos graduales de la tasa de intervención durante 2011 (del 3% en febrero al 4,75% en diciembre), con el fin de hacerle frente a las presiones inflacionarias. Durante el primer semestre de 2011 el impulso del consumo también se vio estimulado por la revaluación del tipo de cambio que, a su vez, se convirtió en un incentivo para la demanda por bienes importados, la cual resulta ser un elemento que resta dentro de la demanda agregada.

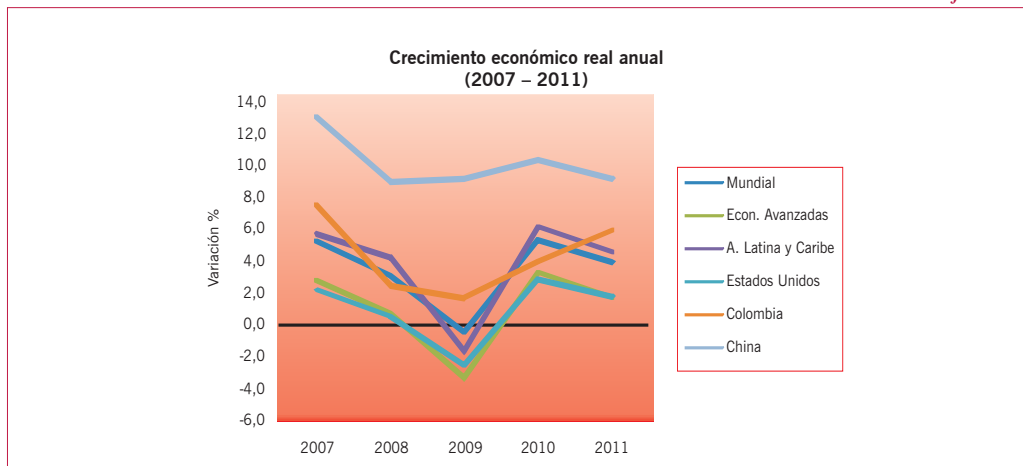
Situación de las Finanzas del Estado

El resultado del crecimiento económico, respaldado por el aporte positivo de todas las ramas de actividad económica —principalmente la minero energética— se reflejó, como en 2010, en la mayoría de indicadores macroeconómicos: caso del alivio en la tasa de desempleo a nivel nacional, a pesar del gran peso del empleo informal y un menor déficit fiscal en las cuentas del sector público consolidado.

El resultado de la economía colombiana en 2011 contrastó con las principales economías del mundo, ya que registraron un bajo ritmo de crecimiento, debido a los efectos adversos que tuvo la crisis de la deuda de varios países de la Eurozona y su correspondiente volatilidad en los mercados internacionales. Muestra de ello, las cifras presentadas por el Fondo Monetario Internacional, en su informe de abril de 2012, donde se evidenció la desaceleración del ritmo de crecimiento en las diferentes zonas y economías del mundo (Gráfica 2.2).

Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, de una expansión de 6,1% en 2010, se redujo el ritmo de crecimiento con una variación de 4,5% en 2011; en la misma vía la economía estadounidense, después de una registrar un crecimiento del 2,8% en 2010 bajo a una tasa del 1,7% en 2011.

Gráfico 2.2



Fuente: FMI, documentos varios, cálculos CGR, DEM.

Resultados frente a la programación macroeconómica presupuestal

Los resultados observados en algunos de los principales indicadores macroeconómicos en 2011, frente a lo establecido como metas macroeconómicas en los documentos que soportaron las leyes del Presupuesto General de la Nación de 2011 y 2012, revelan la magnitud de los desfases presentados (Cuadro 2.1) y sus principales efectos.

Principales indicadores macroeconómicos para 2011

Supuestos	Supuestos programación presupuestal		Resultados observados
	En Proyecto de Ley 2011	En Proyecto de Ley 2012	
	(en julio de 2010)	(en julio de 2011)	
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3,0	3,0	3,7
Devaluación fin de período, %	0,7	-7,6	1,5
Devaluación promedio período, %	-2,4	-5	-2,6
Tasa de cambio fin de período, \$	1947,7	1768,6	1942,7
Tasa de cambio promedio período, \$	1910,1	1804,2	1848,17
PIB real (variación %)	4,0	5,0	5,9
PIB nominal (miles de millones de \$)	569.347	603.092	615.772
PIB nominal (variación %)	6,8	10,3	13,2
Importaciones (US\$)	37.734	47.670	50.728
Crecimiento importaciones totales, %	7,7	27	35,2

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, DANE y Banco de la República

En el caso del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), se tuvo un efecto positivo, en la medida en que se obtuvieron resultados por encima de la meta trazada⁵, cuyo mayor ritmo de actividad se tradujo en un mejor recaudo tributario, que fortaleció la base que sustenta el financiamiento del sector público y, por lo tanto, incrementó los rubros de ingresos presupuestales aprobados, reflejado en un mejor balance fiscal que el estimado inicialmente.

De igual manera, y a pesar que el resultado de la inflación (crecimiento del índice de precios de la canasta familiar) de 3,7% para 2011, este se situó por encima del punto medio (3%) y se mantuvo dentro del rango establecido como meta por el Banco de la República. Este fue uno de los motivos para que la autoridad monetaria cambiara su postura y asumiera una política menos expansiva, con el fin de contrarrestar las presiones inflacionarias y restarle dinámica a la actividad económica, en la medida en que evidenció un gran crecimiento de la cartera, relacionada, en parte, con las bajas tasas de interés.

Por su parte, la evolución esperada de la tasa de cambio nominal no fue tan distante a la programada en el promedio anual, teniendo presente que en la primera parte del año (enero y julio) se registró una revaluación del 7%, mientras que en la segunda (julio y diciembre) se generó una devaluación del 9,3%. Así las cosas, la tasa de cambio nominal tuvo una revaluación promedio del 2,6%, frente a las previsiones del presupuesto de 2011, donde se esperaba una de 2,4%.

- 5 Cerca de dos (2) puntos porcentuales frente a lo que se esperaba en 2010 cuando se aprobó el presupuesto de 2011.

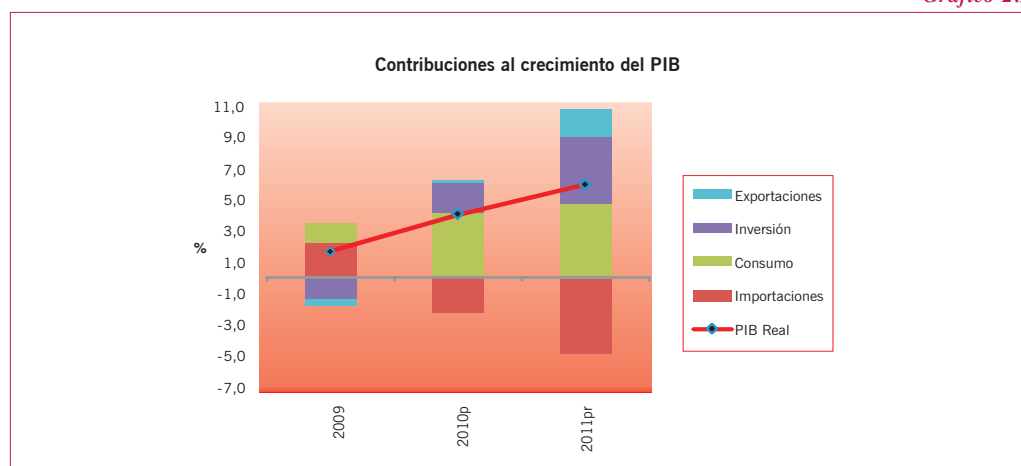
Finalmente, el supuesto meta de las importaciones fue el que presentó un mayor desfase con los resultados observados, en la medida en que las proyecciones de las importaciones esperaban un crecimiento a una tasa del 7,7% anual, frente a la variación observada del 35% anual. Esta dinámica de las importaciones, como se había señalado, estuvo estimulada, en parte, por el tipo de cambio, pero, a su vez, y en gran medida, por las importaciones de bienes de capital realizadas por los diferentes sectores económicos, entre los que se destacó el minero energético.

Crecimiento por el lado de la demanda

La evolución de la economía colombiana durante 2011 se sustentó, en gran medida, en el fuerte crecimiento de la demanda interna (8,8%), reflejo de una variación anual del consumo total del 5,8% y de la inversión en 17,2%. Este aporte positivo para el crecimiento del PIB se vio mermado por el aporte negativo de \$41,5 billones en el comercio exterior neto, ya que, como en años anteriores, las importaciones superaron con una tasa anual del 21,5% a las exportaciones, con una tasa anual del 11,4%.

Por ello, en términos de contribuciones al crecimiento de la economía, la mayor le correspondió a la demanda interna, seguida del aporte de las exportaciones. No obstante, estos elementos se vieron en gran parte mermados por el mayor peso de las importaciones, que como es sabido restan dentro de la demanda agregada (Gráfica 2.3).

Gráfico 2.3



Fuente: DANE, cálculos DEM, CGR.

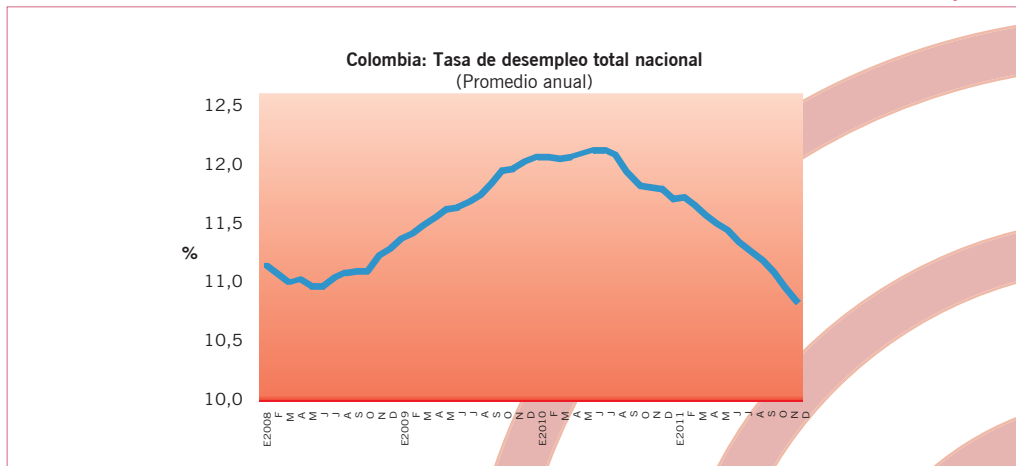
En este sentido, el consumo privado, principal componente del consumo total y así mismo de la demanda interna, continuó con un buen ritmo de crecimiento, al superar la tasa registrada en 2010 del 5% anual y presentar el 6,5% en 2011. Esta

situación fue estimulada por las bajas tasas de interés, que a su vez fue incentivo para que los hogares se apoyaran más en el crédito como una opción para sus compras, sin desconocer el efecto de la reducción de la tasa de desempleo en los ingresos. Por su parte, el consumo público bajó su dinámica, al pasar de una tasa anual del 5,5% en 2010 al 2,6% en 2011.

La inversión total (formación bruta de capital), con una variación anual del 17,2% —la más alta de los últimos cuatro años— fue el componente interno de mayor dinámica durante 2011. Este gran despegue se relacionó con las cuantiosas inversiones realizadas en el sector minero energético, como se detalla en la sección de análisis de la balanza de pagos. Aunque no existe una cifra oficial del monto de la inversión total ejecutada por el sector público y por el privado, todo indica que para 2011 el sector privado lideró el gasto en esta materia, mientras que el sector público aplicó los recursos destinados para inversión, especialmente en obras civiles con una variación anual del 6,7%.

El resultado de la economía se plasmó en los indicadores del mercado laboral, al mostrar una leve reducción en la tasa nacional de desempleo, la cual bajó un punto porcentual, al pasar de un promedio anual del 11,8% en diciembre de 2010 al 10,8% en diciembre de 2011 (Gráfico 2.4). El leve avance en este indicador y otros como la tasa de ocupación, muestra un problema para mantener el desempleo por debajo de los dos dígitos y con puestos de buena calidad. Basta recordar que del total de empleo generado (ocupados), el 46,3% (diciembre de 2011) correspondió a subempleados.

Gráfico 2.4



Fuente: DANE, cálculos DEM, CGR.

Estas cifras del mercado laboral siguen clasificando a Colombia como uno de los países con mayores tasas de desempleo del continente, revelando nuevamente, como lo registró la CGR en años anteriores, un problema estructural en el merca-

do laboral colombiano, y, a su vez, una dinámica donde la economía soporta su crecimiento en ramas de actividad que no son importantes para la generación de empleo.

Oferta agregada

Las diferentes ramas de actividad económica que componen el agregado de la economía nacional registraron, durante 2011, tasas positivas que se tradujeron en un crecimiento del 5,9% del PIB. De tal manera, se destacaron por sus mayores tasas anuales de crecimiento: minas y canteras (14,3%), impuestos (10,8%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (6,9%) y comercio (5,9%); mientras que por su parte, los de más bajo crecimiento fueron las de electricidad, gas y agua (1,8%) y agricultura (2,2%). Las demás ramas estuvieron en un rango intermedio entre 3% y 5,8% (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2

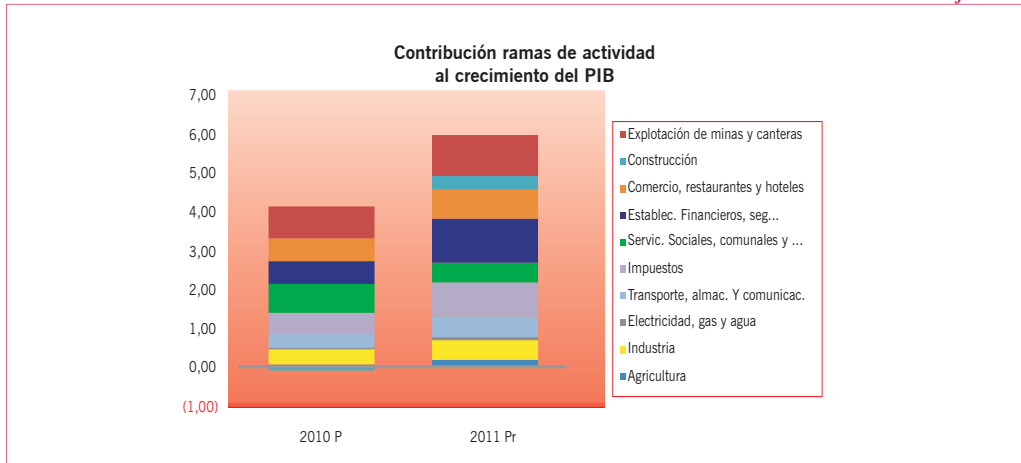
Crecimiento del PIB por ramas de actividad económica (2010 – 2011)

Ramas de actividad	% anual	
	2010p	2011pr
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,0	2,17
Explotación de minas y canteras	12,3	14,28
Industrias manufactureras	2,9	3,87
Suministro de electricidad, gas y agua	1,2	1,79
Construcción	(1,7)	5,66
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5,1	5,88
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,0	6,87
Estab. financieros, seguros, activ. Inmobiliarias...	2,9	5,76
Servicios sociales, comunales y personales	4,8	3,06
Subtotal Valor Agregado	3,8	5,51
Impuestos menos subvenciones	6,4	10,8
Producto Interno Bruto	4,0	5,9

Fuente: DANE, cálculos DEM, CGR.

De esa dinámica, combinada con la magnitud de cada una de las ramas de actividad dentro de la economía, se obtuvo la contribución de cada una de ellas dentro del agregado del PIB. Así, las que más contribuyeron al crecimiento del 5,9% en 2011, fueron: minas y canteras, comercio, establecimientos financieros e impuestos, ya que entre estas ramas se aportó el 65% del PIB. Entre otras actividades, como industria y construcción, se acumuló un aporte a PIB del 15% (Gráfica 2.5).

Gráfico 2.5



Fuente: DANE, cálculos DEM, CGR.

Por lo tanto, la fortaleza de la economía en 2011 se soportó en la dinámica del sector de minas y canteras, al fuerte avance de los impuestos y, en general, a que los demás sectores presentaron mayores tasas de crecimiento que las registradas en 2010.

Balanza de pagos

Durante 2011 las transacciones del país con el resto del mundo, registradas en la balanza de pagos a través de la cuenta corriente y de la cuenta de capital y financiera, se tradujeron en un aumento del saldo de las reservas internacionales, al pasar de US\$28.452 millones en 2010 a US\$32.300 millones en 2011, que correspondió a una variación anual del 20%. Esto significó que en su balance de 2011 el país recibió más recursos del exterior que los gastados externamente.

El aumento de las reservas internacionales se obtuvo de un resultado superavitario en la cuenta de capital y financiera por US\$13.322 millones, que superó el déficit de US\$9.980 millones en la cuenta corriente. En proporción del PIB, los recursos de la cuenta de capital representaron el 4% y el déficit de la cuenta corriente el 3% en 2011, cuyas cifras fueron similares a las registradas el año anterior (Gráfica 2.6).

Cuenta corriente

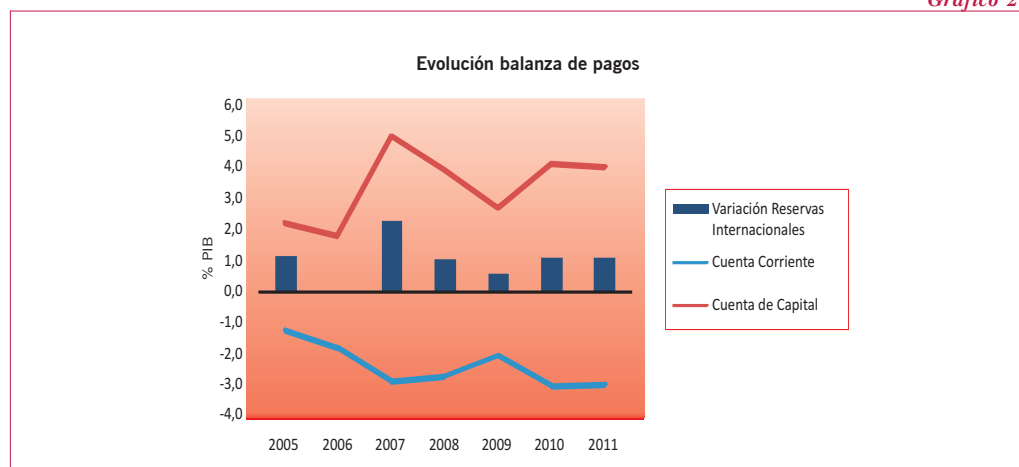
El déficit de la cuenta corriente, como en años anteriores, obedeció en mayor medida al resultado neto negativo en la renta de los factores⁶, el cual saltó de

•• 6 El mayor peso de esta cuenta se encontró en los egresos por utilidades y dividendos, seguido de los intereses que pagó el sector público.

Situación de las Finanzas del Estado

-US\$11.851 millones en 2010 a -US\$15.820 millones en 2011, ya que, por su parte, el balance de bienes y servicios no factoriales, como no ocurría desde hace más de una década, fue positivo en US\$893 millones, así como las transferencias corrientes, con un ingreso neto de US\$4.948 millones.

Gráfico 2.6



Fuente: Banco de la República, cálculos DEM, CGR.

Dentro del resultado de los bienes y servicios no factoriales, se destacó el balance del comercio exterior de bienes (exportaciones menos importaciones), que tuvo una gran dinámica reflejada, con un crecimiento anual del 146%, en la medida en que pasó de un balance favorable de US\$2.240 millones en 2010 a US\$5.514 millones en 2011, con lo cual se superó el déficit por US\$4.621 millones presentado en los servicios no factoriales, equivalente a una variación anual del 28%.

Por su parte, el déficit de la renta de los factores aumentó en 33% anual, al llegar a US\$15.820 millones en 2011, no obstante un crecimiento del 58% en los ingresos, que se situaron en US\$2.284 millones, principalmente por utilidades y dividendos. Esta situación no logró contrarrestar el monto de los egresos, que crecieron a una tasa menor (36% anual), ya que estos tuvieron mayor peso (pasaron de US\$13.296 millones en 2010 a US\$18.104 millones en 2011), especialmente debido a los pagos de utilidades y dividendos, y por los intereses que pagó el sector público.

Cuenta de capital y financiera

El resultado superavitario por US\$13.322 millones de la cuenta de capital y financiera en 2011, que significó un 13% más de recursos frente al año anterior, fue el resultado de pasivos por US\$27.015 millones y activos por US\$13.693 millones.

En los movimientos de los pasivos durante 2011, los de largo plazo tuvieron el mayor peso, con el 78% del total, y dentro de ellos se destacaron: la inversión extranjera directa con una variación anual del 92%, al totalizar US\$13.234 millones⁷; y la inversión extranjera de cartera, que con una variación del 481%, se situó en US\$5.303 millones durante dicho año. Los pasivos de corto plazo, por el contrario, tuvieron una reducción de 9% respecto a 2010, al totalizar \$US6.036 millones.

Los movimientos de los activos registraron un crecimiento del 68% anual en 2011, debido principalmente a un aumento del 26% en la inversión colombiana directa en el exterior, que llegó a \$US8.289 millones; al otorgamiento neto de préstamos de corto plazo al exterior por parte del sector privado, el cual pasó de US\$48 millones en 2010 a US\$2.866 millones en 2011 (con un aumento del 6.610%) y al movimiento neto de otros activos financieros del sector privado, que pasaron de ser negativos por US\$484 millones en 2010 a positivos por US\$1.505 millones en 2011.

Por lo tanto, el superávit de la cuenta de capital y financiera de 2011, a diferencia de los años anteriores, no solo fue estimulado por inversión extranjera directa, sino por el avivamiento de la inversión extranjera de largo plazo en cartera.

•• 7 De esta inversión, el 38,4% se dirigió al sector petrolero.

Capítulo III

Gobierno Nacional Central

Balance fiscal del gobierno nacional central (GNC)

Las obligaciones de gasto del gobierno nacional central (GNC) en 2011 ascendieron a \$109,9 billones, con un crecimiento nominal del 15% respecto de 2010, mientras que los ingresos alcanzaron los \$93,6 billones, con un incremento nominal del 27,1%. En consecuencia, como los gastos aumentaron su participación en 0,3% del PIB y los ingresos lo hicieron en 1,7% del PIB, el déficit del GNC se redujo en su diferencia y se situó en \$16.344 mil millones (2,7% del PIB).

En tal sentido, es necesario matizar el resultado fiscal de 2011, pues aunque implicó una reducción del desequilibrio fiscal del GNC en 1,4% del PIB, el incremento acelerado de los ingresos (27,1%) se acompañó de un aumento significativo de los gastos (15%), tal como se evidenció cuando se tomó como referente el crecimiento del PIB nominal (13,2%).

La contribución a la disciplina fiscal provino de unos mayores incrementos en los ingresos, cercano a los \$20 billones respecto a 2010, con lo cual se situaron en \$93,6 billones (15,2% del PIB). Los rubros que jalonaron esta dinámica fueron los ingresos tributarios que crecieron en \$16,6 billones (24,7% en términos nominales) y los ingresos de capital que lo hicieron en \$3,3 billones, a una tasa del 59,3%. La disparidad en las tasas de crecimiento de los diferentes ítems de los ingresos modificaron de forma tangencial su composición: los ingresos tributarios redujeron su contribución al total de ingresos en 1,7%, al situarse en 89,2%; mientras los ingresos de capital la incrementaron en 1,9% y llegaron al 9,4%.

La explicación del aumento en el recaudo tributario se encuentra tanto en el buen desempeño de la economía como en las reformas encaminadas a fortalecer las fuentes de recursos que adoptó el gobierno nacional⁸. En 2011, la contribución por tipo de impuesto mostró que la tributación directa creció en \$8,6 billones y la indirecta en cerca de \$8 billones. Con respecto a la evolución de los ingresos de capital, la explicación se encontró, principalmente, en las transferencias de los excedentes financieros de las entidades descentralizadas, entre ellas Ecopetrol, que aumentaron en \$2,2 billones.

•• 8 En particular, la Ley 1430 de 2010 que simplificó el sistema tributario y los decretos que reformaron la estructura arancelaria (4114 y 4115 de 2010 y 492 y 511 de 2011)..

De otra parte, la variación del gasto en 0,3% del PIB entre 2010 y 2011, revistió cuatro características para resaltar: la primera, que las pérdidas de apropiación se redujeron en siete puntos porcentuales entre las dos vigencias, es decir, pasaron de los \$9,1 billones en 2010 a los \$1,7 billones en 2011; la segunda, que la ejecución del gasto por obligaciones en 2011 alcanzó el 95,9% frente al 88,7% del año anterior; la tercera, que la ejecución por pagos de la vigencia analizada (88,7%) fue menor a la de 2010 (89,5%); y la cuarta, que el nivel de la deuda flotante se incrementó de \$773 mil millones en 2010 a \$3,7 billones en 2011. Así, las dos primeras características mostraron un incremento relativo del gasto para la vigencia, mientras que las dos últimas implicaron que la presión para el pago de las erogaciones se transfiriera a 2012.

El análisis de la composición del gasto mostró que la inversión ganó una participación temporal, al pasar de representar el 10% del gasto total en 2010 al 13,8% en 2011. Esta dinámica también se reflejó en su contribución en términos del PIB, que aumentó en 0,7%, mientras que para los demás gastos, en conjunto, se redujo en 0,4%. En esencia, la variación positiva de la inversión se explicó por las mayores erogaciones destinadas a enfrentar la ola invernal (cerca de \$4 billones), aunque es conveniente precisar que la ejecución en términos de pagos fue de \$2 billones.

El resultado fiscal

El déficit fiscal en 2011 ascendió a \$16,34 billones (2,7% en proporción del PIB), lo cual significó que con respecto a 2010 el desequilibrio fiscal del GNC se redujo en 1,4% del PIB (Cuadro 3.1). Más aún, el resultado obtenido fue inferior al proyectado por el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en donde se esperaba para 2011 un déficit del 4% del PIB.

En este resultado fiscal se conjugó un crecimiento del 15% en términos nominales, con respecto a 2010 en las obligaciones de gasto, al situarse en \$109,9 billones, impulsadas por el aumento de los recursos destinados a la inversión para enfrentar la ola invernal y los apropiados para la nivelación del POS; con unos ingresos que aumentaron a una tasa nominal del 27,1% y alcanzar los \$93,6 billones en 2011, derivados de unos mayores ingresos tributarios directos e indirectos; y el crecimiento de los excedentes financieros de las entidades descentralizadas.

Sin embargo, a pesar de obtener un mejor resultado fiscal, es conveniente no perder de vista que el crecimiento acelerado de los ingresos también se acompañó de un incremento significativo en los gastos, tal como se evidenció cuando se tomó como referente el crecimiento del PIB nominal del 13,2%.

Cuadro 3.1

Resultado fiscal del GNC 2010– 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010	2011	% PIB		Variación (%)
			2010	2011	
1. Ingresos totales	73.638	93.577	13,5	15,2	1,7
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	66.983	83.579	12,3	13,6	1,3
1.1.1. Ingresos tributarios	66.951	83.484	12,3	13,6	1,2
1.1.1.1. Impuestos directos	27.635	36.214	5,1	5,9	0,8
1.1.1.2. Impuestos indirectos	39.315	47.269	7,2	7,7	0,4
1.1.2. Ingresos no tributarios	33	96	0,0	0,0	0,0
1.2. Otros Ingresos	1.160	1.243	0,2	0,2	0,0
1.2.2. Fondos Especiales	1.160	1.243	0,2	0,2	0,0
1.3. Ingresos de Capital	5.495	8.754	1,0	1,4	0,4
1.3.1. Rendimientos financieros	304	680	0,1	0,1	0,1
1.3.2. Excedentes financieros ent. Desc. Nacionales	4.554	6.797	0,8	1,1	0,3
1.3.3. Reintegros y recursos no apropiados	447	308	0,1	0,1	0,0
1.3.4. Recuperación de Cartera	185	223	0,0	0,0	0,0
1.3.5. Otros de capital	5	747	0,0	0,1	0,1
2. Total Gastos	95.588	109.921	17,6	17,9	0,3
2.1. Gastos Corrientes	85.851	94.540	15,8	15,4	-0,4
2.1.1. Funcionamiento	70.805	77.601	13,0	12,6	-0,4
2.1.1.1. Gastos de personal	11.684	12.395	2,1	2,0	-0,1
2.1.1.1. Gastos generales*	4.231	4.266	0,8	0,7	-0,1
2.1.1.1. Transferencias	54.890	60.939	10,1	9,9	-0,2
2.1.2. Intereses y Comisiones de Deuda	15.046	16.939	2,8	2,8	0,0
2.2. Gastos de Capital	9.523	15.198	1,8	2,5	0,7
2.4 Préstamo Neto	214	183	0,0	0,0	0,0
3. Déficit (-)/Superávit (+) (1-2)	-21.950	-16.344	-4,0	-2,7	1,4

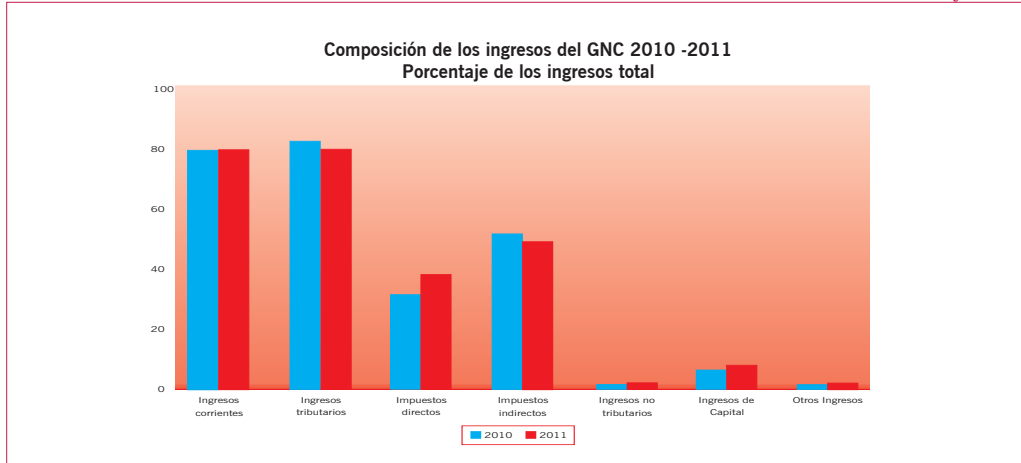
Fuente: CGR

La evolución de los ingresos

Los ingresos totales del GNC en 2011 se situaron en \$93,6 billones (15,2% del PIB). De ese total, el 89,2% correspondió a ingresos tributarios, el 9,4% a ingresos de capital, el 1,3% a recursos provenientes de los fondos especiales y un 0,1% a ingresos no tributarios (Gráfico 3.1).

De tal manera, durante la vigencia analizada la contribución a la disciplina fiscal provino de la expansión de los ingresos, los cuales crecieron en cerca de \$20 billones respecto a 2010 — 27,1% en términos nominales y 1,7% con respecto a su participación en el PIB—, al pasar de \$73,6 billones en 2010 a \$93,6 billones en 2011, equivalentes al 15,2% del PIB.

Gráfico 3.1



Fuente: CGR, SIIF. Elaboración DEM.

Los rubros que jalonaron esta dinámica fueron los ingresos tributarios, que crecieron en \$16,6 billones (24,7% en términos nominales) y los ingresos de capital que lo hicieron en \$3,3 billones, a una tasa del 59,3%. La disparidad en las tasas de crecimiento de los diferentes ítems de los ingresos modificaron de forma tangencial su composición, los ingresos tributarios redujeron su contribución al total de ingresos en 1,7%, mientras los ingresos de capital la incrementaron en 1,9%.

Los ingresos tributarios

La explicación del aumento en el recaudo tributario se encuentra tanto en el buen desempeño de la economía como en las reformas encaminadas a fortalecer las fuentes de recursos que adoptó el gobierno nacional⁹. En 2011 la contribución por tipo de impuesto mostró que la tributación directa creció en \$8,6 billones y la indirecta en cerca de \$8 billones (Cuadro 3.2).

Entre 2010 y 2011 el recaudo en los impuestos directos aumentó de \$27,6 billones a \$36,2 billones, mientras que en sus principales rubros las cuotas del impuesto de renta pasaron de \$7,1 billones a \$10,3 billones; la retención de \$18,2 billones a \$21,4 billones y el impuesto al patrimonio de \$2,2 billones a \$4,4 billones. Es importante destacar que el recaudo superó de forma amplia lo programado: en el

•• 9 En particular, la Ley 1430 de 2010, que simplificó el sistema tributario y los decretos que reformaron la estructura arancelaria (4114 y 4115 de 2010 y 492 y 511 de 2011).

impuesto al patrimonio fue superior en \$1,2 billones a la programación definitiva, al igual que en el caso del impuesto de renta, por cuanto se sobrepasó en \$2,7 billones lo programado.

Cuadro 3.2

Ingresos tributarios 2010 – 2011

Concepto	2010	% PIB	2011	% PIB
Impuestos directos	27.635	5,1	36.214	5,9
Renta y complementarios	25.400	4,7	31.768	5,2
Cuotas Impuesto Renta	7.173	1,3	10.320	1,7
Retención Impuesto Renta	18.227	3,4	21.448	3,5
Impuesto al Patrimonio	2.232	0,4	4.444	0,7
Impuesto Seguridad Democrática	3	0,0	2	0,0
Impuestos indirectos	39.315	7,2	47.269	7,7
Aduanas y recargos*	4.843	0,9	4.377	0,7
Impuesto al valor agregado (IVA)	28.765	5,3	34.974	5,7
IVA Interno	14.117	2,6	16.609	2,7
IVA Externo	9.684	1,8	12.522	2,0
Retención IVA	4.965	0,9	5.843	0,9
Gasolina	1.419	0,3	1.603	0,3
Timbre nacional	936	0,2	1.102	0,2
Timbre nacional sobre salidas al exterior	92	0,0	102	0,0
Oro y platino	9	0,0	15	0,0
Transacciones financieras	3.225	0,6	5.070	0,8
Impuesto al turismo	25	0,0	27	0,0
Ingresos tributarios	66.951	12,3	83.484	13,6

Fuente: CGR-CDEFP

Los impuestos indirectos pasaron de \$39,3 billones a \$47,2 billones, para una diferencia favorable de \$7,9 billones. Es así como el IVA interno se incrementó de \$14,1 billones en 2010 a \$16,6 billones en 2011, con lo que generó un neto positivo de \$2,5 billones. Por otra parte, el IVA externo pasó de \$9,6 billones en la vigencia anterior a \$12,5 billones en 2011, generando un mayor recaudo por \$2,8 billones. En este lapso, y por el contrario, el impuesto de aduanas tuvo un comportamiento desfavorable, al pasar de \$4,8 billones en 2010 a \$4,3 billones en 2011, con un neto negativo de \$466 mil millones.

Un crecimiento representativo en la tributación indirecta se presentó entre las dos vigencias en el impuesto a las transacciones financieras, al pasar de \$3,2 billones en 2010 a \$5,1 billones en 2011, como consecuencia de las disposiciones establecidas en la Ley 1430 de 2010, dirigidas a aclarar el tratamiento del impuesto en algunas operaciones.

Los ingresos de capital

Los recursos de capital fueron la segunda fuente más importante de ingresos del GNC, al pasar del 7,5% en 2010 al 9,4% en la vigencia actual. Un rubro determinante en su evolución fueron las transferencias de los excedentes financieros de las entidades descentralizadas, entre ellas Ecopetrol, que aumentaron en \$2,2 billones (Cuadro 3.3); mientras que en menor medida contribuyó el alza en los rendimientos financieros, al incrementarse de \$304 mil millones en 2010 a \$680 mil millones en 2011.

Cuadro 3.3

Ingresos de capital 2010- 2011 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010	% PIB	2011	% PIB
Rendimientos financieros	304	0,1	680	0,1
Excedentes financieros Ent. Desc. Nacionales	4.554	0,8	6.797	1,1
Reintegros y recursos no apropiados	447	0,1	308	0,1
Recuperación de cartera	185	0,0	223	0,0
Ingresos de capital	5.495	1,0	8.754	1,4

Fuente: CGR - CDEFP

Un aspecto para destacar fue que la principal fuente de variación de los recursos de capital, entre lo que se programó y ejecutó, provino de los ingresos apropiados como “pérdidas de apropiación”, pues mientras su monto definitivo se programó en cerca de \$8 billones, finalmente su ejecución reportó sólo \$308 mil millones.

La dinámica del gasto

Las obligaciones de gasto del GNC en 2011 llegaron a \$109,9 billones (17,9% del PIB), con un incremento nominal del 15% con respecto a la vigencia anterior, lo cual indicó que su monto creció en \$14,3 billones. Al ponderar este aumento significativo del gasto por el crecimiento del PIB nominal, que por el buen desempeño de la economía fue de 13,2%, llevó a que su participación en términos del PIB sólo se incrementara en 0,3%.

Ejecución del gasto

En el análisis de la ejecución del gasto en 2011 se consideran cuatro aspectos: el monto de las pérdidas de apropiación (P.A.), el porcentaje de gasto que se obligó en relación a la apropiación definitiva, el valor de los pagos efectuado y el comportamiento de la deuda flotante. Este último tema se aborda más adelante.

Las P.A. constituyen un indicador de la eficacia en la ejecución presupuestal del gasto¹⁰. En este sentido, es preciso destacar que en la ejecución del presupuesto de 2011 las P.A. fueron de \$1,7 billones, dejando de comprometer el 1,5% de los recursos. El mayor monto correspondió a los gastos de funcionamiento con \$881 mil millones, seguidos por la inversión con \$513 mil millones y el servicio de la deuda pública con \$273 mil millones. Sí se compara esta evolución con respecto a la vigencia anterior, cuando alcanzaron los \$9,1 billones, se tiene que las P.A. disminuyeron en siete puntos porcentuales (Cuadro 3.4)¹¹. Entonces, la reducción de las P.A., a la vez que indicó eficacia en la ejecución del gasto, reflejó también, con respecto a vigencias anteriores, un incremento relativo de los recursos gastados.

Los \$109,7 billones de gastos obligados en 2011 correspondieron a una ejecución del 95,9% del presupuesto definitivo, lo cual significó un incremento sustancial frente a la ejecución del 88,7% en la vigencia anterior. De nuevo, la eficacia en la ejecución terminó reflejándose como un incremento relativo de los gastos de la vigencia respecto a períodos anteriores.

Por último, una situación diferente se observó en la evolución de los pagos de la vigencia expresados en relación con la apropiación definitiva. Así, mientras en 2010 se realizaron pagos por el 89,5% de los recursos apropiados, en la vigencia

Cuadro 3.4

Ejecución del gasto 2010 – 2011 Cifras en miles de millones de pesos				
Concepto	Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	79.695	78.814	77.601	71.561
Gastos de personal	12.527	12.417	12.395	12.366
Gastos generales	4.730	4.594	4.266	3.820
Transferencias	62.438	61.803	60.939	55.375
Intereses de Deuda	17.234	16.960	16.939	16.323
Internos	13.256	13.217	13.213	13.121
Externos	3.978	3.744	3.726	3.202
Inversión	17.528	17.015	15.198	11.085
Total Gastos	114.457	112.789	109.738	98.969

Fuente: CGR - CDEFP

- 10 La pérdida de apropiación (P.A.) se define en la ejecución presupuestal como la diferencia entre la apropiación definitiva y los recursos comprometidos. Esta situación es un reflejo de que las partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN) no constituyen ordenes de gasto sino autorizaciones máximas con una determinada finalidad y, por otra parte, que la ejecución o compromiso de los recursos se debe realizar en la vigencia fiscal respectiva, porque según el principio de anualidad después del 31 de diciembre no pueden asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducan sin excepción. Así quedó consignado en los artículos 14 y 89 del Decreto 111 de 1996.

11 En este cálculo se excluyen las amortizaciones de la deuda interna y externa.

Situación de las Finanzas del Estado

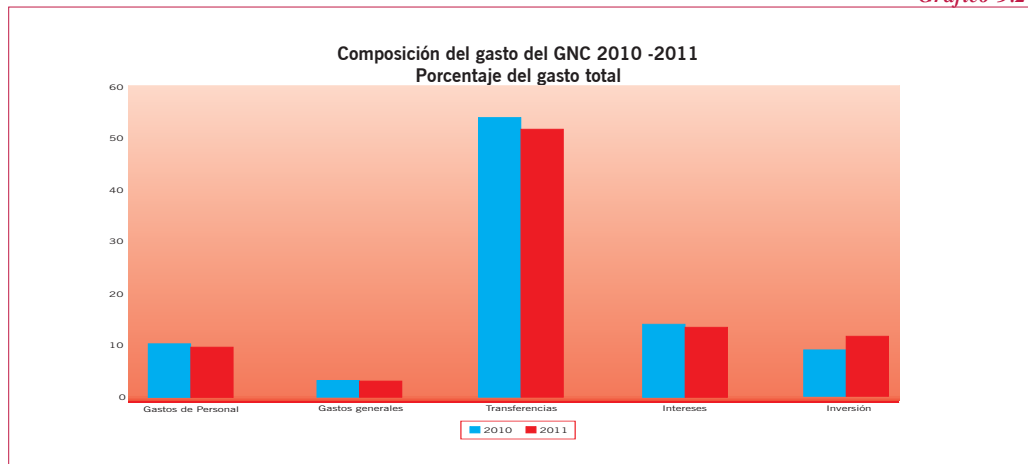
analizada la relación fue menor, al alcanzar el 88,7%. En 2011 los menores pagos se efectuaron con los recursos transferidos (\$7,1 billones) y en la inversión (\$6,4 billones), que condujo, como se muestra más adelante, a un aumento de la deuda flotante.

En conclusión, los dos primeros aspectos señalados mostraron un incremento relativo del gasto para la vigencia, mientras el último implicó que la presión por el pago de las erogaciones fue transferida a 2012.

Composición y evolución del gasto

Al finalizar 2011, los \$109,9 billones de gastos obligados por el GNC se destinaron en un 70,6% a funcionamiento, 13,8% a inversión y el porcentaje restante al servicio de la deuda pública (15,4%) (Gráfico 3.2). En el caso particular de los gastos de funcionamiento, que ascendieron a \$77,6 billones, se destinaron a transferencias (78,5%), a gastos de personal (16%) y a gastos generales (5,5%).

Gráfico 3.2



Fuente: CGR, SIF. Elaboración DEM.

En la composición del gasto, la inversión ganó participación, al pasar de representar el 10% del gasto total en 2010 al 13,8% en 2011. Igualmente, su contribución en términos del PIB aumentó en 0,7%, mientras que en contraposición para los demás gastos, en conjunto, la participación se redujo en 0,4%. Frente a la inversión de la vigencia anterior, la variación positiva se presentó por las mayores erogaciones destinadas a enfrentar la ola invernal (cerca de \$4 billones), no obstante es conveniente precisar que la ejecución en términos de pagos fue de \$2 billones.

La deuda flotante

El nivel de la deuda flotante se incrementó en \$2,9 billones, al pasar de \$773 mil millones en 2010 a \$3,7 billones en 2011 (Cuadro 3.5). El aumento de la deuda flotante, que equivalió al 0,48% en términos del PIB, fue jalonado por el comportamiento del gasto en inversión, que pasó de -\$698 mil millones en 2010 a \$2,8 billones en 2011. En la raíz de esta dinámica se encuentran los menores pagos realizados con los recursos destinados a enfrentar la ola invernal, pues de unas obligaciones de gasto cercanas a los \$4 billones, la ejecución, en términos de pagos, fue de \$2 billones.

Cuadro 3.5

Deuda flotante 2010 – 2011 Cifras en miles de millones de pesos		
Concepto	2010	2011
Funcionamiento	1.755	678
Gastos de personal	-4	15
Gastos generales	-110	-44
Transferencias	1.869	707
Servicio de la deuda	-284	185
Interna	-214	-32
Externa	-70	216
Inversión	-698	2.849
Total gastos	773	3.711

Fuente: CGR - CDEFP

El financiamiento del resultado fiscal

El financiamiento del déficit fiscal del GNC, por obligaciones de gasto, alcanzó en 2011 los \$16,344 mil millones. Las principales fuentes de financiamiento del déficit fueron el crédito interno neto, que llegó a un valor cercano a \$15 billones y el crédito externo neto, que en 2011 fue de \$3,3 billones. De otra parte, la participación de los ingresos por venta de activos fue ínfima (\$19 mil millones), no obstante se habían programado por este concepto recursos cercanos a los \$2,8 billones. Por último, tal como sucedió en 2010, no se contó con recursos de utilidades del Banco de la República (Cuadro 3.6).

Fuentes de financiamiento 2010 – 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010	2011	Variación	% PIB		Variación (%)
				2010	2011	
4. Financiamiento Déficit (+) o Utilización Superávit (-)	21.950	16.344	-5.606	4,0	2,7	-1,4
4.1. Crédito Externo Neto	3.152	3.284	132	0,6	0,5	0,0
4.1.1. Desembolsos	6.513	5.657	-856	1,2	0,9	-0,3
4.1.2. Amortizaciones	3.361	2.373	-988	0,6	0,4	-0,2
4.2. Crédito Interno Neto	16.555	15.039	-1.516	3,0	2,4	-0,6
4.2.1. Desembolsos	30.161	29.276	-885	5,5	4,8	-0,8
4.2.2. Amortizaciones	13.605	14.237	632	2,5	2,3	-0,2
4.3. Venta de activos fijos	533	19	-514	0,1	0,0	-0,1
4.4. Utilidades Banco de la República	0	0	0	0,0	0,0	0,0
4.7. Otros	1.709	-1.998	-3.707	0,3	-0,3	-0,6

Capítulo IV

Empresa Colombiana de Petróleos S.A. (Ecopetrol)

La combinación de factores internacionales, como la inestabilidad política en el norte de África y en oriente medio, y el accidente nuclear de Fukushima, se reflejaron durante 2011 en el encarecimiento de los precios del petróleo y sus derivados, con lo cual continuaron por una senda creciente iniciada a comienzos de 2009.

De tal manera, el crudo de referencia para Colombia (WTI) registró un aumento anual del 19%, al pasar de un promedio de US\$79,5 por barril (bl) en 2010 a US\$95/bl en 2011 (Gráfico 4.1). Para Ecopetrol, la combinación de las mayores cotizaciones de los hidrocarburos con el aumento de los volúmenes vendidos, fueron determinantes para incrementar en 46% los recursos presupuestales de petrolera, al pasar de \$43,2 billones en 2010 a \$62,9 billones en 2011.

Fuentes y usos

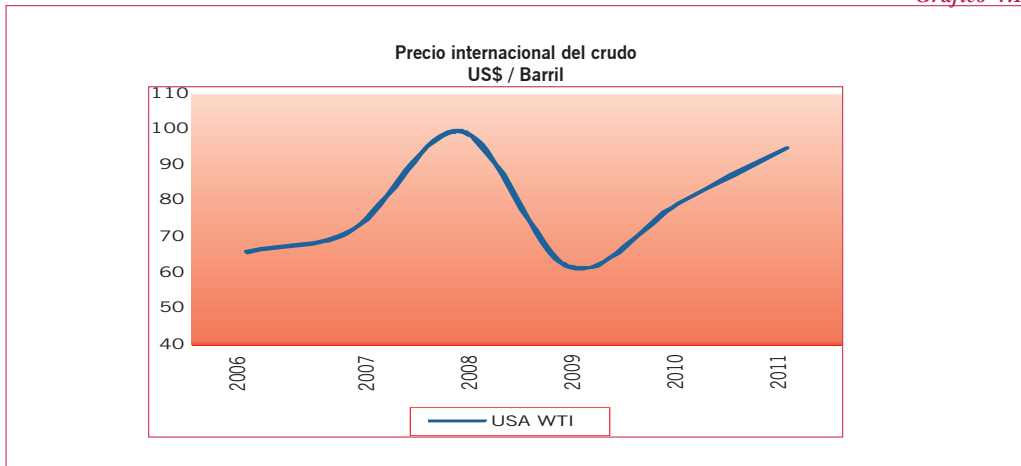
Fuentes

El efecto combinado de los mayores volúmenes vendidos de hidrocarburos y los elevados precios registrados por estos productos en el mercado internacional, permitieron que los ingresos corrientes de Ecopetrol aumentaran en 50%, al pasar de \$35,8 billones en 2010 a \$53,9 billones en 2011 (Cuadros 4.1, al 4.4). En este sentido, la producción de petróleo equivalente (crudo más gas), propiedad de la petrolera, aumentó de 616 mil barriles de petróleo equivalente promedio diario (kpde) en 2010 a 724 kpde en 2011 (17,5% de crecimiento).

Por su parte, los ingresos de capital totalizaron \$3,4 billones, con un crecimiento anual del 39%, debido a los \$2,2 billones obtenidos de la operación de capitalización (venta de acciones) realizada en el tercer trimestre de 2011 y \$1,2 billones por rendimientos financieros y dividendos.

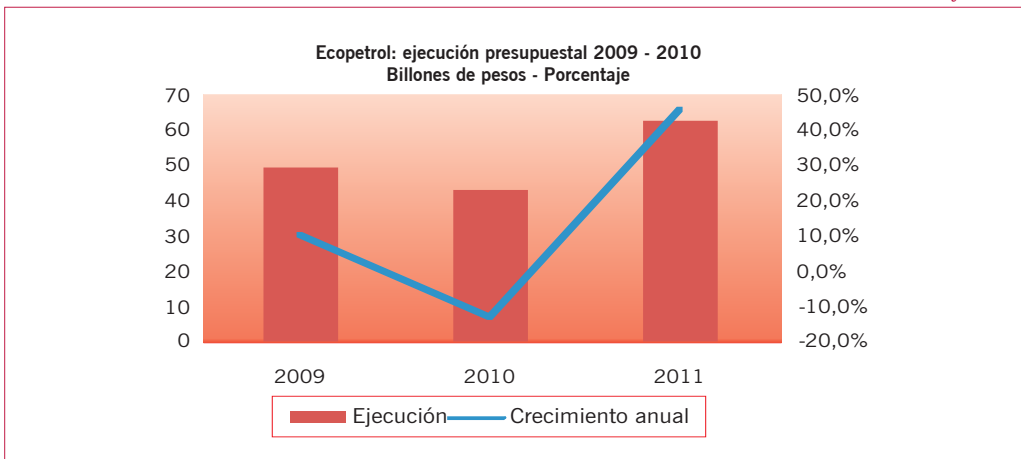
Así las cosas, y con la disponibilidad inicial por \$5,6 billones, las fuentes totales de recursos presupuestales de Ecopetrol en 2011 presentaron un crecimiento histórico del 45,7% anual, al totalizar \$62,9 billones (Gráfico 4.2).

Gráfico 4.1



Fuente: Ecopetrol

Gráfico 4.2



Fuente: Ecopetrol

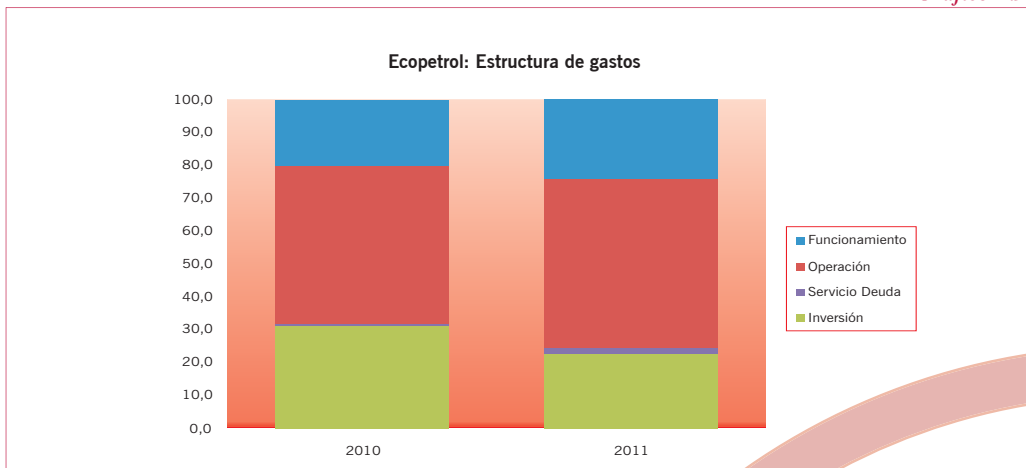
Usos

Al considerar los recursos comprometidos por Ecopetrol durante 2011, sin incluir la disponibilidad final, se reflejó el destino del 51,4% de los recursos para operación comercial (\$29 billones), es decir, para el pago de importaciones, operaciones de comercio, oleoductos y materiales, entre otros (Gráfico 4.3). Dentro de este rubro se destacó el pago por \$8,8 billones por concepto de regalías, el cual representó una variación anual del 42,3%.

Para los gastos de funcionamiento (que incluye servicios personales, generales y transferencias) la entidad destinó el 24% de los recursos (\$13,5 billones), que significó un crecimiento del 63,7% frente a 2010, debido, principalmente, a las transferencias que pasaron de \$6,7 billones en 2010 a \$11,7 billones en 2011. Lo que marcó el avance en este rubro fue la variación (104%) de las transferencias al gobierno nacional por concepto de impuesto de renta y dividendos, ya que el total de estas pasaron de \$4,7 billones en 2010 a \$9,5 billones en 2011.

Por su parte, los gastos de inversión, aunque sólo crecieron 0,5% en 2011 al totalizar \$12,9 billones, representaron una cuantía muy importante en el desarrollo de los planes de la entidad. Adicionalmente, Ecopetrol aumentó en 142,5% los recursos para el servicio de la deuda, al pagar \$985.271 millones en 2011 por este concepto.

Gráfico 4.3



Fuente: Ecopetrol S.A.

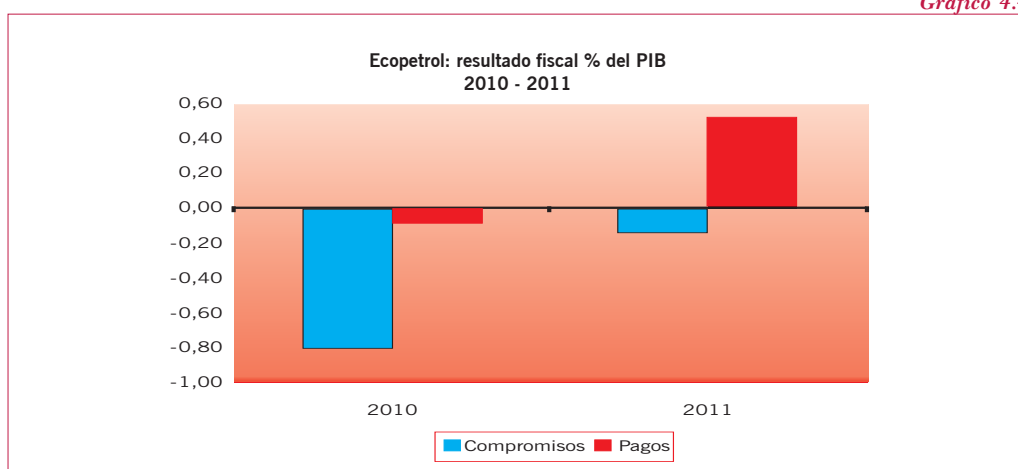
La empresa petrolera finalizó la vigencia, según los compromisos, con una disponibilidad final de \$6,4 billones. No obstante, la diferencia entre ejecución presupuestal por pagos de Ecopetrol (\$52,1 billones) y la ejecución por compromisos (\$56,4 billones) correspondió a las cuentas por pagar que se establecieron en 2011 (\$4,3 billones).

Por ello, la disponibilidad final por pagos registró un monto de \$10,7 billones para 2011, frente a la de compromisos de \$6,4 billones. La diferencia \$4,3 billones correspondió a las cuentas por pagar que se establecieron en la vigencia (Cuadros 4.3 y 4.4).

Balance fiscal

Los resultados positivos de Ecopetrol en 2011 se reflejaron en el balance fiscal calculado a partir de una reclasificación de la información de ejecución presupuestal referida en la sección anterior, con el objetivo de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento financiero y los que no lo son. En ese sentido, Ecopetrol presentó para 2011 un mejor balance fiscal que el año anterior para cualquiera de los dos momentos de ejecución presupuestal, de tal forma que bajo la modalidad pagos registró un superávit de \$3,2 billones (0,5% del PIB) y por compromisos un déficit de \$840 mil millones (-0,14% del PIB) (Gráfico 4.4).

Gráfico 4.4



Fuente: Ecopetrol. Elaboración CGR - DEM.

Para el balance fiscal se tuvo un total de ingresos por \$55,1 billones (crecimiento anual del 50%), que para los cálculos se contrastaron por compromisos con una ejecución de gastos por \$55,9 billones y en el escenario de pagos con erogaciones por \$51,9 billones.

El reflejo de estos resultados se observaron en los rubros de financiamiento neto, que para el caso de ejecución de pagos, el déficit por \$840 mil millones se cubrió con recursos por \$1,4 billones de variación de caja y cuentas de ahorro, los cuales fueron contrarrestados con amortización de deuda por \$509.388 millones (Cuadros 4.1 y 4.2).

Cuadro 4.1

Ecopetrol: Balance fiscal (compromisos)
Cifras en millones de pesos

Concepto	2010	2011	11/10
Ingresos Totales	37.021.242	55.100.314	48,8
Ingresos corrientes	35.882.392	53.927.507	50,3
Ingresos de capital	1.138.850	1.172.807	3,0
Gastos Totales	41.395.126	55.940.472	35,1
Gastos de funcionamiento	8.240.834	13.491.389	63,7
Gastos de operación	19.869.739	29.026.501	46,1
Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	405.347	475.883	17,4
Gastos de inversión	12.879.207	12.946.699	0,5
Déficit o Superávit	-4.373.884	-840.158	-80,8
% PIB	-0,80	-0,14	
Financiamiento	4.373.884	840.158	-80,8
Financiamiento externo neto	0	0	
Desembolsos	0	0	
Amortizaciones	0	0	
Financiamiento interno neto	1.294.324	-509.388	-139,4
Desembolsos	1.295.197	0	-100,0
Amortizaciones	873	509.388	58266,3
Variación caja y cuentas	3.079.560	1.349.546	-56,2

Fuente: Ecopetrol S.A., cálculo DEM - CGR.

Cuadro 4.2

Ecopetrol: Balance fiscal (pagos)
Cifras en millones de pesos

Concepto	2010	2011	11/10
Ingresos Totales	37.021.242	55.100.314	48,8
Ingresos corrientes	35.882.392	53.927.507	50,3
Ingresos de capital	1.138.850	1.172.807	3,0
Gastos Totales	37.439.480	51.929.524	38,7
Gastos de funcionamiento	8.141.419	13.228.120	62,5
Gastos de operación	17.575.130	26.255.161	49,4
Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	292.744	404.618	38,2
Gastos de inversión	11.430.188	12.041.625	5,3
Déficit o Superávit	-418.238	3.170.790	
% PIB	-0,08	0,51	
Financiamiento	418.238	-3.170.790	-858,1
Financiamiento externo neto	0	0	
Desembolsos	0	0	
Amortizaciones	0	0	
Financiamiento interno neto	1.294.369	-233.058	-118,0
Desembolsos	1.295.197	0	-100,0
Amortizaciones	827	233.058	28071,0
Variación caja y cuentas	-876.131	-2.937.732	235,3

Fuente: Ecopetrol S.A., cálculo DEM - CGR.

Cuadro 4.3

Ecopetrol: presupuesto fuentes y usos (compromisos)
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Fuente		
Disponibilidad inicial	4.840.330	5.600.000
Ingresos corrientes	35.882.392	53.927.507
Ingresos de explotación	35.196.312	52.431.466
Otros ingresos corrientes	686.080	1.496.041
Ingresos de Capital	2.434.047	3.372.807
Recuperación de cartera		
Aportes de capital		
Otros Ingresos (Valorización)		
Rendimientos financieros (Intereses FAEP) y otros	1.138.850	3.372.807
Credito Externo		
Credito interno	1.295.197	
Total fuentes	43.156.769	62.900.314
Usos		
Gastos de funcionamiento	8.240.834	13.491.389
Gastos de operación	19.869.739	29.026.501
Amortización deuda	873	509.388
Interna	873	509.388
Externa		
Intereses	405.347	475.883
Internos	184.146	266.607
Externos	221.201	209.276
Inversión	12.879.207	12.946.699
Disponibilidad Final	1.760.770	6.450.454
Total Usos	41.395.999	56.449.860
Total Usos + Disponibilidad final	43.156.769	62.900.314

Cuadro 4.4

Ecopetrol: presupuesto fuentes y usos (pagos)
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Fuente		
Disponibilidad inicial	4.840.330	5.600.000
Ingresos corrientes	35.882.392	53.927.507
Ingresos de explotación	35.196.312	52.431.466
Otros ingresos corrientes	686.080	1.496.041
Ingresos de Capital	2.434.047	3.372.807
Recuperación de cartera		
Aportes de capital		
Otros Ingresos (Valorización)		
Rendimientos financieros (Intereses FAEP) y otros	1.138.850	3.372.807
Credito Externo		
Credito interno	1.295.197	
Total fuentes	43.156.769	62.900.314
Usos		
Gastos de funcionamiento	8.141.419	13.228.120
Gastos de operación	17.575.130	26.255.161
Amortización deuda	827	233.058
Interna	827	233.058
Externa	0	
Intereses	292.744	404.618
Internos	184.088	195.343
Externos	108.656	209.276
Inversión	11.430.188	12.041.625
Disponibilidad Final	5.716.461,7	10.737.732
Total Usos	37.440.307	52.162.582
Total Usos + Disponibilidad final	43.156.769	62.900.314

Capítulo V

Fondo Nacional de Regalías 2011

Para 2011 los recursos girados al Fondo Nacional de Regalías (FNR) totalizaron \$1,3 billones, lo cual significó un aumento del 73%, respecto de 2010. De acuerdo con las fuentes, estos provinieron en 89% de la producción de hidrocarburos, el 10,2% de carbón y el 0,5% del resto de productos de minería (principalmente níquel y metales preciosos).

Cuadro 5.1

Fondo Nacional de Regalías - Valores girados Cifras en millones de pesos		
	2010	2011
Carbón	134.158	130.642
Níquel	3.544	3.478
Metales Preciosos	1.791	2.355
Esmeraldas	40	30
Hierro	16	98
Caliza y otros	14	12
Manganeso-Yeso-Sal	174	198
Sub Total	139.738	136.814
Hidrocarburos	0	0
DNP-FNR escalonamiento	6.878	120.574
DTN - FNR	590.379	1.014.436
Sub Total	597.257	1.135.010
Total	736.995	1.271.824

Fuente: ANH e Ingeominas. Cálculos DEM.

En este sentido, el recurso con mayor peso correspondió al petróleo, debido a una combinación de mayores cotizaciones en los mercados internacionales y también de volúmenes, lo cual se tradujo en mayores regalías (Cuadro 5.1).

Capítulo VI

Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)

El movimiento neto estimado de los recursos ahorrados y desahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) durante 2011 fue negativo en \$136,3 mil millones (Cuadro 6.1), lo cual significó un aumento de su saldo en esa magnitud y, por tanto, significó a un ahorro neto para las entidades correspondientes¹².

Cuadro 6.1

Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) Giros estimados 2011 - Cifras en millones de pesos

	Dptos, M/pios y FNR	Min.Hac. y Cred. Público	Total Financ. Neto
Ahorro	335.784		
Desahorro	199.533		
Giros al GCN		0	
Financiamiento Neto	-136.251	0	-136.251

Fuente: Banco de la República. Cálculos DEM -CGR.

El resultado neto se obtuvo de un ahorro por \$335,8 mil millones y un desahorro de \$199,5 mil millones (por ello de su signo negativo).

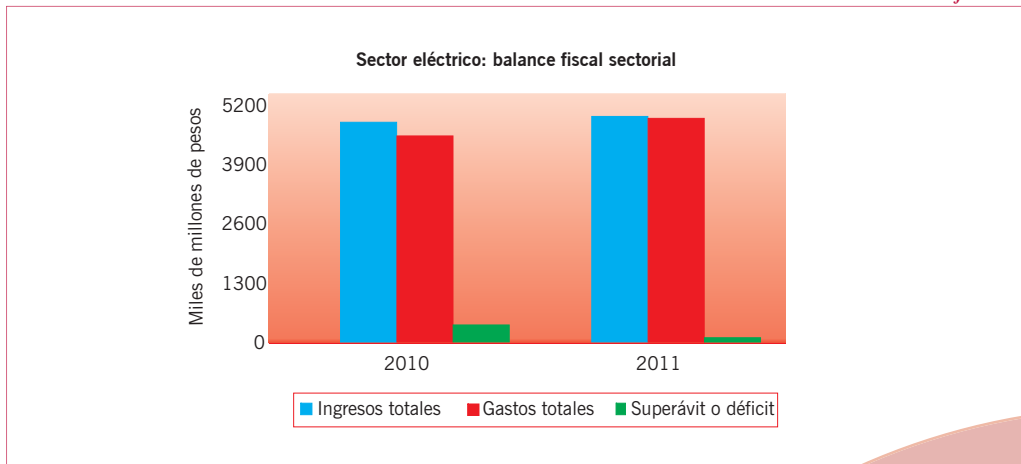
- 12 Este flujo se calculó sobre las liquidaciones que reportó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y considerando un rezago de dos meses en el giro de los recursos.

Capítulo VII

Sector Eléctrico

El resultado fiscal del sector eléctrico en 2011, medido por pagos, aportó al balance público un superávit de \$33,7 mil millones, es decir, un 0,005% en términos del PIB, que comparado con el obtenido en la vigencia anterior, señaló una disminución del 0,058% del PIB (cerca de seis puntos básicos, equivalentes a \$311,2 mil millones) (Gráfico 7.1 y Cuadro 7.1).

Gráfico 7.1

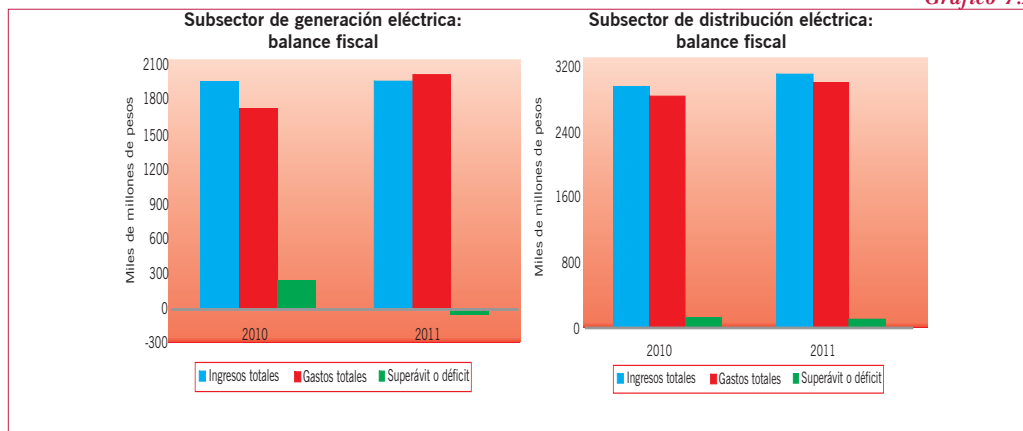


Fuente: CGR-CHIP, empresas del sector.

Por subsectores, las generadoras registraron en 2011 un balance negativo de \$56,2 mil millones (0,009% del PIB), en razón de una disminución de sus ingresos operacionales, tanto por la venta de bienes como de servicios de energía. En contraste, las comercializadoras y distribuidoras (electrificadoras regionales) presentaron un resultado fiscal positivo de \$89,9 mil millones (0,015% del PIB), que se soportó en la dinámica observada por las ventas de energía de estas empresas al usuario final. No obstante, frente a 2010, la posición fiscal de ambos subsectores reveló una reducción, más evidente en el subsector de generación eléctrica (Gráfico 7.2 y Cuadro 7.2)¹³.

- 13 El cálculo de resultado fiscal sectorial, hecho en el momento presupuestal del compromiso, arrojó un déficit en 2011 de \$756,2 mil millones (0,123% del PIB), que en comparación al mismo resultado de 2010, significó un mayor déficit por valor de \$307,7 mil millones, es decir, cuatro puntos básicos adicionales en relación con el PIB. En esta circunstancia ambos subsectores de generación y distribución fueron deficitarios; el primero en 0,049% del PIB y el segundo en 0,074% del PIB.

Gráfico 7.2



Fuente: CGR-CHIP, elaboración DEM.

Ámbito institucional y comportamiento de las variables reales del sector

A finales de 2010 se concretó la venta de la electrificadora de Boyacá (EBSA) al consorcio BSF Holdings Colombia ISA por un valor de \$807 mil millones. Con esta operación ya son cuatro las electrificadoras regionales vendidas por el gobierno nacional, si a ésta se agregan los negocios surtidos a finales de febrero de 2009, en relación con las Electrificadora de Santander y Centrales Eléctricas de Norte de Santander, ambas adquiridas por Empresas Públicas de Medellín (EPM) y la venta de la Empresa de Energía de Cundinamarca (EEC) a la Empresa de Energía de Bogotá. De este primer grupo de electrificadoras queda aún pendiente la venta de la Electrificadora del Meta (EMSA).

Sin perjuicio de la venta de las electrificadoras citadas anteriormente, estas se han mantenido en la muestra tomada por la Contraloría General de la República (CGR), en la medida en que dicha enajenación no implicó privatización, sino un cambio en el nivel de gobierno al cual se adscriben, de modo que continúan siendo parte del seguimiento financiero que la CGR efectúa a las finanzas del Estado en el sector eléctrico.

Mención aparte se hace de los casos de dos empresas, que como ISA e Isagén, por su tamaño y representatividad en el subsector de generación y transmisión y la naturaleza pública en su composición accionaria, no pueden dejarse de lado en la conformación de la muestra de referencia, no obstante el criterio del Consejo de Política Fiscal (CONFIS), en cuanto a que estas empresas de economía mixta no se rigen por el régimen presupuestal de las empresas industriales y comerciales del Estado, en un hecho que les permite una mayor autonomía en el manejo financiero

y excluirlas de la muestra gubernamental del sector. En atención a esta circunstancia, la medición de la situación fiscal del sector eléctrico, por parte de la CGR, contempla las dos opciones: con y sin exclusión de ISA e Isagén.

Con esta salvedad, la CGR, para el presente informe, ajustó la muestra agregando una generadora como Gestión Energética S.A. (GENSA) y una distribuidora como la Empresa Distribuidora del Pacífico (DISPAC), a cambio de la Empresa de Energía del Amazonas (EEASA) que no reportó información en 2011.

Con una muestra de 18 empresas conformada por la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca), la Generadora Eléctrica del Caribe (Gecelca), Interconexión Eléctrica S.A. (ISA), Isagén, la Empresa Multipropósito Urrá, Gestión Energética S.A. (GENSA), la Central Hidroeléctrica de Caldas (CHEC), las Centrales Eléctricas de Nariño (Cedenar), la Electrificadora de Santander (ESSA), la Electrificadora del Caquetá, la Electrificadora del Huila, la Empresa de Energía de Boyacá (EBSA), la Empresa de Energía del Quindío (EDQ), la Electrificadora del Tolima (en liquidación), la Electrificadora del Meta (EMSA), las Centrales Eléctricas de Norte de Santander (CENS), las Centrales Eléctricas del Cauca (Cedelca) y la Empresa Distribuidora del Pacífico (DISPAC), de las cuales seis corresponden a generadoras y doce a distribuidoras (electrificadoras), con información de ejecución presupuestal¹⁴, se elaboró el análisis de fuentes y usos presupuestales del sector eléctrico y el cálculo de su resultado fiscal para la vigencia 2011.

En correspondencia con la inclusión o no de ISA e Isagén en la muestra sectorial de medición del balance fiscal, el resultado, tanto por compromisos de gasto como por pagos sin estas dos empresas, fue el citado al comienzo del capítulo. Con su inclusión (ISA e Isagén) se obtuvo en 2011 un déficit por compromisos de \$1,24 billones (0,2% del PIB), que fue inferior en \$145,1 mil millones al déficit observado en 2010, que alcanzó \$1,38 billones (0,25% de PIB). Los dos subsectores de generación y distribución fueron igualmente deficitarios, con sendos resultados negativos del orden de 0,126% y 0,075% del PIB, respectivamente (Cuadro 7.2).

Por pagos e incluidas las dos empresas generadoras referidas, en 2011 el déficit sectorial llegó a \$445,1 mil millones (0,072% del PIB), resultante de un déficit de \$530,8 mil millones en el subsector de generación y transmisión (0,086% del PIB), en combinación con un superávit de \$85,7 mil millones en el subsector de electrificadoras (0,014% del PIB). En comparación con el resultado del sector en 2010, el déficit por pagos se redujo en \$93,8 mil millones, es decir, 2,7 puntos básicos del PIB (Cuadro 7.2.A)

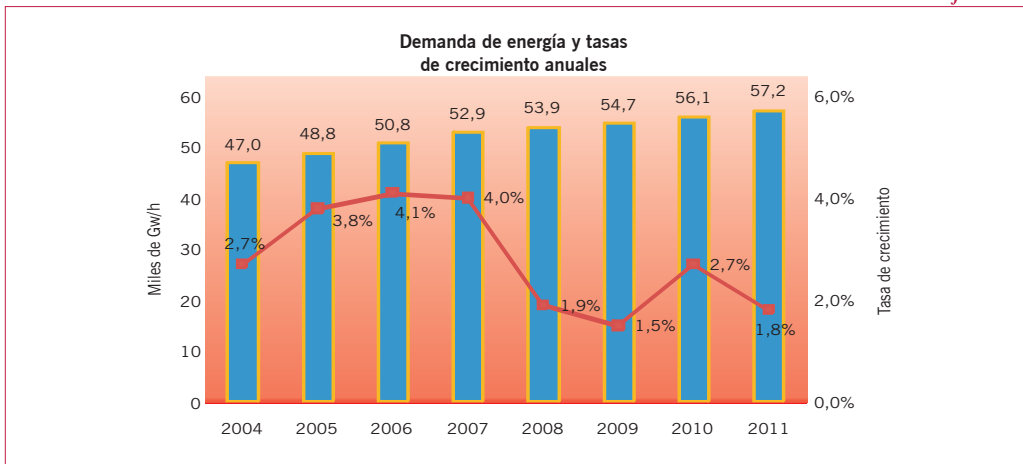
•• 14 Con recaudos en ingresos y ejecución de gastos por compromisos y pagos.

Situación de las Finanzas del Estado

Lo más destacable del comportamiento en 2011 de las variables reales que inciden sobre el sector, tuvo que ver, en primera instancia, con el factor climático. De hecho, el fenómeno de “La Niña”, en buena parte del año anterior determinó niveles de caudales muy superiores a los registros históricos y, por ende, una capacidad de almacenamiento útil de los embalses cercana al 90%, es decir con una reserva de generación potencial de 2.010,8 Gigawatios/hora (Gwh)¹⁵. Como refuerzo, en enero de ese año inició operaciones la central de Porce III, con una capacidad útil de generación de 108,1 Gwh.

La oferta de energía presentó un crecimiento del 3%, al pasar de 55.888 Gwh en 2010 a una generación de 58.621Gwh en 2011. Esta energía provino en un 78% de fuentes hídricas, el 16% de fuentes térmicas y el 6% restante de plantas menores.

Gráfico 7.3



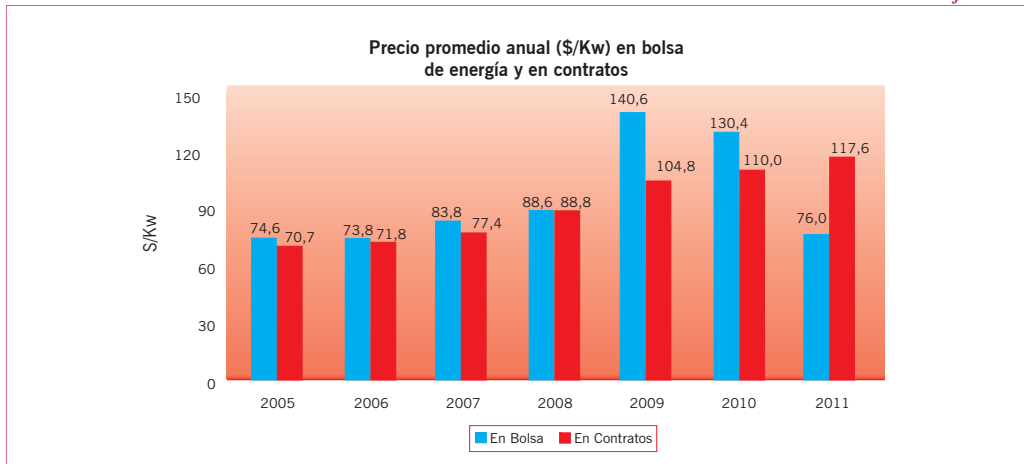
Fuente: Compañía de Expertos en Mercado S.A. E.S.P. - Filial del grupo ISA . www.xm.com.co

Entre tanto, la demanda eléctrica al cierre del año llegó a 57.150 GWh, con un crecimiento de 1,8% respecto a 2010, en un porcentaje inferior al registrado un año antes. Este menor crecimiento relativo tuvo origen, a su vez, en dos hechos observados, como fueron: el menor crecimiento comparado de la demanda del mercado no regulado (3,0% en 2011 contra 3,8% en 2010), a causa de la salida de operación de la mina de níquel de Cerromatoso entre febrero y julio de 2011, por razones de mantenimiento programado; y el también menor crecimiento relativo de la demanda del mercado regulado (1,1% en 2011 frente a 2,3% en 2010), explicado por el menor consumo de energía residencial a causa de las bajas temperaturas, que imperaron en el país como secuela del fenómeno climático (Gráfico 7.3).

•• 15 Un Gigawatio (GW) = 1.000 millones de watos.

Otra secuela del fenómeno climático de “La Niña”, con la consiguiente sobreabundancia del recurso hídrico, se reflejó en el precio promedio en bolsa de energía, el cual experimentó una tendencia a la baja. Al finalizar 2011 este precio se situó en \$76 por Kilowatio/hora, con una reducción del 41,7% respecto al valor de esta variable un año atrás. Cosa diferente ocurrió respecto del precio promedio al que se transó la energía por contratos, el cual se incrementó en 6,9% respecto de 2010, al pasar de \$110 Kw/h a \$117,6 Kw/h en 2011 (Gráfico 7.4).

Gráfico 7.4



Fuente: Compañía de Expertos de Mercados S.A.E.S.P. - Filial del Grupo ISA. www.xm.com.co

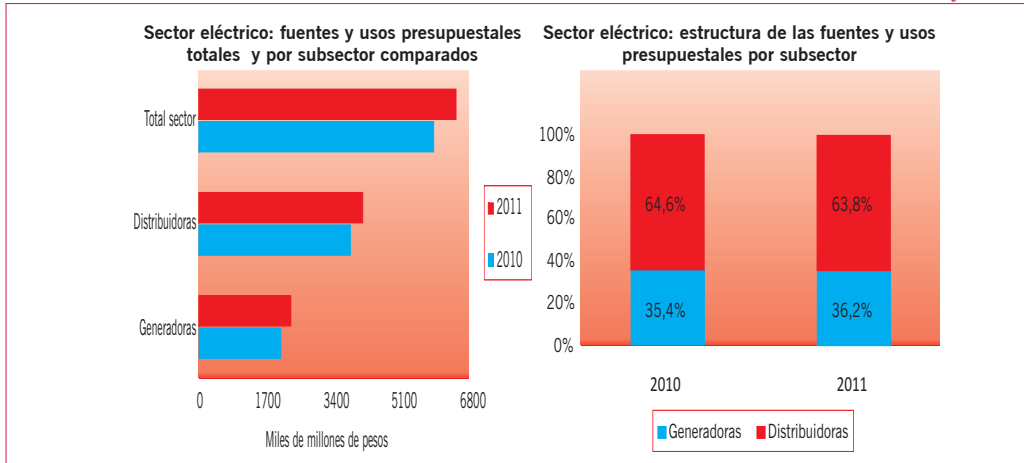
Fuentes y usos presupuestales en 2011

Al cierre de la vigencia fiscal de 2011, las fuentes (recaudos) y usos presupuestales (pagos) del sector eléctrico¹⁶ sumaron \$6.406,5 mil millones, frente a los cuales, las empresas electrificadoras determinaron el 63,8% y las generadoras el 36,2% restante. Con respecto de 2010, el presupuesto del sector eléctrico se incrementó en 8,6%, lo que en términos absolutos equivalió a un mayor valor de \$508,1 mil millones (Gráfico 7.5 y Cuadro anexo 7.3).

La mayor contribución para el crecimiento de las fuentes presupuestales del sector provino de los desembolsos de crédito interno y de los aportes de otras entidades del nivel nacional y territorial, que tuvieron lugar en el subsector de generación. El crecimiento en estos dos rubros dio lugar al 68% de la variación total en las fuentes presupuestales (Cuadro anexo 7.3).

- 16 Sin incluir ISA e Isagén. Si se incluyen estas dos empresas, las fuentes y usos presupuestales del sector eléctrico ascienden a \$11.337,2 mil millones, con una variación respecto de 2010 del 2,8%, equivalente a \$311,7 mil millones.

Gráfico 7.5



Fuente: CGR, elaboración DEM.

De manera contraria, los ingresos operacionales del sector decrecieron, en particular la venta de bienes y servicios de las generadoras, que contrarrestaron, en parte, la tasa de crecimiento observada en las fuentes presupuestales del sector (Cuadro anexo 7.3).

En cuanto a los usos presupuestales, la mayor contribución para su crecimiento se originó en los gastos de operación comercial (comercialización de energía), al explicar en 37,6% la variación total de tales usos. Igualmente, fueron notorias las contribuciones de los gastos generales (30,7%), en especial los relacionados con la adquisición de servicios, de los gastos de inversión en infraestructura y de las amortizaciones por concepto de la deuda externa, en la obtención del crecimiento total en dichos usos (Cuadro anexo 7.3).

Por representatividad, los rubros más importantes de las fuentes presupuestales totales del sector eléctrico en 2011 fueron los ingresos operacionales (69,9% del total), seguidos por los ingresos de capital (7,2% del total) y los aportes y contribuciones (6,5% del total) de fuentes presupuestales.

En el caso de los usos presupuestales del sector eléctrico, sobresalieron los gastos de operación (comercialización y producción de energía) con un peso del 53,3% del total, seguidos por los pagos de funcionamiento con el 17,3% del total, los gastos de inversión con una representatividad sobre los usos del 6,4% y el servicio de la deuda total con 5,4% sobre los usos presupuestales totales del sector.

Balance fiscal del sector eléctrico en 2011

El resultado sectorial, sin incluir a ISA e Isagén en el subsector generador arrojó para 2011 un superávit sectorial, vía pagos, de \$33,7 mil millones (0,005% del PIB)¹⁷. Este dato surgió de la diferencia entre unos ingresos totales por \$5.025,7 mil millones, contra unos gastos totales por \$4.993,2 mil millones. Por tipos de empresas, dicho resultado se basó en la agregación de un déficit de \$56,2 mil millones del subsector de las generadoras y un superávit de \$89,9 mil millones, proveniente del grupo de empresas electrificadoras (Cuadro anexo 7.1).

En comparación con 2010, el superávit resultante fue menor en \$311,2 mil millones (5,8 puntos básicos del PIB), de los cuales 5,2 puntos básicos le correspondieron a las generadoras y los otros 0,6 puntos básicos a las electrificadoras.

Este resultado fiscal positivo, pero inferior al alcanzado en 2010, fue fruto del mayor crecimiento relativo entre 2010 y 2011 de los gastos (10,2%), frente al observado en los ingresos (3,1%). La menor dinámica de los ingresos sectoriales se fundamentó en la caída de los ingresos operacionales por venta de bienes en ambos subsectores, no obstante que los aportes de los distintos niveles gubernamentales a estas empresas evitaron la ocurrencia de una tasa de crecimiento negativa en los ingresos totales.

En contraste, el crecimiento en los gastos operacionales, por concepto de producción y comercialización de energía, fueron los que mayor significación tuvieron en la determinación del crecimiento observado en el total de gastos, seguidos por los gastos de adquisición de servicios en el rubro de gastos generales (Cuadro anexo 7.1).

Medido por compromisos de gasto, el balance fiscal del sector eléctrico en 2011, sin ISA e Isagén, correspondió a un déficit de \$756,2 mil millones (0,123% del PIB), con un crecimiento de \$307,7 mil millones, frente al déficit calculado en 2010 con la misma metodología. Este resultado desagregado a nivel de subsectores mostró un déficit de \$301,5 mil millones en el grupo de empresas generadoras, en conjunto con otro déficit de \$454,6 mil millones en las electrificadoras. Estos resultados se fundamentaron en los mismos aspectos que se resaltaron en el análisis del resultado fiscal calculado a través de pagos (Cuadro anexo 7.4)¹⁸.

- 17 Al tener en cuenta a ISA e Isagén en el resultado fiscal del sector, a través de pagos, se obtuvo un balance negativo de \$445,1 mil millones (0,072 del PIB), que fue menor al déficit obtenido en 2010 de \$538,9 mil millones.
- 18 Con la inclusión de ISA e Isagén en la medición del resultado fiscal del sector eléctrico por compromisos de gasto, se llega a un déficit de \$1.235,0 mil millones (0,2% del PIB), inferior en \$145,1 mil millones, al déficit registrado en la vigencia de 2010.

Situación de las Finanzas del Estado

En la determinación del resultado fiscal del sector eléctrico en 2011, la estructura de los ingresos mostró la preponderancia de los ingresos operacionales por venta de servicios, que participaron con el 89,1% del total; seguido, en orden de importancia, de los aportes de los distintos niveles de gobierno (8,3% del total de ingresos), la recuperación de cartera (1,1% del total) y los rendimientos por operaciones financieras (0,5% del total).

En la parte de pagos del sector eléctrico, los más relevantes fueron los correspondientes a comercialización y producción, los cuales coparon el 68,3% del total. Le siguieron, en orden de importancia, los pagos de funcionamiento (22,2% del total), de inversión (8,2%) y los gastos por intereses del servicio de la deuda, que representaron el 1,3% dentro del monto global de pagos en 2011.

Del superávit por pagos alcanzado por el sector eléctrico durante la vigencia 2011, en cuantía de \$33,7 mil millones, se utilizó un monto de \$9,3 mil millones para amortizaciones del crédito externo. Como quiera que de forma complementaria se percibió financiación por cuenta del crédito interno neto, otros recursos del balance, venta de activos y utilidades de entidades financieras, que en conjunto representaron un monto de \$102,9 mil millones, dichos recursos adicionales, junto a la parte no utilizada del superávit por \$24,4 mil millones, finalmente generaron una acumulación de recursos de tesorería por \$127,3 mil millones (Cuadro anexo 7.1).

En síntesis, el balance fiscal del sector eléctrico en 2011, vía pagos, determinó un aporte positivo al resultado fiscal del sector público no financiero (SPNF) en esta vigencia, aunque inferior al aporte hecho por el sector en la vigencia anterior. Este resultado, aunado a otras fuentes de recursos de financiamiento, se tradujo, en últimas, en la amortización de parte de la deuda externa de estas empresas y en el fortalecimiento de la posición de tesorería del sector.

Cuadro 7.1

Sector eléctrico: balance fiscal

Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Sub total generadoras y transmisoras		Sub total distribuidoras y comercializadoras		Total sector eléctrico		
		Recaudo Neto		Recaudo Neto		Recaudo Neto		
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Crecimiento 11/10 (%)
1	Ingresos totales	1.961,6	1.955,5	2.911,8	3.070,2	4.873,4	5.025,7	3,1
1.1	Ingresos corrientes	1.931,7	1.943,0	2.842,5	2.996,4	4.774,2	4.939,4	3,5
1.1.02	No tributarios	1.931,7	1.943,0	2.842,5	2.996,4	4.774,2	4.939,4	3,5
1.1.02.04	Operacionales	1.848,3	1.795,3	2.636,2	2.682,9	4.484,5	4.478,2	-0,1
1.1.02.04.01	Venta de bienes	33,2	15,9	5,2	2,5	38,4	18,3	-52,3
1.1.02.04.03	Venta de servicios	1.815,2	1.779,4	2.616,1	2.653,4	4.431,3	4.432,8	0,0
1.1.02.04.05	Operaciones comerciales	0,0	0,0	0,7	1,5	0,7	1,5	104,4
1.1.02.04.07	Arrendamientos	0,0	0,0	14,1	25,6	14,1	25,6	81,7
1.1.02.04.11	Licitaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-60,6
1.1.02.05	Aportes	79,6	111,4	202,0	304,7	281,6	416,2	47,8
1.1.02.06	Comisiones por recaudo a otras entidades	0,0	0,0	2,1	4,4	2,1	4,4	106,1
1.1.02.98	Otros ingresos no tributarios	3,8	36,3	2,2	4,4	6,0	40,7	579,9
1.2	Recursos de capital	29,8	12,6	69,3	73,8	99,2	86,4	-12,9
1.2.02	Otros recursos de capital	29,8	12,6	69,3	73,8	99,2	86,4	-12,9
1.2.02.01	Recursos del Balance	24,2	2,4	49,3	56,4	73,5	58,8	-20,1
1.2.02.01.01	Recuperación de Cartera	24,2	2,4	47,7	55,2	71,9	57,6	-19,9
1.2.02.01.05	Reintegros	0,0	0,0	1,6	1,2	1,6	1,2	-28,7
1.2.02.03	Rendimientos por operaciones financieras	5,6	10,2	19,6	17,2	25,2	27,3	8,3
1.2.02.04	Diferencial cambiario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0
1.2.02.07.05	Utilidades de empresas industriales y comerciales	0,0	0,0	0,4	0,2	0,4	0,2	-38,1
Codigo concepto	Nombre concepto	Pagos Netos		Pagos Netos		Pagos Netos		
		Pagos Netos		Pagos Netos		Pagos Netos		
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Crecimiento 11/10 (%)
2	Gastos totales	1.727,4	2.011,7	2.802,2	2.981,5	4.529,7	4.993,2	10,2
2.1	Gastos de funcionamiento	108,9	127,8	807,8	978,3	916,8	1.106,1	20,6
2.1.01	Gastos de personal	36,7	36,5	218,7	255,4	255,4	291,8	14,3
2.1.01.01	Servicios personales asociados a la nómina	23,1	23,4	128,7	162,1	151,8	185,5	22,2
2.1.01.02	Servicios personales indirectos	5,4	5,4	49,4	48,5	54,8	54,0	-1,5
2.1.01.03	Contribuciones inherentes a la nómina	8,1	7,6	40,6	44,7	48,7	52,4	7,4
2.1.01.03.01	Al sector público	4,0	4,2	30,0	31,6	33,9	35,8	5,5
2.1.01.03.03	Al sector privado	4,2	3,5	10,6	13,1	14,8	16,5	11,8
2.1.02	Gastos generales	33,0	52,0	294,0	430,8	327,0	482,9	47,7
2.1.02.01	Adquisición de bienes	3,9	3,5	35,3	28,6	39,2	32,1	-18,2
2.1.02.02	Adquisición de servicios	17,0	15,9	140,0	248,7	156,9	264,6	68,6

Continuación cuadro 7.1

Sector eléctrico: balance fiscal

Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Pagos Netos		Pagos Netos		Pagos Netos		Crecimiento 11/10 (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	
2.1.02.03	Impuestos y multas	8,1	6,7	111,3	143,9	119,4	150,6	26,2
2.1.02.93	Pagos vigencias anteriores	0,0	0,0	7,4	11,4	7,4	11,4	54,6
2.1.03	Transferencias corrientes	39,3	39,3	292,3	291,7	331,7	331,0	-0,2
2.1.03.01	Al sector público	17,5	17,6	81,8	73,9	99,3	91,5	-7,9
2.1.03.02	Transferencias corrientes de previsión social	11,6	12,1	87,2	88,5	98,8	100,6	1,8
2.1.03.98	Otras transferencias	10,2	9,6	123,3	129,4	133,5	139,0	4,1
2.1.05	Gastos no operacionales	0,0	0,0	2,8	0,3	2,8	0,3	-87,7
2.2	Gastos de operación	1.543,5	1.799,7	1.678,1	1.613,1	3.221,7	3.412,8	5,9
2.2.01	Gastos de comercialización	907,0	1.160,3	1.500,1	1.401,1	2.407,2	2.561,4	6,4
2.2.02	Gastos de producción	636,5	639,4	178,0	212,0	814,5	851,4	4,5
2.3	Gastos de inversión	36,6	44,3	279,9	363,8	316,5	408,1	28,9
2.3.01	Infraestructura	16,0	19,5	253,8	310,3	269,8	329,8	22,2
2.3.02	Dotación	15,5	19,3	14,8	49,3	30,3	68,6	126,2
2.3.04	Investigación y estudios	5,0	5,4	7,5	2,6	12,5	8,1	-35,5
2.3.06	Subsidios y operaciones financieras	0,0	0,0	3,8	1,6	3,8	1,6	-58,7
2.4	Servicio de la deuda	38,4	39,9	36,4	26,3	74,8	66,2	-11,4
2.4.01.02	Intereses deuda externa	6,5	5,9	1,7	0,7	8,3	6,7	-19,5
2.4.02.02	Intereses deuda interna	31,8	34,0	34,6	25,6	66,5	59,6	-10,4
3	Prestamo neto (créditos entidades no financieras municipales y/o distritales)	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2	1,2	-0,3
4	Deficit (-) / Superavit (+) (1-2+3)	234,1	-56,2	110,8	89,9	344,9	33,7	-90,2
5.	Financiamiento déficit (+) / Utilización superávit (-)	-234,1	56,2	-110,8	-89,9	-344,9	-33,7	-90,2
5.1	Crédito interno neto	-27,7	197,7	-44,1	-194,1	-71,8	3,6	-105,0
5.1.1	Desembolsos	1,3	228,8	65,6	48,3	66,9	277,2	314,5
5.1.2	Amortizaciones	29,0	31,2	109,7	242,4	138,7	273,6	97,3
5.2	Credito externo neto	-14,0	-7,8	46,2	-1,5	32,2	-9,3	-128,9
5.2.1	Desembolsos	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	-100,0
5.2.2	Amortizaciones	14,0	7,8	3,8	1,5	17,8	9,3	-47,6
5.3	Otros recursos del balance	0,0	0,0	64,2	98,7	64,2	98,7	53,9
5.4	Venta de activos	0,0	0,0	1,3	0,5	1,3	0,5	-60,6
5.5	Utilidades de entidades financieras	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	153,4
5.4	Variación de caja (Disp. Inicial - Disp. Final)	-192,5	-133,7	-178,3	6,3	-370,8	-127,3	-65,7
	PIB precios corrientes	543.747	615.772	543.747	615.772	543.747	615.772	13,2
6.	Deficit (-) / Superavit (+) como % PIB	0,043	-0,009	0,020	0,015	0,063	0,005	-0,058

Fuente: CGR- Datamark. Presentación y cálculos CDEFP-DEM

Sector eléctrico: balance fiscal Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Sub total generadoras y transmisoras		Sub total distribuidoras y comercializadoras		Total sector eléctrico				
		Recaudo neto		Recaudo neto		Recaudo neto				
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
						\$ miles	%			
1	Ingresos totales	4.557,9	4.842,9	3.218,0	3.341,3	7.775,9	8.184,2	408,3	5,3	100,0
1.1	Ingresos corrientes	4.381,7	4.697,1	3.148,6	3.267,3	7.530,4	7.964,4	434,0	5,8	106,3
1.1.02	No tributarios	4.381,7	4.697,1	3.148,6	3.267,3	7.530,4	7.964,4	434,0	5,8	106,3
1.1.02.04	Operacionales	4.298,3	4.549,4	2.915,6	2.945,5	7.213,9	7.494,9	280,9	3,9	68,8
1.1.02.04.01	Venta de bienes	74,4	82,1	5,2	2,5	79,6	84,6	5,0	6,3	1,2
1.1.02.04.03	Venta de servicios	4.224,0	4.467,2	2.895,5	2.916,0	7.119,5	7.383,2	263,7	3,7	64,6
1.1.02.04.05	Operaciones comerciales	0,0	0,0	0,7	1,5	0,7	1,5	0,7	104,4	0,2
1.1.02.04.07	Arrendamientos	0,0	0,0	14,1	25,6	14,1	25,6	11,5	81,7	2,8
1.1.02.04.11	Licitaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-60,6	0,0
1.1.02.05	Aportes	79,6	111,4	202,0	304,7	281,6	416,2	134,6	47,8	33,0
1.1.02.06	Comisiones por recaudo a otras entidades	0,0	0,0	2,1	4,4	2,1	4,4	2,3	106,1	0,6
1.1.02.98	Otros ingresos no tributarios	3,8	36,3	29,0	12,7	32,7	48,9	16,2	49,5	4,0
1.2	Recursos de capital	176,2	145,8	69,3	74,0	245,5	219,8	-25,7	-10,5	-6,3
1.2.02	Otros recursos de capital	176,2	145,8	69,3	74,0	245,5	219,8	-25,7	-10,5	-6,3
1.2.02.01	Recursos del balance	34,8	16,1	49,3	56,4	84,2	72,5	-11,6	-13,8	-2,8
1.2.02.01.01	Recuperación de cartera	32,6	10,1	47,7	55,2	80,2	65,4	-14,9	-18,5	-3,6
1.2.02.01.05	Reintegros	2,3	6,0	1,6	1,2	3,9	7,2	3,3	83,2	0,8
1.2.02.03	Rendimientos por operaciones financieras	126,2	129,7	19,6	17,4	145,8	147,0	1,2	0,8	0,3
1.2.02.04	Diferencial cambiario	15,1	0,0	0,0	0,0	15,2	0,0	-15,1	-99,9	-3,7
1.2.02.07.05	Utilidades de empresas industriales y comerciales	0,0	0,0	0,4	0,2	0,4	0,2	-0,1	-38,1	0,0
2	Gastos totales	5.505,2	5.619,1	3.652,0	3.801,2	9.157,2	9.420,3	263,1	2,9	100,0
2.1	Gastos de funcionamiento	1.331,6	1.659,3	1.006,7	1.202,4	2.338,3	2.861,8	523,4	22,4	198,9
2.1.01	Gastos de personal	204,7	219,6	265,5	298,1	470,2	517,7	47,5	10,1	18,1
2.1.01.01	Servicios personales asociados a la nómina	137,1	148,1	156,7	186,5	293,8	334,6	40,8	13,9	15,5
2.1.01.02	Servicios personales indirectos	27,9	28,7	62,2	60,9	90,1	89,6	-0,5	-0,5	-0,2
2.1.01.03	Contribuciones inherentes a la nómina	39,6	42,8	46,6	50,7	86,3	93,4	7,2	8,3	2,7
2.1.01.03.01	Al sector público	22,4	24,9	32,5	34,6	55,0	59,5	4,5	8,2	1,7
2.1.01.03.03	Al sector privado	17,2	17,9	14,1	16,1	31,3	34,0	2,7	8,6	1,0
2.1.02	Gastos generales	829,1	866,3	385,5	565,8	1.214,6	1.432,0	217,5	17,9	82,6
2.1.02.01	Adquisición de bienes	41,5	47,6	42,9	38,0	84,5	85,5	1,0	1,2	0,4
2.1.02.02	Adquisición de servicios	381,2	396,7	207,8	325,3	589,0	722,0	133,0	22,6	50,5
2.1.02.03	Impuestos y multas	402,2	395,7	127,4	192,9	529,6	588,6	59,0	11,1	22,4
2.1.02.93	Pagos vigencias anteriores	0,0	0,0	7,4	11,5	7,4	11,5	4,1	55,8	1,6

Sector eléctrico: balance fiscal

Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Compromisos netos		Compromisos netos		Compromisos netos		Vaiaaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Vaiaaciones 11/10		
								\$ miles	%	
2.1.03	Transferencias corrientes	280,8	567,3	348,4	338,0	629,1	905,3	276,1	43,9	104,9
2.1.03.01	Al sector público	47,2	59,9	87,1	75,6	134,3	135,5	1,1	0,9	0,4
2.1.03.02	Transferencias Corrientes de Previsión Social	29,0	28,8	105,4	100,8	134,4	129,6	-4,8	-3,5	-1,8
2.1.03.98	Otras Transferencias	204,6	478,6	155,9	161,6	360,5	640,2	279,7	77,6	106,3
2.1.05	Gastos no operacionales	17,1	6,2	7,3	0,6	24,5	6,8	-17,7	-72,2	-6,7
2.2	Gastos de operación	2.328,8	2.717,6	2.150,5	2.056,5	4.479,3	4.774,1	294,8	6,6	112,0
2.2.01	Gastos de comercialización	1.655,4	2.044,3	1.950,0	1.838,4	3.605,4	3.882,7	277,2	7,7	105,4
2.2.02	Gastos de producción	673,4	673,3	200,5	218,1	873,9	891,4	17,5	2,0	6,7
2.3	Gastos de inversión	1.659,6	1.058,0	457,7	512,8	2.117,2	1.570,8	-546,4	-25,8	-207,7
2.3.01	Infraestructura	1.617,8	983,8	418,3	445,4	2.036,1	1.429,3	-606,8	-29,8	-230,6
2.3.02	Dotación	26,4	32,7	21,4	61,1	47,8	93,7	45,9	96,1	17,5
2.3.04	Investigación y estudios	15,4	41,4	14,1	4,7	29,5	46,1	16,6	56,3	6,3
2.3.06	Subsidios y operaciones financieras	0,0	0,1	3,8	1,6	3,8	1,7	-2,2	-56,5	-0,8
2.4	Servicio de la deuda	185,2	184,2	37,1	29,6	222,4	213,7	-8,6	-3,9	-3,3
2.4.01.02	Intereses deuda externa	9,8	49,2	1,7	0,7	11,6	50,0	38,4	331,8	14,6
2.4.02.02	Intereses deuda interna	175,4	134,9	35,4	28,8	210,8	163,8	-47,0	-22,3	-17,9
3	Prestamo neto (créditos entidades no financieras municipales y/o distritales)	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	-0,3	100,0
4	Deficit (-) / Superavit (+) (1-2+3)	-947,3	-776,2	-432,9	-458,8	-1.380,1	-1.235,0	145,1	-10,5	100,0
5.	Financiamiento déficit (+) / Utilización superávit (-)	947,3	776,2	432,9	458,8	1.380,1	1.235,0	-145,1	-10,5	100,0
5.1	Crédito interno neto	587,5	337,1	-57,7	-214,4	529,8	122,6	-407,2	-76,9	280,5
5.1.1	Desembolsos	780,2	820,4	65,6	48,3	845,8	868,7	22,9	2,7	-15,8
5.1.2	Amortizaciones	192,8	483,3	123,3	262,7	316,0	746,1	430,0	136,1	-296,3
5.2	Credito externo neto	-48,7	-65,8	46,2	-1,5	-2,5	-67,3	-64,8	2.643,6	44,7
5.2.1	Desembolsos	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	-50,0	-100,0	34,4
5.2.2	Amortizaciones	48,7	65,8	3,8	1,5	52,5	67,3	14,8	28,3	-10,2
5.3	Otros recursos del balance	0,7	0,7	64,2	98,7	64,9	99,5	34,6	53,3	-23,8
5.4	Venta de activos	0,0	20,7	1,3	0,5	1,3	21,2	19,9	1.533,7	-13,7
5.5	Utilidades de entidades financieras	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	153,4	0,0
5.4	Variación de caja (Disp. Inicial - Disp. Final)	407,7	483,4	378,9	575,4	786,6	1.058,9	272,3	34,6	-187,6
	PIB precios corrientes	543.747	615.772	543.747	615.772	543.747	615.772	72.025,0	13,2	100,0
6.	Déficit (-) / Superavit (+) como % PIB	-0,174	-0,126	-0,080	-0,075	-0,254	-0,201		0,053	100,0

Fuente: CGR- Datamark. Presentación y cálculos CDEFP-DEM

Cuadro 7.2 A

Sector eléctrico: balance fiscal Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Sub total generadoras y transmisoras		Sub total distribuidoras y comercializadoras		Total sector eléctrico				
		Recaudo neto		Recaudo neto		Recaudo neto		Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	\$ miles	%	
1	Ingresos totales	4.557,9	4.842,9	3.218,0	3.341,3	7.775,9	8.184,2	408,3	5,3	100,0
1.1	Ingresos corrientes	4.381,7	4.697,1	3.148,6	3.267,3	7.530,4	7.964,4	434,0	5,8	106,3
1.1.02	No tributarios	4.381,7	4.697,1	3.148,6	3.267,3	7.530,4	7.964,4	434,0	5,8	106,3
1.1.02.04	Operacionales	4.298,3	4.549,4	2.915,6	2.945,5	7.213,9	7.494,9	280,9	3,9	68,8
1.1.02.04.01	Venta de bienes	74,4	82,1	5,2	2,5	79,6	84,6	5,0	6,3	1,2
1.1.02.04.03	Venta de servicios	4.224,0	4.467,2	2.895,5	2.916,0	7.119,5	7.383,2	263,7	3,7	64,6
1.1.02.04.05	Operaciones comerciales	0,0	0,0	0,7	1,5	0,7	1,5	0,7	104,4	0,2
1.1.02.04.07	Arrendamientos	0,0	0,0	14,1	25,6	14,1	25,6	11,5	81,7	2,8
1.1.02.04.11	Licitaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-60,6	0,0
1.1.02.05	Aportes	79,6	111,4	202,0	304,7	281,6	416,2	134,6	47,8	33,0
1.1.02.06	Comisiones por recaudo a otras entidades	0,0	0,0	2,1	4,4	2,1	4,4	2,3	106,1	0,6
1.1.02.98	Otros ingresos no tributarios	3,8	36,3	29,0	12,7	32,7	48,9	16,2	49,5	4,0
1.2	Recursos de capital	176,2	145,8	69,3	74,0	245,5	219,8	-25,7	-10,5	-6,3
1.2.02	Otros recursos de capital	176,2	145,8	69,3	74,0	245,5	219,8	-25,7	-10,5	-6,3
1.2.02.01	Recursos del balance	34,8	16,1	49,3	56,4	84,2	72,5	-11,6	-13,8	-2,8
1.2.02.01.01	Recuperación de cartera	32,6	10,1	47,7	55,2	80,2	65,4	-14,9	-18,5	-3,6
1.2.02.01.05	Reintegros	2,3	6,0	1,6	1,2	3,9	7,2	3,3	83,2	0,8
1.2.02.03	Rendimientos por operaciones financieras	126,2	129,7	19,6	17,4	145,8	147,0	1,2	0,8	0,3
1.2.02.04	Diferencial cambiario	15,1	0,0	0,0	0,0	15,2	0,0	-15,1	-99,9	-3,7
1.2.02.07.05	Utilidades de empresas industriales y comerciales	0,0	0,0	0,4	0,2	0,4	0,2	-0,1	-38,1	0,0
2	Gastos totales	5.287,7	5.373,7	3.028,3	3.256,7	8.315,9	8.630,4	314,5	3,8	100,0
2.1	Gastos de funcionamiento	1.322,8	1.649,8	874,6	1.077,4	2.197,4	2.727,3	529,9	24,1	168,5
2.1.01	Gastos de personal	202,6	216,6	239,9	271,3	442,5	487,9	45,5	10,3	14,5
2.1.01.01	Servicios personales asociados a la nómina	136,9	147,8	145,7	174,7	282,6	322,5	39,9	14,1	12,7
2.1.01.02	Servicios personales indirectos	26,2	26,2	51,5	49,5	77,7	75,7	-2,0	-2,5	-0,6
2.1.01.03	Contribuciones inherentes a la nómina	39,5	42,6	42,7	47,1	82,2	89,8	7,5	9,2	2,4
2.1.01.03.01	Al sector público	22,4	24,8	30,4	32,1	52,8	57,0	4,2	7,9	1,3
2.1.01.03.03	Al sector privado	17,1	17,8	12,3	15,0	29,4	32,8	3,4	11,5	1,1
2.1.02	Gastos generales	826,9	862,4	324,7	505,1	1.151,6	1.367,5	215,9	18,7	68,6
2.1.02.01	Adquisición de bienes	40,9	45,8	37,8	34,9	78,7	80,7	2,0	2,6	0,7
2.1.02.02	Adquisición de servicios	379,8	395,0	165,9	294,0	545,7	689,0	143,3	26,3	45,6
2.1.02.03	Impuestos y multas	402,2	395,7	113,6	166,6	515,8	562,2	46,4	9,0	14,8
2.1.02.93	Pagos vigencias anteriores	0,0	0,0	7,4	11,4	7,4	11,4	4,0	54,6	1,3

Sector eléctrico: balance fiscal

Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Compromisos netos		Compromisos netos		Compromisos netos		Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Vaiaiones 11/10		
								\$ miles	%	
2.1.03	Transferencias corrientes	276,2	564,6	303,6	300,5	579,8	865,1	285,4	49,2	90,7
2.1.03.01	Al sector público	46,4	59,1	82,0	73,9	128,4	133,0	4,6	3,6	1,5
2.1.03.02	Transferencias Corrientes de Previsión Social	28,8	28,6	97,3	96,3	126,2	124,8	-1,3	-1,0	-0,4
2.1.03.98	Otras Transferencias	200,9	477,0	124,3	130,3	325,2	607,3	282,1	86,7	89,7
2.1.05	Gastos no operacionales	17,1	6,2	6,4	0,5	23,6	6,7	-16,8	-71,4	-5,4
2.2	Gastos de operación	2.134,1	2.492,8	1.808,5	1.748,5	3.942,6	4.241,3	298,8	7,6	95,0
2.2.01	Gastos de comercialización	1.488,1	1.835,4	1.630,4	1.536,3	3.118,5	3.371,7	253,2	8,1	80,5
2.2.02	Gastos de producción	646,0	657,4	178,1	212,2	824,1	869,6	45,5	5,5	14,5
2.3	Gastos de inversión	1.646,8	1.047,1	308,8	404,4	1.955,6	1.451,6	-504,1	-25,8	-160,3
2.3.01	Infraestructura	1.614,9	980,5	282,8	345,1	1.897,6	1.325,6	-572,0	-30,1	-181,9
2.3.02	Dotación	17,0	25,3	14,8	54,5	31,8	79,8	48,1	151,2	15,3
2.3.04	Investigación y estudios	14,9	41,2	7,5	3,3	22,4	44,5	22,0	98,3	7,0
2.3.06	Subsidios y operaciones financieras	0,0	0,1	3,8	1,6	3,8	1,7	-2,2	-56,5	-0,7
2.4	Servicio de la deuda	183,9	184,0	36,4	26,3	220,3	210,3	-10,0	-4,6	-3,2
2.4.01.02	Intereses deuda externa	9,4	49,0	1,7	0,7	11,1	49,8	38,6	347,3	12,3
2.4.02.02	Intereses deuda interna	174,5	134,9	34,6	25,6	209,2	160,5	-48,7	-23,3	-15,5
3	Prestamo neto (créditos entidades no financieras municipales y/o distritales)	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	-0,3	100,0
4	Deficit (-) / Superavit (+) (1-2+3)	-729,7	-530,8	190,9	85,7	-538,9	-445,1	93,8	-17,4	100,0
5.	Financiamiento déficit (+) / Utilización superávit (-)	729,7	530,8	-190,9	-85,7	538,9	445,1	-93,8	-17,4	100,0
5.1	Crédito interno neto	591,6	337,1	-44,1	-194,1	547,5	143,0	-404,5	-73,9	431,4
5.1.1	Desembolsos	780,2	820,4	65,6	48,3	845,8	868,7	22,9	2,7	-24,4
5.1.2	Amortizaciones	188,6	483,3	109,7	242,4	298,3	725,7	427,4	143,3	-455,8
5.2	Credito externo neto	-48,7	-65,8	46,2	-1,5	-2,5	-67,3	-64,8	2.643,6	69,1
5.2.1	Desembolsos	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	-50,0	-100,0	53,3
5.2.2	Amortizaciones	48,7	65,8	3,8	1,5	52,5	67,3	14,8	28,3	-15,8
5.3	Otros recursos del balance	0,7	0,7	64,2	98,7	64,9	99,5	34,6	53,3	-36,9
5.4	Venta de activos	0,0	20,7	1,3	0,5	1,3	21,2	19,9	1.533,7	-21,3
5.5	Utilidades de entidades financieras	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	153,4	0,0
5.4	Variación de caja (Disp. Inicial - Disp. Final)	186,0	238,1	-258,5	10,5	-72,5	248,6	321,0	-443,1	-342,4
	PIB precios corrientes	543.747	615.772	543.747	615.772	543.747	615.772	72.025,0	13,2	100,0
6.	Deficit (-) / Superavit (+) como % PIB	-0,134	-0,086	0,035	0,014	-0,099	-0,072		0,027	100,0

Fuente: CGR- Datamark. Presentación y cálculos CDEFP-DEM

Cuadro 7.3

Sector eléctrico: fuentes y usos presupuestales
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Sub total generadoras y transmisoras		Sub total distribuidoras y comercializadoras		Total sector eléctrico				
		Recaudo neto		Recaudo neto		Recaudo neto		Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	\$ miles de millones	%	
1	Total fuentes presupuestales	2.085,6	2.317,3	3.812,9	4.089,2	5.898,4	6.406,5	508,1	8,6	100,0
1.0	Disponibilidad inicial	122,7	132,9	718,8	870,2	841,5	1.003,1	161,6	19,2	31,8
1.1	Ingresos corrientes	1.931,7	1.943,0	2.842,5	2.996,4	4.774,2	4.939,4	165,2	3,5	32,5
1.1.02	No tributarios	1.931,7	1.943,0	2.842,5	2.996,4	4.774,2	4.939,4	165,2	3,5	32,5
1.1.02.04	Operacionales	1.848,3	1.795,3	2.636,2	2.682,9	4.484,5	4.478,2	-6,4	-0,1	-1,3
1.1.02.04.01	Venta de Bienes	33,2	15,9	5,2	2,5	38,4	18,3	-20,1	-52,3	-4,0
1.1.02.04.03	Venta de Servicios	1.815,2	1.779,4	2.616,1	2.653,4	4.431,3	4.432,8	1,5	0,0	0,3
1.1.02.04.05	Operaciones Comerciales	0,0	0,0	0,7	1,5	0,7	1,5	0,7	104,4	0,1
1.1.02.04.07	Arrendamientos	0,0	0,0	14,1	25,6	14,1	25,6	11,5	81,7	2,3
1.1.02.04.11	Licitaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-60,6	0,0
1.1.02.05	Aportes	79,6	111,4	202,0	304,7	281,6	416,2	134,6	47,8	26,5
1.1.02.06	Comisiones por recaudo a otras entidades	0,0	0,0	2,1	4,4	2,1	4,4	2,3	106,1	0,4
1.1.02.98	Otros ingresos no tributarios	3,8	36,3	2,2	4,4	6,0	40,7	34,7	579,9	6,8
1.2	Recursos de capital	31,1	241,4	251,6	222,6	282,7	464,0	181,3	64,1	35,7
1.2.01	Recursos del crédito	1,3	228,8	115,6	48,3	116,9	277,2	160,3	137,1	31,5
1.2.01.01	Externo	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	-50,0	-100,0	-9,8
1.2.01.02	Interno	1,3	228,8	65,6	48,3	66,9	277,2	210,3	314,5	41,4
1.2.02	Otros recursos de capital	29,9	12,6	136,0	174,3	165,8	186,8	21,0	12,7	4,1
1.2.02.01	Recursos del balance	24,2	2,4	113,5	155,1	137,7	157,5	19,8	14,4	3,9
1.2.02.01.01	Recuperación de cartera	24,2	2,4	47,7	55,2	71,9	57,6	-14,3	-19,9	-2,8
1.2.02.01.05	Reintegros	0,0	0,0	1,6	1,2	1,6	1,2	-0,5	-28,7	-0,1
1.2.02.01.98	Otros recursos del balance	0,0	0,0	64,2	98,7	64,2	98,7	34,6	53,9	6,8
1.2.02.02	Venta de Activos	0,0	0,0	1,3	0,5	1,3	0,5	-0,8	-60,6	-0,2
1.2.02.03	Rendimientos por operaciones financieras	5,6	10,2	19,6	17,2	25,2	27,3	2,1	8,3	0,4
1.2.02.04	Diferencial cambiario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	0,0
1.2.02.05	Aportes de capital	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	-0,3	0,0
1.2.02.07	Utilidades y excedentes financieros	0,0	0,0	0,4	0,3	0,4	0,3	-0,1	-28,6	0,0
1.2.02.07.05	Utilidades de empresas industriales y comerciales	0,0	0,0	0,4	0,2	0,4	0,2	-0,1	-38,1	0,0
1.2.02.07.07	Utilidades de entidades financieras	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	153,4	0,0
		Pagos netos		Pagos netos		Pagos netos		Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	\$ miles de millones	%	
2	Total usos presupuestales	2.085,6	2.317,3	3.812,9	4.089,2	5.898,4	6.406,5	508,1	8,6	100,0
2.1	Gastos de funcionamiento	108,9	127,8	807,8	978,3	916,8	1.106,1	189,3	20,6	37,3
2.1.01	Gastos de personal	36,7	36,5	218,7	255,4	255,4	291,8	36,5	14,3	7,2

Continuación cuadro 7.3

Sector eléctrico: fuentes y usos presupuestales
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Compromisos netos		Compromisos netos		Compromisos netos		Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	\$ miles	%	
2.1.01.02	Servicios personales indirectos	5,4	5,4	49,4	48,5	54,8	54,0	-0,8	-1,5	-0,2
2.1.01.03	Contribuciones inherentes a la nómina	8,1	7,6	40,6	44,7	48,7	52,4	3,6	7,4	0,7
2.1.01.03.01	Al sector público	4,0	4,2	30,0	31,6	33,9	35,8	1,9	5,5	0,4
2.1.01.03.03	Al sector privado	4,2	3,5	10,6	13,1	14,8	16,5	1,7	11,8	0,3
2.1.02	Gastos generales	33,0	52,0	294,0	430,8	327,0	482,9	155,9	47,7	30,7
2.1.02.01	Adquisición de bienes	3,9	3,5	35,3	28,6	39,2	32,1	-7,1	-18,2	-1,4
2.1.02.02	Adquisición de servicios	17,0	15,9	140,0	248,7	156,9	264,6	107,7	68,6	21,2
2.1.02.03	Impuestos y multas	8,1	6,7	111,3	143,9	119,4	150,6	31,3	26,2	6,2
2.1.02.93	Pagos vigencias anteriores	0,0	0,0	7,4	11,4	7,4	11,4	4,0	54,6	0,8
2.1.03	Transferencias corrientes	39,3	39,3	292,3	291,7	331,7	331,0	-0,6	-0,2	-0,1
2.1.03.01	Al sector público	17,5	17,6	81,8	73,9	99,3	91,5	-7,8	-7,9	-1,5
2.1.03.02	Transferencias corrientes de previsión social	11,6	12,1	87,2	88,5	98,8	100,6	1,8	1,8	0,3
2.1.03.98	Otras transferencias	10,2	9,6	123,3	129,4	133,5	139,0	5,4	4,1	1,1
2.1.05	Gastos no operacionales	0,0	0,0	2,8	0,3	2,8	0,3	-2,4	-87,7	-0,5
2.2	Gastos de operación	1.543,5	1.799,7	1.678,1	1.613,1	3.221,7	3.412,8	191,2	5,9	37,6
2.2.01	Gastos de comercialización	907,0	1.160,3	1.500,1	1.401,1	2.407,2	2.561,4	154,2	6,4	30,4
2.2.02	Gastos de producción	636,5	639,4	178,0	212,0	814,5	851,4	36,9	4,5	7,3
2.3	Gastos de inversión	36,6	44,3	279,9	363,8	316,5	408,1	91,6	28,9	18,0
2.3.01	Infraestructura	16,0	19,5	253,8	310,3	269,8	329,8	60,0	22,2	11,8
2.3.02	Dotación	15,5	19,3	14,8	49,3	30,3	68,6	38,3	126,2	7,5
2.3.04	Investigación y estudios	5,0	5,4	7,5	2,6	12,5	8,1	-4,4	-35,5	-0,9
2.3.06	Subsidios y operaciones financieras	0,0	0,0	3,8	1,6	3,8	1,6	-2,2	-58,7	-0,4
2.4	Servicio de la deuda	81,3	78,9	149,8	270,2	231,2	349,1	117,9	51,0	23,2
2.4.01	Deuda externa	20,5	13,7	5,5	2,3	26,0	16,0	-10,1	-38,7	-2,0
2.4.01.01	Amortizaciones	14,0	7,8	3,8	1,5	17,8	9,3	-8,5	-47,6	-1,7
2.4.01.02	Intereses	6,5	5,9	1,7	0,7	8,3	6,7	-1,6	-19,5	-0,3
2.4.02	Deuda interna	60,8	65,2	144,3	268,0	205,1	333,1	128,0	62,4	25,2
2.4.02.01	Amortizaciones	29,0	31,2	109,7	242,4	138,7	273,6	134,9	97,3	26,6
2.4.02.02	Intereses	31,8	34,0	34,6	25,6	66,5	59,6	-6,9	-10,4	-1,4
2.7	Disponibilidad final	315,2	266,6	897,2	863,9	1.212,3	1.130,5	-81,9	-6,8	-16,1

Fuente: CGR- Datamark. Presentación y cálculos CDEFP-DEM

Sector eléctrico: balance fiscal

Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Sub total generadoras y transmisoras		Sub total distribuidoras y comercializadoras		Total sector eléctrico				
		Recaudo neto		Recaudo neto		Recaudo neto				
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
								\$ miles	%	
1	Ingresos totales	1.961,6	1.955,5	2.911,8	3.070,2	4.873,4	5.025,7	152,4	3,1	100,0
1.1	Ingresos corrientes	1.931,7	1.943,0	2.842,5	2.996,4	4.774,2	4.939,4	165,2	3,5	108,4
1.1.02	No tributarios	1.931,7	1.943,0	2.842,5	2.996,4	4.774,2	4.939,4	165,2	3,5	108,4
1.1.02.04	Operacionales	1.848,3	1.795,3	2.636,2	2.682,9	4.484,5	4.478,2	-6,4	-0,1	-4,2
1.1.02.04.01	Venta de bienes	33,2	15,9	5,2	2,5	38,4	18,3	-20,1	-52,3	-13,2
1.1.02.04.03	Venta de servicios	1.815,2	1.779,4	2.616,1	2.653,4	4.431,3	4.432,8	1,5	0,0	1,0
1.1.02.04.05	Operaciones comerciales	0,0	0,0	0,7	1,5	0,7	1,5	0,7	104,4	0,5
1.1.02.04.07	Arrendamientos	0,0	0,0	14,1	25,6	14,1	25,6	11,5	81,7	7,6
1.1.02.04.11	Licitaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-60,6	0,0
1.1.02.05	Aportes	79,6	111,4	202,0	304,7	281,6	416,2	134,6	47,8	88,3
1.1.02.06	Comisiones por recaudo a otras entidades	0,0	0,0	2,1	4,4	2,1	4,4	2,3	106,1	1,5
1.1.02.98	Otros ingresos no tributarios	3,8	36,3	2,2	4,4	6,0	40,7	34,7	579,9	22,8
1.2	Recursos de capital	29,8	12,6	69,3	73,8	99,2	86,4	-12,8	-12,9	-8,4
1.2.02	Otros recursos de capital	29,8	12,6	69,3	73,8	99,2	86,4	-12,8	-12,9	-8,4
1.2.02.01	Recursos del balance	24,2	2,4	49,3	56,4	73,5	58,8	-14,8	-20,1	-9,7
1.2.02.01.01	Recuperación de cartera	24,2	2,4	47,7	55,2	71,9	57,6	-14,3	-19,9	-9,4
1.2.02.01.05	Reintegros	0,0	0,0	1,6	1,2	1,6	1,2	-0,5	-28,7	-0,3
1.2.02.03	Rendimientos por operaciones financieras	5,6	10,2	19,6	17,2	25,2	27,3	2,1	8,3	1,4
1.2.02.04	Diferencial cambiario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-100,0	0,0
1.2.02.07.05	Utilidades de empresas industriales y comerciales	0,0	0,0	0,4	0,2	0,4	0,2	-0,1	-38,1	-0,1
Codigo concepto	Nombre concepto	Compromisos netos		Compromisos netos		Compromisos netos				
		Compromisos netos		Compromisos netos		Compromisos netos				
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Variaciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
								\$ miles	%	
2	Gastos totales	1.945,0	2.257,0	3.378,0	3.526,0	5.323,0	5.783,1	460,1	8,6	100,0
2.1	Gastos de funcionamiento	117,8	137,3	928,6	1.103,3	1.046,4	1.240,5	194,2	18,6	42,2
2.1.01	Gastos de personal	38,8	39,4	243,7	282,1	282,4	321,6	39,2	13,9	8,5
2.1.01.01	Servicios personales asociados a la nómina	23,3	23,7	139,1	174,0	162,4	197,6	35,2	21,7	7,7
2.1.01.02	Servicios personales indirectos	7,1	8,0	60,1	59,9	67,2	67,9	0,7	1,0	0,1
2.1.01.03	Contribuciones inherentes a la nómina	8,3	7,8	44,5	48,3	52,8	56,0	3,2	6,1	0,7
2.1.01.03.01	Al sector público	4,0	4,2	32,1	34,1	36,1	38,3	2,2	6,1	0,5
2.1.01.03.03	Al sector privado	4,3	3,5	12,4	14,2	16,7	17,7	1,0	6,2	0,2
2.1.02	Gastos generales	35,1	55,9	347,6	491,5	382,7	547,4	164,7	43,0	35,8
2.1.02.01	Adquisición de bienes	4,5	5,2	40,0	31,7	44,5	36,9	-7,6	-17,0	-1,6
2.1.02.02	Adquisición de servicios	18,4	17,5	175,7	280,0	194,1	297,5	103,4	53,3	22,5
2.1.02.03	Impuestos y multas	8,1	6,8	124,5	170,2	132,6	177,0	44,4	33,5	9,7
2.1.02.93	Pagos vigencias anteriores	0,0	0,0	7,4	11,5	7,4	11,5	4,1	55,8	0,9

Sector eléctrico: balance fiscal

Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Codigo concepto	Nombre concepto	Compromisos netos		Compromisos netos		Compromisos netos		Vaiciones 11/10		Contrib. Ccto (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	Vaiciones 11/10		
								\$ miles de millones	%	
2.1.03	Transferencias corrientes	43,9	41,9	334,5	329,2	378,4	371,1	-7,3	-1,9	-1,6
2.1.03.01	Al sector público	18,2	18,4	87,0	75,6	105,2	94,0	-11,2	-10,7	-2,4
2.1.03.02	Transferencias Corrientes de Previsión Social	11,8	12,4	92,8	93,0	104,7	105,3	0,7	0,6	0,1
2.1.03.98	Otras Transferencias	13,8	11,2	154,7	160,7	168,5	171,8	3,3	2,0	0,7
2.1.05	Gastos no operacionales	0,0	0,0	2,8	0,4	2,8	0,4	-2,4	-85,3	-0,5
2.2	Gastos de operación	1.738,2	2.024,5	1.990,3	1.921,0	3.728,5	3.945,6	217,1	5,8	47,2
2.2.01	Gastos de comercialización	1.074,3	1.369,2	1.789,9	1.703,1	2.864,2	3.072,3	208,1	7,3	45,2
2.2.02	Gastos de producción	663,9	655,3	200,4	217,9	864,3	873,2	9,0	1,0	1,9
2.3	Gastos de inversión	49,3	55,1	422,0	472,1	471,3	527,3	55,9	11,9	12,2
2.3.01	Infraestructura	18,9	22,8	382,6	410,7	401,5	433,5	31,9	8,0	6,9
2.3.02	Dotación	24,9	26,6	21,4	55,8	46,3	82,5	36,1	78,0	7,9
2.3.04	Investigación y estudios	5,5	5,7	14,1	4,0	19,6	9,7	-9,9	-50,4	-2,1
2.3.06	Subsidios y operaciones financieras	0,0	0,0	3,8	1,6	3,8	1,6	-2,2	-58,7	-0,5
2.4	Servicio de la deuda	39,7	40,1	37,1	29,6	76,8	69,7	-7,1	-9,2	-1,5
2.4.01.02	Intereses deuda externa	7,0	6,1	1,7	0,7	8,7	6,9	-1,9	-21,3	-0,4
2.4.02.02	Intereses deuda interna	32,7	34,0	35,4	28,8	68,1	62,8	-5,2	-7,7	-1,1
3	Prestamo neto (créditos entidades no financieras municipales y/o distritales)	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	-0,3	100,0
4	Deficit (-) / Superavit (+) (1-2+3)	16,6	-301,5	-465,0	-454,6	-448,4	-756,2	-307,7	68,6	100,0
5.	Financiamiento déficit (+) / Utilización superávit (-)	-16,6	301,5	465,0	454,6	448,4	756,2	307,7	68,6	100,0
5.1	Crédito interno neto	-31,9	197,7	-57,7	-214,4	-89,5	-16,8	72,8	-81,3	23,6
5.1.1	Desembolsos	1,3	228,8	65,6	48,3	66,9	277,2	210,3	314,5	68,3
5.1.2	Amortizaciones	33,1	31,2	123,3	262,7	156,4	293,9	137,5	87,9	44,7
5.2	Crédito externo neto	-14,0	-7,8	46,2	-1,5	32,2	-9,3	-41,5	-128,9	-13,5
5.2.1	Desembolsos	0,0	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	-50,0	-100,0	-16,2
5.2.2	Amortizaciones	14,0	7,8	3,8	1,5	17,8	9,3	-8,5	-47,6	-2,8
5.3	Otros recursos del balance	0,0	0,0	64,2	98,7	64,2	98,7	34,6	53,9	11,2
5.4	Venta de activos	0,0	0,0	1,3	0,5	1,3	0,5	-0,8	-60,6	-0,3
5.5	Utilidades de entidades financieras	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	153,4	0,0
5.4	Variación de caja (Disp. Inicial - Disp. Final)	29,2	111,7	411,0	571,2	440,2	682,9	242,7	55,1	78,9
	PIB precios corrientes	543.747	615.772	543.747	615.772	543.747	615.772	72.025,0	13,2	-4.957,8
6.	Deficit (-) / Superavit (+) como % PIB	0,003	-0,049	-0,086	-0,074	-0,082	-0,123	-0,040		100,0

Fuente: CGR- Datamark. Presentación y cálculos CDEFP-DEM

Capítulo VIII

Seguridad Social

En 2011 el sector de seguridad social presentó, desde el momento presupuestal de compromisos, un resultado fiscal superavitario, cuyo monto de \$5.448 mil millones (0,9% del PIB) fue determinado por un similar comportamiento en las tres áreas que lo componen¹⁹: pensiones (\$5.183 mil millones), riesgos profesionales (\$87 mil millones) y salud (\$179 mil millones). Sin embargo, al interior del área de pensiones, el Instituto de Seguros Sociales (ISS), la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) fueron deficitarios, al igual que Caprecom en el área de salud.

El resultado positivo en el área de pensiones obedeció a las ejecuciones presupuestales del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET)²⁰ y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, a cargo de las administradoras de pensiones privadas (AFP) (Artículo 7° de la Ley 797 de 2003), los cuales continuaron registrando ingresos superiores a los pagos.

Adicional a ello, las cuentas del FONPET registraron, de una parte, movimientos de recursos en razón de la autorización expedida por el Gobierno a las entidades territoriales, con el fin de utilizarlos en la compensación y cruce de obligaciones por cuotas partes entre las entidades territoriales y el FONPET (Decreto 4810 del 29 de diciembre de 2010)²¹ y, por otra parte, debido a la adjudicación de recursos adicionales a los ya otorgados a la Unión Temporal BBVA y al consorcio Fidufonpet 2006, a administrar para los dos últimos años contractuales²².

Entre las entidades deficitarias del área de pensiones estuvieron el ISS, encargado de la administración del sistema de prima media de pensiones de sus afiliados, de las pensiones del personal de la institución que pertenecía al área de salud anterior-

- 19 El componente de pensiones incluye recursos de cesantías reportados en el presupuesto del ISS, Cremil, Casur, FOMAG y el Fondo del Congreso, que representan el 1,7% de los gastos medidos en el momento presupuestal de compromisos.
- 20 Ley 549 de 1999 (30 de diciembre de 1999).
- 21 La cuota parte pensional es un mecanismo de soporte financiero de la pensión, a partir de un esquema de concurrencia de las entidades, a cargo del reconocimiento y pago (entre las entidades públicas reconocedoras de pensión, cajas o fondos de previsión), que permite el recobro a prorrata del tiempo laborado o del cotizado a ellas (Decreto 4810 del 29 de diciembre de 2010).
- 22 Superfinanciera (2012). Aspectos Relevantes del Desarrollo de los Contratos de Administración del Fondo Nacional de Pensiones para las Entidades Territoriales "FONPET": julio - diciembre de 2011.

Situación de las Finanzas del Estado

mente²³, de los acuerdos de conmutaciones pensionales (entre otros, ex trabajadores de Bancafé) y de la administración del pago de pensiones del Fondo Metales Preciosos Chocó y Pensiones EMPOS. De igual manera, el FOMAG, a cargo de las prestaciones de los maestros del sector público y Caprecom registraron resultados negativos.

El superávit en el área de riesgos profesionales fue explicado por el desempeño de la Administradora de Riesgos Positiva S.A. (único componente en esta área) que representa alrededor del 40,4% de la participación de la población trabajadora dentro del ámbito laboral y el 74,9% de las empresas. Un recaudo de ingresos, provenientes de las primas de aseguramiento de los trabajadores afiliados y de los rendimientos financieros, superior al de las prestaciones asistenciales y económicas pagadas, explicó este resultado, aunque fue inferior en su monto comparado con 2010.

El área de salud también presentó un resultado superavitario, debido, en especial, al desempeño del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga). En ello incidieron los cambios introducidos en el reconocimiento de los recobros y glosas a lo largo de 2011, cuyo pago requeriría la verificación de los eventos relacionados, tanto con la prestación de los servicios de salud como de los medicamentos suministrados. De igual manera, las medidas introducidas en relación con el flujo de los recursos, en especial, los del régimen subsidiado, dispuestos con la aprobación de la Ley 1438 de 2011²⁴, así como la reducción de recursos destinados al subsidio a la demanda con recursos de Fosyga de la vigencia actual. Dentro de esta área, en contraste con el resultado positivo obtenido, se reportó el déficit de Caprecom.

Respecto de 2010, el resultado fiscal del sector de seguridad social fue superior (en 2010 el superávit fue de \$4.383 mil millones) y su crecimiento obedeció al incremento en el recaudo del FONPET, proveniente de regalías y del Sistema General de Participaciones, superior al de los gastos por pensiones y la reducción de gastos en Fosyga.

Por áreas, el sector presentó: i) una reducción del superávit en el área de riesgos profesionales; ii) a pesar de la variación creciente de ingresos del FONPET, una reducción del superávit de pensiones como consecuencia de la disminución del crecimiento de los ingresos de otros fondos y en especial del Fondo de Garantía de Pensión Mínima de las AFP; y iii) un superávit en salud, con lo cual cambió la tendencia creciente de déficit mostrada en años anteriores.

- 23 Hasta 2008 el ISS estaba a cargo de pensiones, salud y riesgos profesionales. Luego de la liquidación del área de salud del Instituto pasó a hacer parte de la Nueva E.P.S. y sus obligaciones pensionales fueron asumidas por el área de pensiones.
- 24 Entre las medidas adoptadas por el Gobierno, por medio de decretos y resoluciones, y por el Congreso, a través de la Ley 1438 de 2011 de reforma a la salud, están el tope a los precios de medicamentos, el fortalecimiento de las medidas de inspección, vigilancia y control, la actualización del POS, el mejoramiento de los sistemas de información, y la creación del instituto de evaluación de tecnologías en salud y de las juntas técnico-científicas (asimiladas a jueces médicos que deciden en materia de prestaciones de servicios de salud).

A continuación, se analiza el comportamiento del sector de seguridad social en 2010 y 2011 con base en la ejecución presupuestal de las empresas y los fondos que desde el nivel nacional manejan sus recursos. En primer lugar, se presenta su estructura, seguida de la composición de las fuentes y los usos, su resultado fiscal y finalmente se examina su situación estructural.

Estructura del sector seguridad social

El sector de seguridad social del nivel nacional presentado en este capítulo está conformado por un grupo de entidades del orden nacional encargadas de las áreas de pensiones, salud y riesgos profesionales (Cuadro 8.1).

Al área de pensiones, que respecto de las fuentes totales del sector de seguridad social correspondió al 63,5% en 2011 (62,3% en 2010), pertenece un grupo de fondos y entidades encargados de su administración desde diferentes modalidades de manejo institucional y, entre ellos, el ISS (conformado por pensiones y gestión general), Caprecom, FOMAG, Caja de Previsión de la Policía (CASUR), Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (FF.MM.), Fondo de Previsión del Congreso, Fondo Pasivo de Ferrocarriles, Fondo de Solidaridad Pensional, Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional (FOPEP), Patrimonio Autónomo de Telecom, Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, Fondo de Garantía pensión mínima privada y pensiones de otras instituciones con recursos GNC.

Estas entidades pueden clasificarse entre aquellas cuya función es netamente de pagadores y las que, si bien destinan recursos al pago de las mesadas, están generando ahorro (Cuadro 8.1). De esta clasificación, en 2011 las primeras conformaron el 80% (inferior en -1 punto porcentual, respecto de 2010) y los segundos el 20% de las fuentes de recursos destinados a pensiones (superior en un punto porcentual respecto de 2010).

El área de salud, que dentro de la participación total del sector de seguridad social en 2011 representó el 35,3% (36,2 % en 2010), está conformada por el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), Caprecom, FOMAG, Fondo Pasivo de Ferrocarriles, Caja de Previsión de la Policía y Caja de las Fuerzas Militares. El primero, con una participación del 88% dentro de los recursos dedicados a la salud los destina al financiamiento del sistema.

El FOMAG y el Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales, correspondientes al 5% aproximado del área de salud, se dedican a la prestación de los servicios para be-

Situación de las Finanzas del Estado

neficiarios específicos, esto es, los maestros del sector público y de los ferrocarriles. Así mismo, Caprecom representa el 5% de los recursos del sector salud y hace parte de las entidades encargadas del aseguramiento del régimen subsidiado.

Cuadro 8.1

Composición de la estructura sector seguridad social/¹

componentes		Porcentaje por área		Porcentaje total	
		2010	2011	2010	2011
Pensiones					
Pensiones Ahorro específico	Fondo de Solidaridad Pensional				
	Patrimonio Autónomo Telecom/2				
	Fonpet	19,0	20,1	11,9	12,8
	Patrimonio Autónomo Ecopetrol				
Pensiones pago					
Pensiones pago	Garantía Pensión Mínima Privada				
	ISS				
	Pensiones otras instituciones con recursos de GNC				
	Fondo del Congreso				
	Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP				
	Caprecom	81,0	79,9	50,5	50,7
	Fomag				
	Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales				
Caja Fuerzas Militares					
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía					
		100	100	62,3	63,5
Salud					
		2010	2011	2010	2011
Entidad prestadora de servicios	Caprecom	5,1	5,3	1,8	1,9
Beneficiarios de la entidad	Fomag	4,4	5,2	1,6	1,9
	Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales				
Destinación recursos	Caja Fuerzas Militares	0,9	0,9	0,3	0,3
	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía				
Financiación sistema	Fosyga	89,6	88,5	32,4	31,3
		100	100	36,20	35,33
Riesgos Profesionales					
Aseguradora	Positiva	100	100	1,48	1,15

Fuente: Entidades y fondos. Cálculos Dirección de Estudios Macroeconómicos CGR.

1/ La participación porcentual se calcula con base en las fuentes que componen el sector.

El área de riesgos profesionales es analizada a través de positiva S.A., entidad aseguradora encargada de la prestación de servicios asistenciales y económicos de los trabajadores afiliados por las empresas donde laboran. Dentro del total de los recursos del sector, estos correspondieron al 1,2% en 2011 y al 1,5% en 2010.

Tomando como referencia la distribución de los recursos por clasificación institucional, en el área de pensiones el ISS en 2011 administró el 25,3% (39,8% dentro del área de pensiones), seguido el FONPET con el 9,2% (14,4% del área de pensiones), el FOPEP con el 8,0% (12,6% del área de pensiones) y el FOMAG, que en el agregado (salud y pensiones) tuvo una participación dentro del total de recursos de seguridad del 17,2% (10,7% del área de pensiones) (Cuadro 8.2).

Respecto de 2010, el FOMAG (salud y pensiones) reportó la mayor variación positiva (17,2%), seguida por el GNC, que correspondió a los recursos de pensiones dirigidos al pago de las mesadas de otras instituciones públicas con recursos del Presupuesto General de la Nación (16,4%), al igual que el FONPET (44,1%). Por su parte, la garantía de pensión mínima privada reportó la mayor variación negativa (-55,5%), seguida de Positiva S.A. (-18,3%) y el Patrimonio Autónomo Telecom (-16,5%).

En el área de salud, la mayor participación correspondió al Fosyga (31,3% del total del sector en 2011 y 89,6% respecto del área de salud), con un crecimiento del 1,1% respecto de 2010. Del resto de los componentes, Caprecom, que representó el 3,2% de la participación total del sector (incluido salud y pensiones), y dentro del grupo de salud, con una participación del 4,6% en 2011 y un crecimiento del 21,6%, respecto de 2010.

Fuentes y usos

Las fuentes destinadas al sector de seguridad social ascendieron en 2011 a \$64.700 mil millones (10,5% del PIB)²⁵, mientras que por áreas, pensiones representó el 63,5%, salud el 35,3% y riesgos profesionales el 1,2%. Respecto de 2010, se generó un crecimiento del 4,9%, que por áreas mostró un repunte en salud del 2,4% y pensiones del 6,9%, frente a riesgos profesionales que presentó una reducción de -18,3%.

- 25 En general, desde las distintas instituciones y fondos componentes del sector son recaudados recursos provenientes de los recursos del Presupuesto General de la Nación, los aportes de los afiliados al sistema de pensiones del ISS, los afiliados a salud del régimen contributivo, los afiliados a las administradoras de riesgos profesionales (garantía de pensión mínima) y las fuentes nacionales y territoriales recaudadas por el FONPET. Así mismo, de los recursos de capital por las inversiones financieras de los recursos de pensiones o por la utilización de recursos del balance.

Recursos Sector Seguridad Social, según clasificación institucional /1 Cifras en miles de millones de pesos

	2010						2011		2010		2011/2010	
	Pensiones		Riesgos Profesionales		Total		Pensiones	Riesgos Profesionales	Participación		Variación	
	Salud	Salud	Riesgos Profesionales	Riesgos Profesionales	Total	Salud	Salud	Porcentual	Total			
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía	1.514	105	1.620	1.648	113	1.761	2,6	2,7	8,7			
Caja Fuerzas Militares	1.308	90	1.398	1.446	98	1.544	2,3	2,4	10,4			
Fondo del Congreso	305	317	305	317		317	0,5	0,5	3,9			
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	286	114	399	283	137	419	0,6	0,6	5,1			
Fomag	3.790	874	4.664	4.405	1.063	5.467	7,6	8,5	17,2			
Empresas industriales y comerciales del Estado	858	1.137	1.995	833	1.219	2.052	3,2	3,2	2,9			
Iss	15.296	0	15.296	16.351		16.351	24,8	25,3	6,9			
Aseguradora Sociedad Anónima		912	912		745	745	1,5	1,2	-18,3			
Gobierno Nacional Central (GNC)	2.047		2.047	2.382		2.382	3,3	3,7	16,4			
Fondo Salud Fosyga		20.007	20.007		20.229	20.229	32,4	31,3	1,1			
Fondo de Solidaridad Pensional	711		711	804		804	1,2	1,2	12,9			
Fondos de Pensiones - FOPEP	5.722		5.722	5.168		5.168	9,3	8,0	-9,7			
Fonpet	4.115		4.115	5.928		5.928	6,7	9,2	44,1			
Garantía Pensión Mínima Privada	1.558		1.558	694		694	2,5	1,1	-55,5			
Patrimonio Autónomo Telecom/2	89		89	74		74	0,1	0,1	-16,5			
Patrimonio Autónomo Ecopetrol	840		840	767		767	1,4	1,2	-8,7			
TOTAL	38.438	22.327	60.765	61.097	22.859	83.956	100	100	4,9			
Participación PIB	7,6	4,4	12,0	6,7	3,7	10,5						

Fuente: Entidades y fondos. Cálculos Dirección de Estudios Macroeconómicos CGR.

1/ Por compromisos en las entidades y por pagos en los Fondos, excepto Fosyga.

2/ El valor de Telecom corresponde al neto, descontado el valor de las pensiones para no hacer una doble contabilización con Caprecom, encargada de su pago

Por componentes institucionales, en 2011 el Fosyga reportó recursos por \$20.229 mil millones, el ISS por \$16.351 mil millones y los fondos de pensiones y los patrimonios autónomos acumularon \$13.433,7 mil millones. Entre tanto, las fuentes de Caprecom fueron de \$2.052 mil millones; los establecimientos públicos (Caja de la Policía, Fondo de Retiro de los Militares, Fondo de Ferrocarriles y el Fondo del Congreso) de \$4.041,0 mil millones; el Fondo del Magisterio de \$5.467 mil millones y el resto de entidades que con recursos del presupuesto pagan pensiones de \$2.382 mil millones (Cuadro 8.2).

Respecto de 2010, la variación de las fuentes fue sustentada, de una parte, en el crecimiento de FOMAG (17,2%), otros gobierno nacional central (16,4%) y el FONPET (44,1%); y de otra, por la disminución en Garantía Pensión Mínima Privada (-55,5%), Positiva S.A. (-18,3%) y los patrimonios autónomos (Patrimonio Autónomo Telecom (-16,5%) y el Patrimonio Autónomo Ecopetrol (-8,7%)).

En la vigencia 2011 el 93,5% de las fuentes de recursos del sector se utilizaron para el pago de pensiones, la cobertura de los gastos de salud y en riesgos profesionales, quedando el 6,5% como disponibilidad final. Respecto de 2010, los usos crecieron 4,9%, determinados por el incremento de los gastos en el ISS, las Fuerzas Militares y el FOMAG en el área de pensiones. En salud, el Fosyga presentó un descenso del 25,5% en los gastos de transferencias y Caprecom un crecimiento del 36,6% en sus gastos.

Fuentes y usos pensiones

En el área de pensiones, las fuentes ascendieron a \$41.097 mil millones en 2011, de las cuales \$8.266 mil millones provinieron de los fondos de pensiones y patrimonios autónomos (FONPET, FSP, P.A. Telecom, P.A. de Ecopetrol y Fondo de Garantía de Pensión Mínima) que en la actualidad generan ahorro, cuyos recursos correspondieron a fuentes específicas; el FONPET que administra los recursos de las pensiones territoriales (\$5.928 mil millones recaudados de fuentes nacionales y territoriales), el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (\$804 mil millones), el P.A. de Ecopetrol (\$767 mil millones de los rendimientos financieros de las reservas acumuladas en el patrimonio autónomo) y P.A. Telecom²⁶ (\$74 mil millones corresponde al valor neto descontado el monto de las pensiones)²⁷ (Cuadro 8.3).

- 26 A cargo de las personas de esta entidad liquidada que estuvieran afiliadas a Caprecom hasta antes de abril de 2004.
- 27 Esto debido a que Caprecom paga las pensiones de Telecom y de tomar el valor del Patrimonio Autónomo de Telecom se estaría contabilizando dos veces esta cifra.

Situación de las Finanzas del Estado

Las fuentes de recursos para el pago de los actuales pensionados tuvieron su origen en las transferencias del Gobierno. De tal manera, El FOPEP recibió \$5.168 mil millones, las otras instituciones pagadoras de pensiones y bonos con recursos del Gobierno (\$2.382 mil millones) y a las fuerzas militares, al Congreso y a los ferrocarriles, que tuvieron como principal componente el Presupuesto General de la Nación, les fueron transferidos \$4.041,0 mil millones. Al igual que al ISS, cuyas fuentes fueron de \$ 16.351 mil millones, recibió transferencias del Gobierno por \$6.578,8 mil millones y recaudó por ingresos de capital \$3.896,3 mil millones.

Cuadro 8.3

Fuentes y usos por componentes 2011 Cifras en miles de millones de pesos

	Fuentes	Pensiones	Salud	Riesgos	Total
I	Total fuentes	41.097	22.859	745	64.700
0.	Disponibilidad inicial	1.017	35	0	1.052
1.1	Ingresos corrientes	19.810	19.320	411	39.541
1.1.1	Ingresos Aportes Nacion y Cotizaciones	19.202	17.104	411	36.717
1.1.2	Ingresos de Explotación	30	1.103	0	1.133
1.1.3	Otros Ingresos Corrientes	578	1.113	0	1.691
1.2	Ingresos de Capital	4.455	3.504	334	8.292
1.2.1	Recuperación de cartera	0	21	0	21
1.2.2	Rendimientos financieros	375	498	319	1.192
1.2.3	Recursos del Crédito	0	0	0	0
1.2.4	Recursos del Balance	54	2.925	0	2.979
1.2.5	Otros Ingresos de Capital	3.978	0	15	3.992
1.2.6	Ingresos Fondos/1	15.815	0	0	15.815
II	Usos				
2	Total Usos	41.097	22.859	745	64.700
2.1	Gastos de funcionamiento	24.321	17.921	352	42.593
2.1.1	Personal	149	51	27	227
2.1.2	Generales	60	21	100	180
2.1.3	Transferencias	24.112	17.849	225	42.187
2.2	Gastos de operación	65	1.569	361	1.996
2.3	Amortización deuda	0	0	0	0
2.4	Intereses deuda	0	33	0	33
2.5	Inversión	27	16	0	42
2.6	Disponibilidad final	869	3.320	31	4.220
2.7	Gastos fondos/1	9.850	0	0	9.850
2.8	Inversión de capital fondos/1	5.966	0	0	5.966

Continuidad del cuadro 8.3

Fuentes y usos por componentes 2010

Cifras en miles de millones de pesos

	Fuentes	Pensiones	Salud	Riesgos	Total
I	Total fuentes	38.438	22.327	912	61.676
0.	Disponibilidad inicial	349	64	0	414
1.1	Ingresos corrientes	17.292	17.745	542	35.579
1.1.1	Ingresos Aportes Nación y Cotizaciones	16.678	15.536	333	32.547
1.1.2	Ingresos de Explotación	28	983	195	1.206
1.1.3	Otros Ingresos Corrientes	586	1.226	14	1.826
1.2	Ingresos de Capital	5.715	4.518	370	10.603
1.2.1	Recuperación de cartera	0	90	0	90
1.2.2	Rendimientos financieros	322	502	357	1.181
1.2.3	Recursos del Crédito	0	800	0	800
1.2.4	Recursos del Balance	156	3.126	0	3.281
1.2.5	Otros Ingresos de Capital	5.237	0	13	5.251
1.2.6	Ingresos Fondos/1	15.081	0	0	15.081
II	Usos				
2	Total Usos	38.438	22.327	912	61.676
2.1	Gastos de funcionamiento	21.687	19.002	360	41.048
2.1.1	Personal	141	43	25	209
2.1.2	Generales	58	28	119	206
2.1.3	Transferencias	20.756	18.931	215	39.901
2.2	Gastos de operación	65	1.644	431	2.139
2.3	Amortización deuda	0	0	55	55
2.4	Intereses deuda	0	4	0	4
2.5	Inversión	0	17	0	17
2.6	Disponibilidad final	1.604	1.660	67	3.332
2.7	Gastos fondos/1	9.461	0	0	9.461
2.8	Inversión de capital fondos/1	5.620	0	0	5.621

Fuente: Entidades y fondos. Cálculos Dirección de Estudios Macroeconómicos CGR.

1/ Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), Fondo de Solidaridad Pensional, Patrimonio Autónomo Telecom, Fonpet, Patrimonio Autónomo Ecopetrol, Garantía Pensión Mínima Privada, Pensiones otras instituciones con recursos de GNC

Las fuentes recaudadas en el área de pensiones se utilizaron en el pago de las mesadas y asignaciones de retiro, tanto del sector público como de transferencias para el pago de las pensiones del sector privado a cargo del Gobierno; y en la generación de ahorro para el pago de pensiones de grupos específicos con el fin de tener un respaldo financiero para los trabajadores a los que les quedaron reconocidos derechos de pensión especiales antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Dentro de los gastos se destacaron los destinados al pago de pensiones por parte del ISS por \$15.082 mil millones (pensiones y jubilaciones), los de FOPEP por \$5.168 mil millones, los de las fuerzas militares (\$1.631 mil millones del Fondo

Situación de las Finanzas del Estado

de la Policía y \$1.487 mil millones de la Caja de las Fuerza Militares) y los otros transferidos al pago de pensiones con cargo al Presupuesto General de Nación por \$2.382 mil millones.

Así mismo, fueron constituidas reservas pensionales, en especial, por parte del FONPET (este fondo registró ingresos por \$5.928 mil millones y pagos por \$418,5 mil millones), el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (\$694 mil millones) y el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol (recaudó \$767 mil millones de ingresos por intereses del Patrimonio Autónomo y pagó \$655,9 mil millones por pago de pensiones)

Respecto de 2010, los usos del área de pensiones crecieron en 6,9%. Este resultado se explicó, de una parte, por el crecimiento de pensiones otras instituciones con recursos del GNC (16,4%) y FOMAG (16,2%) y, de otra parte, por la disminución de los montos en el Fondo de Garantía Pensión Mínima Privada (-55,5%) y el Patrimonio Autónomo Telecom (-16,5%). En general, de una parte los recursos destinados al pago de pensiones redujeron su participación, mientras los de ahorro la incrementaron en un punto (Cuadro 8.3).

Fuentes y usos salud

El área de salud acumuló fuentes por \$22.859 mil millones en 2011 y dentro de estos recursos, el Fosyga conformó el 88% (90% en 2010). Los recursos registrados por este fondo ascendieron en 2011 a \$20.229 mil millones (\$16.815 mil millones de ingresos corrientes y \$3.414 mil millones de ingresos de capital) destinados para el financiamiento de la salud por intermedio de las cuatro subcuentas que lo componen (Cuadro 8.3).

La subcuenta de compensación registró un monto de \$14.072 mil millones, cuyas fuentes principales fueron el recaudo de compensación sin y con situación de fondos por \$13.050 mil millones (\$9.713 mil millones sin situación de fondos y \$3.337 mil millones con situación de fondos). Para esta subcuenta, igualmente ingresaron recursos que tuvieron como fuente saldos no compensados y registros glosados (artículo 7 del Decreto 2280 de 2004) por \$497 mil millones y recaudo régimen de excepción por \$316 mil millones (Cuadro 8.3).

Las fuentes de la subcuenta de solidaridad, que registraron un monto de \$3.614 mil millones, tuvieron como principal componente las contribuciones de solidaridad provenientes de las cotizaciones del régimen contributivo. De igual manera, estas se originaron en los excedentes financieros de la vigencias anteriores (\$1.348 mil millones), aporte del presupuesto nacional - Paripassu – vigencias anteriores (\$120 mil millones) y transferencia excedentes financieros vigencia 2008 subcuenta ECAT (\$338 mil millones).

En la subcuenta de promoción, las fuentes ascendieron a \$519 mil millones, cuyo principal origen provino de los recursos del recaudo en el proceso compensación 0,3 puntos del régimen contributivo, con y sin situación de fondos, por \$132 mil millones y \$333 mil millones, respectivamente.

Finalmente, la subcuenta ECAT registró unas fuentes por \$2.024 mil millones, donde sus recursos se originaron principalmente en excedentes financieros vigencia anterior (\$1.081 mil millones), FONSAT 20% (\$240 mil millones) y SOAT 50% (\$579 mil millones).

En Caprecom, del total de las fuentes por \$1.219 mil millones, \$1.104 mil millones provinieron de ingresos corrientes en 2011, en especial, de los correspondientes a la unidad de pago por capitación (UPC) de régimen subsidiado (\$913 mil millones) y por las venta de servicios de salud (\$184 mil millones).

En el FOMAG, las fuentes provinieron de aportes de los pensionados, de los aportes de los docentes y del patrono y del Gobierno, los cuales se distribuyeron para salud y pensiones en proporciones de desagregación definidas anualmente por el Fondo de acuerdo a los requerimientos de recursos. Así, de los ingresos totales del fondo, alrededor del 19% de los corrientes, se destinaron a salud.

Respecto de 2010, las fuentes del área de salud crecieron 2,4%, debido a la variación de Fosyga en 1,1%, cuyo monto de recursos representó alrededor del 88,5% de los componentes del área de salud y la registrada superior a la del área de salud en Caprecom (21,6%) y FOMAG (20,4%). En el Fosyga el crecimiento se explicó, particularmente, por la disminución de los ingresos de capital, los cuales disminuyeron en 22,9%. Las entidades restantes tuvieron crecimientos entre el 7,2% y el 9,1%.

Los recursos destinados al sector salud se utilizaron, de una parte, como transferencias para el desempeño de la actividad de financiamiento del sector (\$17.849 mil millones), los gastos de operación (\$1.569 mil millones) y disponibilidad final (\$3.320 mil millones).

De las transferencias se destacaron los recursos utilizados por el Fosyga (\$16.567 mil millones), de los cuales en la subcuenta de compensación se destinaron \$9.746 mil millones en compensación directa y \$2.137 mil millones a la cobertura de otros eventos y fallos de tutela. En la subcuenta de solidaridad al subsidio a la demanda \$1.626 mil millones, y a la ampliación de la renovación del régimen subsidiado \$546 mil millones (por compromisos) entre los de mayores montos.

Los gastos de operación correspondieron a la actividad desarrollada por Caprecom como entidad prestadora de servicios de salud (\$1.470 mil millones), que hace

Situación de las Finanzas del Estado

parte de las entidades encargadas del aseguramiento de régimen subsidiado. Finalmente, en lo relacionado con la disponibilidad final, por parte de Fosyga, se registró una cifra de \$3.529 mil millones en 2011 y en Caprecom de -\$348 mil millones, como consecuencia de registrar unos gastos superiores a sus ingresos.

El crecimiento del 2,4% en el área de salud, respecto de 2010, obedeció principalmente a que Fosyga pasó de \$20.007 mil millones en 2010 a \$20.229 mil millones en 2011, lo que representó un crecimiento del 1,1%; y al incremento superior al registrado por el sector en FOMAG (20,4%) y Caprecom (21,6%). En la variación, respecto de 2010, se destacó el comportamiento del Fosyga, que tuvo un crecimiento global del 1,1%, y a que al interior de sus componentes, en las principales cuentas, tuvo en algunos casos reducción de sus rubros (déficit proceso compensación – Fosyga (-8,7%) y otros eventos y fallos de tutela (-8,9%)), frente a un crecimiento del 12,3% en proceso compensación apropiación directa.

La subcuenta de solidaridad registró una reducción del 44,9%, al pasar de \$2.951 mil millones a \$1.626 mil millones, debido a la disminución de los rubros de ampliación y renovación de la afiliación del régimen subsidiado (-53,3%), apoyo otros eventos y fallos de tutela (-79,2%) y subsidio a la demanda - régimen subsidiado - fondos especiales-ampliación de cobertura fallo del Consejo de Estado (-91,8%).

La disponibilidad final tuvo una variación creciente, que pasó de \$1.660 mil millones a \$3.320 mil millones entre 2010 y 2011, explicada por el resultado de Fosyga. Dentro de esta se destacó la participación de Caprecom, que en los dos años de análisis presentó una disponibilidad final negativa, ubicada en -\$348 mil millones e inferior a la del año anterior (Cuadro 8.3).

Fuentes y usos riesgos profesionales

En riesgos profesionales las fuentes ascendieron a \$745 mil millones, las cuales provinieron de ingresos corrientes por \$411 mil millones e ingresos de capital por \$334 mil millones (Cuadro 8.3). Desde 2008 el aseguramiento de los riesgos profesionales administrado por el ISS quedó a cargo de Positiva S.A., constituida como una sociedad anónima con participación mayoritaria del Estado, la cual asumió las actividades dentro de un proceso de transición que continuó desarrollándose en los años siguientes.

Respecto de 2010 las fuentes disminuyeron en 18,3%, como consecuencia de la disminución de los ingresos corrientes (24,2%) y los ingresos de capital (9,7%) de Positiva. En riesgos profesionales, los recursos fueron utilizados principalmente para cubrir gastos destinados a prestaciones asistenciales y económicas por \$225 mil millones y de gastos de operación por \$361 mil millones.

Balance fiscal sector de seguridad social

A partir de la reclasificación de las cuentas de presupuesto²⁸ se definieron los rubros de ingresos y gastos para calcular el resultado fiscal de la vigencia, dentro del cual el sector de seguridad social presentó en 2011 un superávit de \$5.448 mil millones, medido por compromisos, que surgió del resultado positivo de las tres áreas que lo conforman: en pensiones (\$5.183 mil millones), riesgos profesionales (\$87 mil millones) y salud (\$179 mil millones). Respecto de 2010, el resultado fiscal del sector tuvo un incremento en el monto del superávit, en un comportamiento observado tanto en la medición del resultado fiscal efectuado por pagos como por compromisos (Cuadro 8.4).

Cuadro 8.4

Resultado fiscal seguridad social por áreas Cifras en miles de millones de pesos

	2011					
	Compromisos			Pagos		
	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal
Salud	9.621	9.442	179	9.621	8.342	1.279
Pensiones	39.429	34.247	5.183	39.429	33.841	5.588
Riesgos	745	658	87	745	658	87
Total	49.795	44.346	5.448	49.795	42.840	6.954
% PIB	8,1	7,2	0,9	8,1	7,0	1,1

	2010					
	Compromisos			Pagos		
	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal
Salud	9.451	11.642	-2.191	9.451	10.210	-759
Pensiones	37.602	31.197	6.406	37.602	30.992	6.610
Riesgos	717	548	169	717	548	169
Total	47.770	43.387	4.383	47.770	41.750	6.020
% PIB	8,8	8,0	0,8	8,8	7,7	1,1

Fuente: Entidades y fondos. Cálculos Dirección de Estudios Macroeconómicos CGR.

En 2011 los ingresos totales del sector ascendieron a \$49.795 mil millones, de los cuales el 19,3% correspondió a salud, el 79,2% a pensiones y el 1,5% a riesgos profesionales; mientras que en los gastos, por \$44.346 mil millones, se dio una participación del 19,8% en salud, 78,7% en pensiones y 1,5% en riesgos profesionales. Respecto de 2010 los ingresos registraron un crecimiento del 4,2% y los gastos del 2,2%.

- 28 En el análisis de las finanzas públicas del sector se utilizó la medición del resultado fiscal como herramienta para evaluar sus necesidades de financiamiento. De tal manera, el balance fiscal calcula el resultado, déficit (-) o superávit (+) del flujo de efectivo que representa el saldo obtenido durante un período fiscal de las entradas menos las salidas en concepto de gastos. El propósito del balance fiscal es reportar el flujo de efectivo durante un período.

Situación de las Finanzas del Estado

De los ingresos totales del sector en 2011, en el ISS se concentró el 31%, en Fosyga el 14%, en el FOPEP el 10% y en el FONPET el 11%. De estos, respecto de 2010, el ISS mantuvo su participación, Fosyga y FOPEP la disminuyeron en un punto porcentual (-1%) el primero y en dos puntos porcentuales el segundo (-2%) y el FONPET creció en un punto porcentual (3%).

Para 2011, el ISS reportó ingresos por \$15.276 mil millones, de los cuales el 43% fueron transferidos por la Nación, el 28% recaudado de los aportes de sus afiliados, el 20% de devolución de aportes y el 1% correspondió a rendimientos financieros. De los ingresos reportados por el FONPET, que ascendieron a \$5.928 mil millones, el 66% correspondió a ingresos del orden nacional y territorial, el 4% a recursos del Tesoro Nacional y el 30% obedeció a rendimientos financieros. Respecto de 2010 se presentó un incremento en sus ingresos, al registrar una variación del 44,1%.

De los gastos totales, en 2011, dentro de los de mayor participación, el ISS concentró una proporción del 35%, el Fosyga del 15% y el FOPEP del 12%. Respecto de 2010, el ISS incrementó su participación en el 3%, el Fosyga y FOPEP la disminuyeron en 5% y 2%, respectivamente, y el FONPET que dobló el monto de pagos destinado a pensiones, al pasar de \$290 mil millones a \$419 mil millones, representó el 0,3% de los gastos totales en 2011.

El ISS destinó de su presupuesto de gastos el 98,5% para el pago de pensiones (\$15.219 mil millones por compromisos) y el Fosyga utilizó sus recursos para la cobertura de sus actividades determinadas en las subcuentas de compensación, solidaridad, enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito; y promoción y prevención, a las cuales destinó \$6.282 mil millones.

El resultado obtenido en 2011 obedeció al área de pensiones y, en particular, al FONPET, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima de las AFP y el Fosyga, que tuvieron un resultado positivo (Cuadro 8.5). El superávit de FONPET de \$5.230 mil millones en 2011 superó al obtenido en 2010 (\$3.824 mil millones), el Fondo de Garantía de Pensión Mínima con un superávit de \$694 mil millones en 2011, cayo frente al de 2010 (\$1.558 mil millones) y el Fosyga que registró \$473 mil millones en 2011, superó el resultado negativo obtenido en 2010 de \$1.629 mil millones.

Si bien el agregado mostró un resultado superavitario, no todos los componentes del sistema presentaron resultados positivos. En esta situación estuvieron el ISS, el FOMAG y Caprecom, que registraron los mayores déficits (Cuadro 8.5). Por pagos, el sector de seguridad social obtuvo un superávit de \$6.954 mil millones. La variación respecto del resultado por compromisos, se debió al comportamiento del área de pensiones y salud, que por pagos presentaron un superávit de \$5.588 mil millones y de \$1.279 mil millones, respectivamente.

Balance fiscal pensiones

Para 201, el área de pensiones presentó un superávit de \$5.183 mil millones (1,0% del PIB) por compromisos, que fue inferior al obtenido en 2010 por \$6.406 mil millones. Su monto se originó en unos ingresos que ascendieron a \$39.429 mil millones y unos gastos de \$34.247 mil millones (Cuadro 8.6). Los primeros provinieron de ingresos corrientes relacionados con los recaudos efectuados por los fondos, los aportes del Gobierno, recursos para pagar las pensiones públicas y transferencias para cubrir las pensiones privada y de las cotizaciones de los afiliados al sistema de prima media. Los restantes recursos provinieron de ingresos de capital, relacionados con los rendimientos financieros.

Cuadro 8.5

Resultado fiscal por entidades, medido por compromisos Cifras en miles de millones de pesos

	2010			2011		
	Ingresos	Gastos	Resultado fiscal	Ingresos	Gastos	Resultado fiscal
Iss	14.793	13.764	1.029	15.276	15.479	-203
Positiva	717	548	169	745	658	87
Caprecom	1.892	2.374	-483	1.933	2.301	-368
Fomag	4.371	4.786	-415	5.226	5.408	-182
Fosyga	7.195	8.824	-1.629	7.093	6.620	473
Policía	1.620	1.603	17	1.751	1.753	-2
Caja Fuerzas Militares	1.398	1.375	23	1.506	1.594	-88
Fondo del Congreso	305	260	45	317	276	41
Fondo pasivo de Ferrocarriles Nacionales	398	402	-3	411	414	-3
Fondo de Solidaridad Pensional(neto)	711	691	20	804	741	63
Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP	5.722	5.722	0	5.168	5.168	0
Telecom	88	92	-3	74	477	-403
Fondo Pensiones Territoriales - FONPET	4.115	290	3.824	5.648	419	5.230
Ecopetrol	840	609	231	767	656	111
Garantía pensión mínima privada	1.558	0	1.558	694	0	694
Pensiones otras instituciones con recursos GNC	2.047	2.047	0	2.382	2.382	0
TOTAL	47.770	43.387	4.383	49.794	44.346	5.448

Fuente: Entidades y fondos. Cálculos Dirección de Estudios Macroeconómicos CGR.

De los gastos totales, el 70,4% se destinó a transferencias de pensiones y seguridad social, de los cuales el ISS utilizó \$15.082 mil millones para pagar 975.201 pensionados (con un crecimiento de 50.512 personas respecto del año anterior) y el FOPEP que utilizó \$5.168 mil millones para cubrir las mesadas de 260.993 pensionados (2.940 personas menos que el año anterior). El FOMAG destinó \$3.226

Situación de las Finanzas del Estado

mil millones para cubrir las mesadas de 123.960 personas y para la fuerza pública se gastaron \$2.949 mil millones (Fuerzas Militares con 35.000 asignaciones de retiro y en Policía con 76.583 asignaciones de retiro)²⁹.

Respecto de 2010, los ingresos de pensiones registraron un crecimiento del 4,9%, cuyo comportamiento se explicó en razón al crecimiento del FOMAG (19,6%), del Fondo de Solidaridad Pensional (13,0%) y del FONPET (37,3%).

El crecimiento registrado por el Fondo de Solidaridad Pensional obedeció a la variación de los aportes diferenciales, que en 2011 ascendieron a \$43,3 mil millones con un crecimiento del 20,1% respecto del año anterior; y de los rendimientos financieros por \$188,4 mil millones, con un incremento del 15,3%.

Cuadro 8.6

Resultado fiscal por áreas 2010 -2011 Cifras en miles de millones de pesos

Compromisos 2011				
	Pensiones	Salud	Riesgos	Total
1. Ingresos totales	39.429	9.621	745	49.795
1.1 Ingresos corrientes	19.798	9.108	411	29.316
1.1.1 Ingresos Aportes Nacion y Cotizaciones	19.203	7.109	411	26.722
1.1.2 Ingresos de Explotación	30	1.103	0	1.133
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	566	896	0	1.461
1.2 Ingresos de capital	4.095	513	334	4.943
1.3 Ingresos Fondos/1	15.536	0	0	15.536
2. Gastos totales	34.247	9.442	658	44.346
2.1 Gastos de funcionamiento	24.313	7.839	352	32.504
2.1.1 Personal	149	33	27	209
2.1.2 Generales	53	20	100	173
2.1.3 Transferencias	24.112	7.785	225	32.122
2.2 Gastos de operación	65	1.587	293	1.945
2.3 Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	0	0	0	0
2.4 Gastos de inversión	27	16	13	55
2.5 Gastos Fondos/1	9.842	0	0	9.842
3. Préstamo Neto	0	60	0	60
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	5.183	179	87	5.448

•• 29 Información 2010.

Situación de las Finanzas del Estado

Pagos 2011				
	Pensiones	Salud	Riesgos	Total
1. Ingresos totales	39.429	9.621	745	49.795
1.1 Ingresos corrientes	19.798	9.108	347	29.252
1.1.1 Ingresos Aportes Nacion y Cotizaciones	19.203	7.109	333	26.644
1.1.2 Ingresos de Explotación	29	1.103	0	1.133
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	566	896	14	1.475
1.2 Ingresos de capital	4.095	513	370	4.978
1.3 Ingresos Fondos/1	15.536	0	0	15.536
2. Gastos totales	33.841	8.342	658	42.840
2.1 Gastos de funcionamiento	24.009	7.302	352	31.663
2.1.1 Personal	141	41	27	209
2.1.2 Generales	46	14	100	160
2.1.3 Transferencias	23.822	7.247	225	31.294
2.2 Gastos de operación	58	1.034	293	1.385
2.3 Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	0	0	0	0
2.4 Gastos de inversión	10	6	13	29
2.5 Gastos Fondos/1	9.763	0	0	9.763
3. Préstamo Neto	0	60	0	60
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	5.588	1.279	87	6.954

Compromisos 2010				
	Pensiones	Salud	Riesgos	Total
1. Ingresos totales	37.602	9.451	717	47.770
1.1 Ingresos corrientes	17.288	8.833	347	26.467
1.1.1 Ingresos Aportes Nacion y Cotizaciones	16.678	7.005	333	24.016
1.1.2 Ingresos de Explotación	28	983	0	1.010
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	581	846	14	1.441
1.2 Ingresos de capital	5.234	617	370	6.221
1.3 Ingresos Fondos/1	15.081	0	0	15.081
2. Gastos totales	31.197	11.642	548	43.387
2.1 Gastos de funcionamiento	21.687	9.964	344	31.996
2.1.1 Personal	148	21	25	193
2.1.2 Generales	60	29	104	193
2.1.3 Transferencias	21.480	9.916	215	31.611
2.2 Gastos de operación	58	1.661	204	1.923
2.3 Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	0	0	0	0
2.4 Gastos de inversión	1	17	0	17
2.5 Gastos Fondos/1	9.451	0	0	9.451
3. Préstamo Neto	-20	-20	0	-39
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	6.406	-2.191	169	4.383

		Pagos 2010			
		Pensiones	Salud	Riesgos	Total
1.	Ingresos totales	37.602	9.451	717	47.770
1.1	Ingresos corrientes	17.288	8.833	347	26.467
1.1.1	Ingresos Aportes Nacion y Cotizaciones	16.678	7.005	333	24.016
1.1.2	Ingresos de Explotación	28	983	0	1.010
1.1.3	Otros Ingresos Corrientes	582	846	14	1.441
1.2	Ingresos de capital	5.234	617	370	6.221
1.3	Ingresos Fondos/1	15.081	0	0	15.081
2.	Gastos totales	30.992	10.210	548	41.750
2.1	Gastos de funcionamiento	21.570	9.251	344	31.165
2.1.1	Personal	143	32	25	200
2.1.2	Generales	53	21	104	178
2.1.3	Transferencias	21.374	9.197	215	30.787
2.2	Gastos de operación	51	955	204	1.210
2.3	Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	0	0	0	0
2.4	Gastos de inversión	0	5	0	5
2.5	Gastos Fondos/1	9.371	0	0	9.371
3.	Préstamo Neto	0	-3	0	-3
4.	Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	6.610	-759	169	6.020

Fuente: Entidades y fondos. Cálculos Dirección de Estudios Macroeconómicos CGR.

1/Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), Fondo de Solidaridad Pensional, Patrimonio Autónomo Telecom, Fonpet, Patrimonio Autónomo Ecopetrol, Garantía Pensión Mínima Privada, Pensiones otras instituciones con recursos de GNC

La mayor recaudación del FONPET obedeció al crecimiento de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones por \$1.411 mil millones (115,8%) y de las regalías por \$1.358 mil millones (52,0%). En el FOMAG, la variación en los ingresos obedeció a la reestructuración de la distribución de ingreso del fondo que cada año establecen para asumir los gastos de pensiones, cesantías y salud (para 2011 se destinaron a prestaciones económicas de pensiones y cesantías el 80% y para salud el 20% en promedio).

Con relación a los gastos, estos crecieron en 9,8% respecto de 2010. Dentro de estos, el Fondo del Magisterio presentó una variación del 14,11%, el ISS del 12,46% y las asignaciones de retiro de la Fuerzas Pública (Policía y militares) tuvieron un crecimiento del 13,0%, el FONPET con una variación del 44,11% y del Patrimonio Autónomo de Ecopetrol con el 7,61%.

Balance fiscal salud

Para 2011, el área de salud presentó un superávit de \$179 mil millones, cuyo comportamiento obedeció a la conformación de un monto de ingresos por \$9.621 mil millones, que fue superior a los gastos por \$9.442 mil millones (Cuadro 8.6). Este resultado se debió a la dinámica mostrada por el Fosyga, que para 2011 re-

portó menores gastos relacionados con los fallos de tutela y obligaciones asumidas para acatar las disposiciones de la Corte Constitucional y, de otra parte, por el resultado negativo de Caprecom.

Con referencia a Caprecom, este incrementó la prestación de sus servicios de salud al régimen subsidiado y, en tal sentido, por el lado de los ingresos, aumentó la recaudación proveniente de la afiliación y, por el lado de los gastos, aumentó la suscripción de contratos con las entidades territoriales, aunque presentó problemas con los pagos correspondientes que generaron mayores cuentas por pagar de \$259 mil millones (de estos principalmente por servicios, que para 2011 ascendieron a \$214 mil millones).

Medido por compromisos, el Fosyga presentó un resultado fiscal superavitario de \$473 mil millones, aunque no en todas las subcuentas que lo componen. La excepción fue la subcuenta de ECAT, que reportó un déficit de \$239 mil millones. A partir del resultado fiscal calculado por pagos, el superávit ascendió a \$1.017 mil millones, el cual fue positivo para las cuatro subcuentas.

La subcuenta que registró mayores ingresos fue la de compensación (\$4.312 mil millones), provenientes del recaudo efectuado por el proceso de compensación con situación de fondos (\$3.337 mil millones), seguida por la subcuenta de solidaridad (\$1.651 mil millones), que registró los aportes por el punto de cotización (\$866 mil millones) y los del presupuesto nacional (\$303 mil millones), principalmente.

Sus gastos, medidos desde el momento presupuestal de compromisos, ascendieron a \$6.620 mil millones, destinados desde la subcuenta de compensación a eventos y fallos de tutela tramitadas a través de la subcuenta de compensación (\$2.137 mil millones) y de la subcuenta de solidaridad (\$17 mil millones), déficit proceso compensación - Fosyga (\$893 mil millones), compensación por saldos no compensados y registros glosados (\$365 mil millones), entre los de mayores montos.

Por su parte, la subcuenta de promoción presentó gastos por implementación de proyectos programas de promoción y prevención EPS déficit proceso de compensación -Fosyga (\$71 mil millones) y programas nacionales de promoción y prevención (\$30 mil millones) (Cuadro 8.7).

La subcuenta de solidaridad reportó gastos destinados, en especial, al subsidio a la demanda - régimen subsidiado - fondos especiales ajuste desviación de siniestralidad para enfermedades de alto costo (artículo 161 de la Ley 1450/11) (\$1.446 mil millones), ampliación renovación del régimen subsidiado subcuenta de solidaridad Fosyga - Aportes presupuesto nacional (\$303 mil millones) y servicios no incluidos en el plan obligatorio de salud del régimen subsidiado (Decreto 3136 de 2011) (\$185 mil millones).

Cuadro 8.7

Resultado fiscal Fosyga Cifras en miles de millones de pesos

	2010		2011	
	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
1. Compensación				
Ingresos totales	3.434	3.434	4.312	4.312
Pagos totales	4.084	4.080	3.747	3.687
Resultado fiscal	-650	-646	566	626
2. Solidaridad				
Ingresos totales	2.790	2.790	1.651	1.651
Pagos totales	2.951	2.360	1.626	1.475
Resultado fiscal	-161	430	26	177
3. Promoción				
Ingresos totales	99	99	187	187
Pagos totales	603	570	66	57
Resultado fiscal	-504	-471	121	129
4. Subcuenta de ECAT				
Ingresos totales	872	872	943	943
Pagos totales	1.185	1.142	1.182	857
Resultado fiscal	-314	-271	-239	86
Total				
Ingresos totales	7.195	7.195	7.093	7.093
Pagos totales	8.824	8.153	6.620	6.076
Resultado fiscal	-1.629	-958	473	1.017

Fuente: Entidades y fondos. Cálculos Dirección de Estudios Macroeconómicos CGR.

Para este año el Fosyga disminuyó sus ingresos de la vigencia y redujo el ritmo de crecimiento de sus gastos (comprometidos), en especial, los relacionados con los fallos de tutela y los de cumplimiento de la Sentencia T760 de 2008; sin embargo, continuó utilizando recursos de préstamo y de vigencias anteriores para el desarrollo de sus actividades. Con ello, los ingresos de la vigencia disminuyeron en 1,4% entre 2010 y 2011 y los gastos mostraron una reducción del 25,0%.

En los primeros, debido a la disminución de los ingresos de solidaridad (40,8%), a pesar del incremento de la subcuenta de compensación (25,6%), por los cambios en el registro de los afiliados al sistema subsidiado. El descenso de los gastos obedeció a la disminución de estos en todas las subcuentas que conforma el Fosyga, en especial, las de compensación y solidaridad (reducción de subsidio a la demanda (\$1.079 mil millones) y de la ampliación de renovación de subsidio a la demanda (\$390 mil millones)) que administran la mayor parte de los recursos (81%) del fondo.

Balance fiscal riesgos profesionales

El área de riesgos profesionales presentó un superávit de \$87 mil millones en 2011, que fue inferior al registrado en 2010 (\$169 mil millones). Para este año recaudó ingresos por \$745 mil millones (44,9% por ingresos de capital y 55,1% por ingresos corrientes) y presentó gastos por \$658 mil millones destinados al pago de pensiones y a la cobertura de sus afiliados afectados por los riesgos laborales (Cuadro 8.6). En relación con 2010 el área de riesgos profesionales aumentó sus ingresos en 3,9% e incrementó sus gastos en 20,0%.

En 2011 presentó un crecimiento del 4,8% en el pago de las mesadas pensionales respecto de 2010, al pasar de \$215 mil millones a \$225 mil millones; y por siniestros de ARP con un crecimiento del 20,2%, al pasar de pagar \$166 mil millones a \$199 mil millones (para una nómina de 30.742 pensiones)³⁰.

•• 30 Positiva S.A. (2011) Informe de gestión 2010. Pág. 20.

Capítulo IX

Entidades sociales del Estado

Las instituciones prestadoras de salud públicas territoriales

Entidades Sociales del Estado – Bogotá

La Red Pública Hospitalaria de Bogotá cerró 2011 con un resultado fiscal deficitario, (calculado a partir de la ejecución de gastos por compromisos) de \$302.416 millones (0,05% del PIB), con lo cual se evidenció la profundización de sus dificultades financieras respecto del año anterior (el déficit en 2010 fue de \$ 161.577 millones [0,03% del PIB]).

Dicho resultado se debió a un descenso de los ingresos corrientes y un creciente gasto desproporcionado frente a la evolución de los recursos, concentrado en los hospitales de los niveles II y III³¹ (en el nivel II el déficit fue \$113 mil millones y en el nivel III de \$126 mil millones), encargados del tratamiento de las enfermedades de alta complejidad, aunque también el nivel I presentó un resultado deficitario de \$64 mil millones.

La prestación de los servicios de salud ofertados por la red, estructurada a partir del esquema de mercado regulado del sistema de salud vigente, se encuentra encargada de atender a 1,96 millones de personas³² compuestas por los afiliados al régimen subsidiado (1,28 millones de personas) mediante la contratación con las entidades prestadoras de salud subsidiadas (EPS_S) y por la población desvinculada con cargo a los recursos de oferta del sistema de salud (676 mil personas), las cuales equivalen al 27,1% de los bogotanos que conforman la población potencial a atender, en especial, a los jóvenes y personas mayores.

- 31 En la actualidad 22 Hospitales (Empresas Sociales del Estado [ESE]) conforman la red pública (adscritos a la Secretaría Distrital de Salud [SDS]), constituida por cinco de nivel III, siete de nivel II y diez de nivel I. Actualmente cuenta con 142 puntos de atención, donde se oferta servicios de baja, mediana y alta complejidad.
- 32 El reconocimiento de la población subsidiada, sin embargo, ha presentado dificultades. Entre ellos, el que las encuestas SISBEN avaladas por Planeación Nacional, mantuvieron un atraso significativo (la última encuesta que se tiene con fecha de junio de 2011), los cambios normativos frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) desarrollados durante el 2011, dificultades en la actualización de los reportes de las EPS-S al Fosyga, debido a las glosas, lo cual dificulta la actualización de la información, y una disminución en la afiliación de nuevos ciudadanos al régimen subsidiado en salud, debido a los traslados del régimen contributivo y a la Resolución 3778 emitida por el Ministerio de la Protección Social Ob. Cit. Balance de Gestión Consolidado Secretaría Distrital de Planeación, Informe vigencia 2011.

Situación de las Finanzas del Estado

De la población subsidiada, el 64% se encuentra ubicada en las zonas y/o localidades del Plan de Emergencia Social: San Cristóbal, Usme, Bosa, Kennedy, Suba y Ciudad Bolívar. Al igual que el 41% de la población especial de afiliación subsidiada se encuentra ubicada en las zonas y/o localidades reconocidas en el plan de emergencia social: desplazados, habitante de la calle, ICBF, Idiprom, indígenas, madres comunitarias y reinsertados³³.

La red muestra dificultades financieras fundamentadas en la circulación de los recursos dentro de los componentes del sistema: (EPS, Fosyga y Fondo ESE, entre otros), que ocasionan retrasos en la recaudación y el pago de las obligaciones. Para 2011, por una parte, las cuentas por pagar de vigencias expiradas crecieron 26,88% respecto de 2010 y representaron el 11,52% de los gastos de 2011; y las cuentas por cobrar de vigencias expiradas, que disminuyeron en 11,46% respecto de 2010 y representaron el 3,75% de las fuentes de ingresos en 2011. Todo ello, finalmente en repercusión de la calidad de la atención de los afiliados.

A continuación, se presentan los resultados de la situación financiera de la Red Hospitalaria de Bogotá, a partir del desempeño obtenido en 2010 y 2011. Este comienza con la presentación del monto y la distribución de las fuentes y usos, seguido con el resultado fiscal desde los momentos presupuestales de compromisos y de pagos.

Fuentes y usos

La Red Hospitalaria de Bogotá reportó \$1.345 mil millones (calculado a partir de la ejecución de gastos por compromisos) en 2011 por fuentes y usos correspondientes al consolidado de los 22 hospitales que la conforman (Cuadros 9.1 y 9.2). Por niveles de atención, el 29,51% se destinó al primer nivel (\$397 mil millones), el 29,67% al segundo nivel (\$399 mil millones) y el 40,82% al tercer nivel (\$549 mil millones). Respecto de 2010, las fuentes y usos de la Red Hospitalaria crecieron en 6,00%, mientras que por niveles la variación fue del 3,50%, 7,83% y 6,54%, respectivamente (Cuadro 9.3).

En el nivel uno, como características sobresalientes, el Hospital del Sur disminuyó el monto de las fuentes y los usos, contrario al comportamiento creciente del resto de los hospitales componentes. Los hospitales de Suba, con \$99 mil millones y del Sur, con \$54 mil millones, tuvieron a su cargo los presupuestos con mayores mon-

•• 33 Balance de Gestión (2012) consolidado compilado y editado por la Secretaría Distrital de Planeación, Informe vigencia 2011.

tos; mientras que con respecto al año anterior, el primero registró un crecimiento del 3,66% y el segundo presentó una disminución del 6,66%. Por su parte, los hospitales de Chapinero y de Usaquén presentaron los mayores incrementos en el monto de sus fuentes y usos; el primero con 10,63% y el segundo en 7,51%.

En el nivel dos, los hospitales de Fontibón y Centro Oriente redujeron sus montos de fuentes y usos, a excepción del crecimiento mostrado por el agregado en este grupo. El hospital de Meissen, con \$131 mil millones, reportó la mayor proporción de recursos, y el hospital de Engativá con un 20,18% el mayor crecimiento, seguido por el de Tunjuelito con el 9,47%. Por su parte, el Hospital Centro Oriente registró la mayor disminución del 11,28%.

En el nivel tres, el monto de fuentes y usos de los hospitales que lo componen, exceptuando el de La Victoria, superaron los \$100 mil millones, mientras que el Hospital de Kennedy administró el presupuesto de mayores recursos con \$125 mil millones. El Hospital de la Victoria presentó el mayor crecimiento (16,94%) y el del Tunal la mayor reducción (5,08%).

Cuadro 9.1

Presupuesto Red Hospitalaria Bogotá 2010 2011
Cifras en miles de millones¹

	Nivel 1		Nivel 2		Nivel 3			
	2010	2011	2010	2011	2010	2011		
Chapinero	26	29	Bosa	24	26	La Victoria	67	79
Suba	96	99	Engativá	66	80	El Tunal	109	103
Usaquén	18	19	Fontibón	50	49	Simón Bolívar	114	133
Usme	32	34	Meissen	117	131	Occidente de Kennedy	125	125
Del Sur	58	54	Tunjuelito	31	34	Santa Clara	101	109
Nazareth	8	8	Centro Oriente	40	36	Total	515	549
Pablo VI Bosa	40	43	San Blas Nivel II	41	44			
San Cristóbal	24	27	Total	370	399			
Rafael Uribe Uribe	36	37						
Vista Hermosa	45	46						
Total	384	397						

Fuente: Contraloría General de la República

/1: Calculado a partir de la ejecución de presupuesto por compromisos

En 2011 las fuentes provinieron de disponibilidad inicial con \$93 mil millones, correspondiente al 7% de las fuentes totales; los ingresos corrientes con \$1.041 mil millones (77%), los recursos de capital con \$9 mil millones (1%) y la variación de caja con \$203 mil millones (15%). Estos recursos fueron utilizados para el pago

Situación de las Finanzas del Estado

de gastos de funcionamiento con \$469 mil millones (35%) y para los gastos de comercialización e inversión con \$876 mil millones (65%) (Cuadro 9.2). Por nivel hospitalario, las fuentes del I en 2011 fueron del 29,51%, las del II del 29,67% y las del III del 40,82%, guardando una proporción similar en el año anterior (Cuadro 9.3).

Cuadro 9.2

Fuentes y usos consolidado Entidades Sociales del Estado Bogotá
Cifras en miles de millones/

	2010	2011	Participación porcentual	Variación 2011_2010	
Fuentes					
1	Disponibilidad inicial	51	93	7	82
2	Ingresos	1.108	1.049	78	-5
2.1	Ingresos corrientes	1.106	1.041	77	-6
2.2	Recursos de capital	2	9	1	275
	Subtotal ingresos	1.159	1.142	85	-1
	Variación de caja	110	203	15	84
	Total ingresos	1.269	1.345	100	6
Usos					
3	Funcionamiento	438	469	35	7
3 . 1	Funcionamiento	410	436	32	6
3 . 2	Cuentas por pagar funcionamiento	27	33	2	19
4	Comercialización e inversión	832	876	65	5
4.1	Comercialización	737	754	56	2
4.2	Cuentas por pagar inversión y comercialización	95	122	9	29
5	Disponibilidad final				
	Total gastos	1.269	1.345	100	6
	Participación del PIB	0,23	0,22		

Fuente: Contraloría General de la República

/1: Calculado a partir de la ejecución de presupuesto por compromisos

Respecto de 2010, las fuentes y los usos registraron un crecimiento del 6%. Por el lado de las fuentes, tal comportamiento obedeció, de una parte, al incremento de los recursos de capital, que pasaron de \$2 mil millones en 2010 a \$9 mil millones en 2011 y a la variación de caja, que pasó de \$110 mil millones en 2010 a \$203 mil millones en 2011; y de otra, a la disminución de los ingresos corrientes, cuyos montos pasaron de \$1.106 mil millones en 2010 a \$1.041 mil millones en 2011, hechos que en conjunto mostraron este comportamiento (Cuadro 9.2). En relación con la variación de los recursos provenientes del recaudo de la vigencia, estos descendieron en los tres niveles, evidenciando la mayor caída del 9,3% en el nivel II, que de igual manera tuvo el mayor incremento de los gastos de 7,8% (Cuadro 9.3)

Cuadro 9.3

Fuentes y usos consolidado Entidades Sociales del Estado Bogotá
Cifras en miles de millones/

	2010			2011		
	I	II	III	I	II	III
1 Disponibilidad inicial	35,4	11,0	4,8	54,1	19,1	20,1
2 Ingresos	355,8	317,8	434,3	337,2	288,2	423,6
2.1 Ingresos corrientes	354,1	317,4	434,0	331,4	285,7	423,4
2.2 Recursos de capital	1,6	0,4	0,3	5,8	2,5	0,2
Subtotal ingresos	391,2	328,7	439,0	391,4	307,3	443,7
Variación de caja	-7,6	41,5	76,4	5,7	91,9	105,5
Total ingresos	383,6	370,2	515,4	397,1	399,2	549,1
Usos						
3 Funcionamiento	153,4	92,3	192,1	154,1	113,9	201,4
4 Comercialización	224,4	249,3	307,9	234,0	264,1	340,6
5 Inversión	5,8	28,7	15,4	8,9	21,1	7,1
6 Disponibilidad final	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total gastos	383,6	370,2	515,4	397,1	399,2	549,1

Fuente: Contraloría General de la República

/1: Calculado a partir de la ejecución de presupuesto por compromisos
Los gastos de funcionamiento incluyen los de comercialización.

Por el lado de los usos, este incremento obedeció al aumento del 7% en los gastos de funcionamiento y del 5% en los de comercialización e inversión. En los primeros, la red hospitalaria utilizó el 35% de los recursos y en los segundos el 65%. Dentro de estos, dos componentes fueron registradas cuentas por pagar de vigencias anteriores a ejecutar en el año actual. Para 2011, estas ascendieron a \$33 mil millones en funcionamiento y a \$122 mil millones en comercialización e inversión.

Resultado fiscal

Medido por compromisos, el resultado fiscal de la Red Hospitalaria del Distrito Capital para 2011 alcanzó un déficit de \$302 mil millones, que fue superior al obtenido en la vigencia anterior, en la cual registró un monto por \$162 mil millones. Esto debido a que en 2011 los ingresos ascendieron a \$1.043 mil millones y los gastos a \$1.345 mil millones, mientras en 2010 los primeros fueron de \$1.108 mil millones y los segundos de \$1.269 mil millones, con lo cual, respecto del año anterior, los ingresos tuvieron un descenso del 6% y los gastos un incremento del 6%. Frente del resultado fiscal obtenido por pagos, la Red Hospitalaria de Bogotá tuvo un déficit de \$2 mil millones en 2011 (Cuadro 9.4).

Resultado fiscal Red Hospitalaria 2010 2011
Cifras en millones/

		2010		2011	
		Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos
1	Ingresos	1.107.706	1.042.995	1.107.706	1.042.995
1.1	Ingresos corrientes	1.105.526	1.040.511	1.105.526	1.040.511
1.2	Recursos de capital	2.180	2.484	2.180	2.484
2	Gastos	1.269.283	1.345.411	1.028.696	1.045.077
2.1	Funcionamiento	437.774	469.447	384.489	407.944
2.2	Operación	781.620	838.812	615.924	620.828
2.3	Inversión	49.889	37.152	28.282	16.304
3	Prestamo neto	0	18	0	18
3.1	Crédito del Gobierno Nacional	0	18	0	18
4	Déficit superavit (1-2-3)	-161.577	-302.416	79.011	-2.082
	Participación del PIB	-0,03	-0,05	0,01	-0,0003
5	Financiamiento (+) Utilización(-)	161.577	302.416	-79.011	2.082
5.1	Cancelación de reservas (-)	0	0	0	0
5.2	Venta de Activos (-)	31	0	31	0
5.5	Otros recursos del Balance (-)	65	6.039	65	6.039
5.6	Recursos del crédito (+)	0	18	0	18
5.7	Pasivos contingentes (-)	0	0	0	0
5.8	Amortización deuda interna (-)	0	0	0	0
5.9	Amortización deuda externa (-)	0	0	0	0
5.10	Variación de portafolio (-)	161.481	296.359	-79.107	-3.976

Fuente: Contraloría General de la República

Por nivel hospitalario, en 2011 el nivel III presentó el mayor déficit con \$126 mil millones, medido por compromisos, seguido por el nivel II con \$113 mil millones. En términos generales, los tres niveles hospitalarios mostraron pérdidas superiores a las registradas en 2010 y, en especial, en el nivel II donde también presentó un resultado deficitario medido por pagos (Cuadro 9.5).

Para 2011, por una parte, los gastos comprometidos no fueron cancelados en su totalidad durante la vigencia (los gastos comprometidos fueron de \$1.345 mil millones y los pagos de \$1.045 mil millones); y por otra, los gastos de cuentas por pagar de vigencias anteriores registraron \$155 mil millones (Cuadro 9.6). En cuanto al resultado por pagos, las cuentas por pagar ascendieron a \$124 mil millones.

Los obstáculos en la circulación de los recursos hacia los prestadores de servicios de salud, aún en Bogotá donde los hospitales públicos han contado siempre con recursos del Distrito, constituyeron el punto neurálgico en su gestión y, por ende,

en detrimento de la calidad de la atención de la población que acude para mejorar sus condiciones de salud.

Cuadro 9.5

Resultado fiscal Red Hospitalaria 2010 2011 por nivel Cifras en miles de millones de pesos						
Compromisos						
	2010			2011		
	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal
I	356	384	-28	333	397	-64
II	318	370	-52	286	399	-113
III	434	515	-81	424	549	-126
	1.108	1.269	-162	1.043	1.345	-302
Pagos						
	2010			2011		
	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal	Ingresos	Gastos	Resultado Fiscal
I	356	335	21	333	332	2
II	318	302	16	286	299	-13
III	434	392	42	424	415	9
	1.108	1.029	79	1.043	1.045	-2

Fuente: Contraloría General de la República

Cuadro 9.6

	Compromisos		Pagos	
	2010	2011	2010	2011
	Funcionamiento	27	33	24
Comercialización	82	82	68	63
Producción	9	37	8	32
Inversión	3	3	3	2
Total	122	155	103	124

Fuente: Contraloría General de la República

Las limitaciones para su sobrevivencia han estado asociadas a la estructura del actual sistema, orientada por premisas de mercado regulado, que permite a las EPS tomar decisiones en torno de la afiliación y la prestación de los servicios de salud a la población subsidiada y la pobre no asegurada o “vinculada”³⁴ generadoras de tales trabas en la asignación de los recursos.

- 34 Persona “vinculada”, es aquella que, siendo pobre, no ha logrado entrar en el régimen subsidiado ni cuenta con los recursos estables para filiarse al régimen contributivo.

En general, la actividad de la Red Pública de Hospitales ha venido siendo afectada por la desigualdad en la contratación y el rezago en el reconocimiento de la prestación de los servicios como elementos fundamentales. De una parte, la desigualdad en la contratación respecto de la red privada se origina en el hecho de que la red pública, en general, es contratada en una alta proporción para atender al régimen subsidiado por las EPS del régimen subsidiado (EPS-S) a la menor tarifa posible por la prioridad de contener el gasto (por la diferenciación en el valor de aseguramiento entre el régimen contributivo y subsidiado), lo cual deriva en el deterioro de la calidad de atención al paciente³⁵.

De otra parte, el rezago en el reconocimiento de los servicios prestados a los vinculados al sistema, cuyo promedio de glosas (facturas rechazadas) sobre los servicios que el hospital presta, tras presentar la factura a la EPS-S para obtener el pago sobrepasa el 30%. Con ello, la acumulación de la deuda y el proceso de recuperación del recaudo, además del propio proceso de pago de la EPS-S en un promedio de 60 días para la cancelación de cualquier factura³⁶.

En el caso de los hospitales del Distrito, estos han venido financiando su flujo de caja, a pesar de las deudas con las EPS, mediante los recursos del Fondo Financiero Distrital de Salud³⁷; sin embargo, por las disposiciones que obligaron a la afiliación de toda la población clasificada como Sisben 1 y 2 al régimen subsidiado³⁸, el flujo de recursos que directamente pasaba del fondo a los hospitales y que contribuía a que pudieran mantenerse financieramente mientras las deudas con las EPS eran saldadas, pasan primero por las EPS y, con ello, retrasan el acceso de los recursos a los hospitales.

La decisión adoptada por Bogotá de dar origen a una EPS Distrital, dirigida a administrar los recursos del sistema subsidiado y que contratara prioritariamente a los hospitales de la red pública³⁹ no recogió ni el aumento de la cobertura del régimen subsidiado ni la contratación a la red pública distrital esperados.

- 35 Por ejemplo, la autorización de controles y exámenes en centros de atención distantes que implican desplazamientos, solicitud de autorizaciones y tiempos de espera superiores asociados a esta situación. Crisis hospitalaria en Bogotá: razones de fondo, Razón Pública, Domingo, 15 de abril de 2012.
- 36 Ob. Cit. Crisis hospitalaria en Bogotá: razones de fondo, Razón Pública, Domingo, 15 de abril de 2012.
- 37 El Fondo, encargado de administrar los recursos de transferencias de la Nación y los recursos distritales para la atención de la población pobre, paga a los hospitales por la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada o “vinculada” de la ciudad.
- 38 Las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, que reformaron la Ley 100 de 1993, han obligado a los entes territoriales — incluido el Distrito Capital — a la afiliación al régimen subsidiado de las personas del Sisben 1 y 2.
- 39 Esto permitiría, además de contar con una mayor liquidez, articular mejor los recursos de salud pública con los de la prestación de los servicios y desarrollar un modelo de atención basado en la Atención Primaria en Salud para la población más pobre.

Capítulo X

Gobiernos Centrales Territoriales

Las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios en Colombia sobrepasan las 3.800, de las cuales 1.134 corresponden a los gobiernos centrales territoriales y las 2.666 restantes a los establecimientos descentralizados. Para este informe, la Contraloría General de la República (CGR) incluyó la mayoría de entidades territoriales que remitieron su información⁴⁰ a través de la categoría CGR_Presupuestal en el CHIP, con lo cual se hace una mayor precisión sobre el déficit/superávit generado por este tipo de entidades.

La metodología del balance fiscal en las entidades territoriales

Entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), a través del CONFIS⁴¹, han centrado su atención en la metodología de operaciones efectivas con el fin de realizar el seguimiento y los análisis del nivel territorial de gobierno.

Por su parte, el Banco de la República efectúa el cálculo del resultado fiscal medido “por debajo de la línea” (esto es, según las necesidades de financiamiento), dado que debe ser perfectamente compatible con la medida “por encima de la línea”, y lo hace con datos financieros reportados por las entidades financieras a través de la Superintendencia Financiera de Colombia. De igual manera, el MHCP, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, utiliza para la medición del déficit la ejecución presupuestal, desde el punto de vista de los compromisos de gasto, cuando realizan el seguimiento a las finanzas de los departamentos.

La CGR recoge la información completa de la programación y ejecución presupuestal de los gobiernos y entidades descentralizadas, tanto del nivel nacional como del nivel territorial. En cuanto a la programación de los gobiernos centrales, el sistema prevé reportes para la programación presupuestal inicial así como para todas las modificaciones (adiciones, reducciones, cancelaciones, créditos y contra créditos) para llegar, al cierre de la vigencia, a la programación definitiva del presupuesto.

•• 40 En cumplimiento del mandato constitucional del artículo 354.

41 “Para la medición del resultado fiscal del Sector Público Consolidado, el MHCP mide el balance “por encima de la línea” siguiendo los movimientos de ingresos y gastos de caja (flujo de efectivo), sin incluir las transacciones asociadas al financiamiento (amortización, desembolsos y recursos del balance, entre otros).” Confis, Cierre Fiscal 2011, Documento Asesores 003/2011, 31 de Mayo de 2012.

Situación de las Finanzas del Estado

En cuanto a la ejecución presupuestal de los gobiernos centrales territoriales, el sistema captura la información para todos los momentos presupuestales. Es así como las entidades territoriales reportan los ingresos separando los recaudos en efectivo de los que se producen mediante otras modalidades (en especie o sin involucrar flujos de efectivo) o de los que fueron reconocidos, aunque no recaudados en la vigencia, o de los que se recogen en la vigencia actual, pero que corresponden a vigencias anteriores.

En materia del gasto, reportan los compromisos de gasto registrados durante la vigencia, las obligaciones reconocidas y registradas (identificando las que corresponden al presupuesto actual y las que se realizan con cargo al presupuesto de la vigencia anterior, esto es, con cargo a las reservas presupuestales) y los pagos realizados, desglosando los que se hacen con cargo al presupuesto de la vigencia corriente como los que se cargan a la vigencia anterior, a través de las figuras de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar.

Recientemente, a raíz de las dificultades derivadas de las vigencias futuras autorizadas por la Ley 819 de 2003, la CGR pidió a las entidades que identificaran la porción que correspondía, tanto en la programación como en la ejecución a las vigencias futuras, para todos y cada uno de los rubros de gasto. Con la información capturada y almacenada por la CGR, se realiza el análisis de programación y ejecución presupuestal para todos y cada uno de los momentos presupuestales por los que dichos procesos atraviesan a lo largo del tiempo.

El cálculo del déficit fiscal de los gobiernos centrales territoriales, resultado fundamental para la toma de decisiones que afectan el comportamiento de los gobiernos subnacionales, también puede ser realizado para todos los momentos presupuestales (compromisos, obligaciones y pagos) y para al menos dos definiciones de ingresos.

El ejercicio que se presenta en esta ocasión considera una definición de ingresos que incluye sólo los recaudos en efectivo realizados por las administraciones durante el año fiscal, mientras que para los gastos se presentan los datos para los compromisos y para las obligaciones.

El proceso de ejecución de los gastos se inicia con el registro del compromiso presupuestal que se respalda con un acto administrativo que afecta las apropiaciones presupuestales aprobadas. Cada vez que se registra un compromiso presupuestal, el saldo de apropiación es disminuido en igual monto. El registro presupuestal establece los plazos en que serán entregados los bienes, servicios y/o las prestaciones a que haya lugar⁴².

•• 42 Artículo 20. Decreto 568 de 1996.

Aunque el régimen presupuestal colombiano estableció⁴³ que las apropiaciones presupuestales, como autorizaciones máximas de gasto que son, caducan o expiran el 31 de diciembre de cada año y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse después de esa fecha, también permitió que la ejecución del presupuesto se extendiera más allá del año fiscal, a través de las llamadas reservas presupuestales y las cuentas por pagar.

Las reservas presupuestales serán constituidas por las entidades con los compromisos de gasto que no se cumplieron al cierre de la vigencia y las cuentas por pagar se constituirán con las obligaciones (anticipos pactados en los contratos y/o las resultantes de la recepción a satisfacción de los bienes, servicios y o prestaciones) que no fueron pagadas antes del 31 de diciembre de cada año.

Los datos que se muestran en este ejercicio de la CGR, bajo la denominación de compromisos, corresponden a los registros que reportaron las entidades. Incluyen las reservas presupuestales potenciales, que podrían constituirse para ser ejecutadas en la siguiente vigencia. De manera análoga, los datos agrupados bajo la denominación de obligaciones, incluyen las cuentas por pagar potenciales que las entidades podrían constituir para ejecutar en la siguiente vigencia.

Matemáticamente, las reservas presupuestales potenciales resultan de restar las obligaciones de los compromisos y las cuentas por pagar potenciales resultan de restar los pagos de las obligaciones. A la suma de estas dos diferencias, reservas presupuestales y cuentas por pagar, se le denomina rezago presupuestal.

Cuadro 10.1

Rezago y cuentas por pagar
Cifras en miles de millones de pesos

	RezPot_10	ProgRez_11	CxPPot_10 (=O-P≠0)	ProgCxP_11
Capital	(5.126)	(508)	(2.929)	(224)
Departamentos	(3.661)	(1.509)	(1.073)	(673)
No Capital	(3.443)	(573)	(1.215)	(297)
Total	(12.230)	(2.590)	(5.217)	(1.195)

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR-DEM.

Dado que los compromisos de gasto registrados por las entidades deben contar con la apropiación suficiente para financiarlos, hasta ahora la mayoría de entidades nacionales que analizan las cifras territoriales han construido sus análisis fiscales suponiendo que las reservas presupuestales constituyen una verdadera ejecución de gasto, aunque se haga efectiva total o parcialmente durante la siguiente vigencia.

•• 43 Artículo 89. Decreto 111 de 1996..

En el cuadro 10.1 puede apreciarse que las diferencias entre lo potencial y lo constituido son grandes. De un rezago potencial superior a los \$12,2 billones al final de 2010, sólo se constituyó o programó un rezago por ejecutar en 2011 por \$2,6 billones al iniciar ésta última vigencia. Similar cuestión sucedió con las cuentas por pagar. Mientras que al cierre de 2010 se reportaron Cuentas por Pagar potenciales por \$ 5,2 billones, al inicio de 2011 sólo se programaron \$1,2 billones por este concepto.

Los datos reportados e identificados como reservas presupuestales en la ejecución de compromisos de 2011 llegaron a \$2,7 billones para ingresos y \$3,2 billones para gastos. Si se adicionan estos \$3,2 billones al rezago de \$2,6 billones constituido para el 2011, la cifra se acerca apenas a la mitad del rezago potencial que arroja la ejecución de 2010.

Análisis y seguimiento del agregado de las entidades territoriales nivel central (departamentos y municipios).

Resultado fiscal por compromisos

Medido por compromisos, el resultado fiscal de 1.101 gobiernos centrales territoriales fue deficitario por \$3,69 billones al cierre de 2011. El déficit desmejoró levemente con relación a 2010, cuando fue de \$3,41 billones. Lo anterior significó que al cierre del último año, el resultado negativo fuera \$278 mil millones más grande que el que se observó al finalizar 2010. De esta manera, \$209 mil millones se debieron a que la variación absoluta de los gastos fue mayor que la que correspondió a los ingresos, mientras que los otros \$69 mil millones se derivaron del mayor valor negativo (=concesiones) del préstamo neto (Cuadro 10.2).

El mayor déficit se produjo a pesar de que los ingresos crecieron en mayor proporción que los gastos (8,5% contra 8,3%) porque, en ambos años, los ingresos reportados apenas representaron el 94% de los gastos, es decir, la base de cálculo de la variación porcentual fue diferente, y del superávit (\$545 mil millones) de Bogotá.

Ingresos

En cuanto a los ingresos, y esto vale tanto para el análisis de compromisos como para el de obligaciones, los gobiernos territoriales perdieron 0,33 puntos porcentuales de participación dentro del PIB entre 2010 y 2011 (de 9,55% del PIB a 9,22% del PIB). Sin embargo, vale resaltar que la pérdida de participación no fue mayor gracias a que la caída de los ingresos corrientes (0,45 p.p. del PIB), dentro de los que se destacaron las transferencias con 0,39 puntos porcentuales del PIB (0,29

balance fiscal - Gobiernos centrales territoriales*
Cifras en miles de millones de pesos

Código	Cuenta	Miles de millones de pesos								% PIB			
		Compromisos				Obligaciones				Compromisos		Obligaciones	
		2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	2010	2011
1	Ingresos	52.343	56.777	4.433	8,50%	52.343	56.777	4.433	8,50%	9,55%	9,22%	9,55%	9,22%
1.1	Ingresos corrientes	49.461	52.777	3.317	6,70%	49.461	52.777	3.317	6,70%	9,02%	8,57%	9,02%	8,57%
1.1.1	Tributarios	15.504	17.085	1.580	10,20%	15.504	17.085	1.580	10,20%	2,83%	2,77%	2,83%	2,77%
1.1.1.01	Industria y comercio	4.263	4.778	514	12,10%	4.263	4.778	514	12,10%	0,78%	0,78%	0,78%	0,78%
1.1.1.02	Predial unificado	2.887	3.224	336	11,60%	2.887	3.224	336	11,60%	0,53%	0,52%	0,53%	0,52%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	2.504	2.573	68	2,70%	2.504	2.573	68	2,70%	0,46%	0,42%	0,46%	0,42%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	1.370	1.395	25	1,80%	1.370	1.395	25	1,80%	0,25%	0,23%	0,25%	0,23%
1.1.1.05	Estampillas	943	1.101	158	16,80%	943	1.101	158	16,80%	0,17%	0,18%	0,17%	0,18%
1.1.1.06	Registro y anotación	625	647	23	3,60%	625	647	23	3,60%	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	407	467	60	14,70%	407	467	60	14,70%	0,07%	0,08%	0,07%	0,08%
1.1.1.08	Cigarillos y tabaco	404	407	3	0,80%	404	407	3	0,80%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%
1.1.1.09	Vehículos automotores	372	424	52	14,00%	372	424	52	14,00%	0,07%	0,07%	0,07%	0,07%
1.1.1.10	Otros	1.728	2.069	340	19,70%	1.728	2.069	340	19,70%	0,32%	0,34%	0,32%	0,34%
1.1.2	No tributarios	2.112	2.300	188	8,90%	2.112	2.300	188	8,90%	0,39%	0,37%	0,39%	0,37%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	1.285	1.529	244	19,00%	1.285	1.529	244	19,00%	0,23%	0,25%	0,23%	0,25%
1.1.2.10	Otros	827	771	(56)	-6,70%	827	771	(56)	-6,70%	0,15%	0,13%	0,15%	0,13%
1.1.3	Transferencias y aportes	31.845	33.392	1.548	4,90%	31.845	33.392	1.548	4,90%	5,81%	5,42%	5,81%	5,42%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	1.570	1.539	(31)	-2,00%	1.570	1.539	(31)	-2,00%	0,29%	0,25%	0,29%	0,25%
1.1.3.02	Transferencias inversión - SGP	20.878	21.673	794	3,80%	20.878	21.673	794	3,80%	3,81%	3,52%	3,81%	3,52%
1.1.3.03	Transferencias inversión - Regalías	4.547	5.173	626	13,80%	4.547	5.173	626	13,80%	0,83%	0,84%	0,83%	0,84%
1.1.3.04	Transferencias inversión - Partic.	707	848	140	19,80%	707	848	140	19,80%	0,13%	0,14%	0,13%	0,14%
1.1.3.10	Otras transferencias inversión	4.142	4.160	18	0,40%	4.142	4.160	18	0,40%	0,76%	0,68%	0,76%	0,68%
1.2	Ingresos de capital	2.883	3.999	1.117	38,70%	2.883	3.999	1.117	38,70%	0,53%	0,65%	0,53%	0,65%
1.2.1	Tributarios (vig. anteriores)	225	248	23	10,30%	225	248	23	10,30%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
1.2.2	Otras Recuperaciones de Cartera	128	90	(38)	-29,50%	128	90	(38)	-29,50%	0,02%	0,01%	0,02%	0,01%
1.2.3	Reintegros	136	235	99	73,10%	136	235	99	73,10%	0,02%	0,04%	0,02%	0,04%
1.2.4	Rendimientos por Op. Financieras	696	1.304	608	87,40%	696	1.304	608	87,40%	0,13%	0,21%	0,13%	0,21%
1.2.5	Utilidades y Excedentes Fros.	1.359	1.749	390	28,70%	1.359	1.749	390	28,70%	0,25%	0,28%	0,25%	0,28%
1.2.9	Otros	339	373	34	10,10%	339	373	34	10,10%	0,06%	0,06%	0,06%	0,06%
2	Gastos	(55.725)	(60.367)	(4.642)	8,30%	(49.073)	(54.264)	(5.190)	10,60%	-10,16%	-9,80%	-8,95%	-8,81%
2.1	Gastos corrientes	(9.057)	(9.574)	(517)	5,70%	(8.802)	(9.380)	(578)	6,60%	-1,65%	-1,55%	-1,61%	-1,52%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(9.057)	(9.574)	(517)	5,70%	(8.802)	(9.380)	(578)	6,60%	-1,65%	-1,55%	-1,61%	-1,52%
2.1.1.01	Gastos de personal	(2.536)	(2.767)	(231)	9,10%	(2.511)	(2.742)	(231)	9,20%	-0,46%	-0,45%	-0,46%	-0,45%
2.1.1.02	Gastos generales	(1.133)	(1.172)	(40)	3,50%	(1.049)	(1.101)	(52)	5,00%	-0,21%	-0,19%	-0,19%	-0,18%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(4.656)	(4.847)	(190)	4,10%	(4.538)	(4.767)	(229)	5,00%	-0,85%	-0,79%	-0,83%	-0,77%
2.1.1.05	Otros	(281)	(282)	(1)	0,30%	(255)	(266)	(11)	4,20%	-0,05%	-0,05%	-0,05%	-0,04%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(451)	(506)	(56)	12,40%	(449)	(505)	(56)	12,30%	-0,08%	-0,08%	-0,08%	-0,08%
2.1.1.06.1	Deuda interna	(312)	(374)	(62)	19,70%	(312)	(372)	(60)	19,40%	-0,06%	-0,06%	-0,06%	-0,06%
2.1.1.06.2	Deuda externa	(139)	(133)	6	-4,30%	(138)	(133)	5	-3,80%	-0,03%	-0,02%	-0,03%	-0,02%
2.2	Gastos de capital	(46.668)	(50.793)	(4.125)	8,80%	(40.271)	(44.883)	(4.612)	11,50%	-8,51%	-8,25%	-7,35%	-7,29%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(13.694)	(16.076)	(2.381)	17,40%	(10.255)	(12.184)	(1.929)	18,80%	-2,50%	-2,61%	-1,87%	-1,98%

Continuación cuadro 10.2

balance fiscal - Gobiernos centrales territoriales*
Cifras en miles de millones de pesos

Código	Cuenta	Miles de millones de pesos								% PIB			
		Compromisos				Obligaciones				Compromisos		Obligaciones	
		2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	2010	2011
2.2.1.01	Infraestructura	(13.694)	(16.076)	(2.381)	17,40%	(10.255)	(12.184)	(1.929)	18,80%	-2,50%	-2,61%	-1,87%	-1,98%
2.2.1.01.1	Construcción	(7.416)	(8.577)	(1.161)	15,70%	(5.393)	(6.401)	(1.007)	18,70%	-1,35%	-1,39%	-0,98%	-1,04%
2.2.1.01.2	Adquisición	(364)	(408)	(43)	11,90%	(296)	(282)	14	-4,80%	-0,07%	-0,07%	-0,05%	-0,05%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y mantenimiento	(5.914)	(7.091)	(1.177)	19,90%	(4.565)	(5.501)	(936)	20,50%	-1,08%	-1,15%	-0,83%	-0,89%
2.2.2	Otros	(32.974)	(34.717)	(1.744)	5,30%	(30.017)	(32.700)	(2.683)	8,90%	-6,01%	-5,64%	-5,47%	-5,31%
2.2.2.01	Dotación	(3.307)	(3.961)	(655)	19,80%	(2.884)	(3.378)	(494)	17,10%	-0,60%	-0,64%	-0,53%	-0,55%
2.2.2.02	Recurso humano	(24.090)	(25.425)	(1.335)	5,50%	(22.300)	(24.500)	(2.200)	9,90%	-4,39%	-4,13%	-4,07%	-3,98%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(568)	(691)	(122)	21,60%	(435)	(548)	(113)	26,00%	-0,10%	-0,11%	-0,08%	-0,09%
2.2.2.04	Administración del Estado	(519)	(519)	0	0,00%	(451)	(473)	(22)	4,90%	-0,09%	-0,08%	-0,08%	-0,08%
2.2.2.05	Subsidios	(3.452)	(2.824)	628	-18,20%	(2.962)	(2.555)	406	-13,70%	-0,63%	-0,46%	-0,54%	-0,41%
2.2.2.06	Saneamiento y Ajuste Fiscal (-)	(1.038)	(1.298)	(260)	25,10%	(986)	(1.246)	(260)	26,40%	-0,19%	-0,21%	-0,18%	-0,20%
3	Préstamo neto	(30)	(99)	(69)	231,80%	(16)	(87)	(71)	442,00%	-0,01%	-0,02%	0,00%	-0,01%
3.1	Obtención	171	64	(107)	-62,80%	172	64	(109)	-63,00%	0,03%	0,01%	0,03%	0,01%
3.2	Concesión	(201)	(163)	38	-19,00%	(189)	(151)	37	-19,80%	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,02%
4	Balance	(3.411)	(3.689)	(278)	8,20%	3.254	2.426	(828)	-25,50%	-0,62%	-0,60%	0,59%	0,39%
5	Financiamiento	3.411	3.689	278	8,20%	(3.254)	(2.426)	828	-25,50%	0,62%	0,60%	-0,59%	-0,39%
5.1	Crédito externo neto	151	218	67	44,70%	151	218	68	44,90%	0,03%	0,04%	0,03%	0,04%
5.2	Crédito interno neto	122	277	155	126,40%	129	279	150	116,70%	0,02%	0,05%	0,02%	0,05%
5.3	Recursos del balance (+)	6.409	7.219	811	12,60%	6.409	7.219	811	12,60%	1,17%	1,17%	1,17%	1,17%
5.4	Cuentas transitorias	316	314	(2)	-0,70%	316	314	(2)	-0,70%	0,06%	0,05%	0,06%	0,05%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	419	650	231	55,00%	419	650	231	55,00%	0,08%	0,11%	0,08%	0,11%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(103)	(336)	(233)	225,10%	(103)	(336)	(233)	226,40%	-0,02%	-0,05%	-0,02%	-0,05%
5.5	Variación otros activos	99	24	(75)	-75,30%	99	24	(75)	-75,30%	0,02%	0,00%	0,02%	0,00%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	32	66	34	107,30%	32	66	34	107,30%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
5.7	Reservas Ley 819 de 2003	(49)	(506)	(457)	932,60%	365	37	(328)	-89,80%	-0,01%	-0,08%	0,07%	0,01%
5.7.1	Ingresos	2.367	2.704	336	14,20%	2.367	2.704	336	14,20%	0,43%	0,44%	0,43%	0,44%
5.7.2	Gastos	(2.416)	(3.210)	(793)	32,80%	(2.002)	(2.666)	(664)	33,20%	-0,44%	-0,52%	-0,37%	-0,43%
5.9	Resultado Presupuestal	(3.668)	(3.923)	(255)	6,90%	(10.754)	(10.584)	171	-1,60%	-0,67%	-0,64%	-1,96%	-1,72%
5.9.1	Déficit	1.528	1.934	406	26,50%	618	761	143	23,20%	0,28%	0,31%	0,11%	0,12%
5.9.2	Superávit	(5.197)	(5.857)	(660)	12,70%	(11.372)	(11.345)	27	-0,20%	-0,95%	-0,95%	-2,07%	-1,84%

Fuente: CGR, CHIP_Presupuestal

*Incluye:32 departamentos, 30 capitales. Distrito capital y 1.038 municipios no capitales.

p. p. del PIB para SGP), fue compensada parcialmente por los ingresos de capital (0,12 p.p. del PIB).

Los ingresos tributarios recaudados crecieron \$1,6 billones, donde una mirada más profunda a las cifras nos dice que se presentaron algunos impuestos cuya tasa de crecimiento fue inferior, incluso, que la que correspondió a la inflación. Ello significó que lo que se dio en realidad fue una caída real de esos recaudos. Para el agregado, los tributarios decrecieron cinco puntos básicos de participación en el PIB, siendo los tributos más afectados los que recaudan los departamentos. Los impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas cayeron 4 p.b., mientras que los que corresponden a registro y anotación y al consumo de cigarrillos y tabaco bajaron 1 p. b. cada uno. Otro de los afectados de manera adversa fue el recaudo de la sobretasa a la gasolina, caso en el cual la pérdida de participación dentro del PIB se cifró en 0,02% del PIB.

Dado que el crecimiento nominal del PIB fue 13,2% entre 2010 y 2011, es claro que sólo los rubros presupuestales, cuya tasa de cambio superó ese umbral, ganaron participación dentro del PIB. Ese es el caso de impuestos como el de estampillas (16,8%), circulación y tránsito (14,7%), vehículos automotores (14,0%) y otros (19,7%).

Dentro de los ingresos clasificados como no tributarios, sobresalieron las tasas, multas y contribuciones, cuya variación interanual fue de 19%. Como ya se mencionó, dentro de los grandes rubros de los ingresos corrientes el insignificante aumento nominal de las transferencias (4,9%), representó una pérdida de participación dentro del PIB de 0,39 p.p. No obstante, se resalta que ese resultado fue jalonado por el bajo incremento del SGP, derivado de la actual fórmula de distribución, según la cual se garantiza un crecimiento real del 3% más la inflación causada, que son las transferencias que más pesan en los presupuestos de los gobiernos territoriales. Por su parte, los ingresos por regalías y participaciones se acrecentaron nominalmente un poco por encima del PIB, a tasas de 13,8% y 19,8%.

Entre los ingresos de capital del agregado sobresalieron, por su variación absoluta, los rendimientos financieros (\$608 mil millones, equivalente a un crecimiento del 87,4%) y las utilidades y excedentes (\$390 mil millones o 28,7%).

Compromisos

Al cierre de 2011, los compromisos nominales de gasto adquiridos por las administraciones territoriales superaron en \$4,6 billones a los que observaron al finalizar 2010 (\$55,7 billones contra \$60,4 billones, respectivamente). Sin embargo, esa diferencia absoluta sólo significó un aumento del 8,3%, que se situó bastante por

debajo de la tasa de crecimiento del PIB nominal. Con ello, el gasto de los gobiernos territoriales se contrajo 0,36 puntos del producto (de 10,16% del PIB a 9,80% del PIB) en 2011: 0,26 puntos porcentuales correspondieron a los gastos de capital y los restantes 0,10 puntos al gasto corriente.

Esas pérdidas de participación en el PIB se dieron a pesar de que los gastos de capital registraron variaciones incrementales, tanto absolutas como relativas (\$4,1 billones y 8,8%). Sin embargo, a su interior es notoria la recuperación de la formación bruta de capital fijo, pues su variación absoluta (\$2,4 billones) significó un crecimiento del 17,4%.

No ocurrió lo mismo con los gastos de capital clasificados como otros, donde la mayor parte está representada por la inversión en recursos humanos, financiados significativamente con los recursos provenientes del SGP para educación y salud. Entre los otros gastos de capital, fue precisamente el gasto en recursos humanos, que al aumentar en solo \$1,3 billones (de \$24,1 billones a \$25,5 billones) redujo su participación dentro del PIB en 0,26 puntos porcentuales y, junto con los subsidios, que al disminuir en 18,5% nominalmente, redujo su participación en el PIB en 0,17 puntos y jalonaron a los gastos de capital clasificados como otros a una pérdida de participación dentro del PIB de 0,38 puntos porcentuales (de 6,01% a 5,64%).

Dentro de los gastos de funcionamiento, el único rubro que creció más que la economía fue el que corresponde al servicio de la deuda interna (19,7%), que dentro de esta metodología incluye sólo los pagos por intereses y comisiones. Es decir, no incluye las amortizaciones de deuda que se reclasificaron como financiamiento por debajo de línea.

El préstamo neto, por su parte, fue más de tres veces superior al que resultó de los flujos de 2010. En 2011, este rubro alcanzó \$99 mil millones, como consecuencia de concesiones por \$163 mil millones y obtenciones por \$64 mil millones.

Financiamiento de los compromisos

El resultado negativo de \$3,7 billones de 2011 fue financiado fundamentalmente con recursos que se trajeron de la vigencia anterior en la forma de recursos del balance (\$7,2 billones). Esos recursos, unidos a la obtención de créditos por \$495 mil millones, ventas de activos por \$90 mil millones y un exceso de los ingresos sobre los pagos de terceros por \$314 mil millones, sirvieron para financiar un superávit presupuestal de \$3,9 billones, el exceso de gastos sobre ingresos que respaldaron

reservas presupuestales de 2010 por \$506 mil millones y, por supuesto, el déficit fiscal por compromisos (\$3,7 billones)

En realidad, lo que se hace al computar por debajo de la línea los anteriores conceptos, es depurar la información para corregir las sobrevaloraciones artificiales del presupuesto actual.

En efecto, es conocido que los recursos del balance y los registros de ingresos y gastos que respaldan las reservas presupuestales alteran el resultado presupuestal⁴⁴. De este modo, al dejar por fuera del cálculo del balance fiscal estos rubros, incluido el resultado presupuestal, como se hizo en el presente ejercicio de la CGR, se depura el resultado de cualquier posible sobre o subvaloración. De hecho, por debajo de la línea los superávits presupuestales serán compensados total o parcialmente por los recursos del balance y los ingresos que respaldan reservas presupuestales que les dieron origen.

Las diferencias observables entre ingresos y gastos de las reservas presupuestales sólo indican que las administraciones no identifican de manera adecuada alguna de las dos puntas, cuando incorporan dentro del presupuesto actual las reservas presupuestales de la vigencia anterior, siguiendo los lineamientos de la DAF, o que no todas las reservas presupuestales se ejecutan durante la siguiente vigencia.

Resultado fiscal por obligaciones

La técnica presupuestal colombiana dice que no todos los compromisos se obligan durante el año. Es decir, que por alguna razón los bienes, servicios y prestaciones contratados no son recibidos a satisfacción antes de culminar la vigencia y, por lo tanto, no pueden registrarse como obligaciones y mucho menos pagarse.

En el cuadro 10.2 se muestran los datos que reportaron las entidades como obligaciones: el valor de los bienes y servicios contratados y recibidos antes de finalizar 2011 y, por lo tanto, el valor que representa el impacto del accionar de estos gobiernos sobre la demanda interna de la economía.

En este sentido, midiendo el balance por obligaciones, el resultado pasó a ser un superávit para ambos años de \$3,2 billones en 2010 y de 2,4 billones en 2011.

Ello es así, porque se mantiene la misma definición de ingresos, mientras que los gastos incluyen en este caso sólo los pagos que corresponden a la vigencia en curso y las cuentas por pagar potenciales. Esto es, dejan por fuera las reservas presupuestales potenciales.

•• 44 Ver Informe sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos, Vigencia 2010, pág. 47.

Gastos obligados

Los datos agregados del gasto indican que los compromisos se obligaron en mayor medida en 2011 que en 2010 (90% y 88%, respectivamente).

El menor superávit de obligaciones de 2011 se produjo como consecuencia del más notable aumento de los pagos en relación con los ingresos (10,6% vs. 8,5%). Aunque los dos grandes componentes del gasto (funcionamiento e inversión) crecieron nominalmente (6,6% y 11,5%), fue evidente que la mayor proporción en que se obligaron los gastos en 2011 correspondió totalmente a los gastos de inversión, y entre estos, se destacaron por su alto crecimiento, la construcción de infraestructura física (18,7%) y el mejoramiento y mantenimiento de la misma (20,5%). En cambio, las obligaciones por nuevas adquisiciones de infraestructura cayeron en un 4,8%.

Los gastos de capital clasificados como otros, compuestos fundamentalmente por las inversiones en el recurso humano, aumentaron en 8,9%, lo cual los situó por debajo del crecimiento nominal de la economía. Aunque la mayoría de los componentes de estas inversiones aumentaron nominalmente, el caso de los subsidios fue especial, debido a que correspondió al único componente que disminuyó, incluso en términos nominales.

En efecto, el reporte de los pagos por subsidios de 2011 fue \$406 mil millones menor que el que correspondió a 2010 (\$3,0 mil millones vs. \$2,6 mil millones). Dentro de los subsidios se encuentran clasificados los que incumben a los servicios públicos, al apoyo a juntas de acción comunal, a la alimentación escolar, a la adquisición de vivienda de interés social, a la adquisición de lotes y lo que aún se reporta como cofinanciación, partidas todas en las cuales hubo aumentos nominales entre uno y otro año. Pero allí también se clasifican los que atañen al desarrollo rural integrado, a la minería, a algunas transferencias y los que se otorgan a la población para el acceso a servicios médicos, todos los cuales cayeron nominalmente, destacándose el último caso, donde los reportes dan cuenta de un bajonazo del orden de los \$470,9 mil millones (de \$1,3 billones a \$0,8 billones). No extraña, entonces, que la salud de los colombianos esté atravesando por una crisis sin precedentes.

Queda claro que las demás inversiones clasificadas dentro de los otros gastos de capital aumentaron en el agregado. Sin embargo, las inversiones por saneamiento y ajuste fiscal, junto con las destinadas a investigación y estudios, fueron las que presentaron mayores aumentos relativos (26,4% y 26,0%, respectivamente); mientras que las mayores variaciones absolutas se presentaron en recurso humano y sus dotaciones (\$2,2 billones y \$494 mil millones, respectivamente).

Para el agregado de los gobiernos territoriales, el préstamo neto también benefició a las concesiones en el caso de las obligaciones, aunque en los reportes de obligado y compromiso para las concesiones hubo una diferencia de \$12 mil millones, lo que indicó que no todos los compromisos de otorgar préstamos a otras entidades públicas fueron erogados durante 2011.

Financiamiento de las obligaciones

Como se mencionó, el superávit fiscal derivado de las obligaciones de gasto ascendió a \$2,4 billones al cierre de 2011. La mayoría de los rubros de financiamiento permanecieron sin variación, con relación a los que financiaron los compromisos, como es el caso del crédito (tanto interno como externo), los recursos del balance, las cuentas transitorias, las ventas de activos no financieros y las variaciones de otros activos.

No ocurrió lo mismo con las cuentas que respaldan las reservas presupuestales. En este caso, las entidades reportaron obligaciones de gasto por menor valor que las que correspondieron a los compromisos. Ello implicó que reservas presupuestales de 2010 se incorporaron en el presupuesto de 2011 y que, de todas maneras, no se obligaron antes del cierre de la vigencia. El monto de esos compromisos que no llegó a cristalizarse como obligaciones en 2011 ascendió a \$664 mil millones.

Tampoco el resultado presupuestal permaneció incólume. Al ser menores los gastos reportados como obligados que los que se reportaron como compromisos, siendo iguales los ingresos, el resultado presupuestal fue superávit. Menores gastos junto con ingresos financieros por \$8,16 billones (derivados de la agregación de los recursos del crédito (\$497 mil millones), los recursos del balance (\$7,2 billones), las cuentas transitorias (\$314 mil millones), la variación de otros activos (\$24 mil millones), las ventas de activos no financieros (\$66 mil millones) y el neto de los ingresos y gastos respaldados por reservas presupuestales de 2010 (\$37 mil millones)) se reflejaron en un superávit presupuestal de \$10,6 billones, lo cual dejó un remanente de \$2,43 billones como superávit fiscal de obligaciones que deberá ser incorporado en el presupuesto de 2012, como tal.

Análisis y seguimiento a los departamentos

Resultado fiscal por compromisos

Los compromisos de gasto adquiridos por los departamentos durante 2011 los hicieron incurrir en un déficit por \$619 mil millones al cierre de la vigencia. No obstante, tal resultado fue inferior al registrado en 2010, cuando alcanzó los \$904

mil millones. Con esos registros, y a pesar de que los departamentos participan casi del 35% en los ingresos y gastos agregados, apenas contribuyeron con el 27% y el 17% al déficit total observado en 2010 y 2011 para los gobiernos territoriales. Esto implicó que, al menos para los dos últimos años, el agregado departamental estuvo más equilibrado que el que correspondió a las capitales y a los municipios no capitales. Para 2011, el menor déficit departamental se derivó del menor dinamismo del gasto (6,5%) con relación a los ingresos (8,4%).

Para 2011, 13 de los 32 departamentos fueron superavitarios y el cálculo de ese resultado por compromisos ascendió a \$487 mil millones. Entre esos departamentos, los mayores resultados se observaron en Cundinamarca (\$146 mil millones), Valle (\$93 mil millones) y Bolívar (\$80 mil millones).

Para las restantes 19 gobernaciones, el déficit reportado por las primeras fue de \$1,1 billones, siendo los resultados negativos más abultados los reportados por Meta (\$258 mil millones), Santander (\$168 mil millones), Boyacá (\$109 mil millones) y Tolima (\$100 mil millones).

Aun cuando el déficit entre los departamentos con ese resultado representó, en promedio, el 11% de los gastos, el caso de Vichada fue extremo, pues allí el resultado negativo fue equivalente al 46% de sus gastos (Cuadro 10.4).

Ingresos

Para el agregado, los ingresos aumentaron en 8,4% (\$1,54 billones), donde los departamentos de Vichada, Casanare, Chocó, Vaupés y Guanía reportaron una disminución nominal de sus ingresos, en los dos primeros casos, por el orden del 40,2% y 21,5%, respectivamente; mientras que en Vichada la caída de los ingresos se explicó por la disminución de los recursos recibidos por transferencias, que bajaron de \$69,8 mil millones a \$14,6 mil millones, es decir, \$55,2 mil millones.

La baja nominal del ingreso casanareño también se explicó por la disminución de las transferencias, sólo que en este caso, el problema se concentró en las regalías que se cayeron de \$564,7 mil millones a sólo \$15,2 millones, debido al mecanismo de retención o suspensión de las regalías adoptado por el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

Aun con la disminución nominal de los ingresos, llamó la atención que Casanare multiplicó en 18 veces (de \$21,5 mil millones a \$397,8 mil millones) los rendimientos por operaciones financieras, convirtiendo este rubro en su principal fuente de ingresos para el 2011 (\$401,0 mil millones de un total de ingresos por \$627,3

Cuadro 10.3

Balance fiscal departamentos
Cifras en miles de millones de pesos

Código	Cuenta	Compromisos				Obligaciones			
		2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %
1	Ingresos	18.405	19.945	1.540	8,4%	18.405	19.945	1.540	8,4%
1.1	Ingresos corrientes	17.763	18.699	936	5,3%	17.763	18.699	936	5,3%
1.1.1	Tributarios	4.777	5.184	407	8,5%	4.777	5.184	407	8,5%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Licores, Vinos y Cerveza)	2.215	2.304	89	4,0%	2.215	2.304	89	4,0%
1.1.1.04	Sobretasa Consumo Gasolina Motor	278	289	11	3,9%	278	289	11	3,9%
1.1.1.05	Estampillas	613	680	68	11,0%	613	680	68	11,0%
1.1.1.06	Registro y anotación	566	647	81	14,3%	566	647	81	14,3%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	388	391	3	0,8%	388	391	3	0,8%
1.1.1.09	Vehículos automotores	372	424	52	14,0%	372	424	52	14,0%
1.1.1.10	Otros	345	447	103	29,8%	345	447	103	29,8%
1.1.2	No tributarios	709	742	33	4,6%	709	742	33	4,6%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	138	200	62	44,6%	138	200	62	44,6%
1.1.2.10	Otros	571	542	(29)	-5,0%	571	542	(29)	-5,0%
1.1.3	Transferencias y aportes	12.277	12.773	496	4,0%	12.277	12.773	496	4,0%
1.1.3.01	Transferencias para funcionamiento	480	382	(99)	-20,5%	480	382	(99)	-20,5%
1.1.3.02	Transferencias para inversión - SGP	7.448	7.819	371	5,0%	7.448	7.819	371	5,0%
1.1.3.03	Transferencias para inversión - Regalías	2.806	2.838	31	1,1%	2.806	2.838	31	1,1%
1.1.3.04	Transferencias para inversión - Participaciones	604	658	54	8,9%	604	658	54	8,9%
1.1.3.10	Otras transferencias para inversión	939	1.078	139	14,9%	939	1.078	139	14,9%
1.2	Ingresos de capital	641	1.246	604	94,2%	641	1.246	604	94,2%
1.2.1	Tributarios (vig. anteriores)	19	35	17	90,0%	19	35	17	90,0%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	11	29	17	150,5%	11	29	17	150,5%
1.2.3	Reintegros	103	176	73	70,6%	103	176	73	70,6%
1.2.4	Rendimientos por operaciones financieras	217	651	433	199,7%	217	651	433	199,7%
1.2.5	Utilidades y excedentes financieros	181	246	64	35,4%	181	246	64	35,4%
1.2.9	Otros	110	110	0	-0,1%	110	110	0	-0,1%
2	Gastos	(19.272)	(20.515)	(1.244)	6,5%	(16.809)	(18.047)	(1.238)	7,4%
2.1	Gastos corrientes	(3.403)	(3.466)	(63)	1,9%	(3.257)	(3.376)	(119)	3,7%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(3.403)	(3.466)	(63)	1,9%	(3.257)	(3.376)	(119)	3,7%
2.1.1.01	Gastos de personal	(551)	(603)	(52)	9,3%	(542)	(599)	(56)	10,4%
2.1.1.02	Gastos generales	(244)	(282)	(38)	15,6%	(213)	(259)	(46)	21,5%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(2.249)	(2.209)	40	-1,8%	(2.169)	(2.162)	7	-0,3%
2.1.1.05	Otros	(257)	(237)	19	-7,5%	(231)	(221)	10	-4,1%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(102)	(135)	(33)	32,2%	(102)	(135)	(33)	32,2%
2.1.1.06.1	Deuda interna	(90)	(121)	(31)	34,4%	(90)	(121)	(31)	34,5%
2.1.1.06.2	Deuda externa	(12)	(14)	(2)	15,4%	(12)	(14)	(2)	15,4%
2.2	Gastos de capital	(15.869)	(17.049)	(1.180)	7,4%	(13.552)	(14.671)	(1.120)	8,3%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(3.850)	(4.523)	(673)	17,5%	(2.560)	(2.884)	(325)	12,7%
2.2.1.01	Infraestructura	(3.850)	(4.523)	(673)	17,5%	(2.560)	(2.884)	(325)	12,7%
2.2.1.01.1	Construcción	(2.134)	(2.485)	(351)	16,5%	(1.420)	(1.645)	(226)	15,9%
2.2.1.01.2	Adquisición	(64)	(174)	(110)	171,5%	(44)	(104)	(61)	139,5%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y mantenimiento	(1.652)	(1.864)	(212)	12,8%	(1.096)	(1.135)	(38)	3,5%

Balance fiscal departamentos Cifras en miles de millones de pesos

Código	Cuenta	Compromisos				Obligaciones			
		2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %
2.2.2	Otros	(12.019)	(12.526)	(507)	4,2%	(10.992)	(11.787)	(795)	7,2%
2.2.2.01	Dotación	(1.284)	(1.202)	82	-6,4%	(1.117)	(996)	121	-10,8%
2.2.2.02	Recurso humano	(9.521)	(9.888)	(367)	3,9%	(8.873)	(9.574)	(701)	7,9%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(215)	(318)	(103)	47,9%	(148)	(249)	(100)	67,7%
2.2.2.04	Administración del Estado	(142)	(160)	(18)	13,0%	(112)	(137)	(25)	22,6%
2.2.2.05	Subsidios	(492)	(545)	(53)	10,8%	(393)	(440)	(47)	11,9%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(365)	(414)	(48)	13,2%	(349)	(391)	(42)	12,0%
3	Préstamo neto	(37)	(48)	(11)	30,5%	(29)	(39)	(10)	35,9%
3.1	Obtención	70	8	(62)	-89,1%	70	8	(62)	-89,1%
3.2	Concesión	(107)	(56)	51	-47,6%	(98)	(46)	52	-52,8%
4	Balance	(904)	(619)	285	-31,5%	1.567	1.859	291	18,6%
5	Financiamiento	904	619	(285)	-31,5%	(1.567)	(1.859)	(291)	18,6%
5.1	Crédito externo neto	18	77	60	335,9%	18	77	60	335,9%
5.2	Crédito interno neto	76	90	14	18,0%	76	90	14	18,0%
5.3	Recursos del balance (+)	1.940	2.406	466	24,0%	1.940	2.406	466	24,0%
5.4	Cuentas transitorias	322	334	12	3,8%	322	334	12	3,8%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	371	376	4	1,2%	371	376	4	1,2%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(50)	(42)	8	-15,9%	(50)	(42)	8	-15,9%
5.5	Variación otros activos	0	12	12	5576,5%	0	12	12	5576,5%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	2	18	16	732,2%	2	18	16	732,2%
5.7	Reservas Ley 819 de 2003	(236)	(400)	(164)	69,3%	(95)	(260)	(165)	173,8%
5.7.1	Ingresos	307	288	(19)	-6,2%	307	288	(19)	-6,2%
5.7.2	Gastos	(543)	(688)	(145)	26,6%	(402)	(548)	(146)	36,3%
5.9	Resultado presupuestal	(1.218)	(1.918)	(700)	57,5%	(3.831)	(4.536)	(705)	18,4%
5.9.1	Déficit	827	692	(135)	-16,3%	270	73	(196)	-72,7%
5.9.2	Superávit	(2.045)	(2.611)	(566)	27,7%	(4.100)	(4.609)	(509)	12,4%

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM
Incluye: 32 departamentos.

mil millones). Este solo hecho condujo a que el agregado departamental de los rendimientos por operaciones financieras aumentara en \$433 mil millones (casi 200%) y condujera a los ingresos de capital a crecer \$604 mil millones (94,2%).

Entre las 27 gobernaciones que reportaron aumento en sus ingresos se destacaron, con tasas entre 20,5% y 25%, los siguientes: Meta (24,7%), La Guajira (24%), San Andrés (22,1%), Córdoba (20,4%) y Cauca (20,3%). En el Meta y La Guajira el cambio se sustentó en las regalías que aumentaron \$239,6 mil millones (de \$780,8 mil millones a \$1,02 billones) en el primer caso y en \$117,8 mil millones (de \$202,9 mil millones a \$320,7 mil millones), en el segundo caso.

Cuadro 10.4

Balance fiscal departamentos- Compromisos
Cifras en miles de millones de pesos

Departamento	2010				2011			
	Ingresos	Gastos	Préstamo Neto	Balance	Ingresos	Gastos	Préstamo Neto	Balance
Cundinamarca	1.517	(1.462)	-	55	1.748	(1.602)	-	146
Valle del Cauca	1.116	(1.022)	-	94	1.258	(1.165)	-	93
Bolívar	769	(683)	-	86	821	(741)	-	80
Magdalena	539	(536)	-	3	555	(515)	-	40
Casanare	799	(805)	(2)	(8)	627	(591)	-	36
Antioquia	2.829	(3.021)	(96)	(289)	2.918	(2.899)	12	31
Choco	265	(234)	-	31	246	(221)	-	25
San Andrés	114	(115)	(1)	(1)	140	(126)	-	14
Atlántico	591	(675)	-	(84)	698	(690)	-	8
Guaviare	100	(87)	-	14	107	(102)	-	5
Amazonas	92	(91)	-	2	110	(106)	-	4
Caldas	428	(410)	1	19	430	(428)	1	3
Huila	650	(759)	(1)	(110)	684	(681)	0	2
Caquetá	153	(167)	-	(14)	175	(175)	-	0
Vaupés	55	(50)	-	5	54	(56)	0	(3)
Guainía	58	(64)	-	(6)	57	(65)	0	(8)
Norte de Santander	466	(516)	-	(50)	489	(505)	-	(16)
Nariño	494	(472)	(4)	18	567	(573)	(16)	(21)
Quindío	132	(160)	-	(28)	137	(162)	-	(25)
Córdoba	590	(814)	-	(224)	710	(740)	-	(30)
Cauca	605	(604)	(2)	(1)	728	(758)	(1)	(30)
Sucre	403	(363)	(7)	33	404	(398)	(40)	(34)
Risaralda	278	(277)	(1)	(1)	296	(331)	0	(35)
Vichada	77	(76)	-	0	46	(85)	-	(39)
Arauca	382	(453)	-	(71)	456	(492)	(4)	(40)
Putumayo	260	(257)	-	3	306	(354)	-	(49)
Cesar	616	(741)	(1)	(125)	634	(694)	(1)	(61)
La Guajira	478	(547)	-	(69)	596	(676)	-	(79)
Tolima	589	(802)	-	(212)	623	(723)	-	(100)
Boyacá	683	(797)	3	(112)	750	(858)	0	(109)
Santander	1.129	(1.077)	73	126	1.154	(1.322)	-	(168)
Meta	1.147	(1.133)	2	15	1.422	(1.680)	1	(258)
Total	18.405	(19.272)	(37)	(904)	19.945	(20.515)	(48)	(619)

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM

Cuadro 10.5

Balance fiscal departamentos - Obligaciones
Cifras en miles de millones de pesos

Departamento	2010				2011			
	Ingresos	Gastos	Préstamo Neto	Balance	Ingresos	Gastos	Préstamo Neto	Balance
Cundinamarca	1.517	(1.284)	-	233	1.748	(1.437)	-	311
Valle del Cauca	1.116	(1.022)	-	94	1.258	(1.165)	-	93
Bolívar	769	(538)	-	230	821	(670)	-	151
Magdalena	539	(497)	-	42	555	(503)	-	52
Casanare	799	(527)	(2)	270	627	(434)	-	193
Antioquia	2.829	(2.783)	(92)	(46)	2.918	(2.828)	12	102
Choco	265	(231)	-	34	246	(215)	-	31
San Andrés	114	(93)	(1)	21	140	(111)	-	29
Atlántico	591	(609)	-	(19)	698	(643)	-	55
Guaviare	100	(74)	-	26	107	(84)	-	24
Amazonas	92	(82)	-	10	110	(102)	-	8
Caldas	428	(398)	1	31	430	(417)	1	14
Huila	650	(712)	(1)	(63)	684	(630)	0	53
Caquetá	153	(155)	-	(3)	175	(168)	-	7
Vaupés	55	(44)	-	11	54	(47)	0	6
Guainía	58	(64)	-	(6)	57	(53)	0	3
Norte de Santander	466	(491)	-	(24)	489	(480)	-	8
Nariño	494	(433)	-	61	567	(531)	(6)	30
Quindío	132	(150)	-	(19)	137	(160)	-	(22)
Córdoba	590	(756)	-	(166)	710	(652)	-	58
Cauca	605	(560)	(2)	43	728	(669)	(1)	59
Sucre	403	(343)	(7)	53	404	(398)	(40)	(34)
Risaralda	278	(266)	(1)	11	296	(313)	0	(17)
Vichada	77	(67)	-	10	46	(72)	-	(26)
Arauca	382	(391)	-	(8)	456	(409)	(4)	43
Putumayo	260	(219)	-	41	306	(283)	-	22
Cesar	616	(586)	(1)	29	634	(528)	(1)	105
La Guajira	478	(463)	-	15	596	(593)	-	4
Tolima	589	(638)	-	(48)	623	(655)	-	(32)
Boyacá	683	(736)	3	(51)	750	(739)	0	11
Santander	1.129	(810)	73	392	1.154	(1.032)	-	122
Meta	1.147	(786)	2	363	1.422	(1.027)	1	395
Total	18.405	(16.809)	(29)	1.567	19.945	(18.047)	(39)	1.859

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM

En San Andrés también las transferencias hicieron el mayor aporte al aumento de los ingresos, que pasaron de \$114,5 a \$139,8 mil millones. Los mayores ingresos (\$605 mil millones a \$728 mil millones) de Cauca se derivaron del incremento en las transferencias por \$107,8 mil millones. En este departamento se hicieron más importantes los ingresos por operaciones, utilidades y excedentes financieros, que se multiplicaron por 3,3 entre 2010 y 2011 (\$3,6 mil millones a \$11,9 mil millones)

En Córdoba el aumento del SGP fue la principal causa de la mejora de los ingresos, pues crecieron en \$120,5 mil millones (de \$590 mil millones a \$710,5 mil millones), mientras que las transferencias aumentaron \$101,3 mil millones, \$91 mil millones de los cuales correspondieron a los recursos recibidos por SGP.

Sin desconocer que los rubros de ingresos propios departamentales crecieron nominalmente —aunque en general por debajo del incremento nominal del PIB— fue notorio que la dinámica de los ingresos entre los departamentos en dónde aumentaron en mayor proporción estuvo dominada por los ingresos provenientes de fuera de la jurisdicción, es decir, por las transferencias y, entre ellas, por las regalías y por el SGP.

Compromisos

Los compromisos agregados de los departamentos aumentaron en 6,5%, esto es, \$1,24 billones, al pasar de \$19,3 billones a \$20,5 billones entre 2010 y 2011.

En 2011, 23 de los 32 departamentos reportaron incrementos de los compromisos por valor de \$1,9 billones, mientras que las restantes nueve jurisdicciones intermedias reportaron una disminución agregada de compromisos por \$0,7 billones.

Entre quienes comprometieron mayor gasto en 2011 se destacó, tanto por los aumentos absolutos como relativos, el departamento del Meta debido a que allí los compromisos crecieron 48,3% (\$547 mil millones). En orden de relevancia, siguieron departamentos como Santander (\$246 mil millones), Cauca (\$154 mil millones), Valle (\$143 mil millones), Cundinamarca (\$140 mil millones), La Guajira (\$128 mil millones) y Nariño (\$101 mil millones), únicos con incrementos absolutos de los compromisos superiores a los \$100 mil millones. Por su parte, Putumayo se destacó también porque allí los compromisos crecieron \$97 mil millones (37,8%)

Entre las nueve gobernaciones con disminución de sus compromisos, Casanare y Antioquia reportaron las mayores caídas absolutas (\$214 mil millones y \$123 mil millones, respectivamente). El bajonazo de compromisos también fue importante en Huila, Tolima y Córdoba, pues al caer entre \$74 mil millones y \$78 mil millones en cada caso, representó disminuciones de los compromisos entre 9,1% y 10,2%.

Situación de las Finanzas del Estado

Por grandes componentes, los compromisos departamentales de funcionamiento aumentaron mucho menos que los correspondientes a los de capital. En efecto, mientras que estos últimos crecieron 7,4% (\$1,18 billones al pasar de \$15,87 billones a \$17,05 billones), los de funcionamiento apenas aumentaron 1,9% (\$63,4 mil millones, de \$3,40 a \$3,47 billones).

Dentro de los gastos de capital, la mayor variación (17% = \$673 mil millones) correspondió a la formación bruta de capital fijo (FBKF) mientras que a los demás componentes de la inversión les tocó el 4% (\$507,3 mil millones). Por supuesto que la cercanía en las magnitudes, siendo los porcentajes tan disímiles, derivó de las diferencias en la base de cálculo. Mientras que a la FBKF se destinaron \$4,5 billones en 2011, a los otros componentes de la inversión, fundamentalmente en capital humano, se dedicaron \$12,5 billones en igual año.

Aunque para el agregado, el cambio en las erogaciones por funcionamiento no fue significativo, la CGR llama la atención de los administradores de La Guajira, Vichada y Chocó, donde los gastos de funcionamiento crecieron 185%, 174% y 84%, respectivamente, como consecuencia de los incrementos en las mayores transferencias giradas. Los rubros de mayor significación entre quienes proporcionalmente gastaron menos en el funcionamiento, Arauca (52%) y Huila (34%), también estuvieron relacionados con las transferencias. Así, los datos indican que los departamentos pueden estar utilizando los recursos de previsión social (clasificados como transferencias asociadas a la nómina dentro de los gastos de funcionamiento) como variable de ajuste de sus finanzas. Cuando necesitan cubrir otros gastos, simplemente dejan de girar los recursos de previsión, postergando su giro para la siguiente vigencia.

Financiamiento de los compromisos

En el caso del agregado departamental, los recursos del balance, los ingresos y gastos que respaldan reservas y el resultado presupuestal (afectado por los dos primeros) se compensaron entre sí, dejando un remanente de \$88 mil millones para ayudar a financiar el déficit de compromisos de 2011. La compensación entre estos tres componentes del financiamiento de 2011 fue mejor que la observada en 2010, pues en este último año el remanente para financiar el déficit fue de \$486 mil millones.

Así, los \$88 mil millones del remanente mencionado tuvieron que ser complementados con recursos del crédito por \$167 mil millones, ventas de activos por otros \$30 mil millones, pero definitivamente, fueron los recursos de terceros, administrados por los departamentos, los que hicieron el mayor aporte (\$334 mil millones) para financiar el déficit de 2011.

Resultado fiscal por obligaciones

Con respecto a los compromisos, la variación absoluta en el resultado fiscal fue de \$2,48 billones, lo cual hizo que cambiara el signo del resultado fiscal de negativo (\$619 mil millones) a positivo (\$1,86 billones).

Ello se dio como consecuencia de que no todos los compromisos de gasto fueron obligados antes del cierre de la vigencia 2011 y aunque los datos indican que durante esta vigencia el nivel de obligaciones, con relación a los compromisos, fue un poco mejor que en 2010 (88% contra 87%), la evolución de los gastos obligados fue inferior que la de los ingresos (7,4% contra 8,4%). Por ello, el resultado de 2011, medido por obligaciones, fue un superávit superior al registrado en 2010 (\$1,9 billones contra \$1,6 billones) (Cuadro 10.5).

El número de departamentos en los que los recaudos netos no fueron suficientes para cubrir las obligaciones se redujo de 10 en 2010 a la mitad en 2011. También el monto agregado entre quienes reportaron déficit fue inferior en el último año. Mientras que el déficit de los 10 departamentos que lo reportaron fue de \$453 mil millones en 2010, siendo Córdoba quien reportó el más grande déficit por \$166 mil millones, la suma de las cinco jurisdicciones que reportaron resultado negativo en 2011 ascendió a \$132 mil millones. Sólo Quindío y Tolima mostraron resultados deficitarios en ambos años.

Las mayores contribuciones al superávit departamental por obligaciones de 2011 estuvieron a cargo de Meta (\$395 mil millones), Cundinamarca (\$311 mil millones), Casanare (\$193 mil millones), Bolívar (\$151 mil millones) y Santander (\$122 mil millones).

Gastos obligados

La proporción de compromisos departamentales agregados que fue obligada antes del cierre anual de 2011 fue levemente superior que la observada en 2010 (88,0% contra 87,2%). En los dos grandes rubros de gasto se observaron mejoras en el obligado, de tal forma que en funcionamiento se obligaron 1,7 puntos porcentuales más que en 2010 (95,7% contra 97,4%) mientras que en los gastos de capital la porción obligada mejoró 0,7 p.p. (de 85,4% a 86,1%).

Individualmente, solo los departamentos de Valle del Cauca y Sucre reportaron haber obligado la totalidad de los compromisos, mientras que Magdalena, Antioquia y Quindío alcanzaron a obligar el 98% de los compromisos y en Chocó y Caldas las obligaciones fueron 97% de lo comprometido.

Situación de las Finanzas del Estado

Entre quienes obligaron una menor porción de los compromisos, se destacaron Meta (61%), Casanare (73%) y Cesar (76%). En los demás departamentos el nivel de obligaciones se situó entre 80% y 97%

Así, el gasto total obligado por los departamentos se incrementó en \$1,24 billones (de \$16,81 billones a \$18,05 billones), de los cuales \$1,12 billones, equivalentes al 8,3%, correspondieron a los gastos de capital y \$120 mil millones a los de funcionamiento, iguales a un aumento del 3,7%. No olvidemos que el gasto de funcionamiento representó el 19% del gasto total en ambos años, mientras que los gastos de capital pesaron el restante 81%.

A pesar del leve aumento del costo del funcionamiento agregado, 25 departamentos reportaron mayores erogaciones por este concepto. Se dieron casos en los que el crecimiento de este rubro fue exagerado, llegando casi a triplicarse en los departamentos de La Guajira (186,9%) y Vichada (168,4%) y casi al doble en el Chocó (84,4%).

En los restantes siete casos se reportaron disminuciones en los gastos del funcionamiento, siendo los casos con mayores variaciones relativas, las correspondientes a Arauca (52,2%) y Huila (34,3%).

Ahora bien, salvo en Vichada, único departamento en donde los gastos de personal y los gastos generales aumentaron por encima del promedio del funcionamiento, en todos los demás casos esas grandes variaciones se derivaron de los cambios en las transferencias corrientes a cargo de los departamentos.

Así, también por obligaciones fue visible la posibilidad de que algunas gobernaciones se encuentren utilizando las transferencias de previsión social a su cargo para financiarse temporalmente. En el agregado, la variación de los pagos por transferencias fue nula, lo que implicó una disminución real, aunque las tasas de variación individual fluctuaron entre una disminución de 71% (Arauca) y un aumento de 370% (La Guajira).

Entre los dos últimos años y correspondiente a los dos grandes rubros en que se segregaron los gastos de capital, el mayor dinamismo se presentó en la FBKF. En efecto, los gastos por este concepto aumentaron 12,7% (\$325 mil millones), mientras los otros gastos de capital lo hicieron en 7,2% (\$795 mil millones) y, aunque dentro de éstos últimos se presentaron rubros como el de investigación y estudios que mostraron tasas de aumento del 67,7%, el mayor cambio absoluto correspondió a la inversión en recurso humano (\$701 mil millones, equivalentes al 7,9%). Ello, derivado del hecho de que los gastos en recurso humano representaron el 53% del total de las obligaciones en ambos años.

Financiamiento de las obligaciones

Como se mencionó anteriormente, las obligaciones de los departamentos fueron inferiores a sus ingresos efectivos. Por ello, el resultado fiscal, medido por obligaciones, fue el de un superávit por \$1,86 billones.

Este conjunto de entidades reportó ingresos financieros por \$2,94 billones, representados en su mayor parte por recursos del balance (\$2,4 billones). También hicieron parte de los ingresos financieros los recursos de terceros (\$334 mil millones), los recursos del crédito (\$168 mil millones) y la variación de activos (\$30 mil millones). Esos ingresos financieros fueron compensados de sobra por los gastos netos que respaldaron reservas presupuestales (\$260 mil millones) y por el gasto (en algún portafolio) que supone la existencia de un superávit presupuestal (\$4,54 billones).

De esta manera se están reportando a la CGR los sobrantes que se llevarán al año 2012, para ser ejecutados durante esa vigencia incorporándolos al presupuesto como recursos del balance, o serán ejecutados de manera independiente y paralela como cuentas por pagar.

Capitales

Resultado fiscal por compromisos

Sin incluir al Distrito Capital, al cual se le hace seguimiento independiente en este informe, el resultado fiscal de las restantes 30 capitales, medido por compromisos, fue deficitario por \$1,17 billones. Ello significó un menor déficit en 2011 con respecto a 2010, cuando el resultado negativo ascendió a \$1,21 billones.

Para el conjunto de ciudades capitales, los ingresos aumentaron más (5,3%) que los gastos (4,3%) y el mayor dinamismo, tanto absoluto como relativo, de los primeros correspondió a los tributos (\$351 mil millones o 10,3%, respectivamente), mientras que los ingresos de capital retrocedieron en 1,0% (\$13 mil millones).

En los gastos, se presentó divergencia entre los cambios absolutos y relativos derivados de las magnitudes tan disimiles entre los gastos de funcionamiento (\$2,0 billones en 2011) y la inversión (\$11,15 billones). En efecto, mientras que el cambio de 10,6% en el funcionamiento significó un aumento de \$193 mil millones, una variación de 3,2% en la inversión significó un aumento de \$351 mil millones.

Balance fiscal capitales Cifras en miles de millones de pesos

Código	Cuenta	Compromisos				Obligaciones			
		2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %
1	Ingresos	11.436	12.046	610	5,3%	11.436	12.046	610	5,3%
1.1	Ingresos corrientes	10.152	10.775	623	6,1%	10.152	10.775	623	6,1%
1.1.1	Tributarios	3.422	3.773	351	10,3%	3.422	3.773	351	10,3%
1.1.1.01	Industria y comercio	1.166	1.315	149	12,7%	1.166	1.315	149	12,7%
1.1.1.02	Predial unificado	1.162	1.307	145	12,5%	1.162	1.307	145	12,5%
1.1.1.04	Sobretasa consumo gasolina motor	362	361	0	0,0%	362	361	0	0,0%
1.1.1.05	Estampillas	114	129	15	12,9%	114	129	15	12,9%
1.1.1.07	Circulación y tránsito por transporte público	20	21	1	6,9%	20	21	1	6,9%
1.1.1.10	Otros	599	641	41	6,9%	599	641	41	6,9%
1.1.2	No tributarios	670	717	47	6,9%	670	717	47	6,9%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	528	554	26	4,9%	528	554	26	4,9%
1.1.2.10	Otros	142	163	20	14,4%	142	163	20	14,4%
1.1.3	Transferencias y aportes	6.059	6.285	225	3,7%	6.059	6.285	225	3,7%
1.1.3.01	Transferencias para funcionamiento	139	146	7	5,2%	139	146	7	5,2%
1.1.3.02	Transferencias para inversión - SGP	4.767	4.987	221	4,6%	4.767	4.987	221	4,6%
1.1.3.03	Transferencias para inversión - Regalías	306	356	50	16,2%	306	356	50	16,2%
1.1.3.04	Transferencias para inversión - Participaciones	2	3	0	3,5%	2	3	0	3,5%
1.1.3.10	Otras transferencias para inversión	845	793	(52)	-6,2%	845	793	(52)	-6,2%
1.2	Ingresos de capital	1.284	1.271	(13)	-1,0%	1.284	1.271	(13)	-1,0%
1.2.1	Tributarios (vig. anteriores)	91	92	2	2,1%	91	92	2	2,1%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	75	37	(37)	-49,8%	75	37	(37)	-49,8%
1.2.3	Reintegros	14	19	6	41,1%	14	19	6	41,1%
1.2.4	Rendimientos por operaciones financieras	164	170	6	3,7%	164	170	6	3,7%
1.2.5	Utilidades y excedentes financieros	907	843	(64)	-7,1%	907	843	(64)	-7,1%
1.2.9	Otros	34	110	75	218,8%	34	110	75	218,8%
2	Gastos	(12.613)	(13.157)	(543)	4,3%	(11.458)	(12.473)	(1.015)	8,9%
2.1	Gastos corrientes	(1.819)	(2.011)	(193)	10,6%	(1.807)	(1.998)	(191)	10,6%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(1.819)	(2.011)	(193)	10,6%	(1.807)	(1.998)	(191)	10,6%
2.1.1.01	Gastos de personal	(574)	(631)	(57)	10,0%	(572)	(629)	(57)	10,0%
2.1.1.02	Gastos generales	(261)	(276)	(15)	5,6%	(253)	(267)	(14)	5,7%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(870)	(982)	(112)	12,9%	(868)	(979)	(111)	12,8%
2.1.1.05	Otros	(5)	(6)	(1)	10,4%	(5)	(6)	(1)	11,7%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(108)	(117)	(8)	7,6%	(108)	(117)	(8)	7,6%
2.1.1.06.1	Deuda interna	(98)	(102)	(4)	4,5%	(98)	(102)	(4)	4,5%
2.1.1.06.2	Deuda externa	(11)	(15)	(4)	35,8%	(11)	(15)	(4)	35,8%
2.2	Gastos de capital	(10.795)	(11.145)	(351)	3,2%	(9.651)	(10.475)	(824)	8,5%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(3.170)	(3.310)	(140)	4,4%	(2.466)	(2.886)	(420)	17,0%
2.2.1.01	Infraestructura	(3.170)	(3.310)	(140)	4,4%	(2.466)	(2.886)	(420)	17,0%
2.2.1.01.1	Construcción	(1.789)	(2.095)	(307)	17,1%	(1.362)	(1.866)	(504)	37,0%
2.2.1.01.2	Adquisición	(135)	(58)	76	-56,7%	(115)	(50)	65	-56,2%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y mantenimiento	(1.246)	(1.156)	90	-7,2%	(989)	(969)	19	-2,0%

Balance fiscal capitales
Cifras en miles de millones de pesos

Código	Cuenta	Compromisos				Obligaciones			
		2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %
2.2.2	Otros	(7.625)	(7.835)	(211)	2,8%	(7.186)	(7.589)	(404)	5,6%
2.2.2.01	Dotación	(492)	(519)	(28)	5,6%	(454)	(489)	(36)	7,8%
2.2.2.02	Recurso humano	(5.728)	(6.110)	(382)	6,7%	(5.449)	(5.960)	(511)	9,4%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(101)	(101)	0	0,3%	(84)	(88)	(4)	4,8%
2.2.2.04	Administración del Estado	(230)	(188)	42	-18,3%	(206)	(177)	29	-14,2%
2.2.2.05	Subsidios	(774)	(736)	38	-4,9%	(700)	(696)	4	-0,6%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(301)	(181)	119	-39,7%	(293)	(179)	114	-38,8%
3	Préstamo neto	(33)	(62)	(29)	89,9%	(33)	(61)	(28)	86,1%
3.1	Obtención	10	(5)	(15)	-150,3%	10	(5)	(15)	-150,3%
3.2	Concesión	(43)	(57)	(14)	33,1%	(43)	(56)	(13)	30,1%
4	Balance	(1.210)	(1.173)	37	-3,1%	(55)	(488)	(433)	789,2%
5	Financiamiento	1.210	1.173	(37)	-3,1%	55	488	433	789,2%
5.1	Crédito externo neto	(21)	137	158	-745,1%	(21)	137	158	-745,1%
5.2	Crédito interno neto	21	(12)	(34)	-158,7%	21	(12)	(33)	-157,4%
5.3	Recursos del balance (+)	1.818	1.948	129	7,1%	1.818	1.948	129	7,1%
5.4	Cuentas transitorias	(10)	(16)	(6)	60,8%	(10)	(15)	(6)	59,9%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	22	38	16	74,4%	22	38	16	74,4%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(32)	(54)	(22)	70,2%	(31)	(53)	(22)	70,0%
5.5	Variación otros activos	100	-	(100)	-100,0%	100	-	(100)	-100,0%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	4	7	3	72,9%	4	7	3	72,9%
5.7	Reservas Ley 819 de 2003	172	(131)	(303)	-176,5%	226	(44)	(270)	-119,3%
5.7.1	Ingresos	418	483	66	15,7%	418	483	66	15,7%
5.7.2	Gastos	(246)	(615)	(369)	150,0%	(192)	(527)	(335)	174,9%
5.9	Resultado presupuestal	(873)	(758)	115	-13,2%	(2.083)	(1.532)	552	-26,5%
5.9.1	Déficit	280	344	64	22,8%	187	295	108	57,9%
5.9.2	Superávit	(1.153)	(1.102)	51	-4,5%	(2.270)	(1.826)	444	-19,5%

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM
Incluye: 30 capitales.

Ingresos

Las 30 capitales participaron del 22% y del 21% del total de ingresos en efectivo de los 1.101 gobiernos territoriales que se analizan y, aunque concentraron el 22% de los tributos recaudados en ambos años, se resalta que los tres impuestos más dinámicos se recogen en las capitales. En efecto, el 40% y 41% del impuesto predial fue recaudado en estas treinta ciudades; y los ingresos de industria y comercio también se concentraron en estas ciudades (27% y 28% en 2010 y 2011, respectivamente). La sobretasa a la gasolina les correspondió en un 26% y de los restantes impuestos capturaron el 35% y 31% en los mismos años, respectivamente.

Situación de las Finanzas del Estado

La proporción de ingresos no tributarios y de los ingresos de capital con que se quedaron las capitales, también fue superior a su participación estructural dentro de los ingresos; en el primer caso concentraron el 32% y 31% en 2010 y 2011 y en el segundo el 45% y 32% en iguales años. Así, resulta que, como consecuencia de las fórmulas de distribución de las transferencias, entre los grandes rubros de ingresos a las capitales, les correspondió por transferencias y aportes una menor proporción que la que concentran del total de ingresos (19%).

Los valores percibidos por transferencias se incrementaron en menor medida (3,7%, al cambiar de \$6,06 billones a \$6,29 billones) que los ingresos totales (5,3%, equivalente una modificación de \$11,4 billones a \$12,05 billones) (Cuadro 10.6). Por ello, el nivel de dependencia de este conjunto de administraciones disminuyó levemente del 53,0% al 52,2%.

Si agregamos los ingresos de acuerdo con la categoría a que pertenece cada municipio, podemos percibir que se concentraron un 60% en las cinco capitales de categoría especial, que aportaron \$235 mil millones al aumento, que por \$610 mil millones se dio en los ingresos. En Cartagena y Cali los ingresos totales cayeron \$41 mil millones y \$30 mil millones, respectivamente (Cuadro 10.7).

Seis municipios de categoría uno aportaron, en conjunto, otros \$147 mil millones al incremento de los ingresos, pero en Pereira los ingresos bajaron en 7% (\$31 mil millones). Los otros \$228 mil millones fueron aportados por las 19 capitales pertenecientes a las categorías dos a la seis.

Para el conjunto de capitales, la tasa de aumento de los tributos estuvo por debajo de la que correspondió al PIB, donde al menos se presentaron ocho casos en los que se recaudaron montos reales superiores en 2011 que en 2010. Un aumento relativo extraordinario se observó en Valledupar, donde los ingresos tributarios se multiplicaron por 4,6 entre ambos años (de \$10,13 mil millones a \$46,4 mil millones).

Aunque el peso de los tributos recaudados en Mocoa, Mitú, y Yopal fue insignificante para el agregado, en esas ciudades se reportaron aumentos en los ingresos tributarios muy por encima del promedio de las capitales: 51,5%, 41,1%, y 37,2%, respectivamente. En todos estos casos, los mayores recaudos se soportaron por los siguientes datos: en Yopal, se reportaron fuertes incrementos en industria y comercio (37%), estampillas (56%) y otros (73%); en Mocoa fueron importantes industria y comercio (105%), estampillas (187%) y otros (58%) y en Mitú industria y comercio (35%), predial (101%) y otros (188%). En Montería (13,2%), Armenia (16,5%), Puerto Inírida (17,1%) y Villavicencio (18,9%), también se reportaron tributos que crecieron al menos igual que el PIB.

Cuadro 10.7

Balance fiscal de las capitales - Compromisos
Cifras en miles de millones de pesos

Cat.	Capital	2010				2011			
		Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance	Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance
E	Medellín	2.973	(3.361)	(42)	(431)	3.049	(3.512)	(57)	(520)
	Barranquilla	1.180	(1.297)	20	(97)	1.366	(1.730)	-	(364)
	Cartagena	872	(862)	-	10	831	(986)	-	(156)
	Bucaramanga	394	(599)	-	(205)	438	(458)	-	(20)
	Cali	1.563	(1.688)	0	(125)	1.533	(1.399)	0	133
1	Manizales	265	(266)	(3)	(4)	274	(270)	(4)	0
	Valledupar	180	(321)	-	(141)	277	(332)	-	(55)
	Neiva	316	(313)	-	3	325	(312)	-	13
	Villavicencio	305	(331)	(1)	(27)	326	(392)	0	(65)
	Cúcuta	429	(382)	(1)	46	471	(453)	(1)	17
	Pereira	416	(419)	(3)	(6)	385	(389)	0	(4)
2	Tunja	125	(151)	-	(27)	126	(164)	-	(37)
	Popayán	186	(189)	-	(3)	192	(199)	-	(8)
	Montería	301	(356)	-	(55)	332	(378)	-	(46)
	Santa Marta	212	(317)	(2)	(106)	236	(327)	-	(92)
	Pasto	276	(296)	-	(20)	315	(305)	0	9
	Armenia	192	(180)	-	12	205	(172)	-	32
	Yopal	162	(165)	-	(3)	185	(196)	-	(10)
3	Florencia	100	(130)	-	(29)	115	(134)	-	(19)
	Sincelejo	251	(238)	-	13	266	(320)	-	(55)
	Ibagué	297	(306)	-	(10)	336	(328)	-	7
4	Riohacha	153	(126)	-	27	156	(160)	-	(5)
	Arauca	69	(69)	0	0	81	(73)	0	9
5	Quibdó	103	(103)	-	0	117	(43)	-	74
6	Mocoa	18	(20)	-	(2)	24	(25)	-	(1)
	Leticia	29	(35)	-	(6)	25	(32)	-	(7)
	Puerto Inírida	15	(14)	-	1	13	(20)	-	(7)
	San José del Guaviare	35	(43)	0	(9)	27	(26)	-	0
	Mitú	10	(20)	-	(10)	11	(12)	-	0
	Puerto Carreño	10	(17)	-	(7)	10	(9)	-	1
	Total	11.436	(12.613)	(33)	(1.210)	12.046	(13.157)	(62)	(1.173)

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM. Categoría: DNP.

Cuadro 10.8

balance fiscal de las capitales - Obligaciones
Cifras en miles de millones de pesos

Cat.	Capital	2010				2011			
		Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance	Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance
E	Medellín	2.973	(3.020)	(42)	(89)	3.049	(3.355)	(56)	(362)
	Barranquilla	1.180	(1.297)	20	(97)	1.366	(1.730)	-	(364)
	Cartagena	872	(763)	-	108	831	(928)	-	(98)
	Bucaramanga	394	(478)	-	(84)	438	(399)	-	40
	Cali	1.563	(1.562)	0	1	1.533	(1.365)	0	167
1	Manizales	265	(266)	(3)	(4)	274	(267)	(4)	3
	Valledupar	180	(287)	-	(107)	277	(321)	-	(44)
	Neiva	316	(295)	-	21	325	(292)	-	33
	Villavicencio	305	(278)	(1)	26	326	(327)	0	(1)
	Cúcuta	429	(369)	(1)	58	471	(442)	(1)	28
	Pereira	416	(388)	(3)	25	385	(383)	0	2
2	Tunja	125	(133)	-	(9)	126	(145)	-	(19)
	Popayán	186	(172)	-	14	192	(179)	-	12
	Montería	301	(307)	-	(5)	332	(351)	-	(19)
	Santa Marta	212	(269)	(2)	(59)	236	(297)	-	(61)
	Pasto	276	(286)	-	(10)	315	(300)	0	14
	Armenia	192	(180)	-	12	205	(171)	-	34
	Yopal	162	(126)	-	36	185	(160)	-	26
3	Florencia	100	(130)	-	(29)	115	(134)	-	(19)
	Sincelejo	251	(205)	-	46	266	(275)	-	(9)
	Ibagué	297	(270)	-	26	336	(287)	-	49
4	Riohacha	153	(122)	-	31	156	(151)	-	5
	Arauca	69	(47)	0	22	81	(55)	0	26
5	Quibdó	103	(90)	-	13	117	(42)	-	75
6	Mocoa	18	(20)	-	(2)	24	(25)	-	(1)
	Leticia	29	(25)	-	4	25	(27)	-	(2)
	Puerto Inírida	15	(14)	-	1	13	(20)	-	(7)
	San José del Guaviare	35	(27)	0	8	27	(24)	-	3
	Mitú	10	(15)	-	(5)	11	(11)	-	1
	Puerto Carreño	10	(17)	-	(7)	10	(9)	-	1
	Total	11.436	(11.458)	(33)	(55)	12.046	(12.473)	(61)	(488)

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM. Categoría: DNP.

Compromisos

La tasa de aumento de los compromisos de gasto se situó en 4,3%, un p.p. por debajo de la que correspondió a los ingresos, y se reflejó en una variación absoluta de \$543 mil millones. De ese monto, la mayor parte correspondió a los gastos de capital (\$351 mil millones), aunque el comportamiento al alza de sus diversos componentes no fue homogéneo. De hecho, puede apreciarse, en el cuadro 7, que cinco rubros de los gastos de capital disminuyeron su monto en \$366 mil millones, debiendo ser más que compensados por la construcción de infraestructura (\$307 mil millones) y las inversiones en recurso humano (\$382 mil millones) y dotación (\$28 mil millones).

Los compromisos de los grandes componentes del gasto corriente aumentaron 10,6% en promedio, pero la mayor variación se observó en las transferencias (12,9%) y la menor en los gastos generales (5,6%) mientras que los gastos de personal crecieron 10%.

La dinámica individual de las capitales no fue homogénea. 20 ciudades reportaron incremento absoluto de \$1,1 billones en sus compromisos de gasto. Barranquilla fue el caso más sobresaliente, pues allí los compromisos se ensancharon \$433 mil millones (33,4%). La contribución de Medellín y Cartagena también fue grande pues en esas ciudades el compromiso de gasto aumento \$151 mil millones y \$125 mil millones, respectivamente. El aumento relativo de los compromisos, por su parte, fue importante en Puerto Inírida (43,9%) y Sincelejo (34,5%), aunque el aporte de esas ciudades al cambio absoluto fue de apenas \$6 mil millones y \$82 mil millones, respectivamente.

En las otras diez ciudades capitales los compromisos de gasto disminuyeron \$564 mil millones entre 2010 y 2011. Quienes hicieron los mayores aportes absolutos a esa disminución fueron, en su orden, Cali (\$289 mil millones), Bucaramanga (\$140 mil millones), Quibdó (\$61 mil millones) y Pereira (\$30 mil millones).

Los registros de compromisos para cubrir gastos de funcionamiento cayeron en seis de las treinta capitales, siendo Quibdó y Arauca los sitios en donde esa caída relativa fue más profunda, 49,8% y 12,2%, respectivamente. En los otros 24 casos, el costo del funcionamiento aumentó llegando a superar el 20% en 5 municipios: Barranquilla (37,6%), Florencia (30,2%), Tunja (22,4%), Riohacha (22,1%) y Valledupar (20,8%).

En cuanto hace a los gastos de capital, vale decir que su crecimiento no fue el que se esperaba. En efecto, las entidades que analizan el comportamiento de las finanzas territoriales nos han acostumbrado a pensar que el gasto, fundamentalmente el que se relaciona con la inversión (dado que el que se asocia con el funcionamiento

se adhiere con tanta fuerza al presupuesto que es difícil desmontarlo o aplazarlo) sigue el comportamiento del ciclo político.

El total de compromisos disminuyó \$564 mil millones en 10 de las 30 capitales (Cuadro 10.7) y si hablamos de la inversión, se registró una caída de \$601,4 mil millones en el agregado de 11 capitales. En ambos casos, las demás entidades compensaron de sobra esas disminuciones. En los compromisos totales, 20 municipios, entre los que se destacaron Barranquilla (\$433 mil millones) y Cartagena (\$125 mil millones), reportaron un aumento por \$1,11 billones. En los compromisos que afectaron la inversión, los restantes 19 municipios reportaron aumento de \$952,2 mil millones. Es por las dinámicas expuestas que el agregado mostró aumentos de \$543 mil millones y \$350,8 mil millones para los compromisos totales y los de inversión, respectivamente.

Financiamiento de los compromisos

El neto de las cuentas, que en opinión de la CGR no deben hacer parte del cálculo del balance fiscal de la vigencia actual (recursos del balance, reservas presupuestales y, como un efecto de las anteriores, el resultado presupuestal), ascendió a \$1,06 billones al cierre de 2011. Ese monto, sumado a recursos netos del crédito externo por 137 mil millones (jalonados por un crédito obtenido por Medellín por \$160 mil millones) y ventas de activos no financieros por \$7 mil millones, sirvieron para que, además de financiar el déficit por compromisos, las capitales amortizaran deuda interna por 12 mil millones y saldaran cuentas transitorias por \$16 mil millones.

Resultado fiscal por obligaciones

Para el agregado de gastos, el nivel en que se obligaron los compromisos de las capitales fue más alto que el descrito para los departamentos. En efecto, en 2010 se obligó el 91% de los compromisos y en 2011 la altura de las obligaciones mejoró llegando al 95%. Este hecho contribuyó a que el resultado fiscal, medido por obligaciones, también fuese negativo en ambos años y empeorara en 2011. En efecto, el déficit de 2010 ascendió a \$55 mil millones y aumentó a \$488 mil millones en 2011.

Pero no sólo la mayor proporción del obligado fue la causante del superior déficit de 2011, pues también lo fue el mejor dinamismo de los gastos (8,9% o \$1,02 billones) frente a los ingresos (5,3% o \$610 mil millones).

El nivel de las obligaciones aumentó, a pesar de que el número de municipios que reportó haber obligado la totalidad de sus compromisos se redujo de 7 a 5, gracias a que en 24 entidades la porción de compromisos que se obligaron fue igual o superior en 2011 con respecto a 2010. La mejora en el nivel de obligaciones fue bastante significativa en los municipios de San José del Guaviare, Mitú, Leticia y Quibdó, donde las obligaciones aumentaron 28, 16, 13 y 12 puntos porcentuales, con respecto a 2010.

El déficit fiscal por obligaciones agregado devino del resultado negativo sumado de 13 ciudades por \$1,0 billones, compensado parcialmente por el superávit de las otras 17 capitales por \$517 mil millones.

En tal sentido, Medellín y Barranquilla fueron las ciudades con el resultado negativo más abultado (\$362 y \$364, respectivamente), mientras que en Cali y Quibdó se reportaron los mayores superávits (\$167 mil millones y \$75 mil millones, para cada caso).

Gastos obligados

La mayor contribución a la variación absoluta del gasto total correspondió a los gastos de capital. En efecto, debido a que los gastos de capital pesaron 84% dentro del total en ambos años, su contribución a la variación absoluta entre 2010 y 2011 fue del 81% (\$824 mil millones), mientras que la que correspondió a los gastos corrientes, que participaron del 16% de los gastos en ambos años, fue del 19%.

Comparados los pesos relativos de ambos tipos de gasto y sus contribuciones a la variación interanual, es fácil ver que la dinámica de los gastos corrientes fue mayor que la de los gastos de capital en 2011. De hecho, la tasa de crecimiento de los primeros fue 10,6%, mientras que la de los segundos fue de 8,5%.

Entre los grandes componentes de los gastos corrientes, sólo los gastos del servicio de la deuda externa (35,8%) crecieron más que el PIB, mientras que el aumento de los demás se situó por debajo de ese parámetro. Como el peso del servicio de la deuda externa dentro de este agregado de gastos es nimio, se colige que, a pesar del aumento nominal, el gasto corriente perdió participación dentro del PIB.

De los \$191 mil millones en que aumentaron las obligaciones corrientes, \$111 mil millones fueron aportados por las transferencias corrientes. Los gastos de personal y los gastos generales aportaron \$57 mil millones y \$14 mil millones, respectivamente.

La modificación absoluta de los gastos de capital fue de \$824 mil millones (de \$9,7 billones a \$10,5 billones) y la mayor contribución a ese aumento se fincó en

las inversiones de infraestructura (\$420 mil millones), que en su componente de construcción aumentó \$504 mil millones y en los de adquisición y mejoramiento y mantenimiento, disminuyó en \$65 mil millones y \$19 mil millones, respectivamente.

El agregado mostró un aumento de \$1,02 billones para las obligaciones de estos 30 gobiernos. Sin embargo, al mirar la información de manera individual, puede apreciarse que no hubo homogeneidad en este comportamiento alcista. En efecto, aunque la mayoría de las capitales (21 de 30) reportó acrecentamiento en sus obligaciones, por \$1,37 billones, las restantes nueve ciudades reportaron menores obligaciones por \$356 mil millones en 2011 que en 2010.

Entre quienes las aumentaron se destacaron, por su volumen, las ciudades de Barranquilla (\$433 mil millones), Medellín (\$336 mil millones) y Cartagena (\$165 mil millones), todas ellas pertenecientes a la categoría especial. El aumento absoluto de las obligaciones también fue importante en ciudades como Cúcuta (\$73 mil millones) y Sincelejo (\$70 mil millones), mientras que en ciudades como Puerto Inírida (43,9%), Sincelejo (34,1%), Mocoa (\$28,1%), Yopal (26,7%) y Riohacha (23,2%), el alza de las obligaciones fue importante por su variación relativa (entre paréntesis), que superó en todos los casos el 23%.

Financiamiento de las obligaciones

El déficit fiscal agregado de 2011 (\$488 mil millones), medido por obligaciones, fue financiado en su mayor parte con \$372 mil millones, que quedaron como resultado neto entre los recursos del balance (\$1,95 billones), el resultado presupuestal (-\$1,5 billones) y el neto de ingresos y gastos de las reservas presupuestales (-\$44 mil millones). Adicionalmente, las capitales obtuvieron crédito externo neto por \$137 mil millones y vendieron activos no financieros por \$7 mil millones; mientras que con el sobrante amortizaron deudas internas netas por \$12 mil millones y se pagaron a terceros \$15 mil millones neto.

Municipios no capitales

Resultado fiscal por compromisos

Los 1.038 municipios no capitales que reportaron información a la CGR cerraron en 2011 con un déficit de compromisos superior, en un 82,2%, al reportado en 2010. La amplia modificación en el resultado para este conjunto de administraciones fue causada en razón de que la dinámica del gasto fue superior a la del ingreso (14,3% contra 8,5%).

Los municipios capitales constituyeron el único conjunto de administraciones centrales dónde el agregado de los gastos aumentó por encima del crecimiento nominal de la economía. Esto es, el único conjunto que ganó participación en el PIB, o cuyos compromisos de gasto aumentaron realmente.

Ingresos

Las 1.038 ciudades no capitales incluidas en el presente ejercicio, participaron del 29% de los ingresos en ambos años, aunque estos aumentaron nominalmente un 8,5% (de \$15,3 billones a \$16,6 billones).

Una de las principales diferencias entre los municipios no capitales y las capitales fue precisamente la distribución de los ingresos entre corrientes y de capital. Mientras que en las capitales los ingresos de capital alcanzaron el 11% del total de los ingresos, en las no capitales esa participación apenas llegó a 3,3% y 3,1% en ambos años, respectivamente.

El mayor aporte para la variación absoluta de los ingresos se dio en los ingresos corrientes. Entre ellos, y a pesar de su menor aumento relativo (7,1%), las transferencias y aportes contribuyeron con \$805 mil millones (62%) al aumento de los ingresos, mientras que los tributos participaron con \$428 mil millones (un 33%). Por su parte los no tributarios aportaron el restante 5% (\$63 mil millones).

Entre los tributarios, fueron los clasificados como otros los que realizaron la mayor contribución a la variación absoluta de los ingresos, al crecer \$190 mil millones. Le siguieron en importancia los recaudos por industria y comercio (\$134 mil millones o 13,8%), lo cual puede ser indicativo de la dinamización de estos sectores de la economía en los municipios no capitales; y las estampillas, cuyos recaudos fueron los de mayor aumento relativo (41,4%) aportando \$78 mil millones al crecimiento de los ingresos. El predial, por su parte, contribuyó apenas con \$27 mil millones, es decir, que los recaudos por este concepto solo aumentaron en 3,3% entre ambos años.

Compromisos

El alto dinamismo de los compromisos de gasto municipal, que llevó a que el monto destinado a ello aumentara en \$2,39 billones en 2011 (de \$16,7 billones a \$19,1 billones), fue causado fundamentalmente por los compromisos de inversión que, en conjunto, variaron \$2,2 billones (de \$14,4 billones a \$16,6 billones).

En términos proporcionales y absolutos, las mayores inversiones beneficiaron la formación bruta de capital fijo en sus componentes de construcción (32,1% = \$887 mil millones) y mejoramiento y mantenimiento (29,3% = \$661 mil millones). De

hecho, la FBKF aportó el 70% al incremento absoluto de los gastos de inversión, mientras que el restante 30% (\$642 mil millones) fue aportado por las inversiones clasificadas bajo la denominación de otros y, dentro de ellos, el 18% (\$382 mil millones) recayó sobre las inversiones en recursos humanos, aunque dado que este el rubro de mayor tamaño dentro de los gastos significó un incremento de apenas el 5,3%. Así, la hipótesis del ciclo político del gasto parece cobrar mayor relevancia entre los municipios más pequeños del país.

La mayoría de los municipios no capitales se clasifican dentro de la categoría seis. Es decir, que su población no supera los 10.000 habitantes y/o que sus ingresos no son superiores a 15.000 salarios mínimos legales vigentes (SMLV), equivalentes a unos \$8 mil millones en 2011. Por ello es que en los municipios de categoría 6 se concentró el 60% de los compromisos y de su cambio absoluto en 2010 y 2011.

En 2011, el restante 40% de los compromisos se distribuyó entre los municipios no capitales de las categorías uno a la cinco, correspondiéndole a la categoría uno el 13%; a las categorías dos y cinco el 6%, a cada una y a las categorías tres y cuatro 8% y 7%, en cada caso. El cambio más significativo en la distribución de los compromisos entre las categorías ocurrió en la categoría cuatro, que al aportar el 12% (\$288 mil millones) a la variación absoluta de los gastos comprometidos incrementó su participación de 7,1% a 7,7% entre 2010 y 2011.

El agregado de los compromisos de los municipios no capitales se caracterizó porque creció más que los ingresos (14,3% contra 8,5%). Sin embargo, para el agregado de los 20 municipios de la categoría tres eso no fue cierto. Para esta categoría, los ingresos aumentaron más que los gastos (18% contra 12%). Por ello es que la situación fiscal de este conjunto de municipios cedió un poco y redujo el déficit agregado por compromisos de \$133 mil millones a \$75 mil millones, entre 2010 y 2011.

En todas las demás categorías el crecimiento proporcional de los ingresos fue inferior que el que correspondió a los gastos, y la mayor diferencia entre las tasas de crecimiento se observó en la categoría uno, donde los ingresos aumentaron en 1,5%, mientras que los gastos lo hicieron en 11,7%.

Financiamiento de los compromisos

En la práctica, los recursos del balance reportados por los municipios no capitales en 2011 fueron más que suficientes (\$2,6 billones) para financiar la totalidad del déficit fiscal (\$2,4 billones). Más aún, junto con los desembolsos netos obtenidos por crédito externo (\$31 mil millones) y crédito interno (\$256 mil millones) y con el producto neto de venta de activos por \$53 mil millones y el sobrante de los ingresos que respaldaron reservas por \$21 mil millones, sirvieron para generar un superávit presupuestal del orden de \$571 mil millones.

balance fiscal no capitales
Cifras en miles de millones de pesos

Código	Cuenta	Compromisos				Obligaciones			
		2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %
1	Ingresos	15.269	16.571	1.302	8,5%	15.269	16.571	1.302	8,5%
1.1	Ingresos corrientes	14.760	16.056	1.296	8,8%	14.760	16.056	1.296	8,8%
1.1.1	Tributarios	3.054	3.482	428	14,0%	3.054	3.482	428	14,0%
1.1.1.01	Industria y comercio	971	1.105	134	13,8%	971	1.105	134	13,8%
1.1.1.02	Predial unificado	811	838	27	3,3%	811	838	27	3,3%
1.1.1.04	Sobretasa consumo gasolina motor	417	414	(3)	-0,8%	417	414	(3)	-0,8%
1.1.1.05	Estampillas	188	266	78	41,4%	188	266	78	41,4%
1.1.1.07	Circulación y tránsito por transporte público	15	17	2	16,2%	15	17	2	16,2%
1.1.1.10	Otros	653	843	190	29,2%	653	843	190	29,2%
1.1.2	No tributarios	410	473	63	15,3%	410	473	63	15,3%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	360	429	69	19,3%	360	429	69	19,3%
1.1.2.10	Otros	51	44	(6)	-12,8%	51	44	(6)	-12,8%
1.1.3	Transferencias y aportes	11.296	12.101	805	7,1%	11.296	12.101	805	7,1%
1.1.3.01	Transferencias para funcionamiento	951	1.011	60	6,3%	951	1.011	60	6,3%
1.1.3.02	Transferencias para inversión - SGP	6.572	6.818	247	3,8%	6.572	6.818	247	3,8%
1.1.3.03	Transferencias para inversión - Regalías	1.434	1.979	545	38,0%	1.434	1.979	545	38,0%
1.1.3.04	Transferencias para inversión - Participaciones	13	30	17	135,2%	13	30	17	135,2%
1.1.3.10	Otras transferencias para inversión	2.326	2.262	(64)	-2,8%	2.326	2.262	(64)	-2,8%
1.2	Ingresos de capital	509	515	6	1,2%	509	515	6	1,2%
1.2.1	Tributarios (vig. anteriores)	116	121	5	3,9%	116	121	5	3,9%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	42	24	(18)	-42,3%	42	24	(18)	-42,3%
1.2.3	Reintegros	19	40	21	109,6%	19	40	21	109,6%
1.2.4	Rendimientos por operaciones financieras	202	186	(16)	-7,9%	202	186	(16)	-7,9%
1.2.5	Utilidades y excedentes financieros	33	34	1	2,7%	33	34	1	2,7%
1.2.9	Otros	96	110	13	13,9%	96	110	13	13,9%
2	Gastos	(16.694)	(19.082)	(2.389)	14,3%	(14.586)	(16.936)	(2.351)	16,1%
2.1	Gastos corrientes	(2.312)	(2.528)	(216)	9,3%	(2.278)	(2.493)	(215)	9,4%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(2.312)	(2.528)	(216)	9,3%	(2.278)	(2.493)	(215)	9,4%
2.1.1.01	Gastos de personal	(1.016)	(1.099)	(82)	8,1%	(1.009)	(1.092)	(82)	8,1%
2.1.1.02	Gastos generales	(497)	(499)	(2)	0,4%	(483)	(486)	(3)	0,6%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(685)	(768)	(83)	12,1%	(674)	(756)	(82)	12,1%
2.1.1.05	Otros	(19)	(39)	(20)	103,0%	(19)	(39)	(20)	103,7%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(94)	(123)	(29)	31,2%	(93)	(122)	(29)	31,3%
2.1.1.06.1	Deuda interna	(73)	(110)	(37)	50,9%	(72)	(108)	(36)	49,6%
2.1.1.06.2	Deuda externa	(21)	(13)	8	-37,2%	(20)	(13)	7	-34,6%
2.2	Gastos de capital	(14.382)	(16.555)	(2.173)	15,1%	(12.307)	(14.443)	(2.136)	17,4%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(5.177)	(6.708)	(1.531)	29,6%	(4.042)	(5.135)	(1.093)	27,0%
2.2.1.01	Infraestructura	(5.177)	(6.708)	(1.531)	29,6%	(4.042)	(5.135)	(1.093)	27,0%
2.2.1.01.1	Construcción	(2.765)	(3.652)	(887)	32,1%	(2.088)	(2.694)	(606)	29,0%

balance fiscal no capitales
Cifras en miles de millones de pesos

Cuenta	Compromisos				Obligaciones				
	2010	2011	Var. Abs.	Var. %	2010	2011	Var. Abs.	Var. %	
2.2.1.01.2	Adquisición	(161)	(144)	17	-10,5%	(135)	(122)	12	-9,0%
2.2.1.01.3	Mejoramiento y mantenimiento	(2.251)	(2.912)	(661)	29,3%	(1.819)	(2.318)	(499)	27,4%
2.2.2	Otros	(9.205)	(9.847)	(642)	7,0%	(8.265)	(9.308)	(1.043)	12,6%
2.2.2.01	Dotación	(677)	(793)	(116)	17,1%	(625)	(739)	(114)	18,2%
2.2.2.02	Recurso humano	(7.245)	(7.627)	(382)	5,3%	(6.480)	(7.267)	(786)	12,1%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(215)	(227)	(12)	5,5%	(181)	(189)	(8)	4,2%
2.2.2.04	Administración del Estado	(137)	(163)	(26)	19,0%	(124)	(151)	(27)	22,2%
2.2.2.05	Subsidios	(644)	(733)	(88)	13,7%	(579)	(667)	(88)	15,2%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(288)	(306)	(19)	6,4%	(276)	(296)	(20)	7,1%
3	Préstamo neto	84	69	(15)	-17,7%	88	70	(18)	-20,9%
3.1	Obtención	91	61	(30)	-32,9%	92	61	(31)	-33,8%
3.2	Concesión	(7)	8	15	-216,1%	(5)	8	13	-284,2%
4	Balance	(1.340)	(2.442)	(1.102)	82,2%	771	(295)	(1.067)	-138,3%
5	Financiamiento	1.340	2.442	1.102	82,2%	(771)	295	1.067	-138,3%
5.1	Crédito externo neto	57	31	(27)	-46,4%	57	31	(26)	-45,8%
5.2	Crédito interno neto	286	256	(30)	-10,6%	292	257	(35)	-12,0%
5.3	Recursos del Balance (+)	2.493	2.656	164	6,6%	2.493	2.656	164	6,6%
5.4	Cuentas Transitorias	4	(5)	(9)	-236,1%	4	(5)	(10)	-217,4%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	26	36	10	38,5%	26	36	10	38,5%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(22)	(42)	(19)	87,6%	(22)	(42)	(20)	90,3%
5.5	Variación Otros activos	(1)	12	13	-1512,7%	(1)	12	13	-1529,8%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	25	41	16	64,0%	25	41	16	64,0%
5.7	Reservas Ley 819 de 2003	3	21	19	690,0%	135	139	4	2,8%
5.7.1	Ingresos	786	974	188	23,9%	786	974	188	23,9%
5.7.2	Gastos	(784)	(953)	(169)	21,6%	(651)	(836)	(184)	28,3%
5.9	Resultado Presupuestal	(1.527)	(571)	956	-62,6%	(3.777)	(2.836)	941	-24,9%
5.9.1	Déficit	421	898	477	113,1%	162	393	231	143,0%
5.9.2	Superávit	(1.948)	(1.469)	479	-24,6%	(3.939)	(3.229)	710	-18,0%

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM.

Resultado fiscal por obligaciones

Los municipios no capitales cerraron 2011 con un déficit por obligaciones de \$295 mil millones. Ello significó una variación absoluta de \$1,07 billones con respecto a 2010, cuando obtuvieron un superávit por \$771 mil millones.

Balance fiscal de los municipios no capitales - Compromisos
Cifras en miles de millones de pesos

Municipio	# Mpios	2010				2011			
		Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance	Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance
Categoría 1	11	2.011	(2.143)	45	(87)	2.042	(2.394)	11	(342)
Categoría 2	10	1.006	(1.078)	(2)	(73)	1.078	(1.183)	8	(97)
Categoría 3	20	1.242	(1.371)	(4)	(133)	1.460	(1.541)	6	(75)
Categoría 4	23	1.093	(1.182)	0	(89)	1.262	(1.470)	4	(205)
Categoría 5	27	956	(967)	9	(1)	1.038	(1.104)	7	(59)
Categoría 6	947	8.961	(9.954)	35	(958)	9.692	(11.390)	33	(1.665)
Total no capitales	1.038	15.269	(16.694)	84	(1.340)	16.571	(19.082)	69	(2.442)
Total gobiernos centrales	1.101	52.343	(55.725)	(30)	(3.411)	56.777	(60.367)	(99)	(3.689)

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM.

El resultado de 2011 se debió a que el aumento de los gastos (16,1%) fue mucho mayor que el de los ingresos (8,5%). En términos relativos, el gasto obligado creció más que los compromisos debido a que el nivel de obligaciones aumentó en 2011 (Cuadro 10.9).

Los resultados agregados por categoría municipal muestran que las categorías uno y seis fueron las que jalonaron el resultado hacia el déficit, pues mostraron resultado negativo al cierre de 2011. En la categoría uno, solo cuatro de los 11 municipios que la componen, obtuvieron superávit al cierre de la vigencia, siendo Barranca-bermeja el caso del mayor superávit (\$66 mil millones), seguido de Buenaventura (\$13 mil millones), Girón (\$7 mil millones) y Floridablanca (\$5 mil millones). En los demás municipios de esta categoría se presentó déficit: Bello (\$71 mil millones), Piedecuesta (\$57 mil millones), Palmira (\$50 mil millones), Envigado (\$50 mil millones) y para el agregado de los otros tres municipios \$26 mil millones.

En la práctica, el resultado fiscal por obligaciones de la categoría dos fue de equilibrio (\$6 mil millones de superávit) y se derivó de resultados positivos por \$45 mil millones en cinco de los diez municipios que la componen y déficit agregado por \$39 mil millones en los otros cinco municipios. Los municipios de categoría tres registraron superávit por \$198 mil millones en 11 de ellos, mientras que otros nueve registraron déficit por \$40 mil millones. Mientras que el mayor déficit fue de \$10 mil millones (Jamundí) hubo casos de superávit que superaron los \$30 mil millones: Girardota (\$59 mil millones), Jamundí (\$57 mil millones) y Puerto Boyacá (\$38 mil millones).

El déficit de nueve ciudades que presentaron ese resultado en la categoría cuatro fue de \$63 mil millones y varió entre \$16 mil millones (Ipiales) y \$1 mil millones,

Situación de las Finanzas del Estado

pero alcanzó a ser más que compensado por las otras 14 ciudades que reportaron ese positivo por \$96 mil millones. Acacías (\$24 mil millones) y Manaure (\$20 mil millones) fueron los casos con mayor superávit dentro de esta categoría.

Aunque 12 ciudades de categoría cinco reportaron déficit agregado por \$26 mil millones, el peor resultado individual fue por \$7 mil millones (Turbaco), fueron superadas en magnitud absoluta por las otras 15 ciudades con resultados positivos que variaron entre 0 y \$39 mil millones, para sumar \$108 mil millones. Aguazul y Tauramena fueron las únicas ciudades donde el superávit por obligaciones fue superior a \$10 mil millones, \$39 mil millones y \$21 mil millones, respectivamente.

El resultado de obligaciones para los 947 municipios clasificados dentro de la categoría seis fue negativo (\$430 mil millones) y varió entre un déficit de \$44 mil millones (Barrancas) y un superávit de \$18 mil millones (Puerto Rico -Meta). En 415 entidades se registró superávit que, agregado, fue de \$534 mil millones, siendo Purificación (\$9,5 mil millones) en el Tolima el único municipio, además de Puerto Rico, donde el superávit superó los \$9 mil millones.

Cuadro 10.11

Balance fiscal de los municipios no capitales - Obligaciones Cifras en miles de millones de pesos

Municipio	2010				2011			
	Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance	Ingresos	Gastos	Préstamo neto	Balance
Categoría 1	2.011	(1.983)	45	73	2.042	(2.196)	11	(144)
Categoría 2	1.006	(937)	(2)	67	1.078	(1.080)	8	6
Categoría 3	1.242	(1.141)	(4)	97	1.460	(1.308)	6	158
Categoría 4	1.093	(1.012)	0	81	1.262	(1.232)	4	33
Categoría 5	956	(839)	10	126	1.038	(963)	7	82
Categoría 6	8.961	(8.674)	39	326	9.692	(10.156)	34	(430)
Total no capitales	15.269	(14.586)	88	771	16.571	(16.936)	70	(295)
Total gobiernos centrales	52.343	(49.073)	(16)	3.254	56.777	(54.264)	(87)	2.426

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM.

En los otros 532 municipios se presentó déficit agregado por \$964 mil millones y aunque, en general, el resultado negativo no superó los \$10 mil millones, hubo, además del caso de Barrancas ya mencionado, otros 14 casos en que ello sucedió. Esos casos fueron los de San Marcos (\$11 mil millones), Corozal (\$11 mil millones), Los Córdoba (\$10 mil millones), Albania – La Guajira (\$21 mil millones), Sevilla (\$11 mil millones), El Carmen de Bolívar (\$20 mil millones), El Banco (\$16 mil millones), Honda (\$12 mil millones), Pivijay (\$12 mil millones), San Vicente

del Caguán (\$16 mil millones), Sabana de Torres (\$25 mil millones), Montelíbano (\$12 mil millones), Chiriguana (\$14 mil millones) y Coveñas (\$16 mil millones).

Gastos obligados

El nivel general de obligaciones sobre los compromisos de los gobiernos municipales mejoró en 2011, con respecto a 2010. En efecto, mientras que en el año precedente ese nivel llegó al 87%, al cierre de 2011 alcanzó el 89%.

Por supuesto que el comportamiento de los grandes rubros de gasto difirió en el mismo sentido en que lo hizo para los otros conjuntos de gobierno. El nivel obligaciones para los gastos de funcionamiento se situó en 98,6% en ambos años, mientras que el que correspondió a la inversión fue del 85,6% en 2010 y 87,2% en 2011.

Ahora bien, dentro de la inversión se obligaron proporcionalmente menos compromisos en el caso de la FBKF, que en el de las otras inversiones. En el caso de la FBKF, en lugar de mejorar el nivel de obligaciones, disminuyó del 78,1% al 76,6% entre 2010 y 2011. Lo que este hecho demostró es que para el conjunto de municipios no capitales se superó el límite máximo del 15% para constituir reservas presupuestales de inversión impuesto por el artículo 8 de la Ley 225 de 1995, al menos para el componente de construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura física, únicos cuyo nivel de obligaciones se situó por debajo del 85%.

Los niveles del obligado para la inversión clasificada bajo la denominación de otros aumentaron ostensiblemente (del 89,8% al 94,5%) entre los dos últimos años, aunque definitivamente la mayor mejora se observó en la inversión en recursos humanos, que como se ha reiterado, correspondió a las inversiones en capital humano financiadas con recursos SGP, fundamentalmente.

Por categoría, la mejoría del nivel de obligaciones sobre los compromisos no se dio de igual manera. El nivel de obligaciones desmejoró en las categorías uno y cuatro (del 93% al 92% y del 86% al 84%, respectivamente), permaneció igual en la categoría cinco (87%); mejoró dos puntos porcentuales en las categorías tres y seis (del 83% al 85% y del 87% al 89%, respectivamente) y fue ostensiblemente mayor en la categoría dos, donde la mejora del obligado fue de cuatro puntos porcentuales (del 87% al 91%).

El cambio relativo más significativo se presentó en la categoría cuatro, donde la variación interanual del obligado fue del 22%. Claro que en este caso, todo el peso de esa tasa de cambio cayó sobre el aumento del gasto, que como vimos, creció en 24,4% por compromisos. El obligado en la categoría seis también aumentó por encima del promedio de los no capitales (17,1% contra 16,1%), mientras que en

las restantes categorías uno, dos, tres y cinco, el aumento del obligado estuvo por debajo del promedio (10,8%, 15,3%, 14,6% y 14,8%, respectivamente).

Financiamientos de las obligaciones

Al cierre de 2011 los municipios no capitales reportaron que \$3,14 billones de recursos financieros costearon parcialmente el presupuesto de esa vigencia. Esos ingresos estuvieron representados por los recursos del balance (\$2,66 billones), seguidos por recursos del crédito (\$288 mil millones), las ventas de activos (\$54 mil millones) y un excedente de los ingresos que respaldaron gastos presupuestales (\$139 mil millones).

Ahora bien, esos \$3,14 billones dieron lugar a un superávit presupuestal del orden de los \$2,84 billones y financiaron el déficit fiscal medido por obligaciones, que ascendió a \$295 mil millones.

Conclusiones

Es importante analizar no sólo los compromisos de gasto de los gobiernos centrales sino ahondar en los otros momentos presupuestales porque ello expresa de mejor manera la realidad de los sucesos fiscales subnacionales. El análisis del obligado, que la CGR incluyó en esta ocasión, muestra que la constitución de las reservas presupuestales no se ha erradicado del panorama fiscal colombiano. Las cifras de la ejecución presupuestal de los gobiernos centrales territoriales dan cuenta de una importante diferencia entre los compromisos y las obligaciones que debería constituirse como reserva presupuestal para ejecutarse durante la siguiente vigencia.

Ello significó que no fue suficiente la expedición de la Ley 819 de 2003, con todas sus interpretaciones y reglamentaciones para erradicar la figura de las reservas presupuestales. Los niveles del obligado sobre los compromisos, muy cercanos a los máximos permitidos por la Ley 225 de 1995, así como el gran número de gobiernos que los reportan, dan cuenta de que ni siquiera puede pensarse en las reservas presupuestales como una excepción, sino como la regla.

Permitir que los gobiernos territoriales incluyan dentro del presupuesto actual ingresos y gastos que hicieron parte del presupuesto anterior, es equivalente a inflar de manera artificial, meramente contable, al incurrir en doble contabilización esos presupuestos públicos y, de contera, acabar con el principio de anualidad, consagrado en el estatuto orgánico presupuestal que nos rige.

Para la CGR se debe retornar al pasado y hacer seguimiento y control, no sólo a la programación y ejecución del presupuesto actual, sino a través de las figuras de las reservas presupuestales, las cuentas por pagar y de las vigencias futuras, controlar la extensión y el adelanto temporal de la ejecución presupuestal.

En cuanto a la ejecución presupuestal reportada por los gobiernos centrales territoriales, 2011 no fue un buen año para las finanzas de este nivel de gobierno, pues ni los ingresos ni los gastos crecieron al mismo ritmo del PIB. Ello significó una pérdida del tamaño real de estas administraciones. Los ingresos de los gobiernos territoriales se redujeron en 0,33 puntos del PIB y, dentro de ellos, los corrientes disminuyeron en 0,45 p.p. del PIB, mientras que los de capital ganaron 0,12 p.p. del PIB.

Llamó la atención la disminución de las transferencias (0,39 p.p. del PIB, de los cuales 0,29 p.p. del PIB correspondieron al SGP). No obstante, debemos recordar que el acto legislativo de 2007 estableció para 2011 un aumento real del 3% más la inflación causada en 2010, que fue del 3%. Aunque los recaudos tributarios aumentaron nominalmente, cayeron como proporción del PIB, donde los más afectados fueron los que alimentan en mayor medida las arcas departamentales.

La caída de los ingresos corrientes fue compensada parcialmente por los ingresos de capital, aunque debe tenerse en cuenta que dicho aumento se produjo fundamentalmente en el Departamento de Casanare, que reportó un sustancial aumento de \$21,5 mil millones a \$397,8 mil millones en los rendimientos por operaciones financieras.

En las capitales los tributos más dinámicos fueron los de industria y comercio, predial y circulación y tránsito, aunque ninguno de ellos superó la tasa de crecimiento nominal del PIB. Los ingresos de los municipios no capitales se caracterizaron porque los tributarios y los no tributarios aumentaron más que el PIB nacional, destacándose el buen comportamiento de los recaudos distintos del convencional impuesto predial.

Para el agregado se destacó que los gastos no fueron tan dinámicos como la economía pero, a pesar de ello, al interior de los mismos se subrayó el buen comportamiento de la inversión en infraestructura física, así como el mayor nivel alcanzado para las obligaciones de gasto frente a los compromisos, sobre todo, en los municipios no capitales. Aunque los compromisos de gasto de los municipios no capitales respaldan la hipótesis del ciclo político del gasto, no sucedió lo mismo con las obligaciones.

Otro aspecto sobre el que hay que llamar la atención de los gobiernos territoriales, es en la necesidad de dejar de lado la utilización de las transferencias para seguri-

dad social como variable de ajuste del gasto, aplazándolas cuando en opinión del mandatario de turno existan gastos con mayor prioridad.

Los recaudos de capitales pequeñas indican que aún existe espacio tributario que puede ser aprovechado para mejorar las finanzas municipales, aunque la comparación entre las tasas de crecimiento de las transferencias y de los ingresos totales muestra una relación tendencial de uno a uno. Ello da indicios sobre la posibilidad de que las transferencias sean la principal fuente de inestabilidad de los ingresos de los municipios más pequeños del país.

La recomendación, dirigida a los gobiernos y a las contralorías territoriales es la de realizar los registros y las modificaciones de esos registros hasta finalizar el año y en donde sea posible refrendar las reservas presupuestales de modo que el rezago presupuestal potencial coincida con el rezago que se constituye en la vigencia siguiente.

Situación de las finanzas de la administración central Distrito Capital de Bogotá

El Distrito Capital de Bogotá registró una situación fiscal positiva, considerando la evolución de los ingresos, al aumentar en \$980,9 mil millones, que representan un incremento real del 9,8%. En el desagregado de los ingresos totales, encontramos que el mayor aporte a su crecimiento estuvo en manos de los recursos de capital (Cuadro 10.12), que aumentaron en \$519,2 mil millones, representando el 52,9% del incremento en los ingresos totales.

Al interior de los ingresos corrientes, los ingresos tributarios mostraron un comportamiento favorable, al crecer 11,0% nominal, equivalentes a un 7,2% real, y dentro de este ítem, los ingresos tributarios directos mostraron el mejor desempeño en sus dos componentes: el impuesto predial unificado y otros impuestos indirectos, al alcanzar crecimientos del 14,4% y 12,5% real, respectivamente, superando los incrementos de los impuestos indirectos, en especial, al superar el crecimiento del impuesto de industria y comercio, a saber, el ingreso más importante de las finanzas del distrito, que para 2011, representó el 28,6% de los ingresos totales, mientras que en 2010 su peso era del 29,3%.

Los únicos ingresos que no presentaron un desempeño favorable fueron los generados por transferencias, al caer en términos reales un 6,0%, lo que explicó la caída de las transferencias de la Nación, el segundo ingreso más importante del Distrito. Los dos ingresos más importantes de Bogotá sumaron el 54,9% de los ingresos percibidos para 2011.

La evolución de los gastos también fue al alza, aunque en una proporción menor a la de los ingresos, al crecer en 2,8% real. En el desagregado de los gastos, encontramos dentro de los de funcionamiento, que los gastos de transferencias decrecieron en 28,8%, en términos reales (\$168,6 mil millones), cuya reducción se vio más que compensada por otros gastos inherentes a la nómina, que crecieron en \$203,9 mil millones (114,1% en términos reales). De otro lado cayeron los pagos de manejo de deuda en un 10% nominal. Los pagos por el concepto de personal subieron en un 6,3%, más que el aumento de la inflación.

Si bien sus gastos de inversión se mostraron negativos en términos reales (-1,8%), en el comportamiento de sus desagregados encontramos que los gastos en infraestructura, que incluyen dotaciones, aumentaron el 23,1% real (\$630,8 mil millones), y los gastos de recurso humano lo hicieron en 9,0% real (\$204,4 mil millones). Estos crecimientos fueron casi borrados por la fuerte caída de otros gastos de inversión en \$727,0 mil millones

El cuadro 10.12 revela que el Distrito se comportó como prestamista al interior de las entidades del Estado por segundo año consecutivo, al mantener un préstamo neto favorable de \$57,6 mil millones, con un incremento en esta actividad del 27,1% real.

Al final de ambos periodos, el Distrito se presentó con un balance superavitario, aunque con un sensible incremento de un poco más de medio billón de pesos para el último año de análisis. Puede explicar este hecho la disminución del gasto, producto de la restricción del mismo establecida por la ley de garantías, pero particularmente por la fuerte inestabilidad política alrededor de la permanencia en el cargo del alcalde Samuel Moreno y sus compromisos judiciales que comenzaron a hacerse públicos desde 2010.

La situación excedentaria del Distrito Capital le permitió, como lo muestra el cuadro 10.12, presenta una relación positiva tanto del financiamiento neto interno como externo, al primar las amortizaciones sobre los desembolsos, lo que reveló un menor endeudamiento, particularmente en el frente interno, donde los pagos fueron positivos y los desembolsos inexistentes. Agregando los pagos, tanto de la deuda interna como externa, las amortizaciones superaron a los créditos recibidos en \$135,8 mil millones

Si se deja de lado el momento financiero de los compromisos y se desvía la mirada al momento financiero de las obligaciones, se observó una caída de los gastos en \$925 mil millones para 2010 y de \$805,2 mil millones para 2011. Esta caída se explicó en más del 90% por la caída del rubro de inversión, que cayó de un momento presupuestal al siguiente en \$845,5 mil millones y \$732 mil millones. Necesariamente, la caída del gasto aumentó el superávit para los periodos en consideración a \$970 mil millones y \$1,35 billones, respectivamente.

Balance fiscal - Administración central Cifras en miles de millones de pesos

Compromisos		2010	2011	Variación
1.	Ingresos Totales	7.234,03	8.214,97	13,6%
1.1	Ingresos corrientes	6.785,78	7.247,45	6,8%
1.1.1	Ingresos tributarios	4.251,57	4.718,65	11,0%
1.1.1.1	Impuestos directos	1.341,22	1.576,03	17,5%
1.1.1.1.1	Predial unificado	909,88	1.074,71	18,1%
1.1.1.1.2	Otros impuestos directos ¹	431,34	501,31	16,2%
1.1.1.2	Impuestos indirectos	2.910,35	3.142,62	8,0%
1.1.1.2.1	Industria y comercio	2.122,70	2.354,01	10,9%
1.1.1.2.2	Otros Impuestos Indirectos ²	787,65	788,61	0,1%
1.1.2	No tributarios ³	322,24	368,45	14,3%
1.1.3	Transferencias	2.211,97	2.160,35	-2,3%
1.1.3.1	Transferencias de la Nación	2.107,65	2.060,09	-2,3%
1.1.3.2	Otras transferencias ⁴	104,32	100,26	-3,9%
1.2	Recursos de capital ⁵	448,26	967,52	115,8%
2.	Gastos Totales	7.146,29	7.612,44	6,5%
2.1	Gastos de funcionamiento	1.376,92	1.436,89	4,4%
2.1.1	Personal	394,36	434,02	10,1%
2.1.2	Generales	130,53	115,54	-11,5%
2.1.3	Transferencias	673,30	504,66	-25,0%
2.1.4	Otros Gastos Inherentes a la nomina ⁶	178,73	382,67	114,1%
2.3	Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	146,44	131,74	-10,0%
2.4	Gastos de inversión	5.538,88	5.647,08	2,0%
2.4.1	Infraestructura ⁷	2.351,29	2.982,12	26,8%
2.4.2	Gastos en recurso humano ⁸	1.596,06	1.800,48	12,8%
2.4.2	Otros gastos de Inversión	1.591,53	864,48	-45,7%
2.5	Saneamiento ajuste fiscal	84,05	396,74	372,1%
3.	Préstamo neto ⁹	(44,05)	(57,67)	30,9%
4.	Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	43,69	544,86	1.147,1%
5.	Financiamiento	(43,69)	(544,86)	1.147,1%
5.1	Financiamiento interno neto	(261,40)	(56,48)	-78,4%
5.1.1	Desembolsos	-	-	
5.1.2	Amortizaciones	261,40	56,48	-78,4%
5.2	Financiamiento externo neto	96,96	(26,80)	-127,6%
5.2.1	Desembolsos	175,71	78,29	-55,4%
5.2.2	Amortizaciones	78,75	105,09	33,4%
5.3,	Reservas ley 819 netas	12,45	3,51	-71,8%
5.4	Ingresos y Pagos a terceros		0,86	
5.5.	Recursos del Balance ¹⁰	158,37	209,58	32,3%
5.6.	Variación caja y cuentas (Disp. Final - Disp. Inicial)	(50,08)	(675,52)	1.248,9%

Fuente: CGR-DCEF. Elaboración CGR - DEM.

1. Incluye: Circulación y Tránsito por transporte y Registro y Anotaciones.
2. Incluye: Cerveza, Cigarrillo y Tabaco, Publicidad Exterior Visual, Delineación y Urbanismo, Espectáculos Públicos, Sobretasa al Consumo de Gasolina, Estampillas y Otros Impuestos Indirectos.
3. Incluye: Tasas, Multas y Contribuciones y Otros Ingresos no Tributarios.
4. Incluye: Transferencias del nivel municipal y/o Distrital y Participaciones.
5. Incluye: Rendimientos por operaciones Financieras, Donaciones, Utilidades y Excedentes Financieros,y Otros recursos de capital no especificado.

6. Incluye: Aportes patronales, pago de cesantías y pensiones.
7. Incluye: Inversión en Infraestructura y Dotación.
8. Incluye: Gastos en recurso Humano y gastos de nómina indirecta.
9. Incluye: Concesión de préstamos y Participación de Capital de Empresas Públicas no Financieras.
10. Incluye: Cancelación de reservas y otros recursos del Balance

Situación de las Finanzas del Estado

La misma dinámica se mantiene si se considera el momento de los pagos, especialmente para 2010, cuando la inversión cayó en \$1,32 billones y, en consecuencia, el superávit ascendió a \$3,01 billones. Situación que se puede explicar por el inicio de los problemas gubernamentales del Distrito, en tanto que el superávit para 2011 subió de \$285,7 mil millones, a \$1,63 billones.

Capítulo XI

Establecimientos públicos

Los establecimientos públicos del Presupuesto General de la Nación

El balance fiscal por obligaciones de los establecimientos públicos en 2011 fue positivo en \$1,69 billones (0,3% del PIB), lo que significó un aumento de \$433 mil millones frente a 2010, cuando alcanzó un valor cercano a los \$1,26 mil millones (0,2% del PIB) (Cuadro 11.1). Este resultado se originó en ingresos totales de los establecimientos públicos por \$11,6 billones (1,9% del PIB), frente a gastos por \$9,91 billones (1,6% del PIB).

Cuadro 11.1

Balance fiscal de los establecimientos nacionales (por obligaciones) Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010	2011	Variación	% PIB		Variación
				2010	2011	
1. Ingresos totales	11.452	11.600	148	2,1	1,9	-0,2
1.1 Ingresos corrientes	4.747	5.061	314	0,9	0,8	-0,1
1.2 Ingresos de capital	2.705	2.183	-522	0,5	0,4	-0,1
1.3 Rentas parafiscales	4.000	4.357	356	0,7	0,7	0,0
2. Total gastos	10.194	9.910	-284	1,9	1,6	-0,3
2.1 Gastos corrientes	4.050	3.833	-218	0,7	0,6	-0,1
2.1.1 Funcionamiento	4.050	3.833	-218	0,7	0,6	-0,1
2.1.1.1 Gastos de personal	779	808	29	0,1	0,1	0,0
2.1.1.2 Gastos generales	313	347	33	0,1	0,1	0,0
2.1.1.3 Transferencias	1.730	1.434	-297	0,3	0,2	-0,1
2.1.1.4 Comercialización y producción	1.227	1.244	17	0,2	0,2	0,0
2.1.2 Intereses y comisiones de deuda	0	0	0	0,0	0,0	0,0
2.2 Gastos de capital	6.144	6.077	-67	1,1	1,0	-0,1
3. Déficit (-) / Superávit (+) (1-2)	1.258	1.690	433	0,2	0,3	0,0

En esta ocasión, la CGR consolidó la totalidad de los establecimientos públicos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (Cuadro 11.2). De este grupo, el 72% de los ingresos se concentró en las siguientes entidades: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, la Super-

Situación de las Finanzas del Estado

intendencia de Notariado y Registro y el Instituto Nacional de Vías (Invías) (Cuadro 11.2). Los recursos de los dos primeros correspondieron, en lo fundamental, a los aportes parafiscales (32%), mientras que los otros recursos se distribuyeron entre ventas de bienes y servicios (20%), excedentes financieros (16%), operaciones comerciales (7%) y rendimientos financieros (6%), entre otros.

Cuadro 11.2

Balance fiscal de los establecimientos públicos del Distrito Capital
Cifras en miles de millones de pesos

Establecimientos públicos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Resultado fiscal	
	2010	2010	2011	2011	2010	2011
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	669.050	-849.760	624.099	-840.665	-180.710	-216.567
Agencia Nacional de Infraestructura	220.599	-83.695	154.528	-102.031	136.903	52.498
Archivo General de la Nación	8.438	-11.297	11.207	-12.505	-2.859	-1.298
Asociación Computadores para Educar	88.557	-59.002	111.612	-72.244	29.555	39.367
Club Militar de Oficiales	27.880	-33.354	30.671	-25.730	-5.474	4.941
Colegio Integrado Nacional Oriente de Caldas	1.855	-1.814	1.737	-1.856	41	-120
Colegio Mayor de Bolívar	3.836	-3.779	4.013	-3.814	57	198
Colegio Mayor de Cundinamarca	26.985	-22.724	29.388	-26.135	4.260	3.253
Colegio Mayor del Cauca	4.562	-5.319	6.340	-4.437		
Comisión Nacional del Servicio Civil	14.541	-10.985	16.324	-13.477	3.556	2.847
Consejo Nacional de Arquitectura	1.296	-963	1.338	-1.220	333	118
Consejo Profesional Nacional de Ingeniería	7.319	-5.926	7.353	-5.342	1.394	2.011
Corporación Nal. para la Reconstrucción del Río Páez y Zonas Aledañas (Nasa Kiwi)	7.613	-7.638	7.581	-7.624	-25	-43
Defensa Civil Colombiana	9.893	-16.195	13.645	-12.714	-6.302	931
Dirección Nacional de Derechos De Autor	2.126	-2.123	2.425	-2.427	3	-2
Fondo de Comunicaciones	1.018.364	-878.037	1.014.880	-992.470	140.327	22.410
Fondo Nacional Ambiental	29.628	-242	29.011	-30.487	6.410	-1.475
Fondo Rotario de la Policía Nacional	282.585	-201.875	351.686	-37.890	80.710	313.795
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	31.765	-18.576	38.110	-15.194	13.189	22.916
Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad	47.404	-59.525	87.406	-50.482	-12.122	36.924
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas	7.499	-7.248	7.599	-7.207	251	392
Instituto Colombiano Agropecuario	110.722	-113.780	139.433	-127.544	-3.058	11.889
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	3.028.414	-2.804.378	3.152.558	-2.855.656	224.036	296.903
Instituto Colombiano de Geología y Minería	144.845	-178.393	173.497	-134.653	-33.548	38.844
Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo	3.475	-3.402	3.952	-3.654	73	298
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John Von Newman	4.094	-4.257	3.507	-3.486	-163	21
Instituto de Investigaciones Costeras y Marinas José Benito Vives De Andreis	8.052	-10.019	8.874	-8.874	-1.967	0

Balance fiscal de los establecimientos públicos del Distrito Capital
Cifras en miles de millones de pesos

Establecimientos públicos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Resultado fiscal	
	2010	2010	2011	2011	2010	2011
Instituto de Investigaciones en Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt	8.332	-6.940	8.290	-7.522	1.392	768
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas	71.556	-57.617	96.470	-99.518	13.939	-3.047
Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	63.566	-54.832	72.624	-50.548	8.734	22.076
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	122.615	-109.525	78.507	-118.007	13.091	-39.500
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	3.301	-3.269	3.822	-2.368	32	1.454
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	121.015	-120.118	127.489	-128.377	897	-888
Instituto Nacional de Vías (Invías)	457.872	-280.415	408.729	-175.605	177.457	233.124
Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	4.477	-4.319	4.503	-4.349	158	154
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	856.726	-838.716	910.071	-1.029.030	18.010	-118.960
Instituto Técnico Central de Carreras Intermedias	11.939	-9.894	12.369	-10.785	2.045	1.584
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez	3.071	-3.454	3.124	-3.229	-383	-105
Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico	8.832	-8.452	8.406	-9.215	380	-809
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	6.600	-5.824	7.189	-6.138	776	1.051
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1.939.096	-1.723.776	2.030.646	1.659.334	215.320	371.312
Sociedad Geográfica de Colombia - Academia de Ciencias Geográficas	368	-417	275	-263	-49	13
Superintendencia de Economía Solidaria	12.443	-8.521	13.701	-8.202	3.922	5.499
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	75.924	-71.593	64.263	-66.102	4.331	-1.839
Superintendencia de Sociedades	74.280	-76.396	78.698	-63.416	-2.115	15.282
Superintendencia Financiera de Colombia	136.832	-118.886	125.062	-123.592	17.945	1.471
Superintendencia Nacional de Salud	32.843	-31.952	46.115	-33.040	891	13.075
U.A.E. Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	1.279.521	-890.092	1.463.063	-908.039	389.429	555.024
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	506.742	-478.411	283.532	-307.472	28.331	-23.939
U.A.E. Junta Central de Contadores	5.767	-1.787	7.349	-1.693	3.979	5.656
Total Establecimientos	11.615.113	10.322.489	11.887.072	10.215.659	1.292.624	1.671.413

Información establecimientos públicos territoriales 2010-2011

Establecimientos públicos departamentales

Los establecimientos públicos departamentales (EPD), según el código de régimen departamental (Decreto 1222 de 1986 y demás normas que lo complementan, modifican o adicionan), especialmente el Título X, Capítulo I al VII del citado, co-

responden a la categoría de entidades descentralizadas del orden departamental, los creados por las asambleas departamentales o por los gobernadores debidamente autorizados por las primeras y cuya misión principal es atender funciones administrativas, conforme a las reglas de derecho público. Sus principales características son: personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente constituido con fondos o bienes públicos o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial. La vigilancia de la gestión fiscal de estos establecimientos corresponde a las contralorías departamentales.

Establecimientos públicos municipales

Los establecimientos públicos municipales (EPM), según el código de régimen municipal (Ley 11 de 1986, Decreto 1333 de 1986 y demás normas que lo complementan, modifican o adicionan), especialmente el Título IV, Capítulo III, del citado decreto, corresponden a la categoría de entidades descentralizadas del orden municipal, los creados a iniciativa del alcalde, por los concejos municipales, y cuya misión principal es atender funciones administrativas, conforme a las reglas de derecho público. Sus principales características son: personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente constituido con fondos o bienes públicos o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

Balance fiscal vía compromisos

Al finalizar 2011, el resultado fiscal⁴⁵ de los establecimientos públicos territoriales, considerando la información incluida en Datamart de 484 establecimientos entre departamentales y municipales, señala un déficit de \$639,9 mil millones, equivalente a 0,001% del PIB, a través de compromisos; mientras que en 2010 el déficit fue de \$1,1 billones (disminución del 44%, respecto de 2010), lo que significó que el mismo decreció en \$504,5 mil millones. Para 2011, el crecimiento del total de ingresos fue del 3,63%, frente a una disminución del 4,04% en los gastos totales. Con relación a los gastos se observó un incremento del 6,75% en los gastos de funcionamiento, mientras que los gastos de capital presentaron una disminución del 11,61%, respecto de 2010 (Cuadro 11.3).

En la dinámica de crecimiento observado en los ingresos para 2011, contribuyeron los incrementos en los ingresos de capital con el 39,9%, mientras que los ingresos corrientes lo hicieron con el 2,4%. Al interior de los ingresos de capital, el ítem que presentó el mayor incremento positivo fue otros recursos de capital con 95,3%, rendimientos operaciones financieras 75,8%, entre otras; mientras que las donaciones mostraron una disminución de 1,5%.

•• 45 Deduciendo del total de los recursos recaudados, los compromisos por concepto de los distintos rubros del gasto.

Dentro de los ingresos corrientes, el mayor crecimiento se observó en ingresos tributarios con el 13,8% e ingresos no tributarios con el 6,1%, mientras que rentas parafiscales y transferencias y aportes decrecieron en 29,3% y 0,1%, respectivamente (Cuadro 11.3)

Cuadro 11.3

Ingresos establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011 Cifras en miles de millones de pesos						
	2010	%	2011	%	Variación	%
Ingresos	7.160.120,57	100,0	7.420.100,84	100,0	259.980	3,6
Ingresos corrientes	6.927.652,50	96,8	7.094.968,53	95,6	167.316	2,4
Tributarios	516.411,92	7,2	587.558,70	7,9	71.147	13,8
No Tributarios	1.633.772,72	22,8	1.733.235,67	23,4	99.463	6,1
Transferencias y Aportes	4.775.131,81	66,7	4.772.523,28	64,3	(2.609)	-0,1
Rentas parafiscales/Contribuciones parafiscales	2.336,05	0,0	1.650,87	0,0	(685)	-29,3
Ingresos de capital	232.468,06	3,2	325.132,31	4,4	92.664	39,9
Otras Recuperaciones de Cartera	80.330,73	1,1	82.526,73	1,1	2.196	2,7
Reintegros	17.116,05	0,2	17.900,21	0,2	784	4,6
Rendimientos por Operaciones Financieras	96.052,68	1,3	168.903,29	2,3	72.851	75,8
Donaciones	3.122,55	0,0	3.075,88	0,0	(47)	-1,5
Utilidades y Excedentes Financieros	27.434,57	0,4	36.299,18	0,5	8.865	32,3
Otros Recursos de Capital	8.411,48	0,1	16.427,03	0,2	8.016	95,3

Fuente: Datamart 2010-2011. Cálculos. DEM.

La variación de los gastos totales por compromisos, durante el periodo 2010-2011, correspondió a -4,04%, donde los gastos de capital decrecieron en 11,61%, mientras que los de funcionamiento se elevaron en 6,75% (Cuadro 11.4).

Cuadro 11.4

Gastos compromisos establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011 Cifras en miles de millones de pesos						
	2010	%	2011	%	Variaciones	%
02 Gastos	8.416.606,59	100,00	8.076.594,17	100,00	-340.012,42	-4,0
Gastos corrientes	3.469.711,01	41,2	3.703.909,66	45,9	234.198,65	6,7
Gastos de funcionamiento	3.469.711,01	41,2	3.703.909,66	45,9	234.198,65	6,7
Gastos de capital	4.946.895,58	58,8	4.372.684,50	54,1	-574.211,08	-11,6
Formacion Bruta de Capital fijo	1.914.479,32	22,7	1.750.258,29	21,7	-164.221,03	-8,6
Otros	3.032.416,26	36,0	2.622.426,21	32,5	-409.990,05	-13,5

Fuente: Datamart 2010-2011. Cálculos. DEM.

Cuadro 11.5

Balance fiscal compromisos establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Ingresos	7.160.120,6	7.420.100,8
Ingresos corrientes	6.927.652,5	7.094.968,5
Tributarios	516.411,9	587.558,7
No tributarios	1.633.772,7	1.733.235,7
Transferencias y aportes	4.775.131,8	4.772.523,3
Rentas parafiscales/Contribuciones parafiscales	2.336,0	1.650,9
Ingresos de capital	232.468,1	325.132,3
Otras recuperaciones de cartera	80.330,7	82.526,7
Reintegros	17.116,0	17.900,2
Rendimientos por operaciones financieras	96.052,7	168.903,3
Donaciones	3.122,6	3.075,9
Utilidades y excedentes financieros	27.434,6	36.299,2
Otros recursos de capital	8.411,5	16.427,0
Gastos	-8.416.606,6	-8.076.594,2
Gastos corrientes	3.469.711,0	3.703.909,7
Gastos de funcionamiento	3.469.711,0	3.703.909,7
Gastos de capital	4.946.895,6	4.372.684,5
Formación bruta de capital fijo	1.914.479,3	1.750.258,3
Otros	32.416,3	2.622.426,2
Préstamo neto	111.969,7	16.545,4
Préstamos	96.929,8	13.193,8
Recuperación de cartera	96.929,8	13.193,8
Inversión	15.039,9	3.351,5
Capitalizaciones	648,8	71,8
Otros	14.391,1	3.279,8
Financiamiento	1.144.516,3	639.948,0
Crédito externo neto	-10.584,3	-21.920,2
Sector bancario	-3.036,3	-22.451,5
Proveedores neto	-238,0	-204,0
Otros neto	-7.309,9	-327,2
Crédito interno neto	20.986,0	844,3
Sector bancario	17.266,4	5.486,5
Bonos y títulos neto	-68.109,1	-71.377,3
Otros neto	71.828,8	66.735,1
Variación de activos	1.651.001,4	1.354.899,5
Variación neta en las cuentas por pagar (deuda flotante)	-3.624,2	-7.348,3
Ingresos extraordinarios	2.604,8	6.201,7
Recursos del balance (+)	1.654.966,2	1.356.011,5
Movimiento neto de títulos (residual)	-5.319,7	-2.120,3

Balance fiscal compromisos establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Variación neta de caja	2.203,4	2.131,8
Cuentas transitorias	170,9	23,0
Diferencia en caja (variación de portafolio)	-313.325,7	-462.660,9
Redención	498.052,7	397.995,8
Inversión	-811.378,4	-860.656,7
Reservas Ley 819 de 2003	-203.561,0	-275.055,2
Gastos	-203.561,0	-275.055,2

Fuente: Datamart 2010-2011. Cálculos. DEM.

Al revisar la participación en el total de los ingresos corrientes de 2011, se encontró que lo hicieron en el 95,6%, frente a los de capital con una participaron del 4,4% restante. En lo que respecta a los corrientes, la participación más importante se dio por el lado de transferencias y aportes con el 64,3%, seguido de no tributarios con el 23,4%; mientras que en los ingresos de capital, sobresalieron rendimientos por operaciones financieras con el 2,3% y otras recuperaciones de cartera con el 1,1%, entre otros.

Las principales fuentes de financiamiento del déficit de \$639,9 mil millones, obtenido en 2011, fueron variación de activos (+\$1,3 billones), variación de portafolio (-\$462,6 mil millones), reservas Ley 819/03 (-\$275,0 mil millones) y crédito interno y externo neto (-\$21,0mil millones).

Balance fiscal vía obligaciones

Al finalizar 2011, el resultado fiscal de los E.P. territoriales, vía obligaciones, presentó un déficit de \$134,9 mil millones, equivalente a 0,0002 del PIB, mientras que en 2010 el déficit fue de \$540,0 mil millones (disminución del 75% respecto de 2010), lo que significó que el mismo decreció en \$405,0 mil millones. Para 2011, los gastos por obligaciones presentaron una disminución del 3,1%, es decir que decrecieron en \$241,3 mil millones (Cuadro 11.6).

Con relación a los gastos por obligaciones 2011, encontramos que en su estructura los gastos de capital representan el 52%, mientras que los gastos corrientes el restante 48%; con respecto al crecimiento 2010-2011 de estos rubros, se observa que los gastos corrientes se incrementaron en 7,2%, mientras que los de capital decrecieron alrededor del 11%.

Por otra parte, encontramos que las principales fuentes de financiamiento del balance fiscal, vía obligaciones 2011, fueron la variación de activos (+\$1,3 billones), el crédito interno y externo neto (+\$22,7 mil millones), las variación de portafolio (-\$1,0 billones) y las reservas Ley 819/03 (-\$221,2 mil millones) (Cuadro 11.7).

Cuadro 11.6

Gastos obligaciones establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011

Cifras en miles de millones de pesos

	2010	%	2011	%	Variaciones	%
02 Gastos	-7.813.436,08	100,00	-7.572.036,54	100,00	241.399,54	-3,1
Gastos corrientes	-3.389.887,04	43,4	-3.635.583,14	48,0	-245.696,10	7,2
Gastos de funcionamiento	-3.389.887,04	43,4	-3.635.583,14	48,0	-245.696,10	7,2
Gastos de capital	-4.423.549,04	56,6	-3.936.453,40	52,0	487.095,64	-11,0
Formacion Bruta de Capital fijo	-1.724.973,43	22,1	-1.569.714,77	20,7	155.258,65	-9,0
Otros	-2.698.575,61	34,5	-2.366.738,63	31,3	331.836,98	-12,3

Fuente: Datamart 2010-2011. Cálculos. DEM.

Balance fiscal vía pagos

Al finalizar 2011 el resultado fiscal de los E.P. territoriales, vía pagos, presentó un superávit de \$532,7 mil millones, equivalente a 0,0008% del PIB, mientras que

Cuadro 11.7

Balance fiscal obligaciones establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011

	2010	2011
Ingresos	7.160.120,6	7.420.100,8
Ingresos corrientes	6.927.652,5	7.094.968,5
Tributarios	516.411,9	587.558,7
No tributarios	1.633.772,7	1.733.235,7
Transferencias y aportes	4.775.131,8	4.772.523,3
Rentas parafiscales/Contribuciones parafiscales	2.336,0	1.650,9
Ingresos de capital	232.468,1	325.132,3
Otras recuperaciones de cartera	80.330,7	82.526,7
Reintegros	17.116,0	17.900,2
Rendimientos por operaciones financieras	96.052,7	168.903,3
Donaciones	3.122,6	3.075,9
Utilidades y excedentes financieros	27.434,6	36.299,2
Otros recursos de capital	8.411,5	16.427,0
Gastos	-7.813.436,1	-7.572.036,5
Gastos corrientes	-3.389.887,0	-3.635.583,1
Gastos de funcionamiento	-3.389.887,0	-3.635.583,1
Gastos de capital	-4.423.549,0	-3.936.453,4
Formación bruta de capital fijo	-1.724.973,4	-1.569.714,8
Otros	-2.698.575,6	-2.366.738,6
Préstamo neto	113.313,8	17.006,1
Préstamos	98.273,9	13.654,6
Recuperacion de cartera	98.273,9	13.654,6

Continuación cuadro 11.7

Balance fiscal obligaciones establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Inversión	15.039,9	3.351,5
Capitalizaciones	648,8	71,8
Otros	14.391,1	3.279,8
Financiamiento	540.001,7	134.929,6
Crédito externo neto	-10.584,3	21.920,2
Sector bancario	-3.036,3	22.451,5
Proveedores neto	-238,0	-204,0
Otros neto	-7.309,9	-327,2
Crédito interno neto	20.997,0	844,3
Sector bancario	17.266,4	5.486,5
Bonos y títulos neto	-68.098,1	-71.377,3
Otros neto	71.828,8	66.735,1
Variación de activos	1.651.001,4	1.354.899,5
Variación neta en las cuentas por pagar (deuda flotante)	-3.624,2	-7.348,3
Ingresos extraordinarios	2.604,8	6.201,7
Recursos del balance (+)	1.654.966,2	1.356.011,5
Movimiento neto de títulos (residual)	-5.319,7	-2.120,3
Variación neta de caja	2.203,4	2.131,8
Cuentas transitorias	170,9	23,0
Diferencia en caja (variación de portafolio)	-1.007.087,8	-1.021.485,4
Redención	306.793,8	278.693,7
Inversión	-1.313.881,6	-1.300.179,1
Reservas Ley 819 de 2003	-114.324,5	-221.249,1
Gastos	-114.324,5	-221.249,1

Fuente: Datamart 2010-2011. Cálculos. DEM.

en 2010 el superávit fue de \$198,7 mil millones (con un incremento del 167,8%, respecto de 2010), lo que significó que el mismo se acrecentó en \$333,8 mil millones. Para 2011, los pagos efectuados presentaron una disminución del 2,4%, respecto de 2010, que significó un decrecimiento de \$169,9 mil millones (Cuadro 11.8).

Con relación a los pagos 2011, la estructura de los gastos corrientes representó el 51,2%, mientras que gastos de capital el restante 48,8%. Con respecto al crecimiento 2010-2011 de estos rubros, se observó que los gastos corrientes se incrementaron en 7,5%, mientras que los de capital decrecieron alrededor del 11%. Con relación al financiamiento del balance fiscal, por la vía pagos en 2011, las principales fuentes que respaldaron el mismo fueron: variación de activos (+\$1,3 billones), crédito externo e interno neto (+\$24,9 mil millones), variación de portafolio (-\$1,6 billones) y reservas Ley 819/03 (-\$220,9 mil millones) (Cuadro 11.9).

Cuadro 11.8

Gastos pagos establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	%	2011	%	Variaciones	%
02 Gastos	-7.074.491,43	100,0	-6.904.588,97	100,0	169.902,46	-2,4
Gastos corrientes	-3.289.517,02	46,5	-3.536.311,02	51,2	-246.794,00	7,5
Gastos de funcionamiento	-3.289.517,02	46,5	-3.536.311,02	51,2	-246.794,00	7,5
Gastos de capital	-3.784.974,41	53,5	-3.368.277,95	48,8	416.696,46	-11,0
Formacion Bruta de Capital fijo	-1.298.239,01	18,4	-1.178.591,19	17,1	119.647,82	-9,2
Otros	-2.486.735,40	35,2	-2.189.686,76	31,7	297.048,64	-11,9

Fuente: Datamart 2010-2011. Cálculos. DEM.

Cuadro 11.9

Balance fiscal obligaciones establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011

	2010	2011
Ingresos	7.160.120,6	7.420.100,8
Ingresos corrientes	6.927.652,5	7.094.968,5
Tributarios	516.411,9	587.558,7
No tributarios	1.633.772,7	1.733.235,7
Transferencias y aportes	4.775.131,8	4.772.523,3
Rentas parafiscales/Contribuciones parafiscales	2.336,0	1.650,9
Ingresos de capital	232.468,1	325.132,3
Otras recuperaciones de cartera	80.330,7	82.526,7
Reintegros	17.116,0	17.900,2
Rendimientos por operaciones financieras	96.052,7	168.903,3
Donaciones	3.122,6	3.075,9
Utilidades y excedentes financieros	27.434,6	36.299,2
Otros recursos de capital	8.411,5	16.427,0
Gastos	-7.813.436,1	-7.572.036,5
Gastos corrientes	-3.389.887,0	-3.635.583,1
Gastos de funcionamiento	-3.389.887,0	-3.635.583,1
Gastos de capital	-4.423.549,0	-3.936.453,4
Formación bruta de capital fijo	-1.724.973,4	-1.569.714,8
Otros	-2.698.575,6	-2.366.738,6
Préstamo neto	113.313,8	17.006,1
Préstamos	98.273,9	13.654,6
Recuperacion de cartera	98.273,9	13.654,6

Balance fiscal obligaciones establecimientos públicos territoriales 2010 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Inversión	15.039,9	3.351,5
Capitalizaciones	648,8	71,8
Otros	14.391,1	3.279,8
Financiamiento	540.001,7	134.929,6
Crédito externo neto	-10.584,3	21.920,2
Sector bancario	-3.036,3	22.451,5
Proveedores neto	-238,0	-204,0
Otros neto	-7.309,9	-327,2
Crédito interno neto	20.997,0	844,3
Sector bancario	17.266,4	5.486,5
Bonos y títulos neto	-68.098,1	-71.377,3
Otros neto	71.828,8	66.735,1
Variación de activos	1.651.001,4	1.354.899,5
Variación neta en las cuentas por pagar (deuda flotante)	-3.624,2	-7.348,3
Ingresos extraordinarios	2.604,8	6.201,7
Recursos del balance (+)	1.654.966,2	1.356.011,5
Movimiento neto de títulos (residual)	-5.319,7	-2.120,3
Variación neta de caja	2.203,4	2.131,8
Cuentas transitorias	170,9	23,0
Diferencia en caja (variación de portafolio)	-1.007.087,8	-1.021.485,4
Redención	306.793,8	278.693,7
Inversión	-1.313.881,6	-1.300.179,1
Reservas Ley 819 de 2003	-114.324,5	-221.249,1
Gastos	-114.324,5	-221.249,1

Fuente: Datamart 2010-2011. Cálculos. DEM.

Establecimientos públicos del Distrito Capital

En el análisis de los compromisos, la situación de las finanzas de los establecimientos públicos del Distrito Capital⁴⁶ se mostró desfavorable en los ingresos, al disminuir un 7,0% real. Si bien dentro de los ingresos corrientes los tributarios aumentaron en 6,7% nominal (Cuadro 11.10), o un 3,0% real, su peso representó tan solo el 3,8% de los ingresos totales en 2011 y, por lo tanto, afectó muy poco el comportamiento de los ingresos.

- 46 Se incluye en el análisis las siguientes entidades: Instituto Distrital para La Recreación y el Deporte (IDRD), Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de La Juventud (Idipron), Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, Instituto para la Economía Social, Orquesta Filarmónica de Bogotá, Fundación Gilberto Alzate Avendaño, Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C., Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis, Fondo Financiero Distrital de Salud, Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, U.A.E. de Catastro Distrital, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, U.A.E. de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, U.A.E. de Servicios Públicos – Bogotá y el Instituto Distrital de Turismo.

Situación de las Finanzas del Estado

Entre tanto, la reducción en los ingresos totales a cargo de la evolución de los ingresos por transferencias, tanto de la Nación como del Distrito, que representaron el 82% y del 79% para los dos años, cayeron durante el período en consideración en \$49 mil millones y \$124,3 mil millones, respectivamente.

Las mayores reducciones en las transferencias de la Nación se dieron para el Fondo Financiero Distrital de Salud en \$115,7 mil millones, en tanto que la disminución de las transferencias del Distrito afectó mayoritariamente los ingresos del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) por \$58,9 mil millones y al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte por \$20,3 mil millones.

Dentro de los ingresos, el rubro de mejor comportamiento fue el de recursos de capital y, dentro de éste, rendimientos por operaciones financieras, que logró un crecimiento del 102,9%, equivalente a \$59,0 mil millones. La entidad responsable de este resultado fue el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones, que expuso un crecimiento de \$64,1 mil millones, cuyo valor compensó la caída en algunas otras entidades.

Desde el lado de los gastos totales, su disminución superó la de los ingresos, al ser de 20,7% real, equivalente a \$631,3 mil millones y superior en 13,7% a la reducción de los ingresos. Explicó esta baja en los gastos, la disminución en los gastos de inversión en \$773,2 mil millones, el 29,9% real.

La reducción de los gastos de inversión estuvo liderada por el decremento en el rubro de infraestructura en \$407,0 mil millones y de \$347,3 mil millones en otros gastos de inversión. Las entidades con mayor reducción en inversión fueron el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá (\$37,8 mil millones) y el Fondo Financiero Distrital de Salud (\$301,7 mil millones). Este último se repitió como la entidad de mayor descenso en otros gastos de inversión con 249,3 mil millones.

Con respecto a los gastos de funcionamiento de las entidades, estos crecieron al mismo ritmo de la inflación. Sin embargo, es de destacar que gastos de personal fue el rubro con mayor incremento con el 8,9% real. Para el período en consideración no se presentó actividad crediticia entre entidades.

El ejercicio fiscal para ambos intervalos muestra déficit fiscal, pero menor en el 2011, en \$549,7 mil millones, con respecto al año anterior, gracias a que los gastos registraron una mayor caída que los ingresos, que como se mencionó antes fue producto de la caída de los gasto de inversión. El déficit fiscal disminuyó cuando se consideran los otros momentos del gasto, como, por ejemplo, las obligaciones, donde el déficit se reduce en \$282,0 mil millones y en \$158,9 mil millones, respectivamente. Reducción nuevamente explicada por la caída de rubro gasto de inversión

Cuadro 11.10

Balance fiscal de los establecimientos públicos del Distrito Capital
Cifras en miles de millones de pesos

	Compromisos	2010	2011	Variación
1.	Ingresos Totales	3.074,99	2.973,35	-3,31%
1.1	Ingresos corrientes	3.016,06	2.855,13	-5,34%
1.1.1	Ingresos Tributarios	100,86	107,64	6,72%
1.1.1.1	Valorización	30,63	18,65	-39,13%
1.1.1.2	Otros Impuestos	70,00	88,77	26,81%
1.1.1.3	Contribuciones	0,23	0,23	-1,92%
1.1.2	No tributarios ¹	148,43	125,06	-15,74%
1.1.3	Operacionales	64,95	67,63	4,13%
1.1.4	Transferencias	2.521,93	2.348,57	-6,87%
1.1.4.1	Transferencias de la Nación	674,24	549,91	-18,44%
1.1.4.2	Transferencias Distritales	1.847,69	1.798,66	-2,65%
1.1.5	Participaciones	179,90	206,24	14,64%
1.2	Recursos de Capital	58,93	118,22	100,62%
1.2.1	Rendimiento operaciones Financieras	57,31	116,33	102,96%
1.2.2	Utilidades y excedentes financieros	1,51	1,44	-4,74%
1.2.3	Otros recursos de capital ²	0,10	0,45	349,78%
2.	Gastos Totales	3.829,79	3.178,43	-17,01%
2.1	Gastos de funcionamiento	584,52	606,39	3,74%
2.1.1	Personal	109,18	123,06	12,72%
2.1.2	Generales	53,20	46,60	-12,41%
2.1.3	Transferencias al distrito	125,32	134,20	7,09%
2.1.4	Otras transferencias	1,19	1,32	10,80%
2.1.5	Otros Gastos Inherentes a la nomina ³	295,63	301,20	1,88%
2.2	Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	-	-	
2.3	Gastos de inversión	3.245,27	2.572,04	-20,74%
2.3.1	Infraestructura ⁴	2.492,53	2.085,51	-16,33%
2.3.2	Gastos en Recurso humano	164,03	145,18	-11,49%
2.3.3	Otros gastos de Inversión ⁵	588,70	341,36	-42,02%
3.	Préstamo neto	-	-	
4.	Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	(754,80)	(205,07)	-72,83%
5.	Financiamiento	754,80	205,07	-72,83%
5.1	Financiamiento interno neto	13,33	5,35	-59,88%
5.1.1	Desembolsos	75,90	71,13	-6,29%
5.1.2	Amortizaciones	(62,57)	(65,78)	5,13%
5.2	Financiamiento externo neto	(6,54)	-	
5.2.1	Desembolsos	-	-	
5.2.2	Amortizaciones	(6,54)	-	
5.3	Reservas ley 819 netas	(193,50)	(268,29)	38,65%
5.4	Otros gastos de admon, control y organiz	(6,07)	(7,21)	18,88%
5.5	Otros Recursos del Balance ⁶	1.148,56	649,97	-43,41%
5.6.	Variación caja y cuentas (Disp. Final - Disp. Inicial)	(200,98)	(174,74)	-13,06%

1. Incluye: Tasas, multas y contribuciones, fondos especiales y otros ingresos no tributarios.

2. Incluye: Recuperación de cartera y otros recursos de capital no especificado.

3. Incluye aportes patronales, pago de cesantías y pensiones.

4. Incluye inversión en infraestructura y dotación

5. Incluye: Investigaciones y estudios y subsidio y operaciones financieras

6. Incluye venta de activos, recursos de reservas y cancelación de reservas.

Situación de las **Finanzas del Estado**

que decae en \$279,6 mil millones y \$155,7 mil millones para ambos períodos. La misma situación se observó en el momento de pagos, cuando incluso para el 2011 se generó un superávit de \$324,4 mil millones

De resaltar en el financiamiento, visto desde los compromisos, la reducción para el 2011, comparado con el comportamiento de 2010, del endeudamiento tanto en el frente interno como en el externo.

Capítulo XII

Empresas regionales

Situación de las finanzas de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital de Bogotá

Para el período comprendido en los dos últimos años, el desempeño fiscal visto desde el momento de los compromisos de las empresas industriales y comerciales del Estado⁴⁷, según el balance fiscal del cuadro 12.1, muestra una reducción de los ingresos totales de \$626,6 mil millones, equivalentes al 11,9% nominal. Se explica este resultado por la reducción de los ingresos de capital, que pasaron \$1,69 billones a \$683,0 mil millones, con una caída del 59,6% (\$1.0 billón).

Dentro de las diferentes subcuentas de este agregado, la única que mantuvo un desempeño al alza fue utilidades y excedentes financieros, que aumentó en \$24,5 mil millones, correspondiente al 62,8%; aunque la subcuenta de mayor caída fue dividendos, precisamente la de mayor peso, que se redujo un 67% o \$772,5 mil millones, con lo que superó a la caída de los ingresos totales. Al interior de las empresas del Distrito se explicó la caída de los ingresos por concepto de dividendos, por la empresa de Energía de Bogotá, que pasó de percibir \$1,05 billones a \$347,2 mil millones de 2010 al 2011, con una caída en valor absoluto de \$703.6 mil millones

Por su parte, los ingresos corrientes no tributarios presentaron un desenvolvimiento positivo al crecer en 10,7%, que en términos reales representó un crecimiento del 5,9%. Dentro de los componentes de estos ingresos, los ingresos operacionales mostraron una caída real del 5,61%, explicada por la baja en los ingresos de Transmilenio (\$44,7 mil millones), ETB (\$30,3 mil millones), Aguas de Bogotá (\$24,7 mil millones) y Lotería de Bogotá (\$18,9 mil millones), cuyos montos no pudieron ser compensados con el crecimiento de \$56,3 mil millones registrado por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Las transferencias, tanto de la Nación como del Distrito, también mostraron signo positivo, que fueron otorgadas especialmente a Transmilenio con \$212 mil millones y \$150 mil millones, respectivamente, y en menor medida, al Canal Capital, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

•• 47 Forman parte las siguientes: E.S.P. Aguas de Bogotá S.A., E.S.P. Empresa de Energía de Bogotá S.A., E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado De Bogotá, E.S.P. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A., Lotería de Bogotá, Terminal de Transporte S.A., Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., Caja de Vivienda Popular, Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, Metrovivienda y Canal Capital Ltda.

Balance fiscal de las empresas de Bogotá Cifras en miles de millones de pesos

Compromisos		2010	2011	Crecimiento
1.	Ingresos totales	5.267,56	4.640,96	-13,50%
1.1	Ingresos corrientes	3.575,95	3.957,92	9,65%
1.1.1	Ingresos no tributarios	3.575,95	3.957,92	9,65%
1.1.1.1	Operacionales	2.968,61	2.913,82	-1,88%
1.1.1.2	Transferencias de la Nación	217,51	316,49	31,27%
1.1.1.3	Transferencias municipales	245,42	566,11	56,65%
1.1.1.4	Otros ingresos no tributarios ¹	144,41	161,50	10,58%
1.2	Ingresos de capital	1.691,61	683,04	-147,66%
1.2.1,	Dividendos	1.119,76	347,23	-222,49%
1.2.2	Intereses y otros rendimientos	527,51	268,56	-96,42%
1.2.3	Utilidades y excedentes financieros	38,61	62,86	38,58%
1.2.4	Otros ingresos de capital ²	5,72	4,39	-30,43%
2.	Gastos Totales	4.819,36	4.741,19	-1,65%
2.1	Gastos de funcionamiento	1.568,74	1.595,42	1,67%
2.1.1	Personal	295,35	288,90	-2,23%
2.1.2	Generales	610,73	706,36	13,54%
2.1.3	Transferencias	295,63	247,69	-19,36%
2.1.4	Otros gastos inherentes a la nómina ³	334,20	241,28	-38,51%
	Otros gastos no operacionales	32,83	111,19	70,47%
2.2	Gastos operación	611,06	584,33	-4,58%
2.2.1	Gastos de comercialización	469,97	430,94	-9,06%
	Gastos de producción	141,09	153,39	8,02%
2.3	Intereses, comis.y gastos (deuda)	93,83	139,22	32,60%
2.4	Gastos de inversión	2.545,72	2.422,24	-5,10%
	Gastos de infraestructura	1.186,67	1.347,59	11,94%
	Otros gastos de inversión ⁴	103,36	52,03	-98,67%
	Pago vigencias anteriores	1.255,69	1.022,61	-22,79%
3.	Préstamo neto	(247,60)	(43,35)	-471,23%
4.	Déficit o superávit (4)=(1)-(2)-(3)	200,60	(143,58)	239,72%
5.	Financiamiento	200,60	143,58	-39,71%
5.1	Financiamiento interno neto	(4,20)	(35,27)	88,08%
5.1.1	Desembolsos	-	0,96	
5.1.2	Amortizaciones	4,20	36,24	88,40%
5.2	Financiamiento externo neto	(122,88)	(100,20)	-22,64%
5.2.1	Desembolsos	-	-	
5.2.2	Amortizaciones	122,88	100,20	-22,64%
5.3,	Venta de activos	0,47	0,11	-339,51%
5.4.	Recursos del balance ⁵	16,00	13,99	-14,39%
5.5.	Variación caja y cuentas (Disp. Final - Disp. Inicial)	311,21	264,96	-17,46%

1. Incluye: Transferencias de particulares y organismos privados y otros ingresos no tributarios

2. Incluye: Recuperación de cartera, aportes de particulares y reintegros

3. Incluye: aportes de cesantías, pensiones, salud y aportes parafiscales

4. Incluye: Dotación, recursos humanos, investigación y estudios y cofinanciación

5. Incluye Cancelación de reservas y otros recursos del Balance

y Metrovivienda, explicando el incremento en los ingresos corrientes no tributarios. El comportamiento de los gastos totales registró un descenso del 1,6%, al comparar los dos años y mostrar, en términos reales, una reducción del 5,38%. Su descenso se explicó por la reducción de los gastos de operación y los gastos de inversión, pero, especialmente, de estos últimos que pesan en los gastos totales un 51,1% para 2011. La reducción en los gastos de inversión alcanzó los \$123,5 mil millones, superando en \$45,32 mil millones la reducción acaecida en los gastos totales. La caída en los gastos totales estuvo jalonada por Transmilenio, que redujo sus gastos de inversión en \$272,7 mil millones

Las empresas distritales y comerciales, pese a que se comportaron como colocadoras netas de préstamos interestatales, redujeron su volumen de colocación en un 82,5%.

El resultado final, presupuestalmente, de las empresas del Distrito mostró una evolución desfavorable, para el período en consideración, al pasar de un superávit de \$200,6 mil millones a un déficit de \$143,6 mil millones, como consecuencia de la mayor caída de los ingresos sobre los gastos. La financiación del déficit para el 2011 se realizó con los recursos disponibles mayoritariamente en caja, sin recurrir a mayor endeudamiento, mientras que por el contrario, de acuerdo al cuadro 12.1, en los dos años en consideración la cancelación de deudas fue mayor a la adquisición de créditos, para todo el período los pagos netos de deuda tanto interna como externa fueron de \$262,5 mil millones

Considerando el momento presupuestal de los pagos, el balance fiscal se tornó superavitario en los dos años (\$1,05 billones y 884,7 mil millones, respectivamente) como resultado de la caída en los gastos totales de \$850,7 mil millones y \$1,02 billones. Caída que a su vez se explicó por el descenso en la ejecución de los gastos de inversión, que se redujeron \$753,5 mil millones y \$897,1 mil millones, respectivamente, correspondiente a un descenso porcentual del 29,6% y 37,0%.

Empresas Públicas de Medellín (EPM)

Estructura grupo empresarial

EPM es una entidad descentralizada del orden municipal, creada en Colombia mediante el Acuerdo 058 del 6 de agosto de 1955 del Consejo Administrativo de Medellín, como un establecimiento público autónomo. Se transformó en empresa industrial y comercial del Estado (EICE), del orden municipal, por Acuerdo 069 del 10 de diciembre de 1997, expedido por el Concejo de Medellín.

En razón de su naturaleza jurídica, EPM se encuentra dotada de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 489 de 1998.

Esta compañía emprendió una expansión de sus negocios para la prestación de servicios a nivel nacional e internacional, lo cual la llevó a ampliar su patrimonio en otras organizaciones como EPM UNE (telecomunicaciones), quien lidera los procesos de expansión en este sector a través de su participación accionaria en otras organizaciones, Edatel, UNE EPM Bogotá, ETP S.A., Emtelco y Orbitel servicios internacionales. EPM Inversiones y EPM Aguas Nacionales manejan respectivamente los diferentes negocios derivados de su actividad principal. La generación y distribución de energía tiene a EPM inversiones como bastión principal en el manejo accionario de empresas del sector eléctrico (CHEC; EdeQ, CENS y ESSA) y la segunda del sector de agua potable y saneamiento, quien lleva el control accionario en las compañías Regional de Occidente S.A. E.S.P., Aguas de Urabá S.A. E.S.P., Empresa de Aguas del Oriente Antioqueño S.A. E.S.P., Empresas Públicas del Oriente S.A. E.S.P y Aguas de Malambo S.A. E.S.P.⁴⁸.

La expansión de las operaciones de EPM no se limita al frente nacional, sino que también tiene propiedad accionaria en compañías de sus sectores de acción en Guatemala, El Salvador, Panamá y compañías de índole financiero, cuyo asiento se encuentra en Islas Cayman y Bermudas, como esquemas financieros de apoyo.

A diferencia de años anteriores, se tratará de realizar un análisis aproximado al grupo empresarial, tomando en cuenta a EPM Medellín como unidad fundamental y cuatro unidades de negocio principales: UNE EPM Telecomunicaciones, EPM Bogotá Aguas S.A. (Aguas Nacionales), E.S.P EPM Bogotá S.A. y EPM Inversiones. Se mostrará una situación fiscal consolidada, de acuerdo a la estructura organizacional que se ha deducido de la información a disponible.

Fuentes y usos

Al concluir la vigencia 2011, las fuentes y usos presupuestales de las Empresas Públicas de Medellín se situaron en \$7,99 billones, lo que representó un decrecimiento del 5% respecto a 2010. El 61,6% del total de las fuentes presupuestales correspondieron a ingresos corrientes, mientras que el 31,9% de las mismas se catalogaron como ingresos de capital y el 6,5% restante se refirió a la disponibilidad inicial (Cuadro 12.2).

- 48 En el presente documento EPM Bogotá Aguas S.A. es la empresa que posteriormente se convierte en EPM Aguas Nacionales y es la encargada de liderar los procesos de este sector.

En la vigencia 2011, dentro de los ingresos corrientes, se destacaron los correspondientes a servicios operacionales (61% de las fuentes presupuestales), seguido de los ingresos por bienes comercializables (0,6% del total). Dentro de los ingresos de capital en 2010 se destacaron los recursos del crédito, tanto externo como interno (16,6% del total de las fuentes presupuestales), seguidas de otros recursos de capital (15,3% del total de las fuentes (Cuadro 12.2).

En cuanto a los usos presupuestales por compromisos en 2011, el 22,9% de éstos se concentraron en gastos de inversión, en particular los dirigidos de manera directa hacia los proyectos ya iniciados desde vigencias anteriores. Así mismo, los gastos de comercialización y producción tuvieron un repunte hasta llegar al 34,1% del total de los usos, mientras que el servicio de la deuda fue de un 13,7% y el 20,7% restante se destinó a gastos de funcionamiento (Cuadro 12.2).

Dentro de las variaciones anuales más importantes se encuentran los cambios ocasionados por la disminución de la disponibilidad inicial, la cual se redujo en un 63,8%, debido a la utilización de dichos recursos en actividades de infraestructura y de financiación de capital en empresas del grupo (Cuadro 12.2).

Desde la perspectiva de los usos, los cambios más significativos se registran en la cuenta servicio a la deuda, que se incrementó en 159,7%, al pasar de \$420,7 mil millones en 2010 a \$1.023,8 mil millones en 2011, de los cuales \$727,2 mil millones correspondieron a amortizaciones de deuda externa. La concesión de préstamos se incrementó un 42,1%, al pasar de \$50,1 mil millones a \$71,2 mil millones en 2011.

En general, se puede apreciar una reducción de los usos y de las fuentes en un 4,9%, lo cual se presentó por la disminución de las fuentes en los desembolsos de créditos, mientras que por el lado del gasto, la reducción se presentó en la reducción de la participación de capital de empresas públicas no financieras (-42,1%), en los gastos de inversión (-38,2%) y en los gastos de funcionamiento (-17,9%) (Cuadro 12.2).

La distribución de fuentes por empresa, muestra como la principal a Empresas Públicas de Medellín, que del total de fuentes participa con \$7,9 billones, seguido de EPM Telecomunicaciones que participa con \$2,9 billones, seguido de EPM Bogotá Aguas, con \$948,9 mil millones y EPM Inversiones y EPM Bogotá con \$90,5 mil millones y \$77,7 mil millones respectivamente (Cuadro 12.3).

A nivel agregado, se apreció que excepto EPM Telecomunicaciones, todas las empresas tuvieron una disminución de sus ingresos, en especial EPM Bogotá Aguas, que pasó de unos ingresos de \$273,6 mil millones en 2010 a \$77,7 mil millones en 2011, con una reducción del 72% de sus ingresos, debido al marchitamiento de esta organización y el tránsito de sus labores misionales a EPM Aguas Nacionales (Cuadro 12.3).

Empresas Públicas de Medellín E.S.P.- Fuentes y usos presupuestales

Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos	2010		2011		Porcentajes de usos y fuentes				Crecimiento 2010/2011			
					2010		2011		\$ pesos		%	
	Compromisos	Pagos	CxP	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	Compromisos	Pagos	
Fuentes												
Disponibilidad Inicial		1.435,2		519,8		17,1		6,5		-915,4		-63,8
Ingresos Corrientes		4.487,7		4.917,9		53,5		61,6		430,1		9,6
Servicios		4.444,4		4.867,3		52,9		61,0		422,9		9,5
Bienes comercializados		43,3		50,6		0,5		0,6		7,3		16,8
Recursos de Capital		2.471,4		2.547,7		29,4		31,9		76,3		3,1
Desembolsos Créditos		1.483,1		1.324,3		17,7		16,6		-158,8		-10,7
Otros Recursos de capital		988,3		1.223,4		11,8		15,3		235,1		23,8
Sub Total Fuentes		8.394,3		7.985,3		100,0		100,0		-409,0		-4,9
Total Fuentes		8.394,3		7.985,3		100,0		100,0		-409,0		-4,9
Usos												
Gastos de Funcionamiento	2.012,9	1.981,7	31,1	1.652,3	1.626,1	24,0	23,6	20,7	20,4	-360,6	-355,6	-17,9
Gastos de Personal	188,4	176,5	12,0	199,5	193,9	2,2	2,1	2,5	2,4	11,1	17,5	5,9
Gastos Generales	576,4	565,0	11,4	575,0	562,4	6,9	6,7	7,2	7,0	-1,4	-2,7	-0,5
Transferencias	1.248,1	1.240,2	7,8	877,8	869,8	8,0	14,9	11,0	10,9	-370,3	-370,4	-29,7
Gastos de Comercialización y Producción	2.617,5	2.594,5	23,0	2.724,8	2.695,7	31,2	30,9	34,1	33,8	107,3	101,1	4,1
Servicio de la Deuda	420,7	336,3	84,5	1.092,8	1.023,6	5,0	4,0	13,7	12,8	672,1	687,3	159,7
Deuda Interna	127,2	82,6	44,7	189,7	169,0	1,5	1,0	2,4	2,1	62,5	86,4	49,1
Amortizaciones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses y Comisiones	127,2	82,6	44,7	189,7	169,0	1,5	1,0	2,4	2,1	62,5	86,4	49,1
Deuda Externa	293,5	253,7	39,8	903,1	854,6	3,5	3,0	11,3	10,7	609,6	600,9	207,7
Amortizaciones	122,8	120,8	1,9	727,2	724,9	1,5	1,4	9,1	9,1	604,4	604,1	492,3
Intereses y Comisiones	170,7	132,9	37,9	175,9	129,8	2,0	1,6	2,2	1,6	5,2	-3,1	3,0
Gastos de Inversión	3.072,5	2.962,0	110,6	1.897,3	1.830,5	35,6	35,3	23,8	22,9	-1.175,2	-1.131,5	-38,2
Otros Gastos en Construcción de Infraestructura propia del Sector	907,3	809,5	97,8	506,6	481,2	10,8	9,6	6,3	6,0	-400,7	-328,3	-44,2
Pagos vigencias anteriores	56,5	56,5	0,0	64,3	64,3	0,0	0,7	0,8	0,8	7,8	7,8	13,8
Otros Gastos en Adquisición de Infraestructura propia del Sector	122,2	116,8	5,5	105,0	102,3	2,7	1,5	1,4	1,3	-17,3	-14,5	-14,1
DOTACIÓN	56,8	49,4	7,3	60,7	60,3	0,4	0,6	0,8	0,8	3,9	10,9	6,9
Concesión de Pléltamos	50,1	50,1	0,0	71,2	32,9	38,3	0,6	0,9	0,4	21,1	-17,2	42,1
Participación en Capital de Empresas Públicas No Financieras	1.879,7	1.879,7	0,0	1.089,6	1.089,4	0,1	22,4	13,6	13,6	-790,1	-790,2	-42,0
Disponibilidad Final	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Usos	8.123,6	7.874,5	249,1	7.367,2	7.175,8	96,8	93,8	92,3	89,9	-756,5	-698,7	-9,3
Resolución de Portafolio	270,7	519,8	249,1	618,2	809,5	-191,4	6,2	7,7	10,1	347,5	289,7	128,4
Total Usos	8.394,3	8.394,3	0,0	7.985,3	7.985,3	191	100,0	100,0	100,0	-409,0	-409,0	-4,9

Fuente: DCEF-CDEFP, cálculos DEM 2012.

Cuadro 12.3

Distribución fuentes EPM Holding por empresa
Cifras en miles de millones de pesos

Empresa	Ingresos		Diferencia	
	2010	2011	\$	%
E.S.P. EPM Bogotá S.A.	273,6	77,7	(195,9)	-72%
E.S.P. EPM Bogotá Aguas S.A.	1.003,0	948,9	(54,1)	-5%
E.S.P. EPM Telecomunicaciones S.A.	2.563,0	2.944,8	381,8	15%
Empresas Públicas de Medellín	8.394,3	7.985,3	(409,0)	-5%
EPM Inversiones S.A.	166,9	90,5	(76,4)	-46%
Total general	12.400,7	12.047,2	(353,5)	0,0%

Fuente: DCEF-CDEFP, cálculos DEM 2012.

Por el lado de los usos⁴⁹, se observó un decrecimiento en el total de las organizaciones, al pasar de \$11.346 mil millones en 2010 a \$10.174 mil millones en 2011, con una reducción del 1,3%. A excepción de EPM Telecomunicaciones, cuyos pagos aumentaron en 23,8%, al pasar de \$2,2 billones en 2010 a \$2,7 billones en 2011, las demás organizaciones disminuyeron el nivel de gastos (Cuadro 12.4).

Cuadro 12.4

Distribución usos EPM Holding por empresas
Cifras en miles de millones de pesos

Empresa	Pagos		Diferencia	
	2010	2011	\$	%
E.S.P. EPM Bogotá Aguas S.A.	1.003	107	(896)	-89,3%
EPM Inversiones S.A.	169	88	(81)	-47,8%
Empresas Públicas de Medellín	7.875	7.176	(699)	-8,9%
E.S.P. E.P.M. Bogotá S.A.	91	80	(11)	-12,3%
E.S.P. EPM Telecomunicaciones S.A.	2.209	2.723	514	23,3%
Total	11.346	10.174	(1.173)	-10,3%

Fuente: DCEF-CDEFP, cálculos DEM 2012.

- 49 Analizados desde el momento de pagos

Balance fiscal vía pagos

A diciembre de 2011, el resultado fiscal⁵⁰ de las Empresas Públicas de Medellín (grupo de empresas) analizadas, señaló un déficit de \$2,36 billones, equivalente al 0,38% del PIB, que comparado con el resultado de 2010 determinó un menor valor por \$934 mil millones (Cuadro 12.5). Este menor déficit fue resultado de un menor nivel de transferencias, los cuales disminuyeron en un 26,2%, al pasar de \$1,32 billones en 2010 a \$980 mil millones en 2011 y una disminución de gastos de inversión del 21,6%, al pasar de \$369 mil millones en 2010 a \$289 mil millones en 2011 (Cuadro 12.5).

El crecimiento observado en el recaudo, aunque fue positivo el crecimiento (1,7% respecto a 2010), se observó una fuerte caída de recursos de capital, al pasar de \$645 mil millones en 2010 a \$247 mil millones en 2011, representando una disminución del 61,7% en los ingresos por este concepto (Cuadro 12.5).

El déficit registrado, vía pagos en la vigencia 2011, se financió totalmente con aportes de socios, recursos del balance y recursos de crédito, principalmente interno. Resalta el valor de los recursos del balance, que pasaron de \$1,3 billones a \$1,7 billones de 2010 a 2011, con un incremento del 30,7%, respecto al año anterior y que representaron 0,28% del PIB.

El resultado fiscal por empresa se caracterizó porque el mayor déficit correspondió a las Empresas Públicas de Medellín por \$1,4 billones en 2011, disminuyendo este déficit en un 50,8%, respecto a 2010. Por su parte, EPM Telecomunicaciones y EPM Aguas obtuvieron un déficit de \$926 mil millones y \$51 mil millones respectivamente, mientras que EPM Inversiones registró un superávit por \$1 mil millones y EPM Bogotá por \$25 mil millones (Cuadro 12.6)

- 50 Deduciendo del total de los recursos recaudados, los compromisos por concepto de los distintos rubros del gasto.

Balance fiscal EPM Holding* Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	\$ miles de millones corrientes		Crecimiento % 2010/2011	% PIB		Estructura Ingresos y Gastos %	
	2010	2011		2010	2011	2010	2011
1. Ingresos Totales (Recaudos)	6.765	6.882	1,7%	1,10%	1,12%	100%	100,0%
1.1 Ingresos corrientes	6.765	6.882	1,7%	1,10%	1,12%	100%	100,0%
1.1.1 Ingresos No Tributarios	6.120	6.636	8,4%	0,99%	1,08%	90%	96,4%
1.1.2 Otros Recursos de capital	645	247	-61,7%	0,10%	0,04%	10%	3,6%
2. Gastos Totales (Pagos)	(8.312)	(8.076)	-2,8%	-1,35%	-1,31%	-123%	-117,3%
2.1 Gastos de funcionamiento	(2.482)	(2.216)	-10,7%	-0,40%	-0,36%	-37%	-32,2%
2.1.1 Personal	(177)	(191)	7,8%	-0,03%	-0,03%	-3%	-2,8%
2.1.2 Generales	(854)	(938)	9,8%	-0,14%	-0,15%	-13%	-13,6%
2.1.3 Transferencias /1	(1.315)	(970)	-26,2%	-0,21%	-0,16%	-19%	-14,1%
2.1.4 Otros Gastos/2	(136)	(118)	-13,6%	-0,02%	-0,02%	-2%	-1,7%
2.2 Gastos de operación ⁵	(3.830)	(4.235)	10,6%	-0,62%	-0,69%	-57%	-61,5%
2.3 Intereses, Comis.y Gastos (Deuda)	(311)	(369)	18,7%	-0,05%	-0,06%	-5%	-5,4%
2.4 Otros Gastos /3	(1.321)	(967)	-26,8%	-0,21%	-0,16%	-20%	-14,0%
2.5 Gastos de inversión /4	(369)	(289)	-21,6%	-0,06%	-0,05%	-5%	-4,2%
3. Préstamo Neto	(1.749)	(1.168)	-33,2%	-0,28%	-0,19%	-26%	-17,0%
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	(3.296)	(2.362)	-28,3%	-0,54%	-0,38%	-49%	-34,3%
5. Financiamiento	3.296	2.362	-28,3%	0,54%	0,38%	49%	34,3%
5.1 Financiamiento externo neto	589	(752)	-227,7%	0,10%	-0,12%	9%	-10,9%
5.1.1 Desembolsos	726	85	-88,4%	0,12%	0,01%	11%	1,2%
5.1.2 Amortizaciones	(137)	(836)	508,5%	-0,02%	-0,14%	-2%	-12,2%
5.2 Financiamiento interno neto	1.091	1.504	37,9%	0,18%	0,24%	16%	21,8%
5.2.1 Desembolsos	1.140	1.540	35,1%	0,19%	0,25%	17%	22,4%
5.2.2 Amortizaciones	(49)	(36)	-26,8%	-0,01%	-0,01%	-1%	-0,5%
5.3 Recursos del Balance /5	1.324	1.730	30,7%	0,21%	0,28%	20%	25,1%
5.3 Variación caja y cuentas (Disp. Final - Disp. Inicial)	293	(120)	-140,8%	0,05%	-0,02%	4%	-1,7%

1. Incluye las transferencias: al sector público, de previsión social, y otras transferencias

2. Incluye pago de aportes patronales, pasivos exigibles y reservas Presupuestales

3 Incluye gastos de comercialización y de producción

4. Incluye las Transferencias por concepto de inversión realizadas en infraestructura

5. Incluye cancelación de reservas, venta de activos, donaciones, recursos de reservas, superávit fiscal y recursos del crédito.

* Holding es el agregado de las cinco empresas aquí analizadas: EPM Aguas Bogotá, EPM Bogotá E.S.P., EPM Medellín, EPM Inversiones y EPM Telecomunicaciones

Resultado fiscal por empresas del Grupo EPM* Cifras en miles de millones de pesos

Empresa	2010	2011	Variación \$	Variación %
Empresas Públicas de Medellín	(2.869)	(1.412)	1.457	-50,8%
EPM Inversiones S.A.	(85)	1	86	-101,2%
E.S.P. EPM Telecomunicaciones S.A	(542)	(926)	(383)	70,7%
E.S.P. EPM Bogotá Aguas S.A.	186	(51)	(237)	-127,2%
E.S.P. E.P.M. Bogotá S.A.	14	25	12	85,0%
Total	(3.296)	(2.362)	934	-28,3%

Fuente: DCEF-CDEFP, cálculos DEM 2012.

* vía pagos

Empresas Municipales de Cali (Emcali)

Fuentes y usos

Al concluir la vigencia 2011, las fuentes y usos presupuestales de las Empresas Municipales de Cali (Emcali) se situaron en \$1,8 billones, con un decrecimiento del 14% respecto de 2010. El 77,5% del total de fuentes presupuestales correspondieron a ingresos corrientes, mientras que el 4,1% de las mismas se catalogaron como ingresos de capital y el 18,4% restante se refirió a la disponibilidad inicial (Cuadro 12.7).

En los ingresos corrientes se destacaron los ingresos por servicios operacionales por \$1,4 billones (77% de las fuentes presupuestales). Dentro de los ingresos de capital en 2011 los recursos del crédito, tanto externo como interno, estuvieron en el orden de \$75,5 mil millones (4,1% del total de las fuentes presupuestales), mostrando una disminución respecto al año anterior del 14,9%. Dentro de este grupo se encuentra que los únicos recursos de ingresos que crecieron fueron los de rendimientos financieros, que tuvieron un incremento positivo del 12,2% respecto a 2010, llegando a \$73,6 mil millones. Los recursos de crédito en total disminuyeron 93,5% respecto al año anterior, con lo cual solo se obtuvieron por esta vía \$0,6 mil millones (Cuadro 12.7).

De acuerdo a este resultado, los recursos de ingresos que más contribuyeron al crecimiento, fueron los operacionales, es decir, los provenientes de las operaciones normales de prestación de los servicios públicos al municipio de Cali que estuvo en el orden del 70,5% de la contribución, mientras que el 24,1% de este crecimiento estuvo a cargo de la disponibilidad inicial, que a pesar de que disminuyó, se mantuvo en un 18,4% del total de las fuentes presupuestales para la vigencia 2011 (Cuadro 12.7).

En cuanto a los usos presupuestales por compromisos en 2011, el 15,4% de éstos se concentraron en gastos de inversión (\$282,4 mil millones), mientras que el 36,5% corresponden a gastos de funcionamiento (\$670,3 mil millones) y los gastos de comercialización y producción llegaron al 36,6% del total de los usos (672,2 mil millones). El servicio de la deuda fue de un 6,1% del total (\$112,9 mil millones) (Cuadro 12.7).

Dentro de las variaciones anuales más importantes se encuentran los cambios ocasionados por la disminución en la cuenta gastos de comercialización y producción, la cual se redujo en un 24,7%, la de gastos de inversión que se redujo en 17% y la de gastos generales cayó un 13,4%. En general, los usos de 2011, respecto a 2010, disminuyeron \$300,9 mil millones, es decir un 14,1%, respecto a 2010. (Cuadro 12.7).

Empresas Públicas de Medellín E.S.P.- Fuentes y usos presupuestales

Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos	2010		2011		% de Usos y Fuentes				Variaciones 2010/2011				Contribución al Crecimiento (%)		
	Pagos		Pagos		2010		2011		\$ pesos		%				
	Comp.	CcP	Comp.	CcP	Comp.	Comp.	Comp.	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.			
Fuentes															
Disponibilidad Inicial	411,6		670,3	599,4	70,9	32,2	28,9	36,5	32,6	-18,2	-19,1	-2,6	-3,1	6,0	6,4
Ingresos Corrientes	1.639,0		218,8	199,4	19,3	10,1	9,0	11,9	10,8	2,5	6,0	1,1	3,1	-0,8	-2,0
Operacionales	1.627,2		220,8	170,5	50,3	11,9	9,7	12,0	9,3	-34,2	-38,1	-13,4	-18,3	11,4	12,7
Comisiones por recaudo a otras Entidades	7,7		230,7	229,5	1,2	10,2	10,1	12,6	12,5	13,5	12,9	6,2	6,0	-4,5	-4,3
Otros Ingresos No Tributarios	4,2		672,2	641,3	30,9	41,7	40,5	36,6	34,9	-220,8	-225,2	-24,7	-26,0	73,4	74,8
Recursos de Capital	88,7		112,9	109,6	3,2	5,4	5,4	6,1	6,0	-2,0	-5,3	-1,8	-4,6	0,7	1,8
Recursos de Créditos	9,8		103,4	100,2	3,2	4,9	4,9	5,6	5,4	-1,8	-5,0	-1,7	-4,8	0,6	1,7
Externo	0,0		81,7	78,4	3,2	3,8	3,8	4,4	4,3	-0,4	-3,7	-0,5	-4,5	0,1	1,2
Interno	9,8		21,8	21,8	0,0	1,1	1,1	1,2	1,2	-1,4	-1,4	-5,9	-5,9	0,5	0,5
Otros Recursos de capital	11,0		9,5	9,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	-0,3	-0,3	-2,7	-2,7	0,1	0,1
Venta de Activos	65,5		7,7	7,7	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimientos financieros	2,5		1,7	1,7	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros Ingresos ¹	2,139,3		1.737,7	1.491,7	246,0	95,2	83,8	94,5	81,1	-298,8	-300,1	-14,7	-16,7	99,3	99,7
Total Fuentes	2.139,3	1.838,4	1.838,4	1.838,4	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-300,9	-300,9	-14,1	-14,1	100,0	100,0
Usos															
Gastos de Funcionamiento	688,5		670,3	599,4	70,9	32,2	28,9	36,5	32,6	-18,2	-19,1	-2,6	-3,1	6,0	6,4
Gastos de Personal	216,3		218,8	199,4	19,3	10,1	9,0	11,9	10,8	2,5	6,0	1,1	3,1	-0,8	-2,0
Gastos Generales	255,0		220,8	170,5	50,3	11,9	9,7	12,0	9,3	-34,2	-38,1	-13,4	-18,3	11,4	12,7
Transferencias	217,2		230,7	229,5	1,2	10,2	10,1	12,6	12,5	13,5	12,9	6,2	6,0	-4,5	-4,3
Gastos de Comercialización y Producción	893,0		672,2	641,3	30,9	41,7	40,5	36,6	34,9	-220,8	-225,2	-24,7	-26,0	73,4	74,8
Servicio de la Deuda	114,9		112,9	109,6	3,2	5,4	5,4	6,1	6,0	-2,0	-5,3	-1,8	-4,6	0,7	1,8
Deuda Interna	105,2		103,4	100,2	3,2	4,9	4,9	5,6	5,4	-1,8	-5,0	-1,7	-4,8	0,6	1,7
Amortizaciones	82,1		81,7	78,4	3,2	3,8	3,8	4,4	4,3	-0,4	-3,7	-0,5	-4,5	0,1	1,2
Intereses y Comisiones	23,1		21,8	21,8	0,0	1,1	1,1	1,2	1,2	-1,4	-1,4	-5,9	-5,9	0,5	0,5
Deuda Externa	9,7		9,5	9,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	-0,3	-0,3	-2,7	-2,7	0,1	0,1
Amortizaciones	7,7		7,7	7,7	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Intereses y Comisiones	2,0		1,7	1,7	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos de Inversión	340,1		282,4	141,4	141,0	15,9	9,0	15,4	7,7	-57,8	-50,5	-17,0	-26,3	19,2	16,8
INFRAESTRUCTURA	336,8		280,2	139,7	140,5	15,7	8,9	15,2	7,6	-56,6	-50,7	-16,8	-26,6	18,8	16,8
DOTACIÓN	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
RECURSO HUMANO	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investigación y estudios	3,3		2,1	1,7	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	-1,2	0,2	-35,2	10,1	0,4	-0,1
Disponibilidad Final	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
subtotal Usos	2.036,5	1.791,9	1.737,7	1.491,7	246,0	95,2	83,8	94,5	81,1	-298,8	-300,1	-14,7	-16,7	99,3	99,7
Redención de Portafolio	102,8	347,4	100,7	346,7	-246,0	4,8	16,2	5,5	18,9	-2,1	-0,8	-2,0	-0,2	0,7	0,3
Total Usos	2.139,3	2.139,3	1.838,4	1.838,4	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-300,9	-300,9	-14,1	-14,1	100,0	100,0

Cuadro 12.8

Balance fiscal Empresas Municipales de Cali E.I.C.E. E.S.P.*
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	\$ miles de millones corrientes		Crecimiento % 2010/2011		% PIB		Estructura Ingresos y Gastos %	
	2010	2011	\$	%	2010	2011	2010	2011
1. Ingresos Totales (Recaudos)	1.707	1.497	(210)	-12,3%	0,28%	0,24%	100%	100,0%
1.1 Ingresos corrientes	1.707	1.497	(210)	-12,3%	0,28%	0,24%	100%	100,0%
1.1.1 Ingresos No Tributarios	1.627	1.415	(212)	-13,0%	0,26%	0,23%	95%	94,5%
1.1.2 Otros Recursos de capital	68	74	6	8,2%	0,01%	0,01%	4%	4,9%
1.1.4 Otros Ingresos Corrientes no tributarios	12	9	(3)	-24,2%	0,00%	0,00%	1%	0,6%
2. Gastos Totales (Pagos)	(1.702)	(1.406)	296	-17,4%	-0,28%	-0,23%	100%	100%
2.1 Gastos de funcionamiento	(1.485)	(1.241)	244	-16,5%	-0,24%	-0,20%	87%	88%
2.1.1 Personal	(164)	(170)	(6)	3,7%	-0,03%	-0,03%	10%	12%
2.1.2 Generales	(209)	(170)	38	-18,3%	-0,03%	-0,03%	12%	12%
2.1.3 Transferencias	(246)	(259)	(13)	5,2%	-0,04%	-0,04%	14%	18%
2.1.4 Operación Comercial	(866)	(641)	225	-26,0%	-0,14%	-0,10%	51%	46%
2.2 Gastos en infraestructura/1	(190)	(140)	51	-26,6%	-0,03%	-0,02%	11%	10%
2.3 Intereses, Comis.y Gastos (Deuda int+ext)	(25)	(23)	2	-6,5%	0,00%	0,00%	1%	2%
2.4 Otros Gastos /2	(2)	(2)	(0)	10,1%	0,00%	0,00%	0%	0%
3. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)-(3)	5	92	87	1760,7%	0,00%	0,01%	0%	-7%
4. Financiamiento	(5)	(92)	(87)	1760,7%	0,00%	-0,01%	100%	100%
4.1 Financiamiento externo neto	(8)	(8)	-	0,0%	0,00%	0,00%	157%	8%
4.1.1 Desembolsos	-	-	-		0,00%	0,00%	0%	0%
4.1.2 Amortizaciones	(7)	(7)	-	0,0%	0,00%	0,00%	143%	8%
4.1.3 Sector Bancario	(1)	(1)	-	0,0%	0,00%	0,00%	14%	1%
4.2 Financiamiento interno neto	(49)	(49)	0	0,0%	-0,01%	-0,01%	992%	53%
4.2.1 Desembolsos	-	-	-		0,00%	0,00%	0%	0%
4.2.2 Amortizaciones	-	-	-		0,00%	0,00%	0%	0%
4.2.3 Bonos y Títulos en pesos	(9)	(9)	0	0,0%	0,00%	0,00%	184%	10%
4.2.4 Sector Bancario	(40)	(40)	-	0,0%	-0,01%	-0,01%	808%	43%
4.3 Variación de activos	399	312	(88)	-22,0%	0,06%	0,05%	-8086%	-339%
4.3.1 Diferencia en caja (Disp. Final - Disp. Inicial)	(347)	(347)	1	-0,2%	-0,06%	-0,06%	7038%	377%

1. Formación Bruta de capital Fijo

2. Estudios e investigaciones

*vía pagos

Por el lado de los pagos, se observó también una disminución de los gastos respecto a 2010, en 16,7%, especialmente reflejado en las reducciones de las cuentas gastos de inversión en infraestructura con un 26,6% (\$50,7 mil millones), gastos generales con -18,3% (\$38,1 mil millones), con lo cual se obtuvo una reducción en los pagos respecto a 2010 de \$300,1 mil millones (Cuadro 12.7).

Finalmente se puede mencionar que dadas las diferencias entre compromisos y pagos se generaron unas cuentas por pagar de \$246 mil millones al cierre de 2011 (Cuadro 12.7).

Balance fiscal vía pagos

A diciembre de 2011 el resultado fiscal de las Empresas Municipales de Cali (Emcali) vía pagos, arrojó un superávit de \$92 mil millones, equivalente al 0,01% del PIB, que comparado con el resultado de 2010, determinó un incremento de \$87 mil millones en (Cuadro 12.8).

Este superávit fue resultado de un menor nivel de gastos en operación comercial, el cual disminuyó en un 26%, al pasar de \$866 mil millones en 2010 a \$641 mil millones en 2011; gastos en infraestructura en 26,6% y una disminución de gastos de funcionamiento en 16,5%, al pasar de \$1,48 billones en 2010 a \$1,24 billones en 2011 (Cuadro 12.8).

El crecimiento observado en el recaudo también resultó inferior que en 2010, al ser \$210 mil millones menos, llegando a \$1.497 mil millones en 2011 (0,24% del PIB). Se observó una disminución en el recaudo por servicios, al pasar de \$1,6 billones en 2010 a \$1,4 billones en 2011, representando una caída del 13% en los ingresos por este concepto (Cuadro 12.8).

Mientras que los recursos de capital se incrementaron en la vigencia 2011, al pasar de \$68 mil millones en 2010 a \$74 mil millones en 2011 (0,01% del PIB). Este comportamiento sigue reflejando que el 94,5% de los ingresos provienen de la operación corriente, mientras que el 4,9% proviene de fuentes de capital externas (Cuadro 12.8).

En el financiamiento se puede destacar el cambio en la variación de activos por \$312 mil millones (0,05% del PIB), el cual disminuyó en \$88 mil millones respecto a 2010. Este recurso mostró la existencia de un saldo en caja al iniciar la vigencia, mientras que los movimientos de financiamiento, tanto externo como interno, tienden a mantenerse casi nulos en el periodo analizado (Cuadro 12.8).

Loterías

Las loterías culminaron el ejercicio fiscal 2011⁵¹, con base en compromisos, con un resultado deficitario de \$1,3 mil millones, mientras que en 2010 el balance fue positivo por \$1,5 mil millones. Según pagos, estas compañías registraron un superávit fiscal en los dos años: \$16,2 y \$14,5 mil millones, cronológicamente, descendiendo 10,6% en el último año. Tales datos no tienen relevancia respecto al PIB.

- 51 Trece empresas componen la muestra, según se detalla en la sección que analiza el comportamiento individual de las loterías. Se descartó la Lotería de Bolívar por inconsistencia en los datos.

Fuentes

Las fuentes totales de las loterías descendieron de \$289,5 mil millones a \$275,8 mil millones en 2011, resultando variación negativa del 4,7% (Cuadro 12.9). El origen de los recursos proviene fundamentalmente de los ingresos operacionales, los cuales participaron con el 86,9% del total en ambos periodos, culminando con \$239,6 mil millones en 2011. Los otros ingresos corrientes no tributarios sumaron \$7,3 mil millones. Alcanzando el 28,5% del mercado, la Lotería de Boyacá

Cuadro 12.9

Empresas de lotería - Fuentes y usos Cifras en miles de millones de pesos

	Compromisos			Pagos		
	2010	2011	Variación %	2010	2011	Variación %
Fuentes						
Disponibilidad Inicial	21,8	23,0	5,2	21,8	23,0	5,2
Ingresos Corrientes	261,2	246,9	-5,5	261,2	246,9	-5,5
Operacionales	251,5	239,6	-4,7	251,5	239,6	-4,7
Otros no tributarios	9,7	7,3	-25,3	9,7	7,3	-25,3
Recursos De Capital	6,4	6,0	-6,3	6,4	6,0	-6,3
Recursos del crédito	1,4	0,6	-55,4	1,4	0,6	-55,4
Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interno	1,4	0,6	-55,4	1,4	0,6	-55,4
Otros recursos de capital	5,0	5,4	8,0	5,0	5,4	8,0
Recursos del Balance	2,2	1,9	-13,7	2,2	1,9	-13,7
Venta de activos	1,4	1,8	31,7	1,4	1,8	31,7
Rendimientos financieros	1,4	1,7	18,2	1,4	1,7	18,2
Total fuentes	289,5	275,8	-4,7	289,5	275,8	-4,7
Usos						
Gastos de funcionamiento	82,8	60,1	-27,4	81,7	58,7	-28,1
Personal	15,5	16,2	4,0	15,0	15,9	5,8
Generales	9,2	8,5	-7,4	8,7	8,0	-7,7
Transferencias corrientes	58,1	35,4	-39,0	57,6	34,7	-39,8
Gastos no operacionales	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2	-63,5
Gastos de operación	169,3	176,3	4,1	156,3	164,9	5,5
Gastos de inversión	10,6	14,9	40,9	10,5	12,1	15,5
Servicio de la deuda	1,7	5,2	211,2	1,7	5,2	212,0
Deuda interna	1,7	5,2	211,2	1,7	5,2	212,0
Amortizaciones	1,6	5,1	216,3	1,6	5,1	217,1
Intereses	0,1	0,1	74,0	0,1	0,1	74,0
Disponibilidad final	25,1	19,3	-23,2	39,3	34,9	-11,3
Total usos	289,5	275,8	-4,7	289,5	275,8	-4,7

Fuente: CHIP, CGR presupuestal. Cálculos CGR, CDEFP.

desplazó en el liderazgo a la de Bogotá con ventas de \$67,7 mil millones, frente a \$53,9 mil millones de la segunda, cuya participación es 23,1%. En el tercer puesto se ubicó la de Cundinamarca con ventas de \$36,9 mil millones y 15,5% del mercado. Así, estas tres empresas concentraron el 67,2% de la comercialización de loterías en 2011.

Los recursos de capital aportaron únicamente del 2,2% de los fondos (\$6,0 mil millones), los cuales fueron generados, de una parte, por operaciones de crédito interno, contratado por las Loterías del Tolima y Huila por un total de \$0,6 mil millones. Completan en conjunto, los recursos del balance, la venta de activos y los rendimientos por operaciones financieras que contribuyeron con ingresos \$5,4 mil millones en el pasado ejercicio.

Usos

Los recursos obtenidos en 2011 (Cuadro 12.9), con base en pagos, se aplicaron en mayor cuantía a los gastos de operación con \$164,9 mil millones, es decir, 5,5% más que el año anterior. La participación sobre el total de usos fue del 59,8%, registrando aumento de 5,8 puntos frente a 2010. Siguen en segundo orden los gastos de funcionamiento, \$58,7 mil millones, que disminuyeron 28,1%, por lo que la participación en los usos bajó del 28,2% a 21,3%. Aquí las transferencias corrientes fueron el gasto con mayor proporción del descenso, al cerrar el ejercicio de 2011 con \$34,7 mil millones, equivalente a una reducción de 39,8% en comparación con el periodo inmediatamente anterior.

En orden de importancia por cuantía, los gastos de inversión se incrementaron 15,5%, alcanzando el valor de \$12,1 mil millones. Los subsidios y operaciones financieras, en la subcuenta denominada cofinanciación, tienen los mayores desembolsos, con \$10,3 mil millones. Por su lado, el servicio de la deuda interna, alcanzó la suma de \$5,2 mil millones, producto de amortizaciones por \$5,1 mil millones y \$0,1 mil millones de pago de intereses. Los pagos del apalancamiento financiero en 2011 fueron hechos por la Lotería de Cundinamarca con \$3,5 mil millones y por la del Tolima \$1,7 mil millones.

En importancia por cuantía, el destino de los compromisos, mantienen el orden anotado anteriormente, y los ratios de pagos con compromisos en 2011 fueron los siguientes: gastos de funcionamiento 97,8%, para operación 93,5% e inversión 81,2%. El servicio de la deuda es igual en compromisos y pagos.

Balance fiscal

Resultado agrupado

El resultado fiscal de las loterías, con base en la metodología de fuentes y usos por compromisos, arrojó déficit de \$1,3 mil millones, dato que contrasta con el saldo favorable en 2010 el cual ascendió a \$1,5 mil millones (Cuadro 12.10). Tanto los ingresos como los gastos totales disminuyeron en 2011, 5,4% y 4,4 %, respectivamente, debido a pérdida en la dinámica de las ventas, y a una reducción apreciable de los gastos de funcionamiento en \$23,0 mil millones, variación en cabeza de las transferencias corrientes, como ya se anotó en el acápite de usos.

Cuadro 12.10

Empresas de loterías - Balance fiscal Cifras en miles de millones de pesos

	Compromisos			Pagos		
	2010	2011	Variación %	2010	2011	Variación %
Ingresos totales	264,8	250,4	-5,4	264,8	250,4	-5,4
Ingresos corrientes	261,2	246,9	(5,5)	261,2	246,9	(5,5)
Ingresos de capital	3,6	3,5	(1,2)	3,6	3,5	(1,2)
Gastos totales	263,3	251,7	-4,4	248,6	235,9	-5,1
Funcionamiento	83,4	60,4	(27,6)	81,7	58,7	(28,1)
Operación	169,3	176,3	4,1	156,3	164,9	5,5
Inversión	10,6	14,9	40,9	10,5	12,1	15,5
Intereses deuda interna	0,1	0,1	n.r.	0,1	0,1	74,0
Balance fiscal	1,5	-1,3	-189,8	16,2	14,5	-10,6
Financiamiento	(1,5)	1,3	(189,9)	(16,2)	(14,5)	551,6
Crédito interno neto	(0,2)	(4,5)	n.r.	(0,2)	(4,5)	2.599,8
Desembolsos	1,4	0,6	(55,4)	1,4	0,6	(55,4)
Amortizaciones	1,6	5,1	216,3	1,6	5,1	217,1
Venta de activos	1,4	1,8	31,7	1,4	1,8	31,7
Variación de caja y cuentas	(2,7)	4,0	(246,9)	(17,5)	(11,9)	(32,0)

Fuente: CHIP, CGR presupuestal. Cálculos CGR, CDEFP.

El financiamiento del déficit en 2011 estuvo a cargo de la venta de activos por \$1,8 mil millones y \$4,0 mil millones de variación de caja, habida cuenta que las amortizaciones superaron los desembolsos del crédito interno, presentando un cambio neto por -\$4,5 mil millones.

Cuadro 12.11

Empresas de loterías - Resultado fiscal individual
Cifras en miles de millones de pesos

	Compromisos		Pagos	
	2010	2011	2010	2011
Empresa Lotería del Departamento Del Huila	0,3	0,0	0,7	1,5
Lotería del Meta	5,8	0,6	5,8	0,6
Lotería de Bogotá	(0,5)	(0,8)	3,0	0,8
Lotería de Boyacá	(7,4)	(5,4)	1,3	3,9
Lotería de Córdoba - En Liquidación	(0,5)	(1,8)	(0,4)	(1,8)
Lotería de Cúcuta	(1,0)	(0,2)	(0,9)	(0,1)
Lotería de Cundinamarca	2,7	5,3	2,9	5,9
Lotería de Nariño	(0,2)	(0,3)	0,0	(0,0)
Lotería del Caquetá - En Liquidación	0,0	(0,0)	0,2	0,0
Lotería del Cauca	0,4	0,2	0,8	1,5
Lotería del Quindío - E.I.C.E.	0,3	0,6	0,3	0,7
Lotería del Risaralda	2,3	(0,6)	2,7	(0,4)
Lotería del Tolima	(0,7)	0,9	(0,3)	1,9
Total	1,5	(1,3)	16,2	14,5

Fuente: CHIP, CGR presupuestal. Cálculos CGR, CDEFP.

Saldo positivo arrojó el balance fiscal según pagos (giros autorizados de gastos) durante 2010, de \$16,2 mil millones, y 2011, \$14,5 mil millones, datos que significaron reducción del 10,6%. Tales resultados superan a los de compromisos, gracias a la menor relación de los pagos frente a los compromisos, en los porcentajes anotados en el último párrafo de la explicación de los usos.

Resultados fiscales individuales

Por compromisos en 2011, la Lotería de Boyacá registró déficit fiscal por \$5,4 mil millones, en un resultado de \$2 mil millones menos al de 2010, pero el más elevado del grupo (Cuadro 12.11). También fueron deficitarias las loterías de Bogotá, Córdoba en liquidación, Cúcuta (inactiva), Nariño y Risaralda. El mayor superávit lo logró la Lotería de Cundinamarca con \$5,3 mil millones.

Por su parte, en el balance fiscal con base en pagos que fue superavitario en los dos periodos en estudio. Líder es también la Lotería de Cundinamarca con \$5,9 mil millones en 2011, duplicando el saldo de 2010 por \$2,9 mil millones. En este momento presupuestal, en el año más reciente, solo fueron deficitarias las loterías de Córdoba en liquidación, Cúcuta y Risaralda.

Licoreras 2010 - 2011

Con base en compromisos, el resultado fiscal en 2011 de las industrias licoreras⁵², tuvo un déficit de \$65,8 mil millones, equivalente a -0,01% del PIB, registrando una reducción del saldo rojo de 45,7% en comparación con el 2010, año en el que alcanzó \$121,1 mil millones. Ahora bien, según pagos, estas industrias arrojaron un balance superavitario en 2011 por \$45,4 mil millones, dato positivo frente al resultado de un año atrás, cuyo déficit sumó \$6,1 mil millones.

Fuentes

Los recursos presupuestales administrados por las licoreras en 2011 ascendieron a \$398,3 mil millones, con una disminución del 1,0% frente a la vigencia anterior (Cuadro 12.12). Los ingresos corrientes proporcionaron el 92,9% de las fuentes con \$370,2 mil millones, la mayoría operacionales, \$362,6 mil millones, y solamente \$7,6 mil millones de otros ingresos. La Industria Licorera de Caldas se mantiene a la cabeza en volumen de ventas recaudadas, incluyendo vigencias anteriores, con \$126,4 mil millones versus \$108 mil millones de Cundinamarca. Junto con la Licorera del Valle, que posee el 21,2% del mercado, las tres industrias concentran el 85,8% de la comercialización de licores nacionales.

A su vez, los recursos de capital, que se vieron disminuidos en el 63,5%, contribuyeron con el 4,8% de los fondos (\$17,8 mil millones), 8,6 puntos de porcentaje inferiores a la participación de 2010. El fondeo con crédito fue mínimo, utilizando como fuentes la venta de activos, rendimientos financieros, utilidades y excedentes, cuentas que acumularon \$16,8 mil millones. La Industria Licorera de Caldas vendió activos por \$4,1 mil millones y produjo los mayores rendimientos financieros con \$1,8 mil millones. Entre tanto, la de Cundinamarca presentó \$5,2 mil millones de utilidades y excedentes y la de Caldas cerró el año 2011 con \$2,5 mil millones por el mismo concepto.

Usos

Los gastos de funcionamiento, con base en pagos, se sostuvieron, terminando el 2011 con \$159 mil millones, con merma en los gastos generales y de personal, y las transferencias corrientes en crecimiento. Por su lado, la proporción de los gastos de operación con relación a los usos totales, cedió en el último año del 44,2% al 41,1%, producto de 7,9% menos en desembolsos. Mientras tanto, la inversión cayó 50,3%.

•• 52 Integran la muestra ocho empresas, a saber: Comercializadora e introductora de licores de Risaralda, Empresa de Licores de Cundinamarca, Empresa de Licores del Caquetá en liquidación, Fábrica de Licores del Tolima, Industria licorera de Caldas, U.A.E. Unidad de licores del Meta, Industria Licorera del Valle del Cauca e Industria Licorera del Cauca. Torum ego poreortiam tem publintiam dem obse cons

Cuadro 12.12

Industrias licoreras - Fuentes y usos
Cifras en miles de millones de pesos

	Compromisos			Pagos		
	2010	2011	Variación %	2010	2011	Variación %
Fuentes						
Disponibilidad Inicial	9,1	10,2	11,9	9,1	10,2	11,9
Ingresos corrientes	344,2	370,2	7,5	344,2	370,2	7,5
Operacionales	332,9	362,6	8,9	332,9	362,6	8,9
Otros no tributarios	11,3	7,6	-32,9	11,3	7,6	-32,9
Recursos de Capital	48,9	17,8	-63,5	48,9	17,8	-63,5
Recursos del crédito	34,9	0,7	-97,9	34,9	0,7	-97,9
Externo	4,9	0,0	-100,0	4,9	0,0	-100,0
Interno	30,0	0,7	-97,6	30,0	0,7	-97,6
Otros recursos de capital	14,1	17,1	21,7	14,1	17,1	21,7
Recursos del Balance	1,0	0,3	-74,8	1,0	0,3	-74,8
Venta de activos	5,6	5,7	3,1	5,6	5,7	3,1
Rendimientos financieros	1,8	3,4	89,8	1,8	3,4	89,8
Utilidades y excedentes	5,7	7,7	35,2	5,7	7,7	35,2
Total fuentes	402,3	398,3	-1,0	402,3	398,3	-1,0
Usos						
Gastos de funcionamiento	187,7	191,9	2,3	157,4	159,0	1,0
Personal	50,6	48,5	-4,1	42,1	40,8	-3,0
Generales	67,0	61,5	-8,2	51,6	46,0	-10,8
Transferencias corrientes	70,1	81,9	16,8	63,8	72,2	13,2
Gastos de operación	250,9	236,0	-6,0	177,8	163,8	-7,9
Gastos de inversión	34,6	17,5	-49,4	23,0	11,4	-50,3
Servicio de la deuda	5,4	14,5	170,3	5,4	14,3	167,1
Deuda externa	1,1	2,1	97,4	1,1	2,0	81,7
Amortizaciones	1,0	2,1	99,9	1,0	1,9	83,8
Intereses	0,0	0,0	15,1	0,0	0,0	15,1
Deuda interna	4,3	12,4	188,6	4,3	12,4	188,6
Amortizaciones	3,7	10,4	179,9	3,7	10,4	179,9
Intereses	0,6	1,9	247,1	0,6	1,9	247,1
Disponibilidad final	-76,3	-61,6	-19,2	38,7	49,7	28,6
Total usos	402,3	398,3	-1,0	402,3	398,3	-1,0

Fuente: CHIP, CGR presupuestal. Cálculos CGR, CDEFP.

En cuanto al servicio de la deuda, hubo un cambio de \$8,9 mil millones, destinándose a ella \$14,3 mil millones en el periodo más reciente, buena parte interna. De tal suma, \$12,4 mil millones correspondieron a amortizaciones y \$1,9 mil millones al pago de intereses.

El monto de los usos por compromisos, en los dos periodos en análisis, supera con creces las fuentes, situación que se compensa con la liquidación de inversiones para cubrir los requerimientos de tesorería.

Industrias licoreras - Balance fiscal Cifras en miles de millones de pesos

	Compromisos			Pagos		
	2010	2011	Variación %	2010	2011	Variación %
Ingresos totales	352,7	381,6	8,2	352,7	381,6	8,2
Ingresos corrientes	344,2	370,2	7,5	344,2	370,2	7,5
Ingresos de capital	8,5	11,4	33,7	8,5	11,4	33,7
Gastos totales	473,8	447,4	(5,6)	358,8	336,2	(6,3)
Funcionamiento	187,7	191,9	2,3	157,4	159,0	1,0
Operación	250,9	236,0	(6,0)	177,8	163,8	(7,9)
Inversión	34,6	17,5	(49,4)	23,0	11,4	(50,3)
Intereses deuda interna y externa	0,6	2,0	234,5	0,6	2,0	234,5
Balance fiscal	-121,1	-65,8	(45,7)	-6,1	45,4	n.r.
Financiamiento	121,1	65,8	(45,7)	6,1	(45,4)	n.r.
Crédito interno y externo neto	30,1	(11,8)	(139,3)	30,1	(11,6)	(138,7)
Desembolsos	34,9	0,7	(97,9)	34,9	0,7	(97,9)
Amortizaciones	4,8	12,5	162,3	4,8	12,4	158,8
Venta de activos	5,6	5,7	3,1	5,6	5,7	3,1
Variación de caja y cuentas	85,5	71,9	(15,9)	(29,5)	(39,5)	33,8

Fuente: CHIP, CGR presupuestal. Cálculos CGR, CDEFP.

Balance fiscal

Resultado agrupado

De acuerdo con la metodología de fuentes y usos por compromisos, el balance fiscal de las industrias licoreras fue deficitario en 2011 en \$65,8 mil millones, resultado 45,7% inferior al de 2010. Tal rebaja la propiciaron en buena medida el comportamiento de los ingresos corrientes que crecieron 7,5% y la reducción de los gastos de operación e inversión, que significaron un ahorro de \$32 mil millones (Cuadro 12.13).

Según pagos (giros autorizados de gastos) el resultado fiscal 2011 mostró saldo positivo de \$45,4 mil millones, versus el déficit por \$6,1 mil millones del periodo anterior. Dicho balance es superior al de compromisos por la baja relación de los pagos frente a los compromisos. Veamos: gastos de funcionamiento 82,8%, para operación 69,4% e inversión 65,3%. El servicio de la deuda es similar por compromisos y pagos, con 98,8% en el indicador en referencia.

Por cuenta del superávit de 2011 fue posible la amortización neta de endeudamiento en \$11,6 mil millones y el mejoramiento de la posición de liquidez. Entre tanto, en 2010 el déficit fue financiado con crédito interno y externo más la venta de activos.

Cuadro 12.14

Industrias licoreras - Balance fiscal individual Cifras en miles de millones de pesos

	Compromisos		Pagos	
	2010	2011	2010	2011
Comercializadora e Introdutora de Licores de Risaralda	(0,2)	0,1	(0,2)	0,1
Empresa de Licores de Cundinamarca	(9,2)	2,9	5,2	27,3
Empresa de Licores del Caquetá en Liquidación	(0,7)	(0,6)	(0,5)	(0,6)
Fabrica de Licores del Tolima	1,9	1,6	1,9	1,7
Industria Licorera de Caldas	(58,6)	(15,3)	(22,6)	14,3
Industria Licorera del Cauca	(22,8)	(31,3)	4,6	2,7
Industria Licorera del Valle del Cauca	(32,3)	(24,8)	4,8	(2,0)
U.A.E. Unidad de Licores del Meta	0,8	1,5	0,7	1,8
Total	(121,1)	(65,8)	(6,1)	45,4

Fuente: CHIP, CGR presupuestal. Cálculos CGR, CDEFP.
U.A.E: Unidad Administrativa Especial

Desempeño individual

En el balance por compromisos en 2011, la Industria Licorera del Cauca registró el déficit fiscal más alto con \$31,3 mil millones. Tal monto representa el 47,6% del déficit del total (18,8% en 2010), que como ya se mencionó fue del orden de \$65,8 mil millones. Las otras industrias responsables del saldo en rojo fueron Valle con \$24,8 mil millones y Caldas \$15,3 mil millones, registrando disminuciones todas ellas. También fue deficitaria la Licorera del Caquetá en liquidación, pero menor en \$0,6 mil millones (Cuadro 12.14).

La licorera de Cundinamarca, por su parte, arrojó resultados positivos por \$2,9 mil millones, superando saldo rojo de \$9,2 mil millones el año inmediatamente anterior. Igualmente, las fábricas de Risaralda, Tolima y Meta presentaron superávit, aunque de baja cuantía.

En el momento presupuestal de pagos, el balance fiscal fue superavitario en \$45,4 mil millones, resultado logrado gracias a la licorera de Cundinamarca, por una parte, cuyo saldo a favor alcanzó los \$27,3 mil millones en 2011, contra \$5,2 mil millones de un año atrás. Contribuyó al balance positivo también la Industria Licorera de Caldas con \$14,3 mil millones. Aquí encontramos dos industrias licoreras más deficitarias: la de Caquetá en liquidación con \$0,6 mil millones y la del Valle \$2,0 mil millones.

Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (Metro de Medellín) Ltda.

Fuentes y usos presupuestales

Al concluir la vigencia 2011 las fuentes y usos presupuestales de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá se situaron en \$946 mil millones, lo que representó un crecimiento de 7,8% respecto al año anterior. El 65,8% del total de fuentes presupuestales correspondieron a ingresos corrientes, mientras que el 8,4% de las mismas se catalogaron como ingresos de capital y el 25,7% restante se refirió a disponibilidad inicial (Cuadro 12.15).

En la vigencia 2011, dentro de los ingresos corrientes se destacaron los otros ingresos no tributarios (32,5% de las fuentes presupuestales), percibidos por los nuevos convenios celebrados, principalmente con la administración e implementación del sistema de buses Metroplús, el cual amplió el sistema multimodal de transporte masivo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, seguido de los ingresos operacionales (22,9% del total). A su vez, dentro de los ingresos operacionales citados, el principal rubro correspondió a la venta de servicios. Entre tanto, los ingresos no operacionales estuvieron representados en su totalidad por los aportes transferidos por el Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín (Cuadro 12.15).

Dentro de los ingresos de capital en 2011 se destacaron los recursos del crédito tanto externo como interno (6,9% del total de las fuentes presupuestales), seguidos de los rendimientos por operaciones financieras (1,6% del total de las fuentes). Dentro de los recursos del crédito, los de mayor peso estuvieron representados por el crédito externo (6,5% del total de las fuentes) (Cuadro 12.15).

El crecimiento de 7,8% mostrado entre las vigencias 2010 y 2011 en las fuentes presupuestales, se explicó fundamentalmente por una combinación de tendencias opuestas, por un lado hubo unos ascensos significativos de los ingresos corrientes, especialmente de los otros ingresos no tributarios generados por los convenios celebrados y en la disponibilidad inicial (93,3% y 14,2% respectivamente), lo que determinó conjuntamente una contribución positiva de 482,4%⁵³, mientras que por la otra vía se evidenció que los ingresos de capital disminuyeron un 76,7% (382,4% de contribución negativa), debido principalmente al descenso de 66,6% de los recursos del crédito; de la misma manera también se agotaron los recursos del balance y aportes de capital (195,3% de contribución negativa). En resumen,

•• 53 La contribución hace referencia a la proporción en que la variación de cada uno de los rubros de las fuentes presupuestales aporta sobre la variación total consolidada.

el destacado crecimiento de los ingresos corrientes consiguió superar el desplome que se presentó en los recursos de capital, alcanzando en definitiva que el total de las fuentes crecieran de manera moderada.

En cuanto a los usos presupuestales por compromisos en 2011, el 38,4% de éstos se concentraron en gastos de inversión, en particular los dirigidos de manera directa hacia la infraestructura para ampliar el sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá. El siguiente uso en orden de importancia fue el servicio de la deuda (19,9%), en donde predominó el crédito interno sobre el externo y, además, los intereses superaron a las amortizaciones, mientras que el 19,1% restante se destinó para el gasto de funcionamiento y los gastos de operación (12,6% y 6,5% respectivamente) (Cuadro 12.15).

Respecto a 2010 los usos presupuestales por compromisos totales presentaron un crecimiento en términos absolutos de \$69 mil millones (7,8%). Este crecimiento se explicó en su totalidad por las altas contribuciones hechas por los incrementos de los gastos de inversión, funcionamiento, servicio de la deuda y operación (76,9%, 44,7%, 12,5% y 11,4% respectivamente), no obstante que la disponibilidad final contribuyó negativamente al disminuir en un 12,8%, lo cual redujo la liquidez de la tesorería.

En cuanto a los usos presupuestales por pagos en 2011, el 37,2% de éstos se concentraron en gastos de inversión, en particular los dirigidos de manera directa hacia proyectos de infraestructura tales como la construcción de nuevas estaciones, la ampliación de la red y la adquisición de nuevos trenes y vagones. El siguiente uso en orden de importancia fue el servicio de la deuda (19,9%), donde los intereses superaron las amortizaciones y el crédito externo fue mayor que el interno; el 18,1% se destinó a gastos de funcionamiento y operación, mientras que el 24,8% restante se situó en la tesorería de la entidad (Cuadro 12.15)

Con relación a 2010 los usos presupuestales por pagos totales presentaron un crecimiento en términos absolutos de \$69 mil millones (7,8%). Este aumento se explicó en su totalidad por las altas contribuciones hechas por los crecimientos de los gastos de inversión, funcionamiento, servicio de la deuda y operación (70,2%, 43,5%, 12,5% y 8,4% respectivamente), no obstante que la disponibilidad final contribuyó negativamente al disminuir en un 12,8%, lo cual se originó por la mayor utilización de recursos de tesorería.

Balance fiscal vía compromisos

El resultado fiscal de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, a diciembre 31 de 2011, arrojó un déficit por compromisos de \$22 mil millones, equi-

- 54 Deduciendo del total de los recursos recaudados, los compromisos por concepto de los distintos rubros del gasto.

Situación de las Finanzas del Estado

valente al 0,004% del PIB, que comparado con el resultado de 2010, determinó un menor valor de \$215 millones (4 puntos básicos del PIB) (Cuadro 12.21). Este menor déficit fue producto de una mayor tasa de crecimiento de los ingresos totales (90,1%), contra una variación inferior de los compromisos totales de gasto (15,2%) entre las vigencias fiscales 2010 y 2011 (Cuadro 12.16).

En el crecimiento observado en el recaudo, contribuyeron decididamente a las variaciones positivas registradas en los otros ingresos corrientes (1.014,5%) y en menor proporción a los ingresos operacionales (10,9%). Por otra parte, la única fuente que impidió un mayor crecimiento total fue la caída en los ingresos no operacionales de 1,1%, (Cuadro 12.16).

Al desagregar el aumento en el gasto total comprometido, se distinguió que los gastos de inversión y funcionamiento, especialmente el que se destinó a infraestructura y gastos generales explicaron mayoritariamente el crecimiento obtenido en el último año, dichos rubros aportaron las más altas contribuciones positivas (95,7% en conjunto) para alcanzar el resultado final. De manera opuesta, los gastos en intereses de deuda fue el único rubro que aportó negativamente a la variación total (4,7%). Dicho comportamiento se atribuyó a la reducción de los intereses de la deuda externa (Cuadro 12.16).

El déficit registrado vía compromisos en la vigencia 2011 se financió totalmente con recursos de crédito y de tesorería, que excedieron los compromisos adquiridos y las amortizaciones de capital realizadas, fortaleciendo en \$213 mil millones el capital en la caja de la entidad.

En la vigencia 2011, la diferencia entre los compromisos y los pagos determinó una constitución de cuentas por pagar de \$21 mil millones, valor que correspondió al 3,2% del total de los compromisos de gasto y arrojó una ejecución presupuestal de pagos contra compromisos de 96,8%.

Comparado con la vigencia anterior, las cuentas por pagar aumentaron \$7 mil millones, igualmente creció el nivel relativo de cuentas por pagar en 0,8% al pasar de 2,4% al 3,2%.

Industrias licoreras - Balance fiscal individual Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos	2010		2011		Estructura de Usos y Fuentes				Variación	
	Recaldo	Recaldo	2010	2011	2010		2011		Miliones \$	%
Fuentes										
Disponibilidad Inicial	213	244	24,3	25,7					30	14,2
Ingresos corrientes	322	623	36,7	65,8					301	93,3
Operacionales	195	217	22,3	22,9					21	10,9
Venta de Servicios	192	213	21,9	22,5					21	11,0
Amendamientos	3	4	0,4	0,4					0	4,7
No Operacionales	99	98	11,3	10,4					-1	-1,1
Aportes	99	98	11,3	10,4					-1	-1,1
Del nivel departamental	31	28	3,5	3,0					-3	-8,5
Del nivel municipal y/o distrital	69	70	7,8	7,4					2	2,3
Otros ingresos no tributarios	28	308	3,1	32,5					280	1.014,5
Recursos de capital	342	80	39,0	8,4					-262	-76,7
Recursos del Crédito	195	65	22,2	6,9					-130	-66,6
Externo	65	62	7,4	6,5					-3	-4,3
Interno	130	3	14,9	0,3					-127	-97,5
Recursos del Balance	112	0	12,8	0,0					-112	-100,0
Rendimientos por operaciones financieras	13	15	1,5	1,6					2	11,9
Aportes de capital	22	0	2,5	0,0					-22	-100,0
Del nivel departamental	13	0	1,5	0,0					-13	-100,0
Del nivel municipal y/o distrital	9	0	1,0	0,0					-9	-100,0
Total fuentes	878	946	100,0	100,0					69	7,8

Situación de las Finanzas del Estado

Usos	2010		2011		Estructura de Usos y Fuentes				Variación		
	Comp	Pagos	Comp	Pagos	2010		2011		Miliones \$	%	
Gastos de Funcionamiento	89	86	120	116	4	10,1	9,8	18,7	31	34,4	25,2
Gastos de Personal	49	49	54	54	0	5,5	5,5	0,0	6	6,6	-100,0
Gastos Generales	36	33	60	57	4	4,1	3,8	17,2	25	24	31,0
Transferencias corrientes	5	4	5	5	0	0,5	0,5	1,5	0	0	-15,8
Gastos de operación	54	50	61	56	5	6,1	5,7	25,3	8	6	64,2
Gasto de producción	54	50	61	56	5	6,1	5,7	25,3	8	6	64,2
Gastos de inversión	311	304	364	352	12	35,4	34,6	53,1	38,4	37,2	63,0
Infraestructura	307	300	360	349	12	34,9	34,1	54,4	54	49	64,7
Deducción	4	4	3	3	0	0,5	0,5	1,6	-1	-1	19,7
Servicio de la deuda	180	180	188	188	0	20,5	20,5	0,0	9	9	0,0
Amortización a Capital	60	60	73	73	0	6,9	6,9	0,0	13	13	0,0
Crédito Externo	58	58	58	58	0	6,7	6,7	0,0	0	0	-0,1
Crédito Interno	2	2	15	15	0	0,2	0,2	0,0	13	13	680,5
Intereses	119	119	115	115	0	13,6	13,6	0,0	4	4	-3,4
Crédito Externo	20	20	18	18	0	2,3	2,3	0,0	-2	-2	-12,0
Crédito Interno	99	99	97	97	0	11,3	11,3	0,0	-2	-2	-1,7
Disponibilidad final	245	258	213	235	0	27,9	29,4	0,0	-31	-24	-9,2
Total usos	878	878	946	946	21	100,0	100,0	100,0	69	69	7,8

Empresas Públicas de Medellín E.S.P.- Fuentes y usos presupuestales

Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010						2011						Estructura (%)						Variación			
	Recaudo			Pagos			Recaudo			Pagos			2009			2010			Millone \$		%	
	Comp	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos	Comp.	Pagos		
1. Ingresos totales	335		638		638		100,0		100,0		100,0		100,0		100,0		302		90,1			
1.1 Ingresos corrientes	322		623		623		96,1		97,7		96,1		97,7		96,1		301		93,3			
1.1.1 Operacionales	195		217		217		58,3		34,0		58,3		34,0		58,3		21		10,9			
1.1.2 No operacionales	99		98		98		29,6		15,4		29,6		15,4		29,6		-1		-1,1			
1.1.3 Otros	28		308		308		8,2		48,3		8,2		48,3		8,2		280		11,9			
1.2 Ingresos de Capital	13		15		15		3,9		2,3		3,9		2,3		3,9		2		11,9			
1.2.1 Rendimientos por operaciones financieras	13		15		15		3,9		2,3		3,9		2,3		3,9		2		11,9			
2. Total gastos	573	559	660	639	660	639	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	87	80	15,2	14,2			
2.1 Funcionamiento	89	86	120	116	120	116	15,5	15,4	18,1	18,1	15,4	18,1	18,1	18,1	18,1	31	30	34,4	34,8			
2.1.1 Gastos de personal	49	49	54	54	54	54	8,5	8,7	8,2	8,2	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	6	6	12,1	12,1			
2.1.2 Gastos Generales	36	33	60	57	60	57	6,2	5,9	9,2	9,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	25	24	69,0	72,2			
2.1.3 Transferencias corrientes	5	4	5	5	5	5	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0	0	2,2	3,8			
2.2 Gastos de operación	54	50	61	56	61	56	9,3	9,0	9,3	9,3	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8	6	14,6	11,4			
2.2.1 Gastos de Producción	54	50	61	56	61	56	9,34	8,99	9,3	9,3	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8	6	14,6	11,4			
2.3 Intereses deuda	119	119	115	115	115	115	20,81	21,32	17,4	17,4	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	-4	-4	-3,4	-3,4			
2.3.1 Intereses y comisiones de deuda externa	20	20	18	18	18	18	3,51	3,60	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	-2	-2	-12,0	-12,0			
2.3.2 Intereses y comisiones de deuda interna	99	99	97	97	97	97	17,29	17,72	14,8	14,8	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	-2	-2	-1,7	-1,7			
2.4 Inversión	311	304	364	352	364	352	54,3	54,3	55,1	55,1	55,1	55,1	55,1	55,1	55,1	53	48	17,0	15,9			
2.4.1 Infraestructura	307	300	360	349	360	349	53,5	53,6	54,6	54,6	54,6	54,6	54,6	54,6	54,6	54	49	17,5	16,4			
2.4.2 Dotación	4	4	3	3	3	3	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-1	-1	-22,8	-25,7			
Deficit/superavit (1-2)	-237	-224	-22	-1	-22	-1	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	215	223	-90,6	-99,5			
3. Financiamiento(+)/Utilización (-)	237	224	22	1	22	1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-215	-223	-90,6	-99,5			
(+) 3.1 Aportes de capital	22	22	0	0	0	0	9,2	9,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-22	-22	-100,0	-100,0			
(+) 3.2 Recursos del balance	112	112	0	0	0	0	47,2	50,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-112	-112	-100,0	-100,0			
(+) 3.3 Desembolsos de créditos	195	195	65	65	65	65	82,1	87,2	290,8	5,675,7	-130	-130	-130	-130	-130	0	0	-66,6	-66,6			
(-) 3.4 Amortizaciones deuda externa	58	58	58	58	58	58	24,6	26,1	260,9	5,092,4	0	0	0	0	0	0	0	-0,1	-0,1			
(-) 3.5 Amortizaciones deuda interna	2	2	15	15	15	15	0,8	0,8	65,3	1,274,2	13	13	13	13	13	680,5	680,5	680,5	680,5			
(+) 3.6 Recursos de Tesorería [= (I)-(F)]	-31	-45	30	9	-13,2	-20,1	135,4	790,9	62	54	-196,9	120,2										
(I) 3.6.1. Disponibilidad Inicial	213	213	244	244	244	244	89,9	95,4	1,089,2	21,257,0	30	30	30	30	30	14,2	14,2	14,2	14,2			
(F) 3.6.2. Disponibilidad Final	245	258	213	235	103,0	115,5	953,8	20,466,0	-31	-24	-12,8	-9,2										
PIB (Precios Corrientes)	543,747	543,747	615,772	615,772	615,772	615,772										72,025	72,025	13,2	13,2			
(Deficit) / Superavit como % PIB	-0,04%	-0,04%	-0,004%	-0,0002%	-0,0002%	-0,0002%										0,04%	0,04%	-91,7	-99,5			

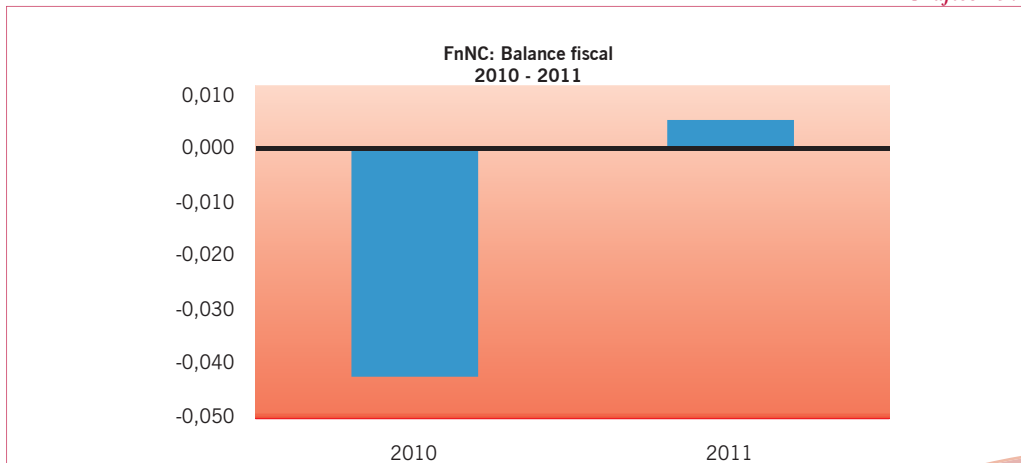
Fuente: DCEF-CDEFP, cálculos DEM 2012.

Capítulo XIII

Fondo Nacional del Café

El Fondo Nacional del Café (FoNC) presentó en 2011 un balance fiscal⁵⁵ superavitario en \$32.818 millones, equivalente a 0,005% del PIB (Gráfica 13.1), lo cual contrastó con el déficit registrado en 2010. El balance positivo se explicó por un

Gráfico 13.1



Fuente: CGR, SIF. Elaboración DEM.

crecimiento del 22% en los ingresos, mientras los gastos sólo lo hicieron a una tasa del 2,2% anual.

Ingresos

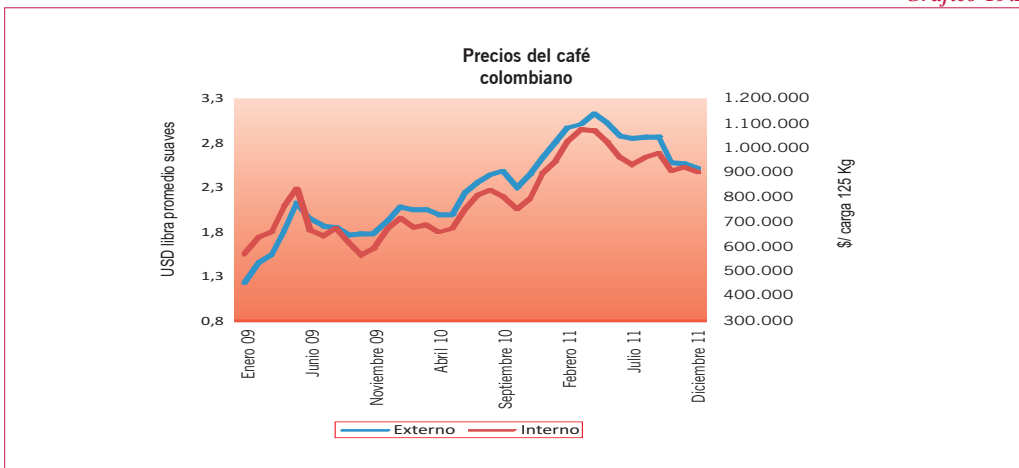
En 2011 el superávit del FoNC obedeció, en esencia, al crecimiento del 22% anual de los ingresos, que totalizaron \$1,7 billones, lo cual significó un cambio importante ya que se superaron las variaciones negativas registradas en los dos años anteriores. De estos recursos, el 99,6% se sustentó en los ingresos corrientes, que consolidaron en gran proporción los ingresos por venta de café y contribución cafetera.

Los ingresos por ventas de café (93% ventas en el exterior) crecieron en compara-

•• 55 El balance fiscal se calcula a partir de la información de ejecución presupuestal del FoNC.

ción con el año anterior en 18%, principalmente por el efecto positivo de las cotizaciones internacionales del grano, que subieron en 26%, al pasar de un promedio de USD\$2,25 por libra en 2010 a USD\$2,84 en 2011 (Gráfica 13.2). Esta tendencia, así mismo, se reflejó en las cotizaciones internas del café, que aumentaron de un precio promedio de \$753.958 por carga en 2010 a \$975.469 por carga en 2011, lo que significó un aumento promedio anual del 29,4% en el precio interno. En contraposición, el total de volumen exportado en el país se redujo en 1% en 2011, al llegar a 7,7 millones de sacos, de los cuales, el volumen exportado por la

Gráfico 13.2



Fuente: Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

Federación bajó en 10%, al pasar de dos millones de sacos en 2010 a 1,8 millones de sacos en 2011.

Por su parte, el volumen de producción anual de café verde se redujo en 12,5%, al pasar de 8,9 millones de sacos entre enero y diciembre de 2010 (Gráfica 13.3) a 7,8 millones de sacos en similar lapso en 2011. Las causas de la merma en la producción están asociadas en gran medida a la renovación de cafetales, al efecto de la ola invernal y al aumento de enfermedades en los cultivos.

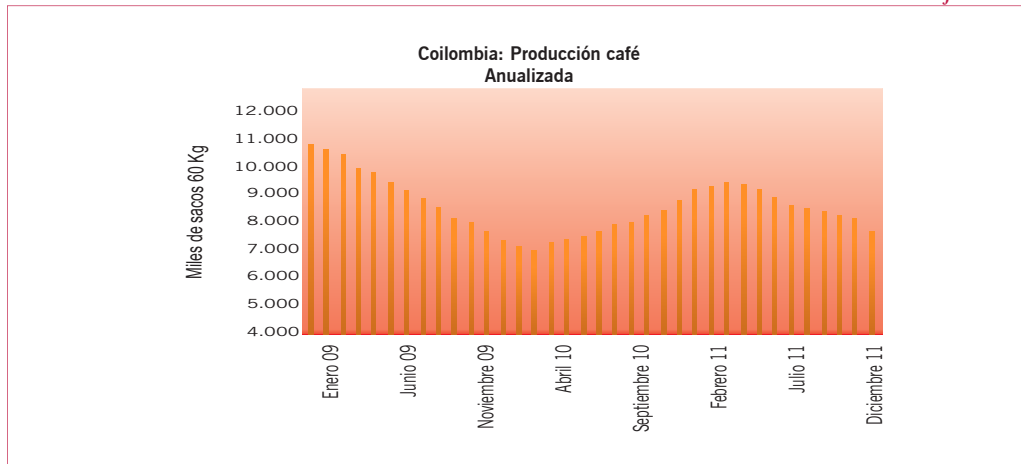
Es de resaltar que en 2011, el FoNC recibió una transferencia directa de la Nación por \$40.000 millones, como apoyo para programas en beneficio de los cafeteros⁵⁷. Estos recursos para el balance fiscal se clasificaron dentro de los ingresos corrientes.

Finalmente, por fuentes de recursos, el Fondo aumentó los ingresos de capital en 21%, al totalizar \$6,435 millones (0,4% de los ingresos totales), resultado princi-

•• 56 Federación Nacional de cafeteros, LXXVI Congreso nacional de cafeteros, "Informe del Gerente General", 2011

57 Además los cafeteros obtuvieron otros \$40.000 millones del presupuesto general de la nación en 2011, a través de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Federación de Cafeteros para apoyo de programas de reactivación y protección de ingreso al caficultor.

Gráfico 13.3



Fuente: Federación Nacional de Cafeteros, cálculos DEM, CGR.

palmente de dividendos y participaciones.

Gastos

En 2011 los gastos del FoNC, por \$1,6 billones, que indicaron un crecimiento del 2,2% anual, obedecieron principalmente a la actividad comercial del Fondo. En ese sentido, el FoNC destinó \$1,3 billones (80% del total de gastos) a gastos de operación, es decir, los gastos por compra de café y los vinculados con su operación y comercialización hasta la exportación.

Por su parte, los gastos de inversión, por \$137.168 en 2011, con una variación anual del 25%, agregaron los recursos que se destinaron a prestación de servicios (transferencia de tecnología, extensión y capacitación) por \$48.246 millones; proyectos de inversión regional por \$24.077 millones; y los recursos que se pagaron como contraprestación administración del FoNC, por \$52.620 millones, entre otros. De otro lado, los gastos de funcionamiento crecieron al 3% anual, al llegar a los \$153.103 millones.

Así las cosas, el resultado superavitario del balance fiscal del FoNC, por \$32.808 millones, sumado a \$7.198 millones obtenido por la venta de activos financieros y variaciones de cuentas bancarias, permitieron cubrir amortizaciones de deuda por \$40.016 millones, que correspondió, básicamente, a los recursos entregados por parte del FoNC para el pago del pasivo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana (en cumplimiento de la sentencia SU1023 de 2001 de la Corte Constitucional).

Capítulo XIV

Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín)

El Fogafin registró un resultado cuasi fiscal positivo de \$223 mil millones al cierre de la vigencia 2011, equivalente al 0,04% del PIB, según balance elaborado con base en el estado de resultados de la entidad y de los Fondos que administra, los que se mencionan más adelante. Tal situación se compara favorablemente con la de 2010, cuando presentó déficit por \$108 mil millones (0,02% del PIB). Decisiones judiciales favorables al Fondo durante 2011, en especial la relacionada con el caso Granahorrar, coadyuvaron con la cifra anotada.

A continuación, se presenta el desempeño por rubros del balance cuasi fiscal del Fogafin durante los años 2010 y 2011, así como los cambios en las reservas técnicas del seguro de depósito y de las garantías de pensiones, cesantías y administradoras de riesgos profesionales (ARP).

Balance cuasifiscal

Resultado 2010 – 2011

La diferencia entre los ingresos y egresos corrientes (Cuadro 14.1, literal (a) en los dos conceptos), que en 2011 alcanzó las sumas de \$245 mil millones y \$22 mil millones, respectivamente, arrojaron un superávit de \$223 mil millones. Dicho beneficio fue generado, principalmente, por la recuperación y reintegro de provisiones que había realizado el Fondo para atender la demanda de los accionistas de Granahorrar, las cuales fueron del orden de los \$200 mil millones, que en el P y G fueron registradas como ingresos no operacionales, más \$8 mil millones contabilizados como reversión de gastos.

Las anteriores transacciones se llevaron a cabo con base en la sentencia No. SU-447 de 2011 del 26 de mayo de 2011, de la Sala Plena de la Corte Constitucional, órgano que decidió dejar sin valor y sin efectos jurídicos la sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, del 1º de noviembre de 2007, con la cual se conde-

- 58 El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) es el asegurador de los ahorros de los colombianos, función que ejerce mediante la administración del Seguro de Depósitos, constituido con recursos de origen privado, recaudados como primas aportadas por los establecimientos de crédito. Fue creado luego de la crisis financiera de comienzos de la década de 1980 con la Ley 117 de 1985.

Balance cuasifiscal de Fogafín
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto			Variación	
	2010	2011	\$ mm	%
I. Ingresos totales	980	1.201	221	22,6
a) Ingresos corrientes	184	245	61	33,3
Comisiones por administración de Fondos	-	8	8	-
Ingresos operacionales	175	30	-145	-82,7
Ingresos no operacionales	9	207	198	n.s.
b) Transferencias del Gobierno	617	-	-617	-100,0
c) Redención final de los Bonos Fogafín Banca Privada	-	212	212	-
Disminución de la Reserva del Seguro de Depósito (intereses)	-	9	9	-
Liquidación de inversiones constituidas con cargo al Seguro de Depósito (capital) "	-	203	203	-
d) Disminución de las Reservas Técnicas por eliminación de la garantía a pensiones y cesantías* "	-	710	710	-
e) Traslado desde la Reserva Banca Pública - Pensiones Bancafé en liquidación "	179	34	-145	-
II. Egresos totales	1.088	978	-110	-10,1
a) Gastos corrientes	74	22	-51	-69,6
Funcionamiento y administración	34	19	-15	-43,6
Gastos operacionales y otros	40	3	-37	-91,6
b) Operaciones de apoyo a la banca pública y privada	617	212	-405	-65,7
Intereses Bonos Fogafín	20	9	-11	-55,0
Amortización Bonos Fogafín	597	203	-394	-66,0
c) Transferencias al Gobierno de las Reservas técnicas de pensiones y cesantías* "	-	710	710	-
d) Transferencias al ISS (para cubrir Pensiones de Bancafé en liquidación) "	397	34	-363	-
III. Déficit o superávit cuasifiscal	-108	223	331	-306,0
% del PIB	-0,02	0,04		

Fuente: FOGAFÍN. Cálculos de la CGR.

* Ley 1450 de 2011, art. 163.

n.s.: no significativo.

Nota: Este es el balance cuasifiscal agrupado, que comprende todos los Fondos financiados con recursos de presupuesto de la Nación.

naba a la Superintendencia Financiera y al Fogafín.

Entre tanto, en 2010 se presentó un déficit de \$108 mil millones, no obstante que los ingresos superaron a los egresos corrientes, \$184 mil millones y \$74 mil millones, en su orden, ocasionado por el desbalance de \$218 mil millones entre lo girado al ISS para atender pensiones del Bancafé en liquidación y la partida reservada contablemente para tal fin (literal (e) de ingresos menos (d) de egresos. (Cuadro 14.1).

El detalle del anterior dato son los \$179 mil millones que se aprecian en el ingre-

so (literal e), que corresponden a traslado desde la reserva de banca pública para atender dicha contingencia. Igualmente, la suma de \$397 mil millones en egresos (literal d), acumula anticipos al ISS por \$110 mil millones en 2007 y \$60 mil millones en 2008, partidas legalizadas en 2010, junto con nuevos giros, así: \$179 mil millones, recursos reservados en el Fondo Banca Pública de la venta de Bancafé y \$48 mil millones, pagado como gasto operacional del mismo fondo. Por su parte, el dato de 2011 pertenece a la conmutación de 127 pensionados y ascendió a \$34 mil millones, en un monto que estaba reservado, por lo que su efecto en el balance es neutro.

Por su lado, el CONFIS presentó el balance fiscal del Fogafin con resultado superavitario por \$76 mil millones en 2011 y de \$426 mil millones en 2010.

Operaciones sin efecto cuasifiscal

Durante 2011 ingresaron en total recursos por \$1.201 mil millones, con una variación del 22,6% frente a 2010, que sumó \$980 mil millones. En tal cambio influyeron los siguientes conceptos, que no afectan el balance cuasifiscal, por tener contrapartidas en el ingreso y el egreso, pero que se registran habida cuenta su importancia.

En primer lugar, se llevó a cabo la redención final de los bonos Fogafin, denominados banca privada, por \$212 mil millones, de los cuales \$9 mil millones son por cuenta de intereses, pagados con reservas técnicas del seguro de depósito, y \$203 mil millones de capital, cubiertos con la venta de inversiones constituidas con cargo al mismo seguro (Literal (c) de los ingresos). La contrapartida en el egreso se nombra como operaciones de apoyo a la banca privada, con idéntica subdivisión (Literal b). Allí se puede apreciar que el Gobierno no realizó transferencias al Fondo en 2011, las que sí hizo para la cancelación de los bonos de banca pública, que un año antes alcanzaron la suma de \$617 mil millones (Literal b) en ingresos esta que se contrapartida en el egreso, también como operaciones de apoyo a la banca pública, de la cual se giraron \$20 mil millones por concepto de intereses y \$597 mil millones por la redención final de tales títulos, emitidos para atender la crisis financiera de 1999.

Un segundo ítem destacable son las reservas técnicas, que fueron disminuidas en \$710 mil millones por eliminación de la garantía del Fogafin a los ahorros en pensiones y cesantías (ingresos, literal d), en acatamiento de la Ley del Plan Nacional

- 59 CONFIS, Consejo Superior de Política Fiscal, cierre fiscal 2011, documento asesores 003/2011, mayo 31 de 2012.

de Desarrollo, No. 1450 de 2011 (art. 163), que ordenó la apropiación anotada de recursos aportados por las administradoras de los fondos de pensiones y cesantías, y por las aseguradoras ARP, a favor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El giro se efectuó en septiembre de 2011, cuyo detalle se puede observar en el numeral siguiente. El gobierno nacional central, en el balance preliminar del cierre fiscal 2011, registró dicha partida en “otros ingresos de capital”⁶⁰.

En contraste, los egresos totales registraron una baja del 10,1% en el último año, como consecuencia de reducciones en los gastos corrientes, en las operaciones de apoyo a la Banca Pública y Privada, que fueron finiquitadas en 2011, y de las transferencias al ISS para cubrir pensiones del Bancafé en liquidación, que presuntamente fueron cubiertas en su totalidad.

Por último, es importante anotar que el Fogafin es garante de las contingencias relacionadas con la política pública de privatización, así como por la oficialización y liquidación de instituciones financieras. En consecuencia, existen riesgos que podrían convertirse en costo para la Nación, por pensiones del Banestado y BCH, bancos ya liquidados, entre otros. Durante 2011, por ejemplo, el Fondo recibió del Ministerio de Hacienda un monto de \$1,46 mil millones con el fin de atender contingencias del Banco Popular, \$2,84 mil millones de Bancolombia \$2,48 mil millones para el Fondo de Garantías Hipotecarias y otra partida menor por administración de negocios fiduciarios. Incluso, el Fogafin funge como avalista del programa guardadores (Ley 1306 de 2009).

Reservas técnicas y seguro de depósito

Hasta septiembre de 2011, los ahorros de los colombianos, depositados en los establecimientos de crédito, las ARP, los fondos de pensiones y de cesantías, estaban respaldados por las reservas técnicas administradas por el Fogafin. Su movimiento correspondía a las cuentas del seguro de depósito, cesantías, pensiones y ARP, que no se incluyen en el balance cuasi fiscal del Fondo, en consideración a que, por disposición de la Superintendencia Financiera de Colombia, su contabilidad es independiente. De suerte que en el balance general del Fogafin las reservas técnicas son de naturaleza pasiva, contrapartida con las cuentas de bancos e inversiones.

Reiteramos que por disposición de la Ley 1450 de 2011 (PND), artículo 163, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se apropió de \$710 mil millones, recursos del público, no del erario, que correspondían a las reservas técnicas de la garantía

•• 60 CONFIS, Consejo Superior de Política Fiscal, Documento Asesores 004/2012, mayo 24 de 2012.

de los ahorros de los colombianos en cesantías y pensiones, que eran administrados por el Fogafín. Así las cosas, solo quedaron reservas técnicas del seguro de depósito.

La vigencia 2010 culminó con saldo de reservas técnicas totales de \$7,08 billones, compartidas por la garantía de cesantías, pensiones y ARP, en cuantía de \$710 mil millones y el seguro de depósito por \$6,37 billones. Por el traslado de las reservas técnicas que respaldaban los ahorros en pensiones y cesantías, en la suma anotada, que representaba el 10% de las reservas iniciales, el acumulado de dicha cuenta se redujo a \$6,99 billones, al corte de 2011. La caída no fue tan fuerte gracias al movimiento del seguro de depósito, cuyo neto fue de \$620 mil millones, sumadas las primas recaudadas en tal año con los rendimientos de inversiones menos gastos (Cuadro 14.2)

Cuadro 14.1

Balance cuasifiscal de Fogafín Cifras en miles de millones de pesos

Detalle	Saldo 2010	Primas causadas 2011	Incrementos (ingresos)	Disminuciones (gastos)	Eliminación garantía a pensiones y cesantías (1)	Saldo 2011
Seguro de depósito	6.374	538	258	-175	(2)	6.994
Cesantías	243	3	-	-4	-242	-0
Pensiones	439	12	-	-11	-440	0
ARP	28	3	-	-3	-28	-0
Total reservas técnicas	7.084	555	258	-193	-710	6.994

Fuente: FOGAFÍN. Cálculos de la CGR.

(1) Ley 1450 de 2011 (PND), artículo 163.

(2) Incluye pago de intereses de los Bonos Fogafín Banca Privada por \$9,0 mil millones.

Para terminar, cabe anotar que el Fogafín protege la confianza de los depositantes y acreedores de las instituciones financieras inscritas en él y tiene como misión garantizar la viabilidad del sistema financiero, a través del fortalecimiento del esquema del seguro de depósitos, con medidas de apoyo y el diseño de mecanismos que mejoren el nivel patrimonial de los establecimientos garantizados. Para ello, el Fogafín también maneja otros fondos que dependen del presupuesto público, a saber: los fondos Banca Pública (contingencias, pensiones) y los fiduciarios: emergencia económica, cobertura de tasas y garantía de títulos. El cubrimiento de sus gastos de operación se llevó a cabo con cuotas de administración que paga el fondo de seguro de depósito.

Los ingresos del seguro de depósito provienen de las primas que se liquidan con tarifa del tres por mil (3‰), sobre el saldo de las captaciones del sistema financiero, cuyo monto en diciembre de 2011 sumó \$200,9 billones, sin IOE ni cooperativas,

Situación de las **Finanzas del Estado**

según estadísticas publicadas en su página web por la Superintendencia Financiera de Colombia. La cobertura del seguro es hasta de \$20 millones por titular e institución financiera.

Capítulo XV

El Banco de la República y la política monetaria en 2011

Por segundo año consecutivo, el Banco de la República obtuvo pérdidas operacionales en su ejercicio financiero. El saldo negativo ascendió en 2011 a \$ 356,1 mil millones, con un incremento nominal del 31,1% frente al resultado obtenido en 2010. Esto significó que el Emisor no transferirá recursos al GNC en la vigencia 2012 y que las pérdidas fueran atendidas por las reservas estatutarias previstas para esta situación⁶¹.

El factor determinante en el resultado negativo del Banco fue el descenso de las tasas de interés externas que afectó el rendimiento de las reservas internacionales, principal fuente de sus ingresos operacionales. La reducción de las tasas de interés externas obedeció, principalmente, a la política monetaria expansiva realizada por los bancos centrales de Estados Unidos y de los principales bancos europeos, que se tradujo en un exceso de liquidez internacional, cuyo flujo afectó la tasa de cambio de los países emergentes por la entrada excesiva de capitales provenientes del exterior y acentuó los déficit en cuenta corriente. Esto ocasionó un desbalance en la economía mundial, dadas las restricciones de crecimiento en las economías avanzadas por el estímulo monetario dirigido a reactivar la demanda agregada, el ingreso y el empleo, ante las limitaciones de aplicar políticas fiscales expansivas por los límites presupuestales y los techos de deuda pública impuestos en la mayoría de estas economías.

- 61 La Ley 31 de 1992 establece que el Banco de la República debe transferir una parte de sus utilidades al GNC, para ser incluidas en el presupuesto de ingresos en la Ley Anual de Presupuesto, como uno de los mecanismos de financiamiento del déficit fiscal. Las otras fuentes son el crédito interno, el crédito externo y las privatizaciones.

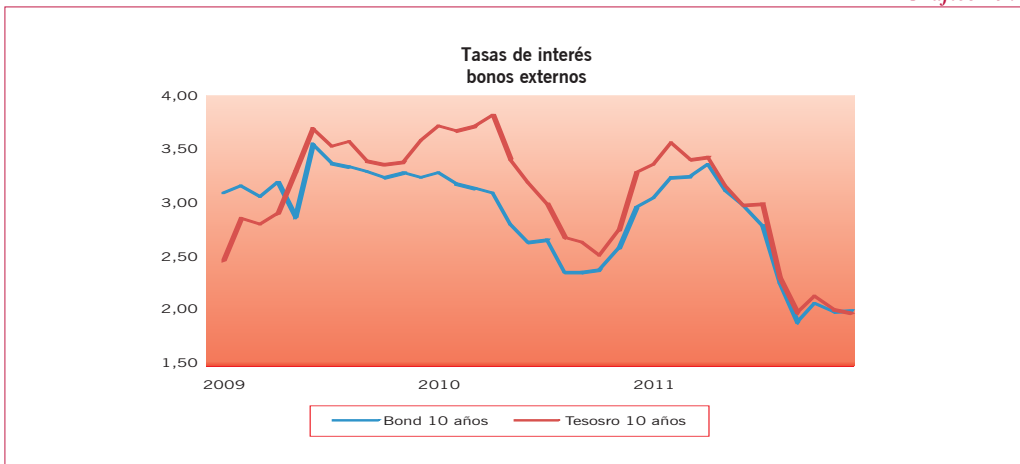
El artículo 27 de la Ley 31, en el inciso 8, literal e), de dicha Ley y el artículo 63 del Decreto 2520 de 1993 establecen que el remanente de las utilidades del Banco de la República, una vez apropiadas las reservas en la forma prevista por la Ley, será de la Nación. En caso de existir, las pérdidas del ejercicio serán cubiertas por la Nación, siempre y cuando no alcancen a ser cubiertas con la reserva establecida para tal fin. De acuerdo con el artículo 27 de dicha Ley, la transferencia de utilidades del Banco de la República al Gobierno se realiza en efectivo durante el primer trimestre de cada año, en pesos o dólares. En el caso de las pérdidas de 2011 (\$356,1 mil millones) el Banco, fundamentado en los artículos 60 y 61 del Decreto 2520 de 1993, la cubrió con las reservas constituidas para tal fin y por ello no se efectuará ningún traslado del presupuesto nacional. Para cubrir las pérdidas de 2011 fueron utilizadas: la reserva de estabilización monetaria y cambiaria por \$212,3 mil millones y la reserva para fluctuación de monedas (con la que se cubrirá el resultado negativo generado por el diferencial cambiario por \$149,3 mil millones). Esto significa que no será necesario recurrir al PGN para cubrir el resultado operacional negativo del Banco.

Situación de las Finanzas del Estado

La reducción de las tasas de interés de los países avanzados afectó al Banco de la República en la medida en que los rendimientos de los bonos federales (gubernamentales) de las principales economías (Estados Unidos, Alemania y Japón), en los cuales se encuentra invertido buena parte del portafolio externo de las reservas internacionales del Colombia, se redujeron debido a la política monetaria expansiva implementada en dichos países. La Gráfica 15.1 muestra el comportamiento de los rendimientos de los bonos de la FED y del Bundesbank alemán, donde se observa la caída de las tasa de interés de referencia en donde se invierten los portafolios del Banco de la República.

El impacto de la caída de las tasas se manifestó en una reducción de los ingresos por rendimientos de las reservas internacionales (RI), en términos reales, del 11,3%⁶², lo que equivalió a \$31,9 mil millones constantes de 2011. Sin embargo, es preciso resaltar que la participación del rubro de rendimientos de las RI, dentro de los ingresos operacionales del Banco en 2011, representó el 31,8%, en un porcentaje inferior al registrado en 2010, cuando se situó en el 36,4%. Además de los bajos niveles en las tasas de interés externas, la reducción del riesgo mediante la conformación de un portafolio conservador también afectó los rendimientos de las reservas internacionales. El comportamiento de la tasa de cambio peso/dólar produjo un efecto neutro sobre las inversiones del portafolio, debido a que durante el primer semestre se presentó una tendencia a la devaluación y durante el segundo a la revaluación.

Gráfico 15.1



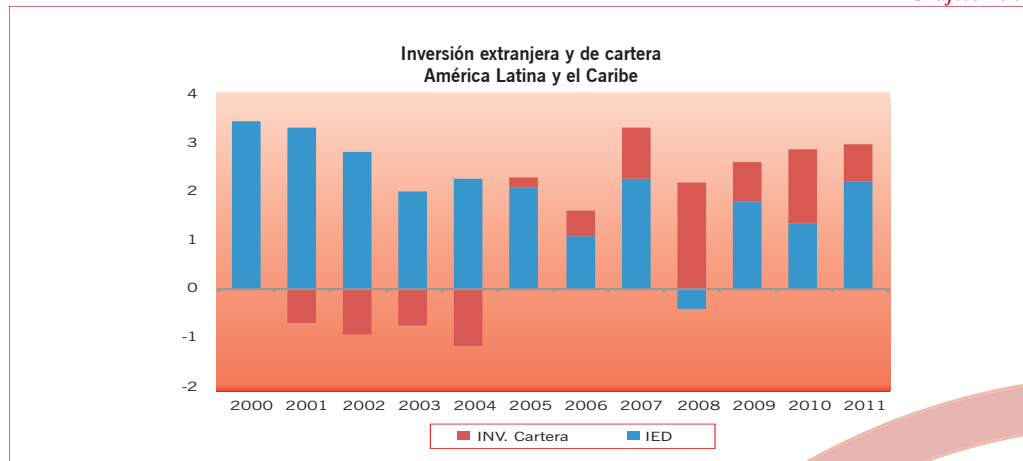
Fuente: FED y budesbank.

• • 62 En el presente informe todas las cifras que aparecen en términos reales han sido deflactadas con el IPC, base diciembre de 2011 = 100, proporcionado por el DANE.

Entorno monetario en 2011 y gestión del Banco de la República

El contexto económico mundial, caracterizado por la crisis global durante 2011, significó una alta volatilidad en los fundamentales de Estados Unidos y Europa, que se reflejó en un errático comportamiento de la tasa de cambio de la mayoría de los países emergentes, entre ellos Colombia. Esta situación, aunada a los diferenciales de tasas de interés y la elevada liquidez mundial, significaron un flujo elevado de inversión extranjera directa, que obligó a los bancos centrales de la mayoría de economías de América Latina a adoptar estrategias monetarias y cambiarias para reducir la volatilidad. Los indicadores de la mayoría de países de América Latina muestran un marco de política económica muy atractivo al capital extranjero, lo que ha incrementado el flujo de capitales, incluyendo por endeudamiento de agentes privados (Gráfica 15.2).

Gráfico 15.2



Fuente: FMI y Banco Mundial . Cálculos propios.

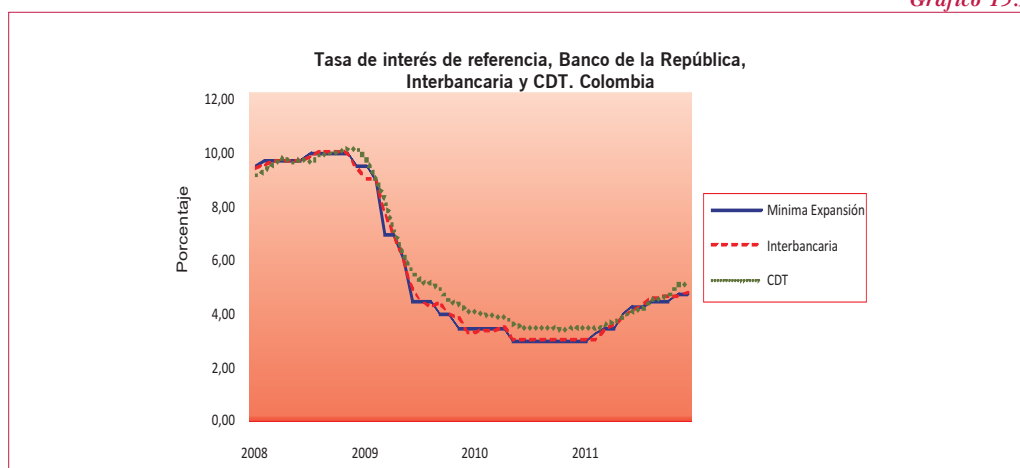
A nivel local, la política monetaria⁶³ estuvo influenciada por variables externas. En ese sentido, el Banco de la República, previendo amenazas inflacionarias y posibles desequilibrios financieros internos generados por el incremento del crédito de consumo, puso en marcha una política monetaria de tipo contraccionista, ante un escenario externo caracterizado por elevados precios de las materias primas, incremento en el precio del petróleo y amenazas de recesión en Estados Unidos y las principales economías europeas. La política monetaria, que tenía una senda claramente expansiva desde fines de 2008, tuvo un cambio de tendencia desde febrero de 2011 (Gráfica 15.3).

- 63 El uso de las tasas de interés como principal instrumento de política monetaria es la base del modelo de inflación objetivo que el Banco de la República adoptó desde finales de la década de los noventa.

Situación de las Finanzas del Estado

En efecto, las tasas de interés de intervención comenzaron un proceso de reducción desde niveles del 10% en julio de 2008 hasta el 3% a mayo de 2010. A partir de allí, se mantuvieron inalteradas hasta comienzo de 2011, cuando se inició una tendencia al alza que terminó en noviembre alcanzando un nivel del 4,75%. El Banco de la República, en la segunda mitad de 2011 se enfrentó al dilema de restringir el crecimiento de la demanda o expandir los agregados monetarios para enfrentar la incertidumbre de la crisis europea. Sin embargo, primó la preocupación interna de mantener una tasa de inflación baja y estable e intentar frenar la dinámica del endeudamiento de los hogares, lo que se tradujo en una estrategia menos agresiva en materia monetaria.

Gráfico 15.3



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

El comportamiento de la tasa de interés de expansión y el crecimiento real del M1 se observan en la gráfica 15.4. La tasa de crecimiento anual promedio del M1 real fue del 12,4% en 2011, es decir, ligeramente superior al 12,06% de 2010, siempre por encima de la tasa de inflación, lo que significó que la economía mantuvo excesos de liquidez frente a un incremento sostenido de las tasas de intervención, sin convertirse en causa de inflación a pesar de la fuerte dinámica de la demanda estimulada por el crecimiento de la cartera del sistema financiero.

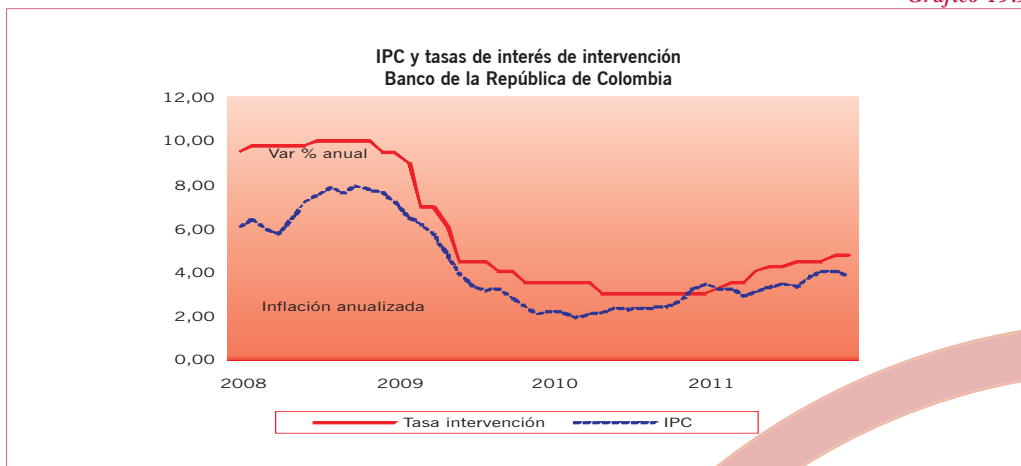
Como se observa en la Gráfica 15.5, la inflación estuvo ligeramente por debajo de las tasa de intervención, lo que significó tasas de interés repo reales positivas que las acercó a la tasa natural, coherente con le reducción de la brecha del producto.

Gráfico 15.4



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

Gráfico 15.5

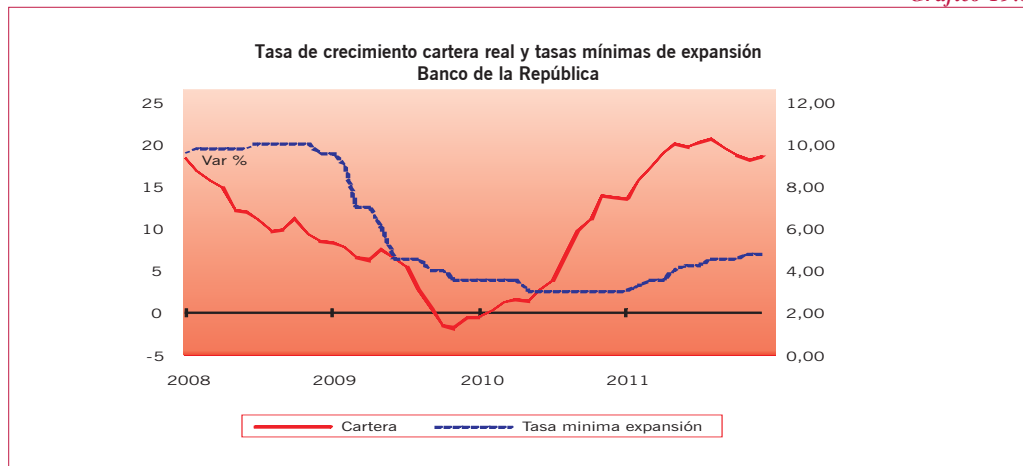


Fuente: Banco de la República, cálculo CGR.

Este comportamiento de las tasas de interés no fue consistente con la evolución del mercado de crédito. A pesar del incremento en las tasas de intervención, no se evidenció una caída representativa en la tasa de crecimiento de la cartera, presionada por la cartera de consumo. La tasa de crecimiento de la cartera neta real en 2011, en promedio, alcanzó un 18,5% frente al 5,5% del año inmediatamente anterior. Esto, además, podría indicar que ante los incrementos de liquidez, la herramienta de las tasas de interés para limitar el crecimiento del crédito no está cumpliendo su objetivo. En la medida en que la inflación se mantenga dentro del margen y se logre transmitir el incremento de las tasas repo al mercado bancario (DTF), se podría reducir la presión sobre el crédito, pero utilizando medidas complementarias como la elevación de encajes bancarios, por ejemplo (Gráfica 15.6)

Como se ha manifestado, el problema de la dinámica del crédito en sus diversas modalidades durante 2011 fue el principal inconveniente de la estrategia monetaria para el Banco de la República. Desde mediados de 2010, se ha observado una fuerte expansión de todas las modalidades de crédito, sobretodo la hipotecaria y de consumo (Gráfica 15.7). La tasa de crecimiento de la cartera de consumo real, en promedio, durante 2011 fue 18,8%, la comercial lo hizo al 18,1%, mientras que la hipotecaria creció en términos reales el 8,8%. El microcrédito creció alrededor del 28% real, aunque sus montos no fueron significativos dentro del total de la cartera, y apenas alcanzan el 2,8%.

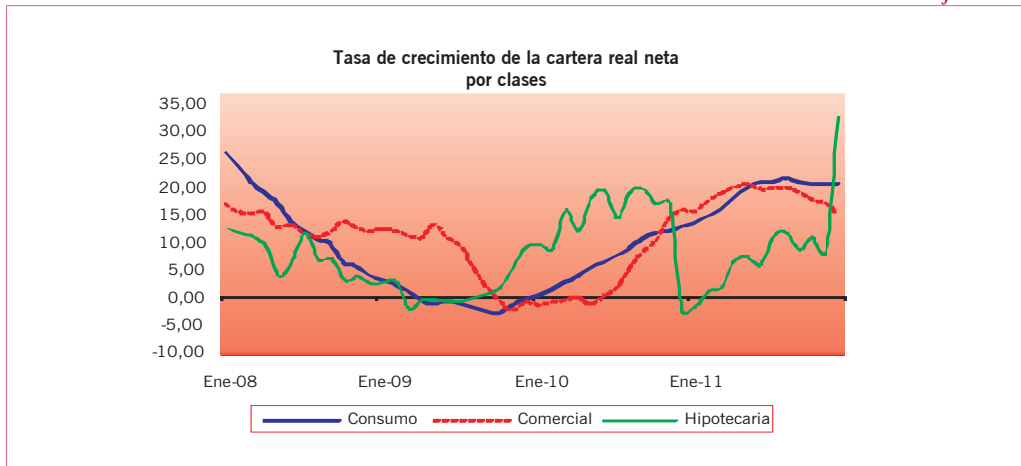
Gráfico 15.6



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

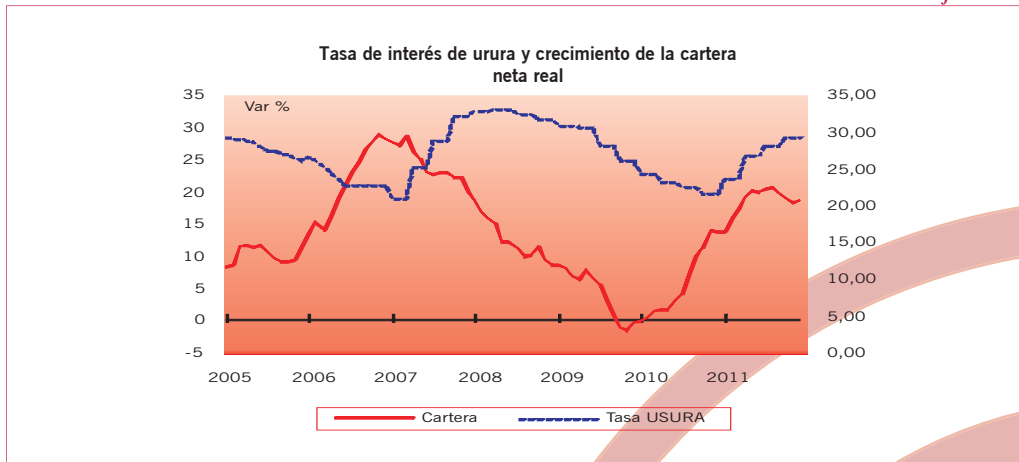
Sin embargo, el encarecimiento del crédito no se tradujo en una menor dinámica del crédito de consumo. La gráfica 15.8 muestra el comportamiento de la tasa de usura, la cual refleja el límite máximo que cobran los establecimientos de crédito por los préstamos de consumo, como tarjetas de crédito y libre inversión, y se compara con la evolución de la tasa de crecimiento real de la cartera bruta. Durante 2011, la tasa de usura se incrementó en 770 pb., que significó un aumento porcentual superior al 36%, mientras que en el mismo período la cartera neta lo hizo en un 18,5%. Esta dinámica del endeudamiento de los hogares se refleja en las variables macroeconómicas mediante el incremento del consumo privado y del PIB per cápita. Existen riesgos de un incremento de la morosidad para este tipo de créditos lo que implica que los intermediarios financieros deben endurecer los requisitos del crédito para morigerar el riesgo crediticio.

Gráfico 15.7



Fuente: Superfinanciera, cálculos CGR.

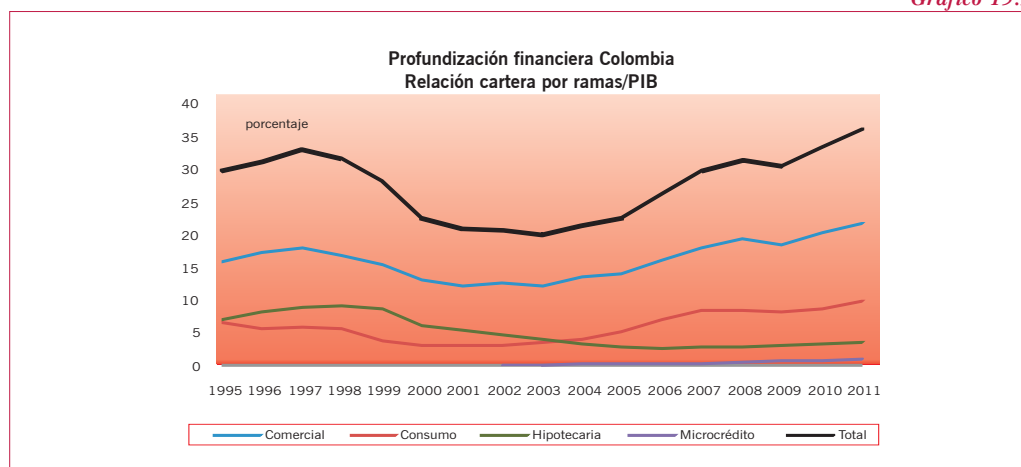
Gráfico 15.8



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia

A pesar de los incrementos en los saldos de la deuda del sistema financiero, el nivel de profundización financiera apenas superó los niveles de 1997, antes de la última crisis financiera que vivió el país. La relación cartera total/PIB en 2012 alcanzó el 36%, de los cuales 22 puntos porcentuales correspondieron a la cartera comercial y 10 puntos a la cartera de consumo (Gráfica 15.9).

Gráfico 15.9



Fuente: Oficina de Asesores del Gobierno en Asuntos Cafeteros

Balance general del Banco de la República y el mercado monetario en 2011

Activo

A precios de 2011, el activo del Banco de la República se incrementó en un 9,8%, frente a 2010, que equivalió \$6.612 mil millones. El 95% del incremento del activo obedeció al aumento que sufrieron las reservas internacionales durante el año, presionado por el proceso de compra de divisas que el Banco realizó para frenar la revaluación del peso frente al dólar y a las variaciones de la tasa de cambio que depreciaron la moneda nacional frente a la divisa norteamericana, principalmente.

Valoradas en pesos, las reservas internacionales alcanzaron los \$62,76 billones al finalizar 2011, lo que representó un incremento nominal frente a fines de 2010 de \$8,28 billones. En dólares, el saldo de las reserva internacionales brutas alcanzó los US\$32.303 millones, que significa un incremento de US\$3.839,4 millones. El 97% del incremento correspondió a compras netas de divisas del Emisor en el mercado cambiario (US\$3.720 millones).

En pesos, el incremento de las reservas (\$8,28 billones) se descompuso así: el 82% correspondió a la compra de divisas, el 15,3% a diferencia en cambio por efecto de la devaluación del peso frente al dólar, que alcanzó el 1,5%⁶⁴; y en menor medida, al rendimiento por intereses y la valoración por precios de mercado.

- 64 A diciembre 31 de 2011 la tasa representativa del mercado fue de \$1.942,70 por dólar, mientras que a finales de 2010 se había situado en \$1.913,98.

El resto del incremento del activo del Banco, aparte de las RI, obedeció a aumentos de las operaciones de liquidez (repos de los bancos comerciales) en 42,4% real (\$1.115,9 mil millones). Los demás rubros del activo registraron descensos en términos reales donde sobresalieron las inversiones negociables en títulos de deuda, que se redujeron en el 16% real (\$223 mil millones).

El proceso de acumulación de RI significó un importante incremento en la participación de las reservas internacionales brutas dentro del activo total del 84,1% al 85,0% entre 2010 y 2011, así como de las operaciones repos, que pasaron del 3,9% al 5,1% en detrimento de las inversiones del Banco, que bajaron del 5,8% al 2,1%.

El resultado del activo permitió identificar las principales fuentes de la base monetaria en 2011: la acumulación de reservas internacionales mediante subasta y las operaciones repo de expansión han sido los generadores de dinero.

Pasivo y patrimonio

Durante 2011, los pasivos del Banco se incrementaron en 10,8% en términos reales (15% nominal, equivalentes a \$6.083,6 mil millones reales de 2011 y \$8.101,9 mil millones nominales). El pasivo incrementó su participación en el apalancamiento del activo del 83,6% al 84,4% entre 2010 y 2011. Todos los rubros del pasivo se redujeron durante 2011 a excepción de los depósitos y exigibilidades. Sin embargo, las reducciones apenas alcanzaron los \$145,1 mil millones, donde sobresalieron las obligaciones laborales, las cuentas por pagar, las exigibilidades de corto plazo que afectan las reservas internacionales y el pasivo diferido.

El cambio en el pasivo se explicó por el incremento en los depósitos y exigibilidades, las cuales registraron un incremento de \$6.583,8 mil millones reales (12,8% frente a 2010). Dentro del rubro de exigibilidades se destacó el incremento de los billetes en circulación (\$3.057,9 mil millones reales, equivalentes a un aumento del 8,21%), lo que evidenció la política monetaria expansiva ejercida por el Banco durante la mayor parte de 2011.

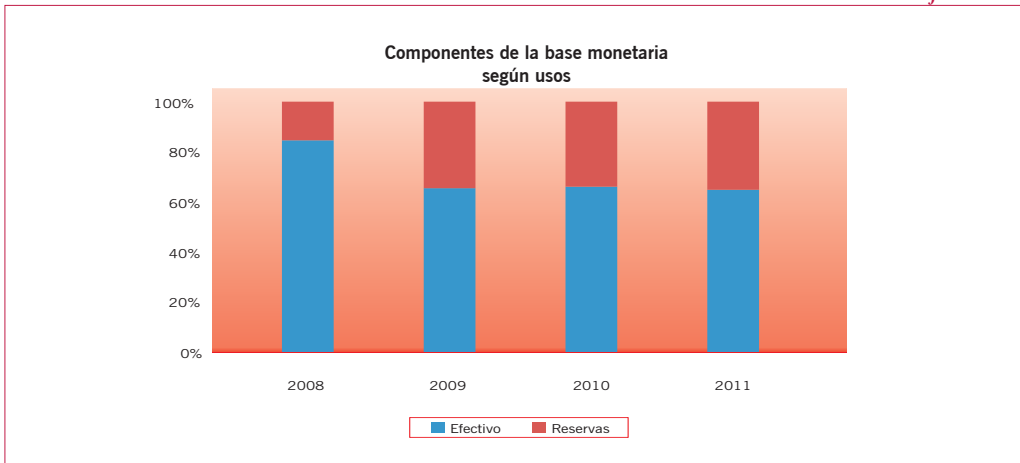
También sobresalió el aumento de los depósitos en cuenta provenientes en su mayoría del sistema financiero por \$1.428 mil millones (16% real) y otros depósitos en moneda nacional por \$1.938,7 mil millones. Allí está representada la base monetaria, cuyo saldo al finalizar 2011 se ubicó en \$51.339 mil millones corrientes, que significó un crecimiento del dinero base de la economía de \$6.464 mil millones (14,4% nominal, 10,2% real), frente al registrado a fines de 2010.

- 65 Consiste en una operación de venta de un título con pacto de recompra en una fecha futura.

Situación de las Finanzas del Estado

Como se muestra en la gráfica 15.10, la reserva para encaje y el efectivo mantuvieron su participación en la base monetaria desde 2009. Entre 2010 y 2011, el efectivo creció 8,2% real, mientras que las reservas para encaje lo hicieron en 14,5% real, por encima de la inflación, lo que ratificó la intención del Emisor por mantener liquidez suficiente en el sistema. La otra fuente de expansión del pasivo la constituyeron los mayores depósitos del GNC en el Banco de la República, en moneda nacional, que correspondieron a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN), que se incrementaron durante 2011 en 76% nominal, equivalente a \$2.367 mil millones corrientes.

Gráfico 15.10

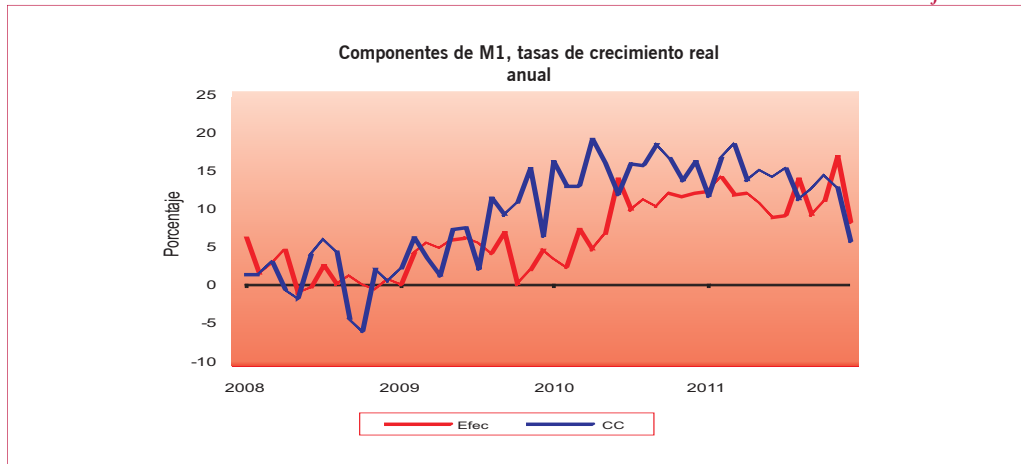


Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

Las tasas de crecimiento reales de los componentes de M1 presentaron una tendencia muy volátil, pero ligeramente decreciente en 2011. En promedio, el efectivo creció a una tasa real del 11,4%, que superó al 8,6% presentado en 2010; mientras que el saldo de las cuentas corrientes desaceleró su crecimiento promedio, al pasar del 15,5% al 13,5%. Debe destacarse, sin embargo, que las cuentas corrientes incrementaron ligeramente su participación dentro del total del M1, al pasar del 51,4% al 52,1% (Gráfica 15.11).

Por su parte, el patrimonio se incrementó en un 4,8% real, equivalente a \$528,5 mil millones reales, que estuvo asociado al superávit por ajuste en cambio, el cual se incrementó en \$988,9 mil millones. El aumento de este rubro de ajuste, en cambio, obedeció a las diferencias en la tasa de cambio que recogieron el efecto de la devaluación del peso frente al dólar, cuando se expresan en pesos los activos de las reservas.

Gráfico 15.11



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

Dentro del análisis del Balance General del Banco, deben resaltarse los orígenes de la base monetaria que se muestran en el cuadro 15.2 y la gráfica 15.12. De tal manera, se pueden obtener las siguientes conclusiones: tanto en 2010 como en 2011 el principal origen de la base monetaria lo han constituido las compras netas de divisas del Banco de la República en el mercado cambiario por \$6.790 mil millones (US\$3.720 millones), con el objetivo de restar presión al mercado de divisas para evitar una revaluación mayor del peso. Los demás rubros que permitieron crear dinero base en 2011 tienen que ver con la liquidez irrigada al sistema financiero por el banco emisor (\$1.534 mil millones), concretamente relacionada con el incremento de las operaciones repos por \$1.210 mil millones y la disminución de los depósitos remunerados no constitutivos de encaje por \$323 mil millones. Los rubros contraccionistas de la base en 2011 están relacionados con un saldo mayor en los depósitos de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público (DG-TNCP) en el Banco de la República (\$2.363 mil millones) y con la disminución en el saldo del portafolio de TES en poder del Banco de la República por vencimientos (\$325 mil millones).

Es importante señalar que los orígenes de la base cambiaron en los dos últimos años. Mientras que en 2007 y 2008 la principal fuente de base monetaria fue la intervención del Gobierno en el mercado de divisas, en 2009 el principal origen lo constituyó la compra neta de TES del gobierno nacional en el mercado financiero (\$2,44 billones). En ese año se realizó una operación de compra de TES por \$3,0 billones, mientras que los otros orígenes de la base fueron: compras netas en el mercado de divisas por \$265 mil millones y los depósitos del Gobierno por \$169 mil millones. En 2010, el origen del dinero base se fundamentó en la compra mediante subasta de divisas (\$5,82 billones). Otros factores de expansión en 2010 fueron los repos de expansión netos por \$1,974 billones, que fueron contrarrestados por las ventas definitivas y vencimientos de TES por \$2,45 billones y los depósitos del Gobierno en el Banco de la República por \$769 mil millones.

Cuadro 15.1

Banco de la República - Balance general a 31 de diciembre de 2010-2011
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2011

Activo	dic-10	dic-11
Reservas internacionales brutas	56.507,9	62.754,9
Inversiones	52.228,7	57.954,3
Portafolio en Administración directa	36.658,0	39.378,5
Portafolio en Administración Externa	15.570,7	18.575,8
Caja y metales preciosos	384,0	45,5
Operaciones de liquidez - repos y apoyos transitorios	2.633,3	3.749,1
Inversiones	1.384,2	1.161,0
Inversiones negociables en títulos de deuda	1.387,5	1.164,1
Inversiones negociables en títulos participativos	0,0	0,0
Provisiones	-3,3	-3,2
Cartera de créditos	1,1	0,6
Aportes en organismos internacionales	2.902,5	2.758,9
Cuentas por cobrar	44,5	58,1
Inventarios	163,0	181,0
Inventarios	163,3	181,4
Provisión para protección de inventarios	-0,3	-0,4
Propiedades y equipo	419,3	412,0
Costo	692,6	702,4
Depreciación acumulada	-273,4	-290,4
Provisión para protección propiedad, planta y equipo	0,0	0,0
Otros activos	1.723,5	1.685,1
Moneda extranjera	2,9	3,1
Moneda nacional	1.720,7	1.682,0
Valorizaciones	1.050,0	1.019,1
Total activo	67.213,3	73.825,3
	83,6	84,4
Pasivo		
Exigibilidades a corto plazo que afectan reservas	23,3	4,8
Gastos causados por pagar - reservas internacionales	21,8	4,0
Otras exigibilidades que afectan reservas	1,4	0,8
Depósitos y exigibilidades	50.335,5	56.919,3
Billetes en circulación	37.252,4	40.310,4
Depósitos en cuenta	8.904,9	10.333,5
Otros depósitos	4.178,2	6.275,3
Moneda extranjera	81,1	239,5
Moneda nacional	4.097,1	6.035,8
Obligaciones con organismos internacionales	4.271,6	3.880,2
Cuentas por pagar	39,5	36,5
Obligaciones laborales	1.458,3	1.409,2
Pasivo diferido	43,7	24,7
Otros pasivos	32,0	12,8

Continuación cuadro 15.1

Banco de la República - Balance General a 31 de diciembre de 2010-2011
 Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2011

Moneda Extranjera	0,0	0,0
Moneda nacional	32,0	12,7
Total pasivo	56.203,9	62.287,4
Patrimonio		
Capital	13,2	12,7
Reservas	3.131,3	2.745,8
Superávit	8.146,6	9.135,5
Resultados	-281,7	-356,1
Del ejercicio en curso	-281,7	-356,1
Total patrimonio	11.009,4	11.537,9
Total pasivo y patrimonio	67.213,3	73.825,3

Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

Cuadro 15.2

Fuentes de la base monetaria . variación anual
 Cifras en miles de millones de pesos

	2008	2009	2010	2011
I. Gobierno	3.559	169	-769	-2.363
Traslado utilidades (1)	1.415	0	0	0
Pesos	1.415	0	0	0
Dólares	0	0	0	0
Depósitos en el Banco de la República	2.144	169	-769	-2.363
II. TES regulación	-513	2.444	-2.446	-325
Compras definitivas	625	3.000	0	0
Ventas definitivas	-960	-499	-1.998	0
Vencimiento	-178	-57	-448	-325
III. Repos	-5.221	-293	1.974	1.533
Expansión (2)	-3.856	-1.087	2.079	1.210
Contracción	-1.365	794	-105	323
IV. Divisas	3.900	266	5.822	6.790
Opciones PUT control volatilidad		1.154		
Opciones CALL control volatilidad		-888		
Opciones de acumulación	932	0	0	0
Opciones de desacumulación	-535	0	0	0
Subasta de compra	798	0	5.822	6.790
Intervención discrecional	2.705	0	0	0
V. Otros (3)	2.053	766	750	828
Variación total de la base	3.778	3.352	5.331	6.463
Saldo de la base	36.192	39.544	44.875	51.339

1/ En 2005 y 2007 la totalidad de utilidades entregadas al Gobierno fueron en dólares \$ 454 mm (US\$ 195.9 m) y \$ 1.186 mm (US\$ 533), respectivamente.

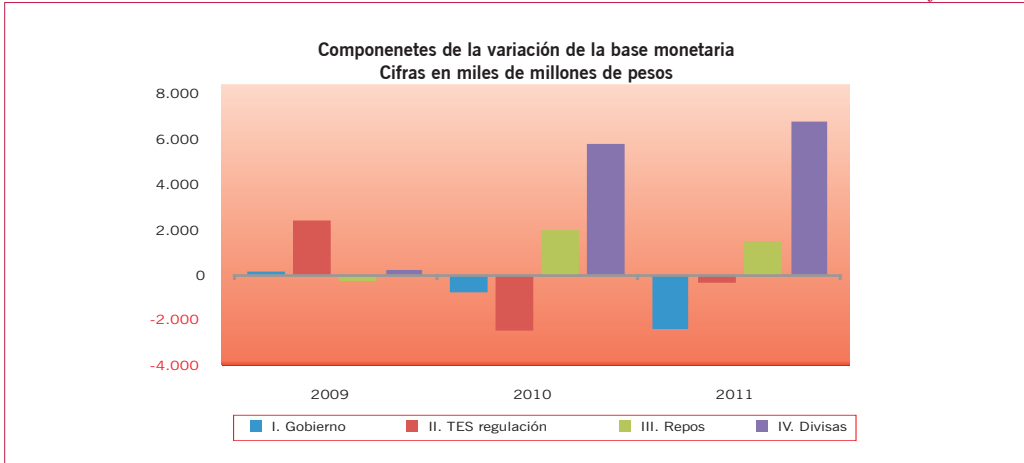
2/ Incluye REPOS a un día, overnight, y a mediano plazo

3/ Dentro de otros se encuentran el efecto monetario del P y G del Banco de la República, la recuperación de cartera y las inversiones del Banco de la República.

4/ En febrero 2007 se giraron utilidades al Gobierno por \$ 1,186 mm en US\$ (US\$ 533 m)

Fuente: Banco de la República.

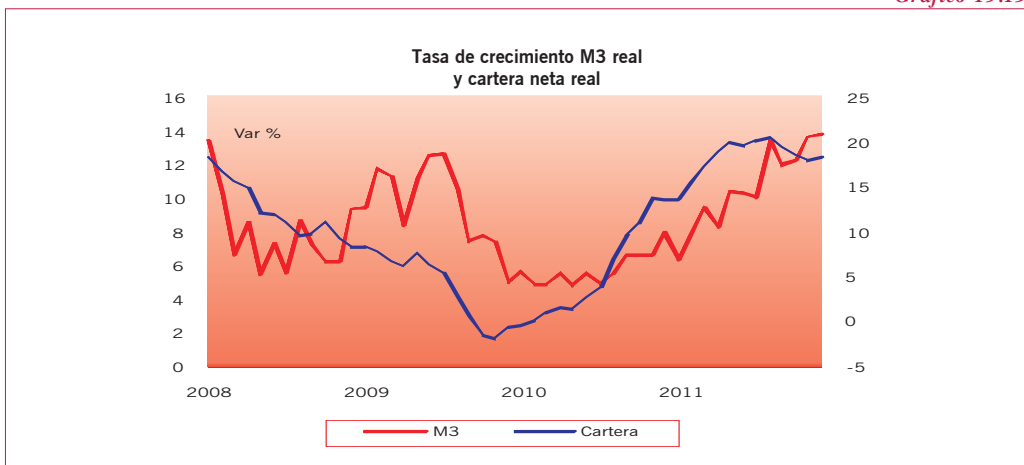
Gráfico 15.12



Fuente: Banco de la República y DANE.

Desde mediados de 2010 se observó un crecimiento acelerado de la cartera a ritmos superiores a los de la oferta monetaria ampliada, jalonada por la cartera de consumo y la hipotecaria. Con excepción de lo ocurrido durante 2009, los crecimientos reales de la cartera han estado por encima del M3, en un fenómeno que se repite desde mediados de 2010 y hasta fines de 2011. El promedio del crecimiento real de la cartera neta real en 2011 fue del 18,4%, muy superior al promedio de 2010 donde apenas creció a un ritmo de 5,5%. Por su parte, el M3 pasó de crecer el 10,6% en 2010 al 9,9% en 2011(Gráfica 15.13).

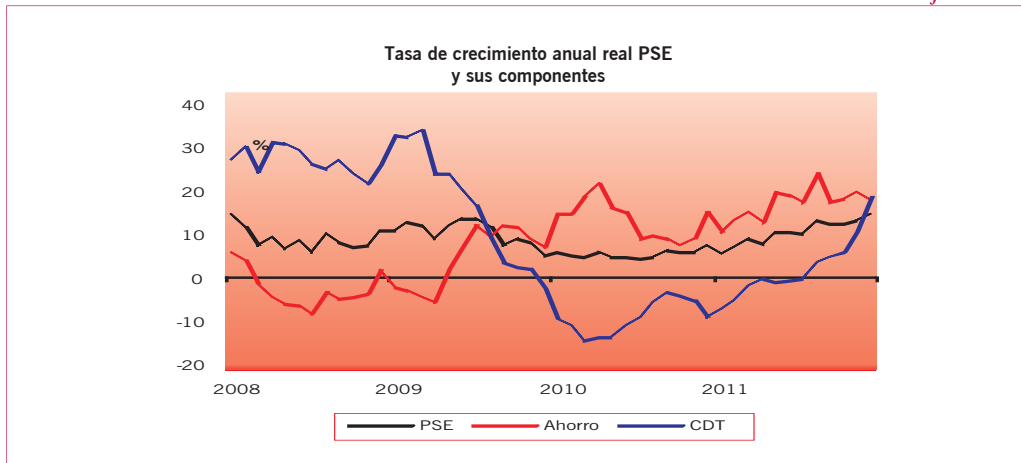
Gráfico 15.13



Fuente: Banco de la República y DANE.

El comportamiento de los PSE mostró una gran dinámica en 2011, constituyéndose en la principal fuente de financiamiento del sistema financiero, concretamente de los establecimientos de crédito, impulsando el crecimiento de la oferta monetaria ampliada. Los PSE, en términos reales, crecieron en 2011 en promedio a una tasa del 10,6%, frente a un promedio del 5,4% en 2010 (Gráfica 15.14) Se destacó el comportamiento de los depósitos de ahorro, los cuales crecieron a una tasa real promedio del 18,1% y las cuentas corrientes con una dinámica menor, alrededor del 13,5%. Los CDT recuperaron su senda de crecimiento solo después de septiembre de 2010, finalizando el año con una tasa promedio anual real de crecimiento del 2,2%

Gráfico 15.14

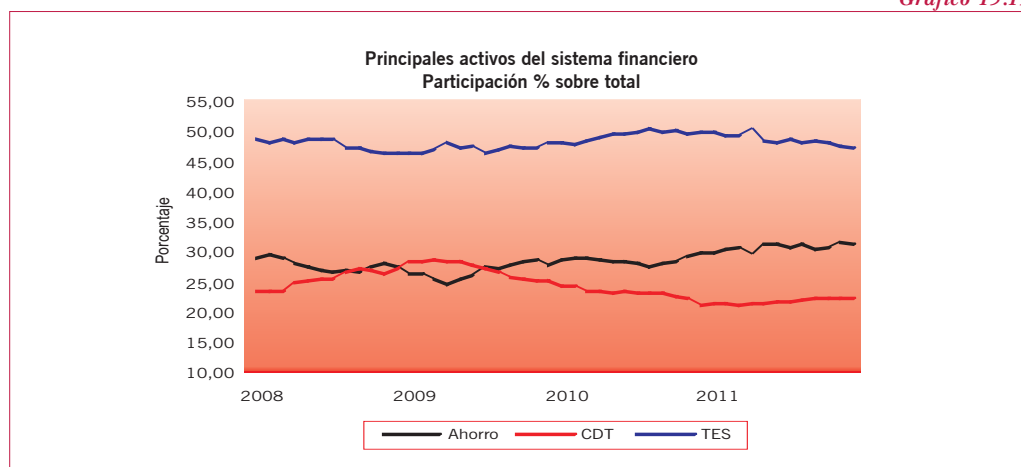


Fuente: Banco de la República y DANE.

Con respecto a la participación de los principales componentes de los activos del sistema financiero durante 2011, los TES han venido perdiendo participación a favor de los CDT, mientras que las cuentas ahorro permanecen constantes. La participación de los títulos gubernamentales ha venido decreciendo, al pasar del 51,4% a fines de 2006 al 46,9% al terminar 2010; mientras que los CDT incrementaron su aporte al 22,8% y los depósitos de ahorro conservan una participación relativamente constante en alrededor del 30% (Gráfica 15.15).

- 66 Se refiere a las captaciones del sistema de crédito: cuentas corrientes, cuentas de ahorro y CDT.

Gráfico 15.15



Fuente: Banco de la República y DANE.

Análisis del estado de resultados 2010 - 2011⁶⁷

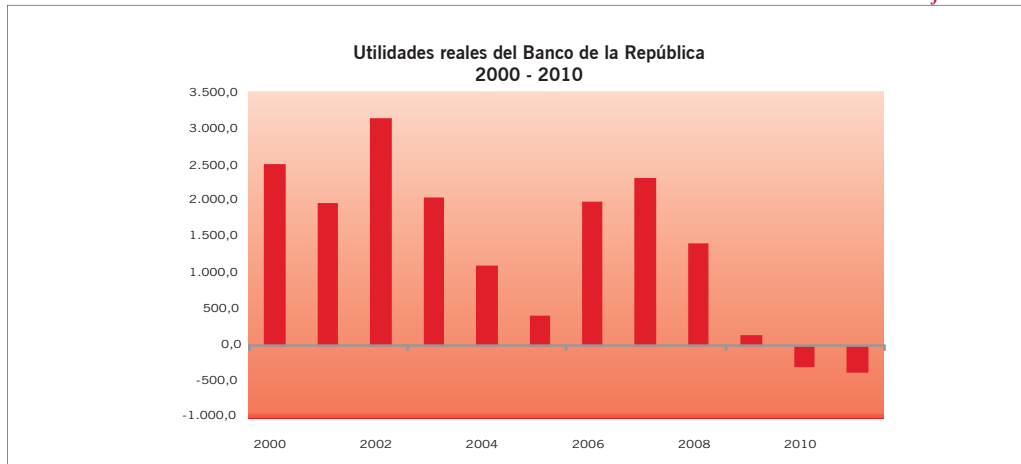
Durante las tres últimas vigencias, el Banco de la República no ha trasladado utilidades al GNC, lo cual le impidió al Gobierno utilizar uno de los mecanismos de financiamiento más importantes en la década anterior. En 2011, y por segundo año consecutivo, el Banco registró pérdidas en su ejercicio contable que alcanzaron \$356,1 mil millones, equivalente al 0,06% del PIB. Desde mediados de la década de los noventa, el nivel de las utilidades del Banco siempre fue positivo, y particularmente desde 2008 que se venía incrementando en términos reales (Gráfica 15.16). En 2009 las utilidades cayeron a \$115,4 mil millones⁶⁸, lo que impidió transferir recursos al gobierno nacional. Luego, en 2010 y 2011 se registraron pérdidas en el ejercicio financiero del Emisor (Cuadro 15.3).

- 67 El estado de resultados del Banco de la República difiere del balance cuasifiscal. La discrepancia radica en que el último implica movimientos de caja, mientras el primero constituye las pérdidas y ganancias correspondientes al conjunto de operaciones presupuestales. De acuerdo con este criterio, el balance cuasifiscal se define como los ingresos por intereses devengados de las reservas y otros ingresos en efectivo recibidos por el Banco de la República menos los gastos operativos, comisiones e intereses pagados sobre todos los pasivos (Los ingresos por intereses y comisiones recibidas en efectivo constituyen, desde el punto de vista monetario, operaciones de contracción monetaria, mientras los intereses y comisiones pagadas, junto con los gastos de personal y generales, constituyen operaciones de expansión).

El resultado neto es el balance cuasifiscal del Banco de la República, que es aquel que consolida el Gobierno dentro del resultado fiscal del sector público. La CGR considera el estado de resultados para ser consistente con la metodología del presente informe.

- 68 El Confis calcula estas utilidades en términos del balance Cuasi fiscal (operaciones monetarias efectivas). Para 2011 alcanzan -\$45 mil millones. Ver cierre fiscal 2011, CONFIS.

Gráfico 15.16



Fuente: Banco de la República y DANE.

El principal determinante del resultado financiero del Banco en 2011, fueron los menores rendimientos de las reservas internacionales y un incremento en los gastos operacionales.

Las reservas internacionales (RI) brutas del país, a diciembre de 2011, ascendieron a US\$32.302,9 millones que corresponden a unas reservas internacionales netas por US\$32.300,4 millones. La diferencia entre las dos cifras correspondió a los pasivos externos de corto plazo, por US\$2,5 millones, que son obligaciones a la vista en moneda extranjera con agentes no residentes. Valoradas en pesos, las RI se situaron en \$62.754,9 mil millones. Frente a 2010, el incremento de las RI fue de \$8.276,9 mil millones, el cual se descompuso en: \$7.003,3 mil millones (US\$3.839,4) por concepto de acumulación de divisas y \$1.272,9 mil millones por la devaluación del peso frente al dólar, que afectó el superávit patrimonial por ajuste en cambio (Gráfica 15.17).

El mayor componente de las reservas internacionales es el portafolio de inversión, el cual corresponde a las inversiones en instrumentos financieros en el mercado internacional; a fines de 2011 este correspondió al 92,35% del total de las reservas internacionales brutas (US\$29.831,8 millones).

Con respecto a 2010, las pérdidas, según el estado de resultados, se incrementaron en \$74,4 mil millones a precios de 2011. El resultado negativo provino de un incremento de los ingresos totales del 6,7% real, frente a un incremento de los gastos totales del 11,3% real. Esto significó que los ingresos solo se incrementaron en \$63,2 mil millones constantes de 2011, mientras que los gastos lo hicieron en \$137,6 mil millones entre 2010 y 2011. El aumento en los ingresos se produjo en el rubro de operacionales, originado específicamente en los rendimientos por

operaciones de liquidez de los repo, debido a los mayores requerimientos de liquidez del sistema financiero y al incremento de las tasas de interés de intervención. Este rubro creció en \$131 mil millones constantes a precios de 2011, equivalente al 120% real.

Gráfico 15.17



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

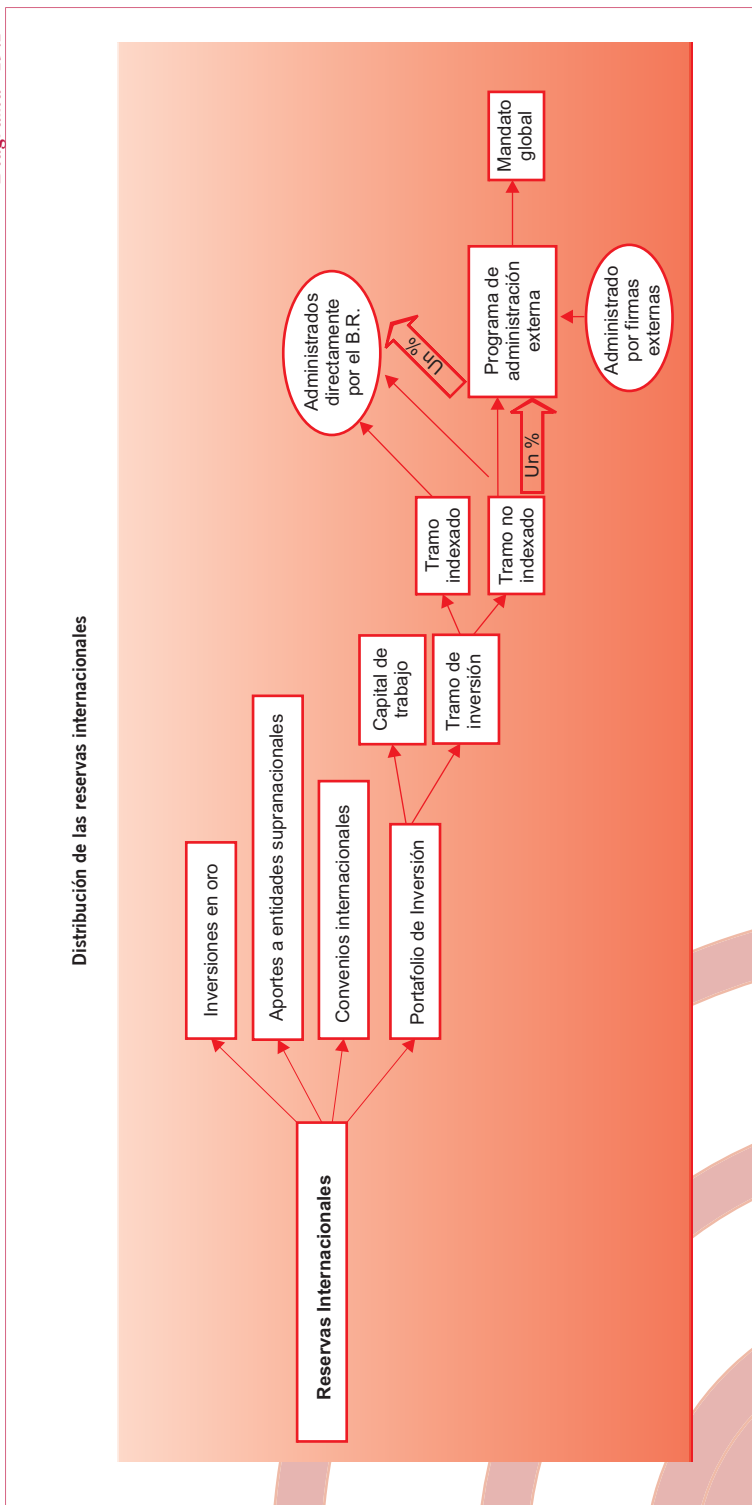
Los menores rendimientos obtenidos por las inversiones de las reservas internacionales se debieron a la caída de las tasas de interés externas, que afectaron los portafolios externos en donde se encuentran invertidas. El portafolio de inversión de las RI está compuesto por dos grandes rubros: el tramo de capital de trabajo y en el tramo de inversión. El tramo de inversión está dividido, a su vez, en un tramo indexado y un tramo no indexado.

El capital de trabajo se refiere a aquellas inversiones de corto plazo, cuyo propósito es cubrir las necesidades de liquidez inmediata de las reservas, que son fácilmente convertibles en efectivo. En el tramo de inversión se realizan inversiones con plazos mayores y una amplia variedad de instrumentos. Este tramo está dividido en indexado y no indexado. El tramo indexado, conocido también como “pasivo” solo contiene inversiones en títulos o activos de mercado monetario en los Estados Unidos y en bonos emitidos por los gobiernos de los Estados Unidos, Alemania y Japón, replicando la composición del índice de referencia. El tramo no indexado, conocido también como “activo”, incluye inversiones con mayor rentabilidad que las incluidas en el índice de referencia⁶⁹. Dentro de este último se encuentra una parte del portafolio en el programa de administración externa⁷⁰. Es decir, los administradores del tramo no indexado están autorizados para invertir en activos diferentes y en proporciones distintas al índice de referencia.

•• 69 El índice de referencia está compuesto por los activos que durante un año maximizan la rentabilidad de las reservas sujeta a restricciones de riesgo. Se elabora mediante un ejercicio estadístico.

70 En la actualidad, los administradores de las RI son Goldman Sachs Asset Management, Blackrock Institutional Trust Company N.A, Western Asset Management, Deutsche Asset Management, Fisher Francis Trees & Watts, Inc. y UBS Global Asset Management (Americas) Inc.

Diagrama 15.1



Como se mencionó antes, a fines de 2011 el 92,35% de las RI constituyen el portafolio de inversión. Este se divide en capital de trabajo por US\$799,8 millones y el resto, US\$29.032, al tramo de inversión. Este, a su vez, se divide en el tramo indexado y no indexado. A fines de 2011 el valor del tramo indexado alcanzó los US\$17.825,1 millones (que corresponden 59,75% del portafolio de inversión), mientras que el tramo no indexado ascendió a US\$11.206,9 millones (equivalente al 37,57% del portafolio de inversión).

En 2011, el rendimiento de las reservas internacionales fue de US\$136 millones, lo que significó una reducción del 14,8% (11,3% real en pesos) frente a 2010 cuando se obtuvieron US\$ 159.7 millones. La mayoría de los rendimientos de las RI se han originado en la causación de intereses de los títulos que están incluidos en el portafolio de inversión que tiene el Banco de la República ⁷¹. Sin embargo, a pesar de haber sido un resultado positivo, la cifra fue menor a la obtenida en 2010, debido a la reducción que sufrieron las tasas de interés en 2011, motivada por las políticas monetarias expansionistas del Federal Reserve (FED) en los Estados Unidos y el Banco Central Europeo. En el caso de los Estados Unidos, la política monetaria expansiva ha estado fundamentada en la estrategia QE2⁷² que se venía implementando desde 2010, lo que ha mantenido las tasas de interés (repo) cercanas a cero (0,25%).

Por su parte, el Banco Central Europeo incrementó ligeramente sus tasas a 1,25%, mientras que el Banco Central de Inglaterra las mantuvo en 0,50% y el Banco de Japón en 0,1%. De otra parte, el resultado de 2011 mostró una cifra negativa en el diferencial cambiario por US\$ 89 millones. La causa de este fenómeno fue de la devaluación del euro frente al dólar registrada durante el último año.

Los rendimientos implícitos para 2011, resultado de dividir los rendimientos de las RI sobre el monto de RI del activo invertidas, tanto en administración directa como externa, a fines de 2011, se ubican en el 0,43% frente al 0,54% registrado en 2010, que evidenció la caída de los rendimientos. Adicionalmente, a pesar de que las inversiones de las reservas se valorizaron durante el año, la baja volatilidad de un portafolio muy conservador (baja duración modificada, que se situó en 0,8) ocasionó que este rubro de ingresos disminuyera en 2010 frente a 2009.

- 71 El informe al Congreso del Banco de la República afirma que el promedio de las tasas de interés en 2011 fue 0,45%, mientras que en 2010 fue de 0,59%.
- 72 Quantitative Easing: estrategia que consiste en comprar bonos gubernamentales y corporativos mediante la expansión monetaria cuantitativa.
- 73 La duración modificada muestra la sensibilidad del precio de un bono ante cambios en las tasas de interés. Si la duración modificada de un portafolio es de 0,6, indicaría que ante una variación en las tasas de interés de un 1% la porción de valores de deuda del portafolio variarían en un 0,6%.

Otro factor al que se atribuyó este resultado de los rendimientos de las RI, fue el comportamiento del dólar frente al euro durante 2011. A 31 de diciembre de 2010 el euro se cotizaba a US\$1,34, mientras que a fines de 2011 se encontraba en US\$1,30, lo cual significó una depreciación del euro del 3% durante 2011, que influyó negativamente sobre el rendimiento de las RI.

Se deben destacar también, dentro del movimiento de los ingresos, los siguientes rubros en 2011: la disminución de \$31,6 mil millones reales en los rendimientos de recursos de provisiones para pensiones de jubilación, resultado de los bajos niveles de las tasas de interés durante el año; la reducción en la valoración del oro no monetario por \$34,9 mil millones reales; el aumento de \$25,6 mil millones reales en la diferencia en cambio motivada por efecto de la tasa de cambio sobre los activos y pasivos denominados en moneda extranjera (diferentes a los relacionados con las R.I.) y la reducción de \$3,6 mil millones reales en las comisiones por efecto de la administración de los TES y con las operaciones del depósito central de valores (DCV) (Cuadro 15.4).

Los egresos del Emisor durante 2011 se incrementaron en \$137,6 mil millones reales, equivalente al 11,3%. La explicación del aumento residió, principalmente, en el aumento de los intereses por depósitos remunerados⁷⁴ por \$ 266,4 mil millones reales a precios de 2011. Esto correspondió en su mayoría a que los pagos al Gobierno que por este concepto se incrementaron en \$276,5 mil millones corrientes, con una variación del 101,9%. Este incremento en los egresos por rendimientos se compensó con una reducción de \$381,4 mil millones en la diferencia en cambio por otros activos.

Pese a ello, el resultado neto de los ingresos y egresos originados por las diferencias en la tasa de cambio del peso frente al dólar fue de \$62,3 mil millones reales, como consecuencia del efecto cambiario sobre las cuentas activas y pasivas en moneda extranjera, distintas a las reservas internacionales, donde sobresalieron los aportes en organismos internacionales, las cuentas de depósito en moneda extranjera y otros activos y pasivos en moneda extranjera. Adicionalmente, se registró una ligera reducción en los costos por la emisión y distribución de especies monetarias por \$2,5 mil millones, resultado de la ejecución del programa de emisión del Banco.

•• 74 Constituidos por la DGCPN

Cuadro 15.3

Banco de la República - Estado de resultado - 31 de diciembre de 2010 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2011

Ingresos	Diciembre 2010	Diciembre 2011
Operacionales	775,0	866,6
Intereses y rendimientos	550,2	609,5
Reservas Internacionales	281,9	250,0
Valoración TES por op. De expansión	78,2	71,9
Valoración TES Ley 546	-	-
Valoración otros títulos	0,0	-
Valoración oro no monetario	79,3	44,4
Operaciones de liquidez	110,0	241,2
Otras operaciones	0,8	2,0
Comisiones	110,7	107,1
Diferencia en cambio	6,2	31,5
Moneda emitida y metales preciosos	79,2	87,1
Otros operacionales	28,8	31,5
No Operacionales	159,0	130,5
Rendimientos recursos provisión pensiones de jubilación	144,5	112,9
Otros	14,4	17,6
Total de Ingresos	933,9	997,1
Egresos		
Operacionales	1.211,5	1.348,9
Intereses y rendimientos	362,0	585,8
Cuentas de depósito - Encaje	0,0	0,0
Depósitos remunerados	281,4	547,8
Depósitos de contracción monetaria	29,2	7,8
Remuneraciones cuentas de depósito y encajes	29,0	22,0
Gastos de administración de las Reservas Internacionales	22,4	8,2
Comisiones y honorarios	1,4	1,2
Diferencia en cambio	121,6	59,3
Cuentas de depósito - Encaje	0,0	24,1
Depósitos Res. 2 de 2007	0,7	0,0
Depósitos Res. 18 de 2008	0,0	0,0
Obligaciones por aportes a organismos internacionales	0,0	2,0
Aportes a organismos internacionales	68,6	0,0
Otras sobre pasivos	10,9	0,9
Otras sobre activos	413,7	32,3
Costo de emisión de especies monetarias	149,5	147,0
Gastos de personal	221,6	221,9
Salarios y prestaciones sociales	149,0	149,9
Otros gastos de personal	72,6	71,9
Gastos de pensionados	233,6	216,6

Continuación cuadro 15.3

Banco de la República - Estado de resultado - 31 de diciembre de 2010 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos constantes de 2011

Egresos	Diciembre 2010	Diciembre 2011
Gastos generales	48,6	49,8
Impuestos	7,1	6,8
Seguros	6,9	6,1
Contribuciones y afiliaciones	3,8	3,0
Gastos Culturales	9,2	9,0
Provisiones, depreciaciones y amortizaciones	41,7	39,0
Otros operacionales	4,4	3,5
No Operacionales	4,1	4,3
Total de egresos	1.215,6	1.353,2
Resultado del ejercicio	-281,7	-356,1

Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

Capítulo XVI

Situación Financiera de las Empresas Sociales del Estado Territoriales

En el seguimiento que hace la CGR a los resultados financieros de las empresas sociales del Estado del nivel territorial (ESET), se detectaron dificultades de iliquidez, no obstante que la mayoría de los indicadores financieros tradicionales aparecían como positivos.

Con el objetivo de profundizar el análisis del capital de trabajo de tales entidades hemos adoptado el modelo que tiene como base el flujo de caja libre y la rentabilidad. Su desarrollo comprende la observación de las siguientes variables: margen EBITDA (sigla en inglés de Utilidad Antes de Intereses, Impuestos, Depreciación y Amortizaciones), Productividad del Capital de Trabajo (PKT), Estructura de Caja, Relación Intereses a Flujo de Caja Bruto, Relación Deuda a EBITDA, Rentabilidad y EVA (sigla en inglés de Valor Económico Agregado). Veremos, entonces, aquellas variables relacionadas con la liquidez.

El presente ejercicio se realizó a partir de la información financiera de 2010 y 2011, que las ESET reportaron a la Contaduría General de la Nación, con una muestra depurada de 696 instituciones prestadoras del servicio de salud pública, de las 879 que presentaron datos en tales periodos. Se acompaña a este documento el balance general y el estado de resultados agrupados, así como datos de las diez ESET con mayores deudores y deudas.

Margen EBITDA. El resultado operativo de las empresas en cuestión, a diciembre de 2011, fue negativo en \$276 mil millones, valor que significó pérdida superior al 35,9% frente a 2010, cuando totalizó \$203 mil millones (Cuadro 16.1). La variación registrada en el periodo más reciente fue ocasionada por incrementos superiores al de las ventas (5,4%) en los costos, 7,6%, y en los gastos de ventas, que fue 10,7%. No obstante lo anterior, el EBITDA sumó \$142 mil millones en el último ejercicio, resultado de adicionar a la utilidad operativa las depreciaciones y amortizaciones, que no llevan consigo desembolso de efectivo. Ante esta situación, el margen EBITDA (EBITDA / Ventas netas) se redujo 0,2 puntos de porcentaje, al cerrar diciembre de 2011 en 2,2%, dato muy inferior al parámetro de 15% establecido por García (2009).

- 74 García, O. L. (2009). Administración Financiera, Fundamentos y aplicaciones (4ª. Edición). Medellín.

Cuadro 16.1

ESE Territoriales - Margen EBITDA
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011	Variación
Ventas netas	6.072	6.399	5,4%
Costo de ventas	(4.191)	(4.512)	7,6%
Utilidad Bruta	1.880	1.887	0,4%
Gastos de Administración	(1.934)	(1.998)	3,3%
Gastos de Ventas	(149)	(165)	10,7%
Utilidad Operativa	(203)	(276)	35,9%
Mas depreciaciones y amortizaciones	351	418	19,3%
EBITDA	148	142	-3,6%
a) Margen EBITDA (EBITDA / Ventas netas)	2,4%	2,2%	-8,6%

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.

Se interpreta el margen EBITDA como el porcentaje de las ventas, 2,2%, que se convirtió en caja, para atender el servicio de la deuda (intereses y abono a capital), para realizar inversiones en capital de trabajo y en reposición de activos fijos, así como para distribuir utilidades, si fuere el caso. De lo anterior, se infiere que la eficiencia operacional de las ESET es baja.

El análisis del capital de trabajo. El año 2011 mostró una variación contable positiva en el capital de trabajo neto operativo (KTNO) por \$126 mil millones (Cuadros 16.2 y 16.3). Su financiamiento sumó \$91 mil millones y fue obtenido en 70,9% de los proveedores y por parte de los acreedores 29,1%. Tales recursos fueron insuficientes para cubrir el aumento de la cartera que sumó \$202 mil millones. Esta circunstancia coincide con un incremento de la rotación de cartera, que de 149 pasó a 153 días, dato que equivale a 5,1 meses de ventas. Un dato positivo es la reducción de los pasivos laborales en \$12 mil millones, quedando un saldo pendiente por \$338 mil millones al cierre de 2011.

La productividad del capital de trabajo (PKT)⁷⁶. Ese indicador, que relaciona el capital de trabajo neto operativo (KTNO) con las ventas, se elevó 1,5 puntos de porcentaje, señalando que el 10,1% de las ventas se mantienen en capital de trabajo neto, esto en el último periodo (Cuadro 16.4).

También hay que anotar que el espacio de desarrollo de las ESET es mínimo, pues la palanca de crecimiento, resultado de la vinculación del margen EBITDA con la Productividad del Capital de Trabajo, es menor que 1, arrojando 0,22 en 2011, con deterioro del 22,3% frente al 2010 (Cuadro 16.4).

•• 76 Sigla utilizada por García, 2009.

Cuadro 16.2

ESE Territoriales - Análisis del capital de trabajo

Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011	Variación
Cuentas por cobrar clientes	2.518	2.720	8,0%
Inventarios	183	186	1,8%
Capital de trabajo operativo (KTO)	2.700	2.906	7,6%
Proveedores	603	668	10,7%
Acreedores	1.224	1.251	2,2%
Pasivos laborales	350	338	-3,3%
CxP proveedores de bienes y servicios	2.177	2.257	3,7%
Capital de trabajo neto operativo (KTNO)	524	649	24,0%
Variación KTNO		126	
Días CxC	149	153	2,5%
Días Inventario	16	15	-5,5%
Días CxP Proveedores	(1)	53	n.r.

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.
n.r.: no representativa

Cuadro 16.3

ESE Territoriales - Variación del KTNO

Cifras en miles de millones de pesos

Fuentes de capital de trabajo:	Miles de millones de pesos
Aumento cuentas por pagar proveedores	65
Aumento de acreedores	27
	91
Aplicaciones de capital de trabajo:	
Aumento cuentas por cobrar clientes	202
Aumento anticipo de impuestos	-
Aumento de inventarios	3
Disminución de pasivos laborales	11
	217
Aumento (disminución) del KTNO	126

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.

Cuadro 16.4

ESE Territoriales

	2010	2011	Variación
a) Margen EBITDA	2,4%	2,2%	-8,6%
b) Productividad del Capital de Trabajo: PKT (KTNO/Ventas)	8,6%	10,1%	17,7%
c) Palanca de crecimiento (PDC = a / b)	0,28	0,22	-22,3%

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.

La estructura de caja de las ESET (Cuadro 16.5) esta se observa positiva, puesto que el flujo de caja bruto ascendió a \$652 mil millones, sumados los fondos generados por el EBITDA, que totalizaron \$142 mil millones en 2011, más el incremento neto de ingresos y egresos efectivos por \$510 mil millones. El detalle del mayor nivel de otros ingresos, tuvo como principales orígenes las transferencias por \$242 mil millones, ingresos fiscales \$50 mil millones, operaciones interinstitucionales \$33 mil millones y otros conceptos por \$635 mil millones. Aquí, el margen en la contratación de servicios de salud tuvo una importante participación, habida cuenta que sumó \$228 mil millones, es decir, 35,9% de dicha partida.

Cuadro 16.5

ESE Territoriales - Estructura de caja
Cifras en miles de millones de pesos

EBITDA	142	
Otros ingresos efectivos	962	
Otros egresos efectivos	(452)	
Impuestos	-	
Flujo de Caja Bruto (FCB)	652	100%
Variación KTNO	(126)	-19%
Intereses	(19)	-3%
Retiro de utilidades	(88)	-13%
Disponible inversión y abono a capital	420	64%

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.

El flujo de caja bruto (FCB) permitió fondar el aumento del capital de trabajo neto operativo (KTNO), el pago de intereses y el retiro de utilidades, rubros que acumularon \$233 mil millones, quedando disponible para inversión y abonos a capital la suma de \$420 mil millones, valor que representa el 64% del flujo de caja bruto.

Cuadro 16.6

ESE Territoriales - Riesgo financiero

Cifras en miles de millones de pesos

	Miles de millones de pesos
Obligaciones financieras corto plazo	20
Obligaciones financieras largo plazo	77
Total endeudamiento financiero	97
EBITDA	142
Relación deuda / EBITDA	0,7
Intereses / FCB	3%

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.

Por último, debemos anotar que las ESET manejan un riesgo financiero leve, habida cuenta de que la relación intereses/FCB es de solo 3% (Cuadro 16.6), dato que se compara favorablemente con la frontera de riesgo aceptable, establecida en 30% por García (2009), gracias a su bajo endeudamiento financiero. Entre tanto, el indicador que relaciona dicho pasivo con el EBITDA fue solo de 0,7.

Este análisis de las ESET se concluye dando respuesta a las siguientes preguntas: ¿Quién les debe? ¿Cuáles de ellas tienen la cartera de clientes más alta? ¿A quién le deben? y ¿Cuáles están más endeudadas?

El Plan Subsidiado de Salud POSS-EPS adeudaba \$1,5 billones a las ESET en diciembre de 2011, saldo superior en 13,1% al mismo mes del año anterior. Aparece en segundo puesto atención con cargo al subsidio a la oferta con deuda de \$463 mil millones, con reducción del 1,7%; mientras que el plan obligatorio de salud POS –EPS, creció 16,7% y tenía obligaciones por \$315 mil millones. Estos tres rubros sumaban \$2,3 billones, es decir, el 83,8% de las cuentas por cobrar por servicios de salud. También son representativas las cuentas pendientes de pago por parte de las compañías de seguros, cuyo concepto es la atención de accidentes de tránsito (SOAT), que acumulaban \$109 mil millones, un 10,1% superior al periodo previo.

A nivel de empresas, con \$119 mil millones, el Hospital Universitario del Valle Evaristo García, ostenta la cartera más alta, con variación de 29,7% en 2011. Aunque tuvo un descenso importante en sus cuentas por cobrar de 7,2%, el Hospital Erasmo Meoz de Barranquilla ocupa el segundo lugar con saldo de \$93 mil millones. Dentro de las diez ESET con mayores deudores, la segunda de más alto crecimiento fue el Hospital Departamental Hernando Moncaleano Perdomo (Neiva), que alcanzó el 27,3%, cerrando a diciembre de 2011 con \$71 mil millones. En síntesis, de los \$2,7 billones que le adeudaban a las ESET, \$761 mil millones correspondían a las diez primeras, lo que representa más de una cuarta parte del total, o sea 28,0% (Anexo 16.2).

Situación de las Finanzas del Estado

Por el lado de los pasivos, a los proveedores de bienes y servicios las ESET les adeudaban \$668 mil millones, un 10,7% más que un año atrás. De tal partida, las diez empresas más endeudadas sumaban \$274 mil millones, justo un 41,0% de la misma, y con un crecimiento significativo de 21,4%. El Hospital Universitario del Valle también tiene la deuda más alta con \$46 mil millones. Siguen en su orden, por monto, el Hospital Simón Bolívar con \$42 mil millones, el de Meissen (\$37 mil millones) y el de Kennedy con \$27 mil millones; las variaciones registradas fueron 29,0%, 45,7% y 11,1%, respectivamente (Anexo 16.3).

Concluyendo, la situación de iliquidez de las ESET por el giro operacional del negocio persiste. Es así como el crecimiento de la cartera de clientes fue de 8,0%, la rotación de cartera en 153 días, con lo cual la demora en recaudar las ventas es de cinco meses, aproximadamente. A su vez, el saldo neto positivo entre otros ingresos y egresos, por \$510 mil millones, mejoró la posición de caja de estas instituciones, proporcionando recursos, junto con el EBITDA, con destino al aumento de capital de trabajo neto operativo, al pago de intereses e, incluso, para el retiro de utilidades, como, en efecto, sucedió.

Las ESET cuentan con un riesgo financiero moderado, en virtud del poco endeudamiento bancario, pero la eficiencia operacional es baja, pues el margen EBITDA es inferior al dato de referencia, 2,2% versus 15% (porcentaje de ventas que se transforma en caja). También se observa negativamente que los costos y gastos de ventas están creciendo a tasas más altas que las ventas y que el potencial de crecimiento de las ESET es mínimo.

Cuadro anexo 16.1

Balance general agrupado Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Efectivo e inversiones	632	649
Cuentas por cobrar clientes	2.518	2.720
Anticipo de impuestos	-	-
Otras cuentas por cobrar	221	166
Inventarios	183	186
Activo Corriente	3.554	3.721
Propiedad, planta y equipo	3.552	3.805
Depreciación acumulada	(1.036)	(1.159)
Activo fijo neto	2.516	2.646
Otros activos	1.121	1.303
TOTAL ACTIVOS	7.191	7.670
Obligaciones financieras corto plazo	36	20
Proveedores	603	668
Gastos por pagar	1.224	1.251
Pasivos laborales	350	338
Pasivo corriente	2.213	2.277
Obligaciones financieras largo plazo	55	77
TOTAL PASIVOS	2.268	2.353
Capital fiscal	3.192	3.459
Reservas y superávit	1.456	1.644
Utilidades del ejercicio	275	215
TOTAL PATRIMONIO	4.924	5.317
PASIVOS Y PATRIMONIO	7.191	7.670

Estado de resultados agrupados Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011
Ventas netas	6.072	6.399
Costo de ventas	(4.191)	(4.512)
Utilidad Bruta	1.880	1.887
Gastos de Administración	(1.934)	(1.998)
Gastos de Ventas	(149)	(165)
UTILIDAD OPERATIVA	(203)	(276)
Intereses	(19)	(19)
Otros ingresos	928	962
Otros egresos	(430)	(452)
Utilidad antes de impuestos	275	215
Impuestos	-	-
UTILIDAD NETA	275	215

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.

Cuadro anexo 16.2

ESE Territoriales - Deudores por servicios de salud - TOP TEN
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011	Variación
Hospital Universitario del Valle Evaristo García E.S.E	92	119	29,7%
E.S.E. Hospital Erasmo Meoz	100	93	-7,2%
E.S.E. Hospital Rosario Pumarejo de López	93	92	-0,8%
E.S.E. Hospital General de Medellín	61	77	26,5%
E.S.E. Hospital Universitario de Santander	59	72	20,4%
E.S.E. Hospital Departamental Hernando Moncaleano Perdomo - Neiva	56	71	27,3%
E.S.E. Hospital Departamental de Villavicencio	53	66	23,7%
E.S.E. Hospital Occidente -Kennedy	54	60	10,9%
E.S.E. Hospital Simón Bolívar	47	58	22,9%
E.S.E. Hospital El Tunal	54	53	-0,6%
Sub Total	669	761	13,7%
Total ESET	2.518	2.720	8,0%

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.

Cuadro anexo 16.3

ESE Territoriales - Cuentas por pagar por servicios de salud - TOP TEN
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011	Variación
Hospital Universitario del Valle Evaristo García E.S.E (HUV)	47	46	-2,3%
E.S.E. Hospital Simón Bolívar (E.S.E Simón Bolívar)	33	42	29,0%
E.S.E. Hospital de Meissen (E.S.E. Meissen)	25	37	45,7%
E.S.E. Hospital Occidente-Kennedy (HOK)	24	27	11,1%
E.S.E. Hospital Dptal. Federico Lleras Acosta - Ibagué (HFLLERAS)	28	27	-3,2%
E.S.E. Hospital Santa Clara (E.S.E. Hospital Santa Clara)	17	25	47,2%
E.S.E. Hospital de Suba (Hospital de Suba II Nivel E.S.E.)	21	22	5,6%
E.S.E. Hospital Universitario del Caribe (Hospital Universitario del Caribe)	13	18	35,7%
E.S.E. Hospital El Tunal (E.S.E. Hospital El Tunal)	11	17	60,3%
E.S.E. Hospital Erasmo Meoz (ESE HUEM)	8	14	81,4%
Sub Total	225	274	21,4%
Total ESET	603	668	10,7%

Fuente: CGN. Agrupación y cálculos : CGR.