

DOCUMENTOS DE
TRABAJO SOBRE
**ECONOMÍA
REGIONAL
Y URBANA**

**Las finanzas públicas de Cartagena,
2001 - 2018**

Por:
Jaime Bonet-Morón
Yuri Reina-Aranza
Lucas Wilfried Hahn-De-Castro

Núm. 282
Noviembre, 2019



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

Las finanzas públicas de Cartagena, 2001 – 2018*

Jaime Bonet-Morón

jbonetmo@banrep.gov.co

Yuri Reina-Aranza

yreinaar@banrep.gov.co

Lucas Wilfried Hahn-De-Castro*

lhahndec@banrep.gov.co

Banco de la República

Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Resumen:

Este trabajo analiza la evolución de los ingresos, gastos y deuda pública de Cartagena en el periodo 2001 – 2018, considerando la crisis gubernamental experimentada debido a varios cambios de mandatario local durante los últimos siete años. Los resultados muestran que, a pesar de la crisis de gobierno, los ingresos fiscales mantuvieron el crecimiento durante los años analizados. En cambio, el ritmo de crecimiento del gasto público distrital fue menor, específicamente el destinado a inversión. Al comparar los gastos per cápita con el agregado de las 13 principales ciudades, las capitales del Caribe y Barranquilla, Cartagena exhibió un rezago que resulta en parte por el menor avance en los últimos siete años. Los ingresos disponibles continúan siendo inferiores al costo estimado de las necesidades de inversión social y de infraestructura. Las proyecciones de los ingresos tributarios muestran que con una mayor gestión administrativa que aumente la recaudación efectiva frente a la potencial, es posible generar recursos que podrían ayudar a financiar los proyectos requeridos.

Clasificación JEL: H54, H71, H72, R58.

Palabras Clave: presupuesto, crisis gubernamental, finanzas públicas, Cartagena.

* Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Diana Ricciulli, Javier Pérez y Jhorland Ayala a una primera versión de este documento. De igual forma, se agradece a Maxime Sirera y Rosana Torres por su asistencia en la elaboración de este documento.

* Los autores son respectivamente: Gerente del Banco de la República en Cartagena, economista del Centro Regional de Estudios Económicos (CREE) y economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena.

Cartagena's public finances, 2001 – 2018*

Jaime Bonet-Morón

jbonetmo@banrep.gov.co

Yuri Reina-Aranza

yreinaar@banrep.gov.co

Lucas Wilfried Hahn-De-Castro*

lhahndec@banrep.gov.co

Banco de la República

The opinions contained in this document are the sole responsibility of the author and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Abstract:

This paper analyzes the evolution of Cartagena's revenues, expenses and public debt in the period 2001-2018, considering the governmental crisis experienced due to several changes in local mayors during the last seven years. The results show, although the government crisis, fiscal revenues grow during the years analyzed. On the other hand, the growth rate of district public spending was lower, specifically the investment destination. When comparing the Cartagena's per capita expenses to the aggregate of the 13 main cities, the departmental capitals of the Caribbean region, and Barranquilla, Cartagena exhibited a lag that resulted in part from the minor advance in the last seven years. The city's disposable income continues to be lower than the estimated cost of social investment and infrastructure needs. The projections of tax revenues indicate that some improvement in the management of tax's collection could help to close the gap between effective and potential revenues. By this way, it is possible to generate resources that could funded the required projects.

JEL classification: H54, H71, H72, R58.

Key words: Budget, government crisis, public finance, Cartagena.

* The authors are grateful to Diana Ricciulli, Javier Pérez y Jhorland Ayala for their valuable comments and suggestions to a first version of this document. Thanks are also given to Maxime Sirera y Rosana Torres for his excellent research assistance in this project.

* The authors are, respectively: Manager of Banco de la República in Cartagena, Economist at Regional Center of Economics Studies (CREE) and Economist at Center for Regional Economics Studies (CEER) at Banco de la República in Cartagena.

1. Introducción

En los últimos años, algunos estudios han analizado la situación socioeconómica de Cartagena sin encontrar notables cambios, al menos en las condiciones de vida de buena parte de la población. Si bien se han dado avances en el desempeño económico de la ciudad, gracias al auge de la industria, el turismo y el sector portuario, no se observa lo mismo al examinar las cifras de pobreza, calidad del empleo e informalidad, donde lamentablemente la capital de Bolívar ocupa los peores lugares en comparación con otras ciudades (Acosta, 2012) (Ayala & Meisel, 2016).

Luego de revisar los planes de desarrollo de las últimas administraciones distritales, Ayala y Meisel (2016) concluyen que la eliminación de la pobreza extrema y la focalización de recursos propios para invertir en las zonas más vulnerables no ha sido una prioridad. Los autores encuentran que la exclusión social en Cartagena es la segunda más alta entre las trece principales ciudades del país, y está asociada a la relativa alta pobreza monetaria y extrema, así como con la baja dotación de bienes y servicios públicos.

En un segundo estudio, Ayala y Meisel (2017) determinaron las políticas públicas requeridas para superar la pobreza extrema en cuatro acciones: (i) la identificación, reubicación y protección de la población que vive en zonas de riesgo no mitigable, (ii) la cobertura de servicios públicos esenciales como agua y alcantarillado, (iii) la educación de calidad, y (iv) el empleo y la informalidad laboral. Con un costo estimado de 641 millones de dólares, las políticas propuestas beneficiarían a cerca de 214.000 personas, que representan el 75% de los pobres de Cartagena. La intervención integral propuesta reduciría en 21 puntos porcentuales (pp) el NBI hasta llegar a un 7% y la pobreza extrema en 8 pp hasta ubicarse en 2,1%.

Para desarrollar estas políticas, y otras encaminadas a mejorar la infraestructura física (proyectos como la Protección Costera, el Plan Maestro de Drenajes Pluviales, el Plan 4C de adaptación al cambio climático, el Plan Maestro de Movilidad, entre otros), es importante que Cartagena tenga la capacidad fiscal para financiar y ejecutar las inversiones. De allí la

importancia de tener unas finanzas públicas sólidas, que incluyan una mejora permanente en la generación de recursos fiscales, en la calidad y seguimiento al gasto público, y en la sostenibilidad de la deuda.

Al respecto, el último Informe de Viabilidad Fiscal de Cartagena, elaborado para 2017 por la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2018), indicó que los ingresos fiscales muestran una tendencia de recuperación, con una buena dinámica de los ingresos propios y de las transferencias; cumplimiento de los indicadores de gasto del nivel central (Concejo Distrital y Personería) y capacidad de endeudamiento. Además, la calificadora de riesgo *Fitch Ratings* le otorgó a la ciudad una calificación de AA-(col) para el 2018 y la subió a AA (col) en junio de 2019¹².

Sin embargo, la capacidad de pago del distrito se podría ver afectada por la existencia de obligaciones que ascienden a \$200 mil millones por concepto de servicios de salud. Adicionalmente, varios factores presentes en el sector descentralizado indican un riesgo para las finanzas distritales: alta dependencia de las transferencias, alto endeudamiento, deterioro del nivel de liquidez y debilitamiento patrimonial. También existen posibilidades de asumir pagos por pasivos contingentes que ascienden aproximadamente a \$111 mil millones (MHCP, 2018).

Adicionalmente, Cartagena ha experimentado constantes cambios de alcalde entre 2012 y 2018. En esos últimos siete años once alcaldes se han sentado en el Palacio de la Aduana en lugar de los dos que debieron ocupar el cargo en condiciones normales, lo que también generó numerosas modificaciones en el gabinete (Cartagena Cómo Vamos, 4 de julio de 2019). Además, varias autoridades se vieron involucradas en hechos de corrupción, lo que ha

¹ Fitch Ratings (20 febrero 2019). “Fitch afirma las Calificaciones de Cartagena”. Disponible en <https://www.fitchratings.com/site/pr/10063899>

² Fitch Ratings (18 junio 2019). “Fitch sube la Calificación Nacional de largo plazo de Cartagena”. Disponible en <https://www.fitchratings.com/site/pr/10079358>

generado investigaciones y hasta privaciones de la libertad a un alcalde, una ex contralora distrital y varios concejales de la ciudad (Corporación Transparencia por Colombia, 2019, p. 37)

Bajo los conceptos de las ciencias políticas, los acontecimientos sucedidos en Cartagena denotan un deterioro de la estabilidad gubernamental, que de acuerdo con Tuirán, De la Rosa y Mercado (2018), es “la capacidad de permanencia y continuidad por parte del mandatario local en el cumplimiento de las tareas de gobierno en el marco del plan de desarrollo” (p.4). Así mismo, según Camou (2001), esta estabilidad, junto con la eficacia y la legitimidad son componentes básicos de la gobernabilidad.

La gobernabilidad es “la capacidad de los gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en todo su territorio, dando respuesta de manera eficiente a las demandas sociales. Además, comprende la manera como la ciudadanía elige y legitima sus autoridades.” (Tuirán et al., 2018, pp. 3-4). Por lo tanto, es probable que la falta de estabilidad gubernamental afecte la gestión pública encaminada a atender la problemática social y física, pues posiblemente los planes de desarrollo no se implementan por completo ni se logra consolidar la generación de los recursos fiscales requeridos para superar el rezago social y en infraestructura.

De acuerdo a estos conceptos, el termino para referirse a la situación experimentada en Cartagena durante los últimos siete años es una crisis gubernamental o de gobierno. De hecho, el índice de gobernabilidad estimado por Tuirán, Mercado, Alvarez y Redondo (2019), muestra que Cartagena está entre los dieciséis municipios del departamento de Bolívar en categoría baja de gobernabilidad, afectada, entre otras cosas, por la discontinuidad en el cargo de sus mandatarios, lo cual genera incertidumbre, malestar y desgaste electoral.

Adicionalmente, la ciudad tiene un historial de obras que tardan más de lo estimado en ejecutarse como es el caso de Transcribe, el proyecto de protección costera, el plan maestro de drenajes pluviales y la quinta avenida de manga (Bonet y Reina, 2015; Funcicar, 2019a; La República, 10 de abril de 2019), o que se llevan a cabo sin la calidad deseada como varias

de las obras realizadas en los sectores de educación, salud y en la red vial con el crédito otorgado al distrito en 2014, que quedaron inconclusas o que presentaron problemas de rápido deterioro (Funcicar, 2015; 2017b)

La insuficiencia presupuestal es un problema adicional que fue señalado por Bonet y Reina (2015), al concluir que en Cartagena existían importantes necesidades sociales y de infraestructura física que deben ser atendidas para alcanzar un mejor bienestar de sus habitantes. Muchas obras de infraestructura han sido aplazadas en las últimas décadas, como son la ampliación y adecuación de la malla vial, la consolidación del sistema de transporte masivo terrestre y marítimo, la construcción de corredores peatonales y las obras de adaptación al cambio climático, entre otras. En la medida en que muchos de los recursos fiscales del distrito se encuentran comprometidos o deben ser invertidos en determinados sectores, es poca la capacidad de inversión con que cuenta el distrito. En este sentido, un mayor esfuerzo fiscal es clave para alcanzar los recursos necesarios para financiar los proyectos de inversión que requiere la ciudad. El esfuerzo fiscal puede definirse como la relación entre la recaudación efectiva y la potencial o capacidad tributaria (López y Castellanos, 2002).

El propósito de este trabajo es analizar la evolución de los ingresos, gastos y deuda pública de Cartagena en el periodo 2001 – 2018. La segunda sección estudia los ingresos fiscales teniendo en cuenta los recientes periodos de interinidad en la alcaldía. De esta manera, se compara con las trece principales ciudades, el agregado de las capitales de la región Caribe y Barranquilla, para revisar si la evolución del presupuesto estuvo de alguna manera afectada por la crisis gubernamental. Además, se revisa la evolución de los ingresos disponibles para inversión, a partir de un ejercicio en el que se descuentan las pignoraciones y los ingresos de destinación específica, con el fin de dimensionar la capacidad local para atender las demandas sociales y de infraestructura.

Luego, la tercera sección examina el comportamiento del gasto público, con el objeto de determinar si existe un cambio en la composición y en la tendencia en los últimos años. También se revisa la tendencia comparando el comportamiento del gasto total y per cápita

del distrito con los grupos de ciudades comparables y teniendo en cuenta el periodo de crisis gubernamental. Igualmente, este apartado presenta algunas cifras sobre percepción ciudadana del gasto público y algunos trabajos que realizan seguimiento a las inversiones ejecutadas, los cuales ofrecen una aproximación a la calidad del gasto. A continuación, la cuarta sección analiza el perfil de la deuda pública y su sostenibilidad, mientras que la quinta muestra algunos escenarios del comportamiento de los ingresos fiscales en los próximos años. Por último, la sección final presenta las recomendaciones de política que surgen del estudio.

Este trabajo contribuye a la literatura sobre finanzas públicas locales en Colombia, ya que aporta una nueva revisión del estado de la situación fiscal de Cartagena, considerando la crisis gubernamental que ha experimentado la ciudad en los últimos siete años. Los resultados muestran que, a pesar de la crisis, los ingresos fiscales mantuvieron el crecimiento durante el periodo 2001-2018. Por su parte, el ritmo de crecimiento del gasto público distrital fue menor, específicamente el destinado a inversión. Al comparar los gastos per cápita con el agregado de las 13 principales ciudades, las capitales del Caribe y Barranquilla, Cartagena exhibió un rezago que resulta en parte por el menor avance en los últimos siete años. Los ingresos disponibles continúan siendo inferiores al costo estimado de las necesidades de inversión social y de infraestructura. Las proyecciones de los ingresos tributarios muestran que con una mayor gestión administrativa que aumente la recaudación efectiva frente a la potencial (esfuerzo fiscal), es posible generar recursos que podrían ayudar a financiar los proyectos requeridos.

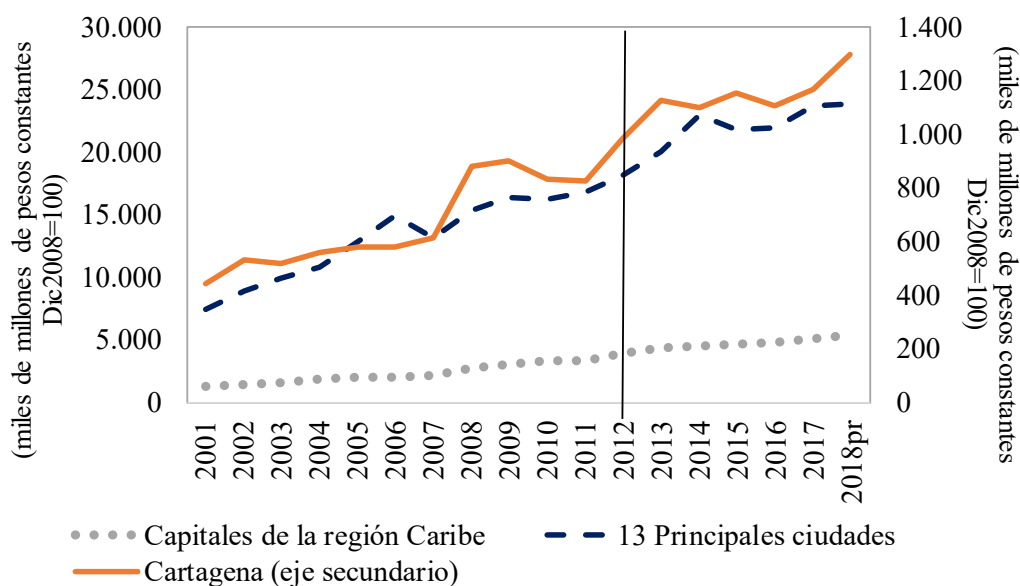
2. Ingresos fiscales

Esta sección tiene como propósito revisar el comportamiento de los ingresos fiscales en Cartagena en el periodo de estudio, a lo largo de tres categorías: totales, per cápita y disponibles, con el fin de tener un panorama de las tendencias observadas en los años recientes.

2.1. Ingresos fiscales totales

Los ingresos fiscales totales de Cartagena en los últimos 18 años (2001-2018) crecieron a una tasa real promedio anual del 7,1%, superior al comportamiento de los ingresos en las trece principales ciudades del país (6,7%)³. Sin embargo, el ritmo de crecimiento fue inferior al observado en las capitales de la costa Caribe, que avanzaron en 8,2% promedio anual (Gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución de los ingresos fiscales totales reales en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001- 2018



Nota: Las series capitales de la región Caribe y 13 principales ciudades corresponden a agregados.

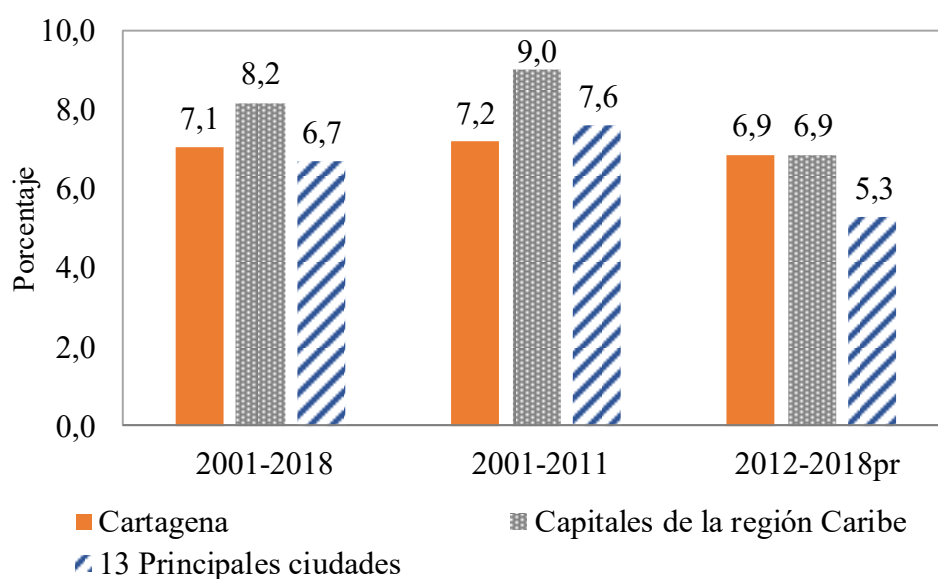
pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

³ Las trece principales ciudades son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pereira, Pasto, Villavicencio.

Es de rescatar que durante el periodo de crisis gubernamental los ingresos fiscales registraron un crecimiento. Si bien, hay una diferencia al comparar la dinámica de crecimiento que tenían los ingresos antes y durante el periodo de crisis, esta no es muy amplia. En Cartagena, la tasa real de crecimiento promedio anual entre 2001 y 2011 era 7,2% y la del periodo 2012-2018 fue de 6,9%. Además, un comportamiento similar se registró en las trece principales ciudades y en las capitales del Caribe, donde la pérdida de dinamismo en los ingresos fue mayor que en Cartagena (Gráfico 2). Por lo tanto, podría pensarse que el menor ritmo de avance en los ingresos fue algo más generalizado.

Gráfico 2
Tasa real de crecimiento de los ingresos fiscales totales en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 – 2018 (promedio anual)



pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

En la composición de los ingresos no hay mayores cambios. Sin embargo, se encuentran algunas diferencias con el resto de ciudades. Por ejemplo, en Cartagena los recursos propios, que es la suma de los ingresos tributarios y los no tributarios, no superan el 40,0%; mientras que en las trece principales ciudades constituyen más de la mitad. No obstante, sí supera la

cifra de las capitales de la región Caribe. Por su parte, Cartagena tiene la más alta participación del predial y las regalías en los ingresos totales (Cuadro 1).

Cuadro 1
Composición de los ingresos fiscales en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 – 2018pr (promedio anual)

Ingresos	Cartagena	Capitales de la región Caribe	13 principales ciudades (Porcentaje)
Propios (tributarios + no tributarios)	38,6	34,0	52,1
Tributarios	34,5	29,8	42,4
Predial	14,4	10,0	13,8
ICA	14,6	11,5	18,7
Sobretasa a la gasolina	2,5	2,7	3,9
Otros	3,0	5,6	6,1
No tributarios	4,1	4,2	9,7
Transferencias	61,4	66,0	47,9
Nacionales (SGP)	49,3	55,8	34,3
Regalías	6,3	3,8	0,8
Cofinanciación	0,4	1,6	0,4
Otras	5,4	4,7	12,4
Total	100,0	100,0	100,0

pr: Cifras preliminares.

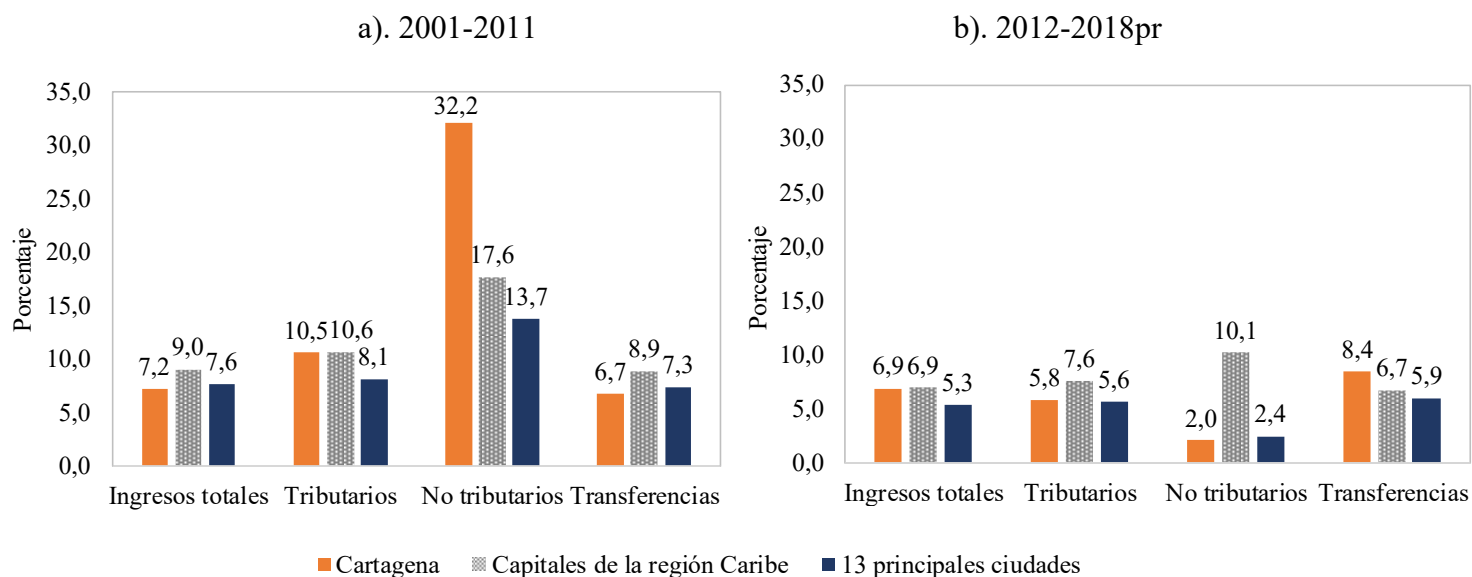
Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

La evolución por tipo de ingresos es similar al observado en el total, una dinámica de crecimiento mayor en el periodo 2001-2011 y una menor en los últimos siete años (Gráfico 3). En este punto hay varias cosas que se pueden resaltar: (i) En el periodo previo a la crisis de gobierno, los ingresos tributarios en Cartagena venían creciendo más que en las trece principales ciudades y similar a las capitales del Caribe. En contraste, entre 2012 y 2018, el crecimiento en los ingresos tributarios fue menor al de las capitales del Caribe y similar al de las trece principales ciudades; (ii) El avance de los no tributarios fue destacado en el primer periodo. En los primeros años se incrementaron más que el resto, pero en los últimos años aumentaron en una proporción mínima; y (iii) En las transferencias, Cartagena pasó de ser la

de menor variación promedio anual a tener la mayor tasa de crecimiento, en buena parte por el incremento de los recursos de SGP (Gráfico 3).

En este último aspecto, es importante mencionar que la distribución por municipios y distritos de los recursos de SGP para educación y salud se hace de acuerdo a criterios como la población atendida, la población por atender en condiciones de eficiencia y la equidad (Ley 715 de 2001). Por tanto, incrementos en estos criterios pueden originar aumentos en los recursos del SGP. Para el caso de Cartagena, Según el Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales (SICODIS) entre el 2014 (año en el que hay datos disponibles) y el 2018, las variables tomadas como referencia para la distribución de los recursos de educación muestran aumentos en la matrícula total de 5,9% promedio anual y reducción en la tasa de deserción escolar del 156,8% promedio anual, esto generó un impacto positivo en los recursos recibidos para educación por población atendida del 7,7% promedio anual. En salud, la población a régimen subsidiado aumentó en 10,6% promedio anual.

Gráfico 3
Tasa real de crecimiento por tipo de ingreso en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 – 2018pr (promedio anual)



pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

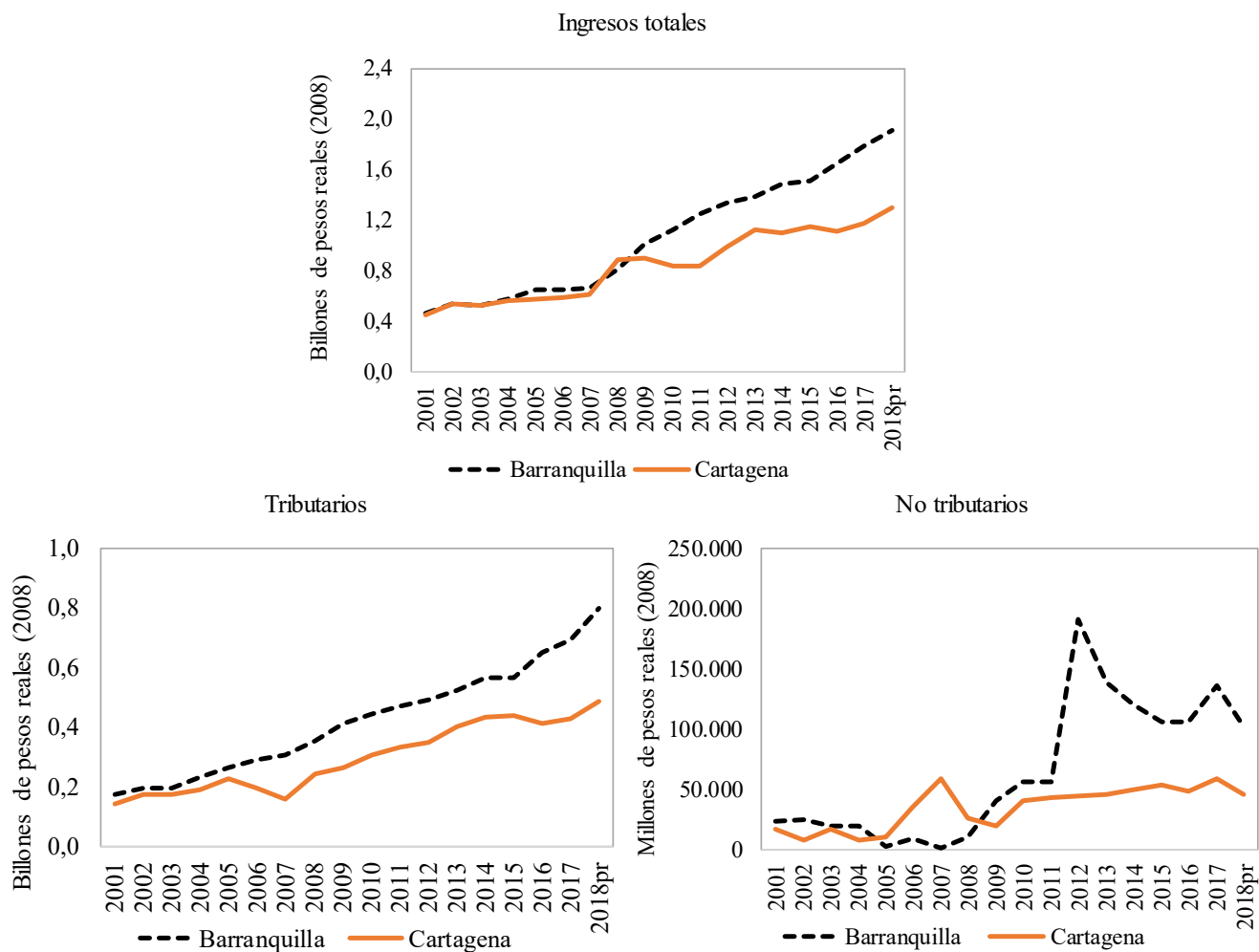
El análisis por tipo de ingreso también muestra que el menor ritmo de crecimiento de los ingresos en Cartagena durante el periodo 2012-2018 fue resultado de la desaceleración en el avance anual de los ingresos tributarios y los no tributarios, mientras que el crecimiento en las transferencias atenuaron esa desmejora (Gráfico 3).

Un ejercicio adicional que permite evaluar la evolución de las finanzas públicas, es comparar a Cartagena con una ciudad de similares características. En este caso se escogió a Barranquilla por cuatro razones fundamentales: (i) Es una ciudad que pertenece a la región Caribe; (ii) Poseen una población similar: la población proyectada por el DANE para la ciudad de Barranquilla en 2018 fue de 1.232.462 personas y la de Cartagena 1.036.134; (iii) Tienen un valor agregado per cápita parecido: según una estimación usando el Indicador de Importancia Económica Municipal y la población proyectada del DANE, el valor agregado per cápita en 2016 de Barranquilla fue de \$19,8 millones y el de Cartagena fue de \$18,6 millones; y (iv) Hasta el 2008 tenían un presupuesto público similar: en ese año, el presupuesto de ingresos de Barranquilla fue \$815.225 millones y el de Cartagena era de \$882.952 millones.

Al observar la evolución de los ingresos de ambas ciudades, se encuentra que, aunque antes de 2008 tenían presupuesto similares, inclusive con Cartagena por encima de Barranquilla, la capital del Atlántico repuntó y logró triplicar su presupuesto entre 2008 y 2018, mientras que Cartagena no lo llegó a duplicar. El presupuesto de ingresos de Barranquilla en 2018 fue \$1,9 billones y el de Cartagena fue de \$1,2 billones (Gráfico 4). Como lo mencionan Bonet y Reina (2015), la ventaja de Barranquilla sobre Cartagena se ha dado tanto en los tributarios como en los no tributarios. Sin embargo, el último rubro ha marcado buena parte de las diferencias, especialmente porque Barranquilla cuenta con recursos importantes que tienen origen en cobros por multas de tránsito y valorización. En 2018 los ingresos no tributarios de Barranquilla (\$123 mil millones) fueron un poco más del doble que los de Cartagena (\$48 mil millones). Las principales diferencias están en que mientras que en Cartagena se recaudan \$48 mil millones en tasas, en Barranquilla recaudan \$70 mil millones; en multas Cartagena no llega a los mil millones (\$0,3 mil millones), mientras que Barranquilla recauda \$33 mil

millones y en contribuciones-valorización Barranquilla logró 13 mil millones, pero Cartagena no recauda valorización.

Gráfico 4.
Evolución de los ingresos totales, tributarios y no tributarios de Barranquilla y Cartagena, 2001 - 2018



pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

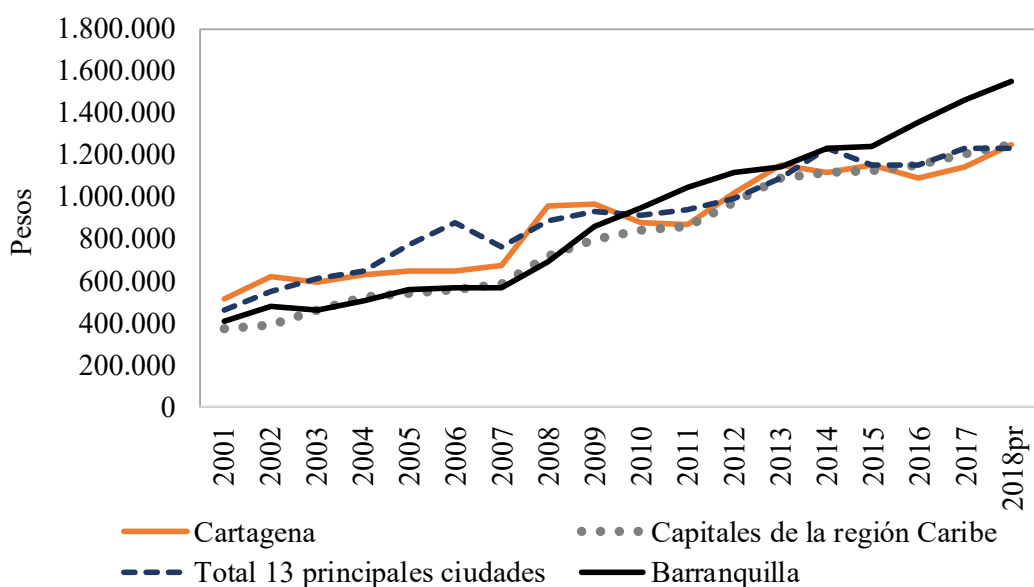
2.2. Ingresos fiscales per cápita

Los ingresos fiscales per cápita tuvieron un favorable desempeño entre 2001 y 2018, alcanzando en el último año un valor similar al de las categorías de comparación, con

excepción de Barranquilla (Gráfico 5). En Cartagena se observó un crecimiento promedio anual de 5,9% en los ingresos fiscales reales per cápita, cifra superior a la registrada por las trece principales ciudades del país (5,4%), pero inferior a la lograda por las capitales de la región (6,7%). Este último agregado jalonado también por el avance de los ingresos per cápita de Barranquilla que crecieron al 6,9%.

Gráfico 5

Evolución de los ingresos fiscales reales per cápita en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 – 2018 (promedio anual)



pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Cartagena se destacó con mayores ingresos per cápita por predial, transferencias y regalías. En promedio, entre 2001 y 2018, Cartagena recaudó \$129.503 por persona en predial, mientras que esta cifra fue de \$126.970 en las trece ciudades, \$101.654 en Barranquilla y de \$81.190 en las capitales de la región. En transferencias, Cartagena recibió en promedio anual una cifra de \$539.135 por persona, mientras que fue de \$533.592 para las capitales del Caribe, \$492.049 para Barranquilla y \$438.926 para las trece principales. Por regalías, Cartagena recibió \$52.813 por persona, las capitales de la región recibieron el 58,2% de la cifra de Cartagena, Barranquilla el 21,5% y las principales ciudades del país el 13,6%.

Barranquilla sobrepasó a Cartagena en los ingresos per cápita por industria y comercio, donde Barranquilla recaudó en promedio \$143.113 y Cartagena \$131.779, en otros tributarios con \$85.844 para la capital del Atlántico y \$26.395 para Cartagena y en los no tributarios con \$53.583 y \$36.395, respectivamente.

2.3. Ingresos fiscales disponibles

Este apartado realiza una estimación de los recursos con los cuales cuenta el distrito de Cartagena para la inversión en el bienestar de la población, una vez que se descuentan los ingresos fiscales de destinación específica y algunos compromisos de corto, mediano y largo plazo. Según la Ley 617 del 2000, las rentas de destinación específica son las predestinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Este ejercicio parte de la base de que no todos los ingresos fiscales de un ente territorial pueden ser ejecutados libremente por la administración local. En Colombia, varios rubros de ingresos locales tienen un fin específico que no permite que sean usados de otra manera. Por ejemplo, los recursos del Sistema General de Participación (SGP), que son básicamente ingresos corrientes de la Nación que se transfieren a departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, tienen destinación específica y se distribuyen de acuerdo con criterios sectoriales y presupuestales. Por sectores, estos recursos deben invertirse en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general (Bonet et al., 2017).

Lo anterior es un ejemplo de destinaciones específicas por ley, sin embargo, también existen las definidas por cada municipio, con el fin de financiar algún proyecto específico. En el caso de Cartagena, Bonet y Reina (2015) encontraron pignoraciones o compromisos de algunas rentas, vigentes entre 2009 y 2014, para financiar ciertos proyectos o instituciones, así: el 18% del impuesto predial unificado (IPU) (vigencia actual) se destinaba para el pago de la deuda al Banco Mundial; el 15% del IPU era para Corvivienda destinados a proyectos de vivienda de interés social y el 1% para Distriseguridad; mientras que los ingresos de vigencias anteriores y sus intereses eran de libre destinación. En cuanto al impuesto de

industria y comercio (ICA), el 3% iba al Fondo de Deporte y otro 3% para el Fondo Bicentenario de Educación Superior. Por su parte, el 20% de lo recaudado por delineación urbana estaba dirigido al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC) y el 10% a Distriseguridad.

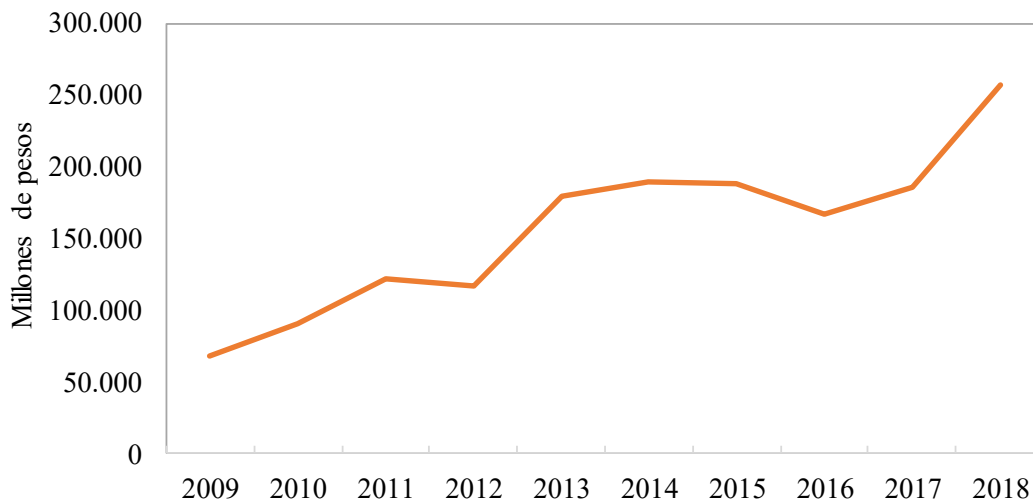
Adicionalmente, la Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2018) indica que en los años recientes existen tres pignoraciones más para atender la cancelación del crédito de \$250.000 millones contraído para financiar proyectos de inversión del Plan de Desarrollo 2013-2015. En este caso, se pignoraron porciones del IPU y el ICA, así como la parte de libre destinación del rubro de Propósito General del SGP. Los dos primeros en porcentajes variables entre el 5,5% y el 20,0% entre 2014 y 2020. El último con porcentajes entre 5,5% y 58,0% en el mismo periodo de tiempo⁴.

Con el fin de conocer el monto de recursos disponibles de Cartagena, se examinaron las ejecuciones de ingresos de la ciudad para los años 2001 al 2018, publicadas en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), correspondientes a la categoría CGR presupuestal. Estos datos, además de mostrar el recaudo por tipo de impuesto, permiten identificar la destinación, es decir en qué sector se gastaron. Con esta información, se verificó que los porcentajes asignados para destinaciones específicas que mencionan Bonet y Reina (2015) son correctos y se mantienen, excepto el del 18% del IPU que fue eliminada en 2015, dado que el distrito canceló anticipadamente la deuda con el Banco Mundial. Sin embargo, existen otros rubros que también tienen establecida su destinación, entre ellos los del SGP y la mayoría de los ingresos corrientes. Por lo cual, para estimar los ingresos disponibles se seleccionaron solo aquellas cuantías que estaban señaladas como “recursos de libre

⁴ Ver Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2018), Informe Macro sobre la deuda pública y las finanzas públicas del Distrito de Cartagena vigencia 2016. Recuperado de <https://contraloriadecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2018/06/1- INFORME-MACRO-SOBRE-LA-DEUDA-PUBLICA-Y-LAS-FINANZAS-PUBLICAS-DEL-DISTRITO-DE-CARTAGENA-VIG-201.pdf>

destinación”. De estos ingresos de libre destinación, se descontaron los gastos de funcionamiento y se obtuvo el ingreso disponible que se muestra en el Gráfico 6.

Gráfico 6
Ingresos fiscales disponibles de Cartagena, 2009 - 2018



Fuente: Cálculos de los autores con base en ejecuciones de ingresos y gastos publicadas en el CHIP.

Entre 2009 y 2018 la ciudad tuvo ingresos disponibles aproximadamente por valor de \$156 mil millones promedio anual, para un total en los diez años de \$1,6 billones. Con el fin de contextualizar estos valores y saber si son suficientes o no, se realizan algunas comparaciones con los costos de los proyectos de inversión que necesita la ciudad.

El programa Cartagena Cómo Vamos elaboró una ruta estratégica para identificar las intervenciones para mejorar la calidad de vida y reducir las desigualdades (Cartagena Cómo Vamos, 2019). En esta ruta se incluyeron los costos estimados en cinco temas específicos: educación, salud, saneamiento básico, vivienda y generación de ingresos de la población⁵.

⁵ Cartagena Cómo Vamos (2019). Ruta estratégica para dónde vamos. Consultado el 12/08/2019 en: <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/ruta-estrategica-para-donde-vamos/>

De acuerdo a las estimaciones de Cartagena Cómo Vamos, el costo de toda la ruta en los próximos cuatro años (2020 -2023) sería de aproximadamente \$904.625 millones, y para 10 años (2020-2030) los costos ascenderían a \$3,6 billones (Cuadro 2). Este último valor es más del doble de lo que el Distrito de Cartagena tuvo como ingresos disponibles para inversión durante los últimos diez años (\$1,6 billones), lo que indica que para realizar las inversiones prioritarias que han sido proyectadas es indispensable aumentar los ingresos propios.

Cuadro 2
Costos estimados de la ruta estratégica para dónde vamos

Temas	(millones de pesos)	
	2020-2023	2020-2030
Educación	602.988	2.560.401
Salud	46.545	344.219
Saneamiento básico	168.929	424.073
Vivienda	82.034	275.925
Generación de ingresos	4.129	15.207
Total	904.625	3.619.825

Fuente: Cartagena Cómo Vamos.

Esta situación puede ser más compleja al considerar las líneas estratégicas y los macro proyectos priorizados por Findeter (2018), entre los cuales se incluyen los relacionados con la adaptación al cambio climático (Cartagena resiliente), movilidad y espacio público (Cartagena incluyente), fortalecimiento de las vocaciones productivas del distrito (Cartagena competitiva), optimización de mecanismos de recaudo fiscal y generación de ingresos (Cartagena gobernable), planificación y proyectos estratégicos en la avenida principal de la ciudad “ avenida Pedro de Heredia” y el macro proyecto bioparque regional Ciénaga de la Virgen. Las estimaciones de Findeter (2018) indican que estas obras costarían cerca de \$7,8 billones. Ante estas necesidades, los recursos disponibles podrían ser insuficientes para implementarlas.

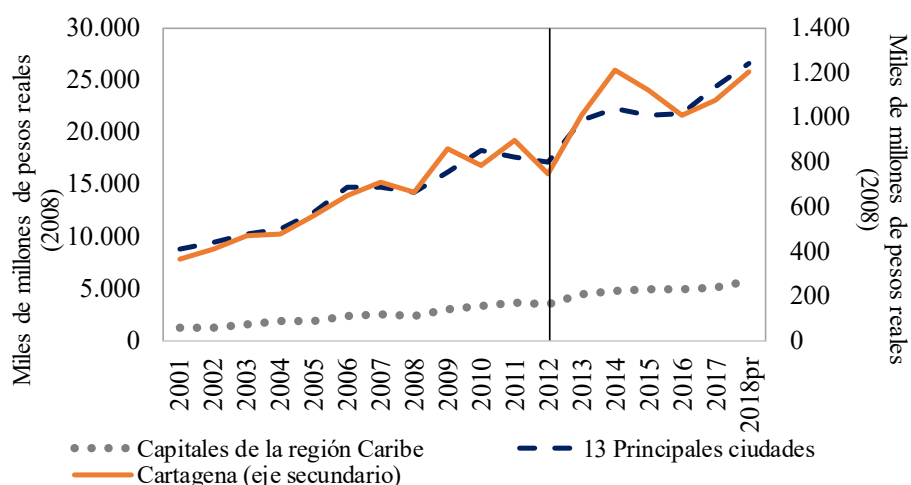
3. Gasto público

Otro elemento importante de las finanzas públicas es el gasto, el cual permite identificar los sectores que se priorizan en su ejecución y los resultados de los proyectos emprendidos. A continuación, se analiza el gasto total y per cápita, la estructura sectorial y algunos indicadores sobre la calidad del mismo.

3.1. Gasto total

El gasto público total mide la cantidad de recursos que ejecuta un territorio durante determinada vigencia, y en su mayor parte, está dirigido a funcionamiento y a inversión. El período 2001-2018 muestra un crecimiento del gasto público total en Cartagena y las distintas categorías analizadas (Gráfico 7), aunque a diferentes ritmos. Por ejemplo, los gastos públicos totales de Cartagena crecieron a una tasa real promedio del 7,2% anual, superior a la observada las trece principales ciudades del país (5,9%), pero inferior al crecimiento que registraron las ciudades capitales del Caribe (8,9%).

Gráfico 7
Evolución de los gastos fiscales reales en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 - 2018



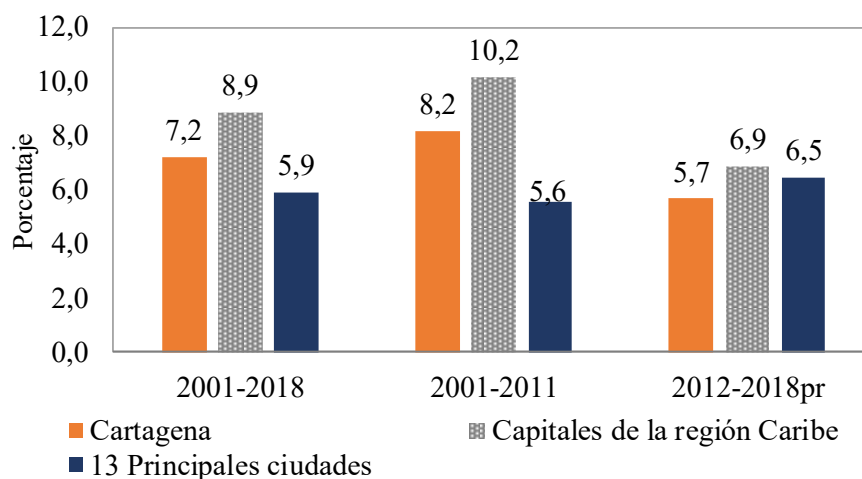
Nota: Las series capitales de la región Caribe y 13 principales ciudades corresponden a agregados.

pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Un aspecto que llama la atención es que, aunque durante los años de crisis gubernamental (2012-2018) los gastos pierden dinámica al igual que los ingresos fiscales, el gasto público ejecutado en Cartagena muestra un mayor deterioro que el observado en los otros grupos de ciudades (Gráfico 8). De hecho, Cartagena registró la menor tasa de crecimiento real promedio por año en el periodo 2012-2018 (5,7%), inferior a la alcanzada en las 13 principales ciudades (6,5%) y las capitales del Caribe (6,9%). Este comportamiento es explicado por la reducción del gasto distrital en 2012, lo que es habitual en años en los que se inician periodos de gobierno, pero adicionalmente hubo caídas en los gastos en 2015 y 2016. También es importante mencionar que la menor dinámica en los gastos se presentó a pesar de que en 2014 hubo un endeudamiento por \$250 mil millones.

Gráfico 8
Tasa real de crecimiento de los gastos públicos totales en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades 2001 – 2018 (Promedio anual)



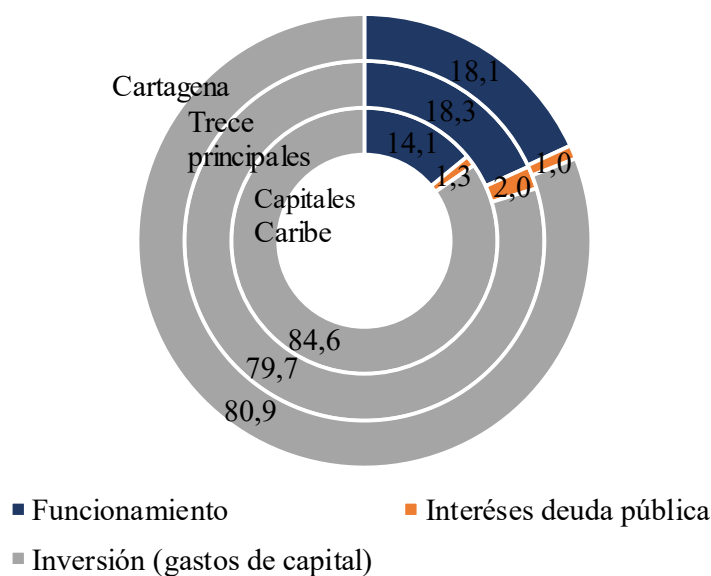
pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Cuando se consideran las tres grandes categorías de gasto, la estructura es relativamente similar entre los grupos de ciudades analizadas (Gráfico 9). El mayor peso lo tuvo la inversión en el periodo 2001-2018, cuya participación fluctuó entre el 79,7% observado en las 13 principales ciudades hasta el 84,6% en las capitales del Caribe. En Cartagena la

inversión representó el 80,9% del gasto total. La capital de Bolívar y las 13 principales ciudades son las que tuvieron una mayor participación del gasto de funcionamiento, 18,1% y 18,3%, respectivamente, mientras que las capitales del Caribe tuvieron la menor participación (14,1%). Este resultado es esperado pues las urbes más grandes tienden a generar más recursos propios, lo que les permite un mayor gasto de funcionamiento. Finalmente, el pago de interés por la deuda pública tuvo una participación muy baja en el gasto durante este periodo y no se observaron cambios significativos durante el periodo de crisis gubernamental (2012-2018).

Gráfico 9
Estructura del gasto público en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 – 2018pr (Promedio anual)



pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Al realizar un acercamiento a los gastos de inversión de Cartagena en la vigencia más reciente (2018), se observa que casi las tres cuartas partes de estos recursos fueron invertidos en salud y educación. Al sumar los porcentajes ejecutados en cuatro sectores más (ambiental (5,9%), transporte (5,3%), vivienda (3,1%) y agua potable y saneamiento básico (2,9%)), se llega al 90% de la inversión pública realizada en 2018. Esto implica que el 10% restante de inversión

se distribuye entre 11 sectores, los cuales tienen una participación minoritaria en comparación con los anteriores (Cuadro 3).

Dentro de la inversión en educación, el rubro de cobertura se lleva el 87,0% de los recursos, el ítem de calidad–matricula el 10,9% y el resto se distribuye entre gratuidad (2,2%), eficiencia en la administración del servicio educativo (0,3%), necesidades especiales (0,6%) y educación superior (0,9%). Algo adicional, es que el 57,4% de los gastos de inversión en educación corresponden al pago de personal. Esta cifra fue de \$244.449 millones en 2018. Por otra parte, la inversión en salud también muestra una alta concentración en pocos proyectos: 88,2% fue destinada al régimen subsidiado, 8,2% a la prestación de servicios a la población pobre no cubierta, 3,3% a salud pública y 0,3% a otros.

Cuadro 3
Gastos de inversión en Cartagena, 2018

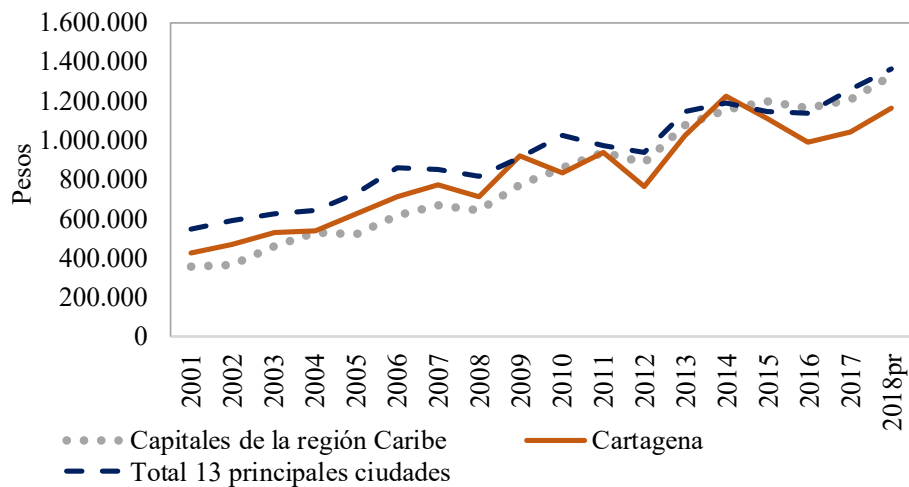
Inversión	Pagos (millones de pesos)	Participación
Total	1.256.041	100,0
Salud	481.512	38,3
Educación	426.165	33,9
Ambiental	74.538	5,9
Transporte	66.325	5,3
Vivienda	38.891	3,1
Agua potable y saneamiento básico	36.250	2,9
Fortalecimiento institucional	33.864	2,7
Atención a grupos vulnerables (promoción social)	27.693	2,2
Prevención y atención de desastres	21.279	1,7
Deporte y recreación	16.874	1,3
Justicia y seguridad	12.115	1,0
Desarrollo comunitario	5.984	0,5
Cultura	5.899	0,5
Equipamiento	3.639	0,3
Promoción del desarrollo	2.641	0,2
Centros de reclusión	1.748	0,1
Agropecuario	623	0,0

Fuente: FUT gastos de inversión Cartagena 2018, CHIP. Cálculos de los autores.

3.2. Gasto público per cápita

Cuando se revisa el gasto total por habitante, Cartagena exhibe una variabilidad en su comportamiento. Los gastos fiscales reales per cápita mostraron un crecimiento de 6,0% en el periodo 2001-2018. Aunque tuvieron una buena evolución, desde el 2015 se ubicaron por debajo del agregado de las capitales de la región y de las trece principales ciudades del país. Los años en los que se observa un repunte en el gasto per cápita están asociados con un endeudamiento del gobierno distrital como ocurrió en 2011 y 2014 (Gráfico 10).

Gráfico 10
Evolución de los gastos fiscales reales per cápita en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 – 2018 (promedio anual)



Nota: Las series capitales de la región Caribe y 13 principales ciudades corresponden a agregados.

pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Entre los agregados de ciudades con los que se está comparando, Cartagena se destacó con mayores gastos per cápita por servicios personales y gastos generales, ambos hacen parte de los de funcionamiento. En promedio, entre 2001 y 2018 Cartagena gastó \$64.977 por habitante en gastos de personal, mientras que esta cifra fue de \$63.843 en las trece principales ciudades y de \$40.331 en las capitales de la región. Para gastos generales, Cartagena destinó, en promedio anual, una cifra de \$28.819 por persona, mientras que en las capitales del Caribe

fue de \$21.395 y en las trece principales \$21.005. En contraste, los gastos per cápita de inversión fueron inferiores. En Cartagena sumaron en promedio \$672.300 por habitante, mientras que en las capitales del Caribe la cifra fue de \$704.399 por persona y en las principales ciudades de \$749.827 (Cuadro 4).

Cuadro 4
Gastos reales per cápita, 2001-2018 (promedio anual)

(pesos)

Gastos per cápita	Cartagena	Capitales de la región Caribe	13 principales ciudades
Total	824.399	820.295	931.385
Gastos de funcionamiento	143.476	105.760	164.424
Servicios personaes	64.977	40.331	63.843
Gastos generales	28.819	21.395	21.005
Transferencias pagadas	49.680	44.034	79.576
Intereses de deuda pública	8.623	10.136	17.135
Gastos de capital (inversión)	672.300	704.399	749.827

Nota: Las series capitales de la región Caribe y 13 principales ciudades corresponden a agregados.

pr: Cifras preliminares.

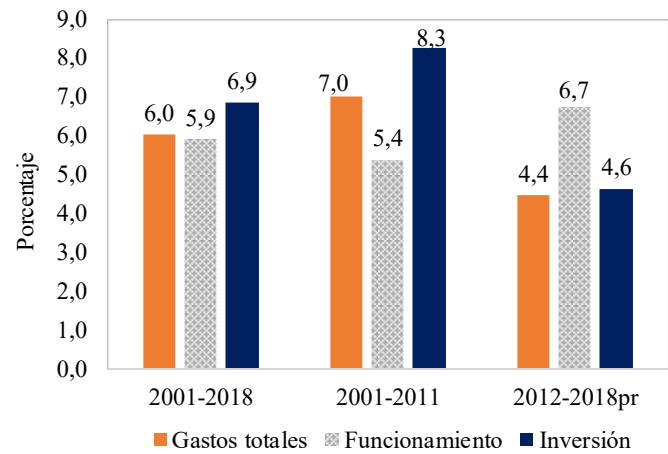
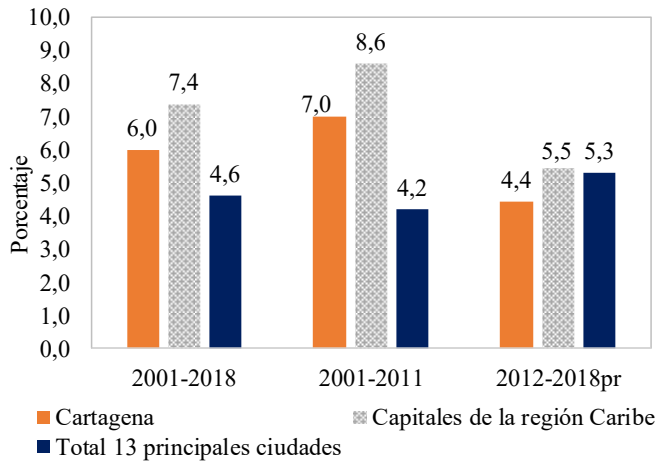
Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Si se compara el crecimiento real de los gastos per cápita en los periodos de tiempo definidos, se observa que tanto en Cartagena como en las capitales del Caribe el ritmo de crecimiento es menor en el periodo 2012 – 2018 (Gráfico 11a). Particularmente, la desaceleración en los gastos per cápita en Cartagena se concentró en los de inversión que pasaron de crecer a una tasa real de 8,3% entre 2001 y 2011 a 4,6% en el periodo de crisis gubernamental (2012-2018). Contrariamente, el gasto de funcionamiento tuvo un mayor crecimiento en los últimos dos periodos de administración local, 6,7% promedio anual entre 2012 y 2018 frente a 5,4% entre 2001 y 2011 (Gráfico 11b).

Gráfico 11
Tasa real de crecimiento de los gastos per cápita, 2001-2018 (promedio anual)

(a) Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales

(b) Cartagena por tipo de gasto

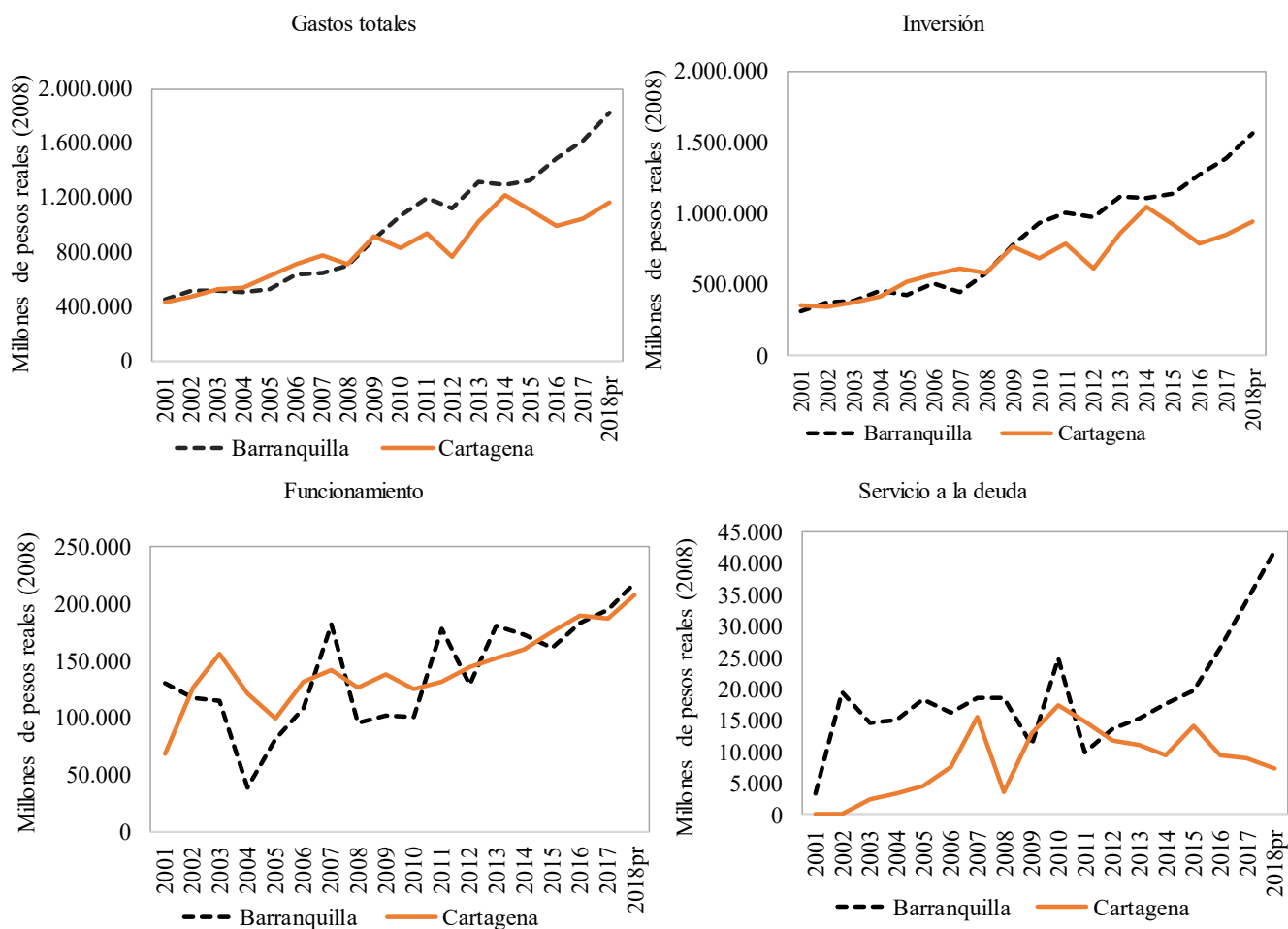


pr: Cifras preliminares.

Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Similar a lo que ocurrió con los ingresos, al comparar con Barranquilla se observa un menor avance de los gastos totales per cápita de Cartagena en los últimos años, a pesar de que antes del 2009 tenían valores muy similares (Gráfico 12). Además, el aumento en los gastos per cápita de Barranquilla es, en su mayoría, producto de un monto de inversión per cápita más alto. De hecho, con la mejora lograda por Barranquilla en la capacidad de inversión, la ciudad se ha consolidado como la de mayor inversión pública por habitante en los últimos años (Restrepo y Puche, 2019). Por su parte, los gastos de funcionamiento han tenido una tendencia similar en ambas ciudades, mientras que el pago de intereses de deuda es mayor en Barranquilla.

Gráfico 12
Evolución de los gastos per cápita de Cartagena y Barranquilla, 2001 - 2018



pr: Cifras preliminares.

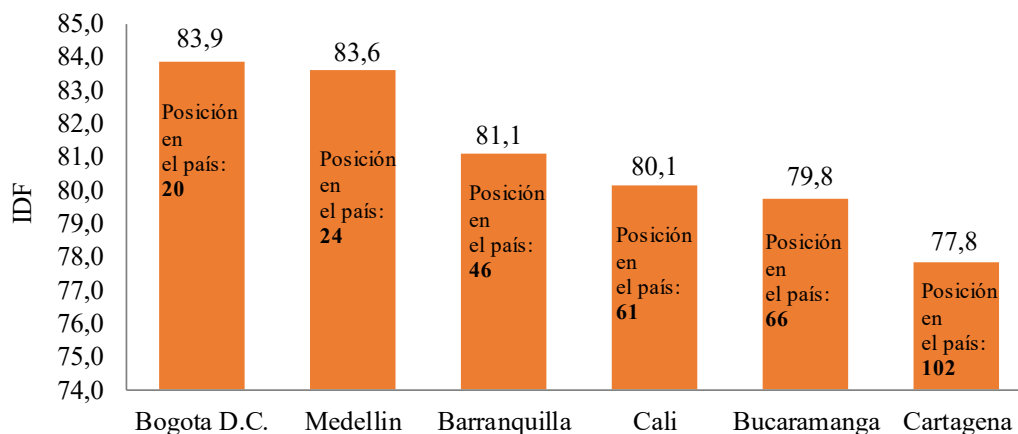
Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

3.3. Algunos indicadores de calidad del gasto

Un tema adicional que surge sobre el gasto es el buen uso de los recursos disponibles. Es difícil tener un estimado de los resultados alcanzados con las inversiones realizadas, pero ciertos indicadores permiten tener una aproximación a la calidad del gasto que realizan las entidades territoriales. Este apartado presenta información que entrega algunas luces sobre la calidad del gasto en Cartagena.

Una primera aproximación la puede otorgar el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) estimado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los últimos resultados disponibles corresponden a la vigencia fiscal de 2017. El IDF es calculado teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 617 de 2000 y según los criterios de evaluación establecidos por la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP. El IDF varía entre 0 y 100 con cinco categorías: Solvente (≥ 80), Sostenible (≥ 70 y < 80), Vulnerable (≥ 60 y < 70), Riesgo (≥ 40 y < 60) y Deterioro (< 40).

Gráfico 13
Índice de Desempeño Fiscal (IDF) en ciudades en categoría especial, 2017



Fuente: DNP.

El Gráfico 13 contiene el resultado para las ciudades incluidas en la categoría especial en 2017, donde Cartagena está ubicada. La capital de Bolívar tiene un IDF en categoría sostenible (77,85), aunque es el más bajo entre este grupo. La ciudad ocupó la posición 102 entre el total de municipios del país y fue la cuarta entre las capitales departamentales del Caribe colombiano, con Barranquilla, Valledupar y Santa Marta por encima. La capital del Atlántico es la única capital caribeña ubicada en la máxima categoría: solvente.

Otro aspecto sobre la calidad del gasto público de Cartagena es la concentración de su contratación en una modalidad. Utilizando la información reportada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop), Funcicar (2018) muestra que

aproximadamente el 95% de la contratación de la Alcaldía Mayor de Cartagena se realizó mediante contratación directa en 2017, un porcentaje similar al registrado en años anteriores (Funcicar, 2017a; 2016). Esto parecería estar indicando que el 2017 no fue un año atípico, sino que, por el contrario, la contratación directa es una práctica usada con frecuencia en la administración distrital. En términos monetarios, la contratación directa representó un 70,7% de los recursos contratados en 2017 (Funcicar, 2018), lo que significa que muchos de los contratos en esta modalidad fueron en cuantías menores al resto de modalidades. Preocupa que la contratación directa sea tan frecuentemente utilizada en Cartagena, dado que otras opciones, como las licitaciones públicas y las compras mediante la Tienda Virtual del Estado Colombiano, ofrecen mayores garantías de transparencia en la ejecución del gasto público.

Otro ejemplo que permite tener una aproximación a la calidad del gasto público del distrito se encuentra en algunos de los seguimientos realizados por Funcicar a la ejecución de los recursos. Por ejemplo, el crédito público por \$250 mil millones adquirido por la administración distrital a comienzos de 2014 señala los retos que en esta materia enfrenta Cartagena. Dicho crédito se realizó para llevar a cabo obras en tres áreas diferentes: educación, salud y vías. En diciembre de 2015, en el segundo informe al seguimiento al crédito, Funcicar visitó 23 Instituciones Educativas y nueve centros de salud intervenidos, contrastando los hallazgos encontrados con los reportes que habían entregado la Secretaría de Educación (SED) y el Departamento Administrativo Distrital de Salud (Dadis) a través de derechos de petición (Funcicar, 2015).

En cuanto a las obras en las instituciones educativas, Funcicar (2015) resaltó los siguientes hallazgos: (i) el común denominador de las obras realizadas fue pintura general, instalación de aires acondicionados y baldosas; (ii) las baldosas puestas se observaban manchadas en todas las instituciones visitadas, los funcionarios de las instituciones alegaron que son de mala calidad; (iii) todos los rectores y coordinadores se quejaron por la mala calidad de la pintura colocada en sus instituciones, pues su deterioro era evidente; (iv) casi la totalidad de las instituciones educativas no contaban con el acta de entrega de las obras ejecutadas por la Alcaldía. Al respecto, en algunas se manifestó que sencillamente no suscribieron actas

porque no estaban de acuerdo con las obras realizadas; (v) en ese momento se encontraron dos instituciones que no habían sido entregadas oficialmente y en ambas la alcaldía instaló unas placas de finalización (Liceo Bolívar sede principal y Soledad Acosta de Samper sede Ana María Pérez); y (vi) varios rectores de las instituciones visitadas indicaron que al finalizar las obras en sus planteles educativos hicieron observaciones a la Alcaldía, donde manifestaban su inquietud por la no ejecución de obras que habían sido contempladas preliminarmente y el posible sobrecosto que detectaron en muchos frentes de trabajo.

En salud, Funcicar (2015) señalaba que, al momento del informe, solo 9 de los 25 centros de salud intervenidos tenían un avance superior al 60%. A partir de las visitas realizadas a los centros con más avance, se encontraron tropiezos porque no se han desalojado personal y pacientes. Los ingenieros de la empresa contratista manifestaron que los precios de los materiales incluidos en las propuestas estaban muy por debajo del mercado y por ello era difícil mantener a los trabajadores. De igual manera, se informó que las obras no estarían terminadas, como estaban inicialmente previstas, para final del año pero estaban programadas entregas parciales. Finalmente, en cuanto a vías, si bien cuatro de las cinco obras que se consideraron mostraban avances significativos en su culminación, uno de los contratistas presentó retrasos y dificultades en la ejecución de su obra, por lo que fue sancionado con multas y cláusula penal (Funcicar, 2017b).

Otro ejemplo del desafío en calidad de gasto que tiene Cartagena es el proyecto de protección costera. Esta obra, cuyo costo inicialmente se presupuestaba en \$160 mil millones, a la fecha asciende a \$225 mil millones (Funcicar, 2019b). Este proyecto está actualmente establecido en dos fases diferentes. La primera consta de los \$160 mil millones inicialmente propuestos y debe dar inicio en diciembre de 2019. En esta fase se consideran las siguientes obras: seis espolones en Bocagrande, la escollera longitudinal, una intervención de 80 metros de playas y tres rompeolas en el Centro (Funcicar, 2019b). La segunda fase debe comenzar durante el primer trimestre del 2020 y corresponde a los \$65 mil millones que fueron adicionados al proyecto. Las obras se desarrollarán en los barrios de Cabrero, Marbella y Crespo, y entre ellas se encuentra la construcción de Box-Culvert y estaciones de bombeo (Funcicar, 2019b).

Preocupa que ha pasado un año desde que el gobierno distrital adquirió un préstamo para poner su aporte y aún no ha sido abierta la licitación de la obra, es decir los cartageneros están pagando un financiamiento por un producto que aún no comienza su construcción⁶. De hecho han pasado varios años en los que se han adelantado estudios, diseños y actualizaciones para determinar la viabilidad del proyecto (Funcicar, s.f). Desde el 2017 realizaron gestiones como el levantamiento batimétrico, solicitud de crédito y aprobación de la licencia ambiental. En 2018, el distrito de Cartagena recibió un crédito de \$112 mil millones, \$60 mil millones para financiar el proyecto de protección costera en su primera fase y el resto para otros proyectos adicionales⁷. En mayo de ese mismo año la Alcaldía declaró la calamidad pública por erosión costera, mediante el Decreto 0481 de 2018 y producto de ello se firmó un acuerdo de cooperación entre el Distrito y el Gobierno Nacional, con el que este último se comprometió a aportar \$100 mil millones para llevar a cabo la totalidad del proyecto^{8,9}. Así se completaba el costo inicial presupuestado y el año 2019 comenzaba con los recursos listos para ejecutar las obras.

Sin embargo, fluctuaciones en cuanto a las decisiones sobre la modalidad de contratación retrasaron la ejecución del proyecto (Esquema 1). El cronograma, que debió comenzar a cumplirse en abril no se dio en la fecha estimada y se aplazó en varias oportunidades. La última información suministrada por el distrito y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo

⁶ Montaña, J. (10 de agosto de 2019). En Cartagena gremios exigen cumplir con obras para protección costera. El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/en-cartagena-gremios-exigen-cumplir-con-obras-de-proteccion-costera-contracambio-climatico-399332>

⁷ Funcicar (s.f). Así va la protección costera. Consultado el 02/08/2019 en <http://www.funcicar.org/proteccion-costera/>

⁸ *ibíd.*

⁹ Más detalles del acuerdo se pueden consultar en el CONPES 3937.

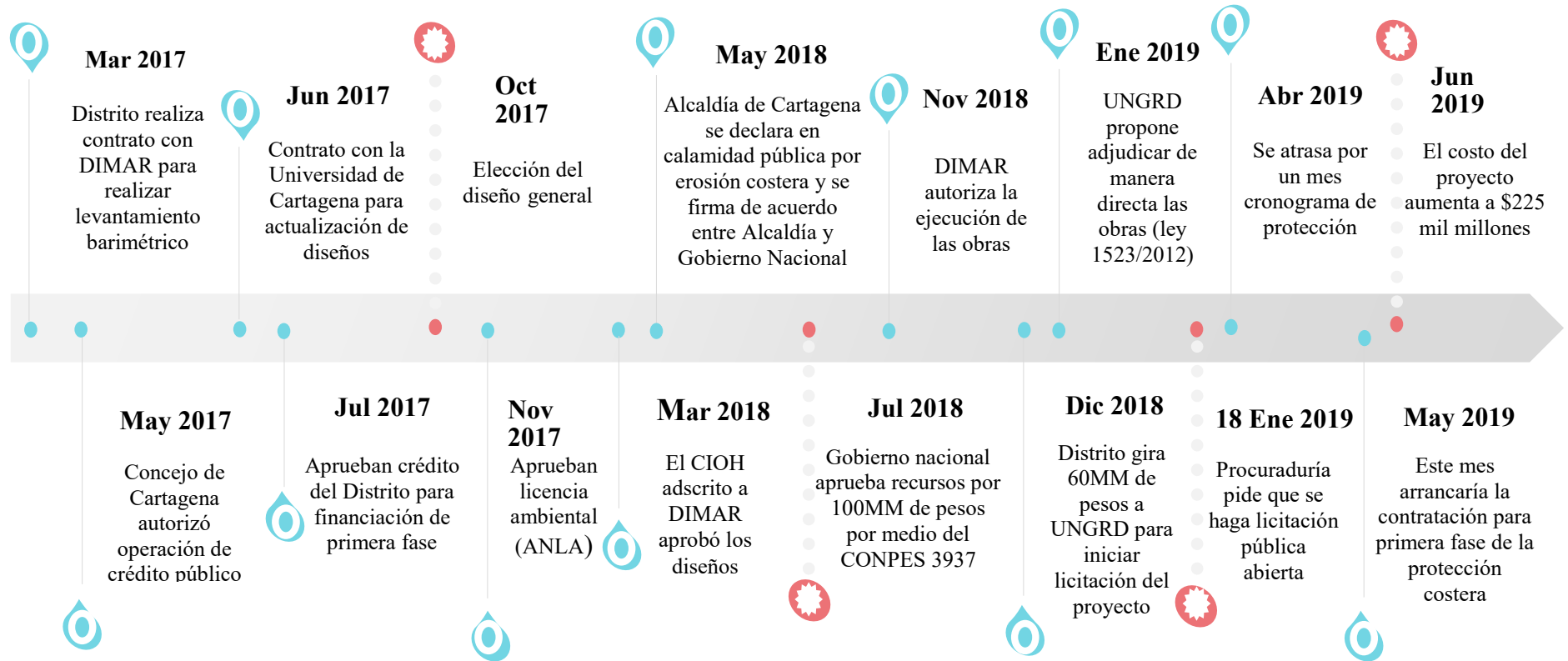
(UNGR) es que la formulación y obtención del plan de manejo arqueológico sería en septiembre y las obras estructurales del macro proyecto iniciarán en diciembre¹⁰.

El proyecto de protección costera es un ejemplo de que no basta con la disposición de recursos para la ejecución de proyectos, es necesario contar con una capacidad local de estructuración y gestión de proyectos, además de transparencia en los procesos de contratación que aseguren el adecuado uso de los recursos. En este momento el proyecto lleva dos años en elaboración y, a pesar de contar con los fondos inicialmente comprometidos, aún no se inicia el proceso de contratación, el cual está bajo el control de una entidad del orden nacional (UNGR).

¹⁰ Martínez, M. (10 de septiembre de 2019). Este es el nuevo cronograma de la protección costera. El Universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/este-es-el-nuevo-cronograma-de-la-proteccion-costera-IA1705183>

Esquema 1

Línea del tiempo del proyecto de protección costera de Cartagena



Fuente: Elaboración de los autores con base a información de Funcicar y seguimiento a la prensa escrita - El Universal.

4. Deuda pública

La deuda pública del distrito de Cartagena ha tenido un comportamiento favorable en los últimos años. De acuerdo a los informes de viabilidad fiscal de la DAF (MHCP, 2018), entre 2010 y 2017 el Distrito ha tenido las garantías a mediano plazo requeridas para el sostenimiento de la deuda pública. De igual forma, las calificaciones emitidas por la sociedad calificadora de valores *BRC Investor Services S.A.* para el periodo 2010-2013 y por *Fitch Ratings* para los años 2014 -2017, ratificaron la capacidad que tiene la ciudad para cumplir con sus obligaciones financieras.

Entre 2014 y 2017 la calificación de *Fitch Ratings* ha sido AA, que indica “expectativas de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país”¹¹. Adicional a esto, la calificación crediticia a corto plazo fue F1 que indica “la más fuerte capacidad de pago oportuno de los compromisos financieros en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país”¹². De hecho, las cifras muestran que el saldo de la deuda mantiene una buena proporción respecto a los ingresos totales y los propios (Cuadro 5).

Con base en los datos, entre 2011 y 2018 se destacan los siguientes movimientos en la deuda pública de Cartagena (Gráfico 14):

- i. En los años 2014, 2015 y 2018 se registraron operaciones de crédito. En los dos primeros años para financiar proyectos de inversión incluidos en el plan de desarrollo 2013-2015. Por su parte, en 2018 los desembolsos fueron por valor de \$112.000 millones para financiar el programa de inversiones del plan de desarrollo “Primero la gente 2016 – 2019”.

¹¹ Fitch Ratings (20 de febrero 2019). Fitch Afirma las Calificaciones de Cartagena. Recuperado de <https://www.fitchratings.com/site/pr/10063899/>

¹² *Ibíd.*

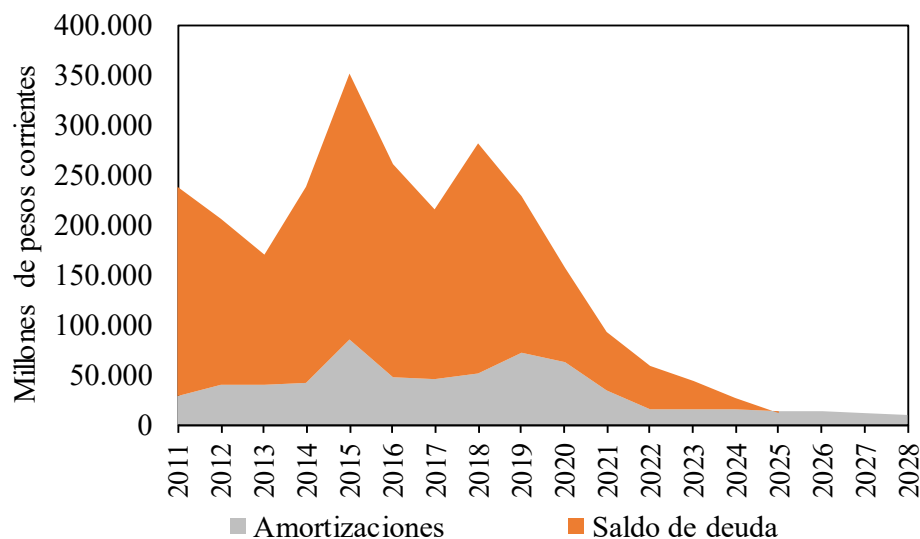
- ii. El perfil de la deuda muestra que la cancelación total del saldo a cierre de 2018 está proyectado para el 2025. Sin embargo, nuevos desembolsos en 2019 modificarían la proyección de la amortización.

Cuadro 5
Ingresos y saldo de la deuda pública de Cartagena, 2011 - 2018

Año	Saldo de la deuda (millones de pesos)	Ingresos totales (millones de pesos)	Saldo de deuda / ingresos totales (%)	Ingresos tributarios + no tributarios (millones de pesos)	Saldo de deuda / ingresos propios (%)
2011	208.546	836.731	24,9	410.012	50,9
2012	166.842	1.098.627	15,2	435.078	38,3
2013	128.885	1.284.378	10,0	510.785	25,2
2014	197.842	1.301.612	15,2	570.449	34,7
2015	265.841	1.454.669	18,3	620.286	42,9
2016	213.822	1.476.150	14,5	614.121	34,8
2017	169.422	1.625.211	10,4	675.019	25,1
2018	229.916	2.013.346	11,4	742.467	31,0

Fuente: DNP y CHIP. Cálculos de los autores.

Gráfico 14
Perfil de la deuda pública de Cartagena: saldo y amortizaciones, 2012 - 2028



Fuente: FUT deuda pública - CHIP. Cálculos de los autores.

También es importante destacar que, aunque las calificaciones han sido favorables, los últimos informes de la DAF (MHCP, 2018) y *Fitch Ratings* (20 de febrero 2019) mencionan aspectos que deben ser atendidos, no solo respecto a la deuda sino al estado financiero general de la ciudad:

- i. La capacidad de pago podría verse afectada por obligaciones pendientes de pago por valor de \$200 mil millones por concepto de prestación de servicios de salud a cargo del distrito.
- ii. El 2017 cerró con déficit fiscal en seis de las nueve entidades descentralizadas. Además algunas presentan alta dependencia de las transferencias del nivel central, así como problemas de liquidez y alto endeudamiento. Todo esto podría generar riesgos financieros a la hora de cubrir las obligaciones en el corto plazo.
- iii. Existen pasivos contingentes por demandas judiciales en contra de las entidades descentralizadas. El informe de viabilidad fiscal de 2017 señala que estos ascienden a \$110.646 millones, asumiendo una probabilidad adversa al Distrito del 60% (MHCP, 2018).
- iv. Hay dificultades en la consolidación de la información financiera producto de diferencias en las herramientas informáticas de las dependencias, lo que conlleva a inconsistencias en los reportes.
- v. Hay rezago en la ejecución total de los compromisos adquiridos en cada vigencia. Esto a su vez implica reducir (ejecutar) el saldo en el rubro de reservas presupuestales que constituyen recursos que se quedaron sin ejecutar en vigencias anteriores.
- vi. La continuidad de la gobernabilidad.

Un hecho final que debe ser señalado es que la deuda adquirida en los últimos años es de corto plazo, lo cual implica que la administración distrital debe asumir anualmente un servicio de la deuda relativamente alto. Valdría la pena considerar hacia el futuro un endeudamiento a más largo plazo, con el fin de contar con recursos para la operación y mantenimiento de la infraestructura de la ciudad.

5. Proyecciones de ingresos

Como se reseñó anteriormente, el presupuesto actual de Cartagena es insuficiente para atender las necesidades de gasto. Por esta razón, se requiere un mayor esfuerzo fiscal que permita movilizar más recursos propios y, con esto, apalancar otros fondos del gobierno nacional y tener más capacidad de endeudamiento. Para tener un estimado de los recursos propios con los que podría contar el gobierno distrital, esta sección realiza unas proyecciones del ingreso fiscal hasta el 2031.

El ejercicio se lleva a cabo implementando distintos escenarios para cada una de las fuentes de ingreso tributario, las cuales tienen libre destinación y se componen de los siguientes rubros: el impuesto predial unificado, el ICA, la sobretasa a la gasolina y otros impuestos menores. Como fue mencionado anteriormente, las dos fuentes más importantes son el predial unificado y el ICA. Al revisar la tendencia de estos ingresos en los últimos 20 años, se encuentra que la mayor parte del aumento observado se debe al desempeño en los impuestos predial e ICA, que representaron el 86% del total recaudado en 2017.

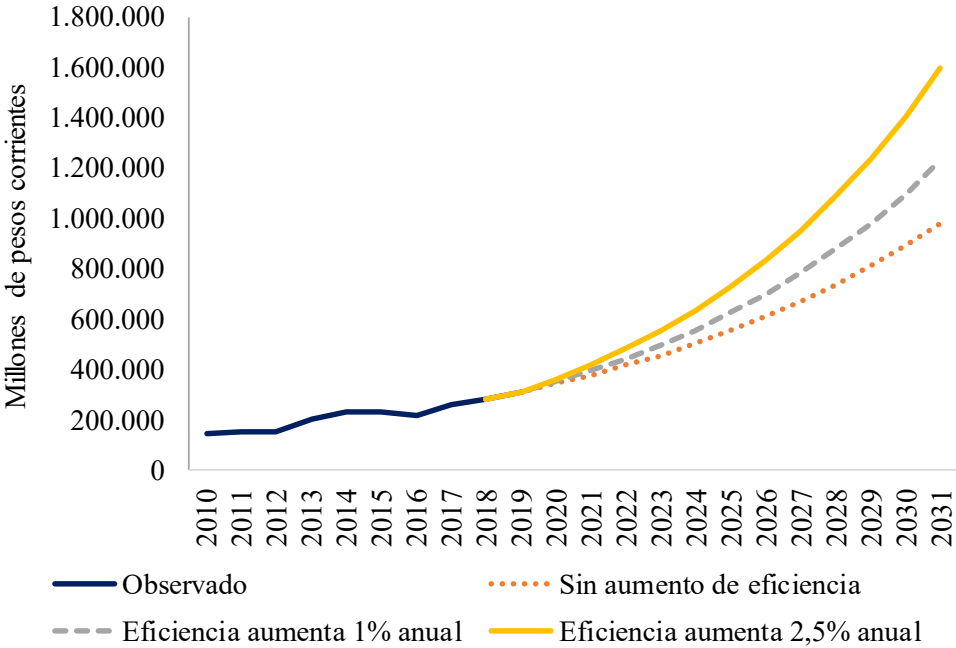
En el caso del impuesto predial, la proyección se realiza en varias etapas. Primero se asume un crecimiento anual de la factura del impuesto hasta el 2031 del 10%. Este porcentaje se obtuvo al calcular el crecimiento promedio anual histórico de la factura entre el 2006 y el 2017, años para los cuales se encuentra disponible dicha información. No obstante, la factura del predial no se recauda en su totalidad, probablemente debido a una baja gestión administrativa. En los últimos años, el porcentaje del recaudo sobre el facturado ha oscilado entre el 40% y el 50%, de acuerdo con cifras de las ejecuciones presupuestales de Cartagena. El promedio de la eficiencia anual entre 2006 y 2017 fue del 47,8%, por lo que se asumirá este porcentaje de manera inicial para la realización de las proyecciones.

Para motivar una discusión sobre los beneficios de un mayor esfuerzo fiscal en el recaudo del impuesto predial, las proyecciones se realizan asumiendo tres posibles escenarios. Si la gestión de los cobros del predial se realiza de forma oportuna por parte de la administración, es posible pensar que la eficiencia en el recaudo mejorará con el paso del tiempo. En este sentido, en el primer escenario se asumirá que la eficiencia en el recaudo se puede incrementar un 1% adicional por año hasta llegar a recaudar el 60% de lo facturado, mientras

que en el segundo se asume un incremento anual del 2,5% hasta alcanzar el 78% de la factura anual. El primer escenario puede pensarse como una alternativa de esfuerzo moderada, mientras que el segundo puede considerarse como una alternativa más ambiciosa en términos fiscales. Por último, el tercer escenario es aquel en el que la eficiencia del recaudo no se incrementa y se mantiene constante en el 47,8% actualmente observado. Dicho escenario sirve para comparar los dos anteriormente descritos, y para poder aproximar los montos adicionales que se podrían recaudar en los dos primeros escenarios.

El Gráfico 15 muestra las proyecciones del predial hasta 2031 usando los tres escenarios. La proyección sin el aumento anual en la eficiencia del recaudo permite medir los posibles beneficios en términos fiscales que generaría el fomento de una política de mayor eficiencia. El aumento en el recaudo es sustancial en caso de lograrse una mayor eficiencia en la gestión del impuesto predial. El escenario más ambicioso genera entre 2019 y 2031 un total de \$2,9 billones de pesos adicionales, en comparación con el escenario sin incremento de eficiencia. Por su parte, el escenario moderado permitiría recaudar \$1,2 billones adicionales durante el mismo periodo.

Gráfico 15
Proyecciones de recaudo del impuesto predial en Cartagena, 2019 - 2031



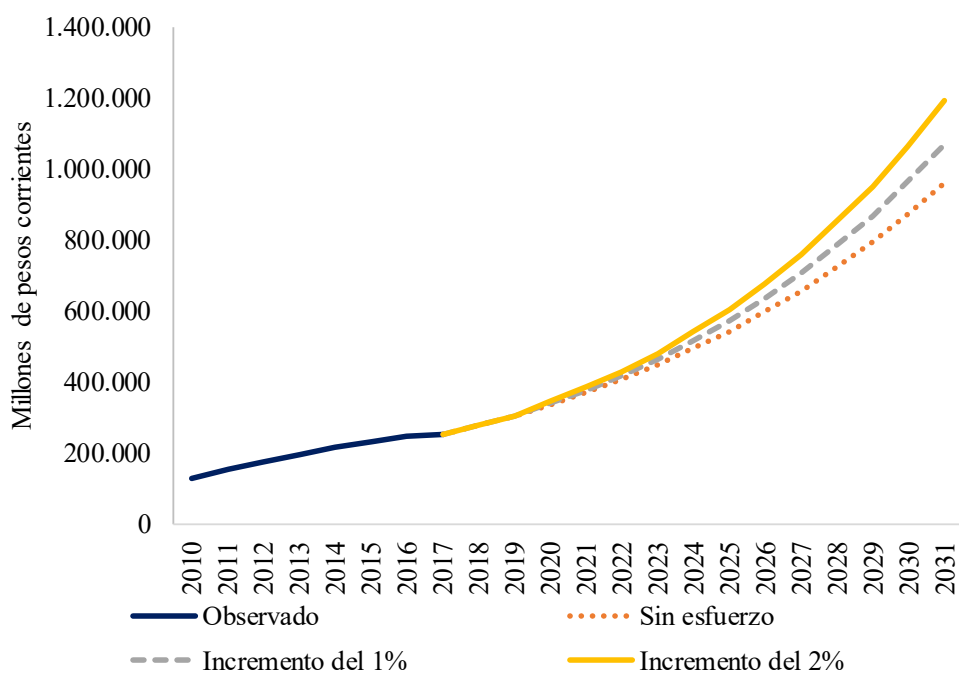
Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

La siguiente proyección se realiza sobre el ICA para el mismo periodo. Nuevamente se consideran tres escenarios. En el primer escenario, que consiste en un crecimiento básico sin esfuerzo fiscal por parte de la administración, se asume que el recaudo crecerá anualmente a una tasa de crecimiento promedio anual del 10%. Este supuesto se basa en la observación de la tasa de crecimiento histórica del impuesto, que entre 2007 y 2017 fue del 11% promedio anual. El segundo y tercer escenario asumen que, adicionalmente a este crecimiento, la administración local realizará un esfuerzo fiscal para incrementar el recaudo de este tributo. El recaudo adicional puede lograrse por ejemplo mediante el aumento de la base gravable del ICA, a través de campañas de concientización y de cultura tributaria. En estas proyecciones se propone que dicho esfuerzo se materializase en un incremento del ICA adicional en 1% y 2% al año. En este sentido, el escenario moderado asume que el recaudo del ICA aumentará anualmente al 11%, mientras que el escenario más ambicioso asume que el incremento es del 12%.

El Gráfico 16 incluye el resultado de los tres escenarios fiscales propuestos. En términos comparativos, el escenario con un esfuerzo fiscal moderado permite recaudar durante todo el periodo un total de \$517 mil millones adicionales al escenario sin esfuerzo fiscal entre 2019 y 2031. Por su parte, el escenario de mayor esfuerzo fiscal permitiría recaudar \$1,07 billones adicionales en el mismo periodo.

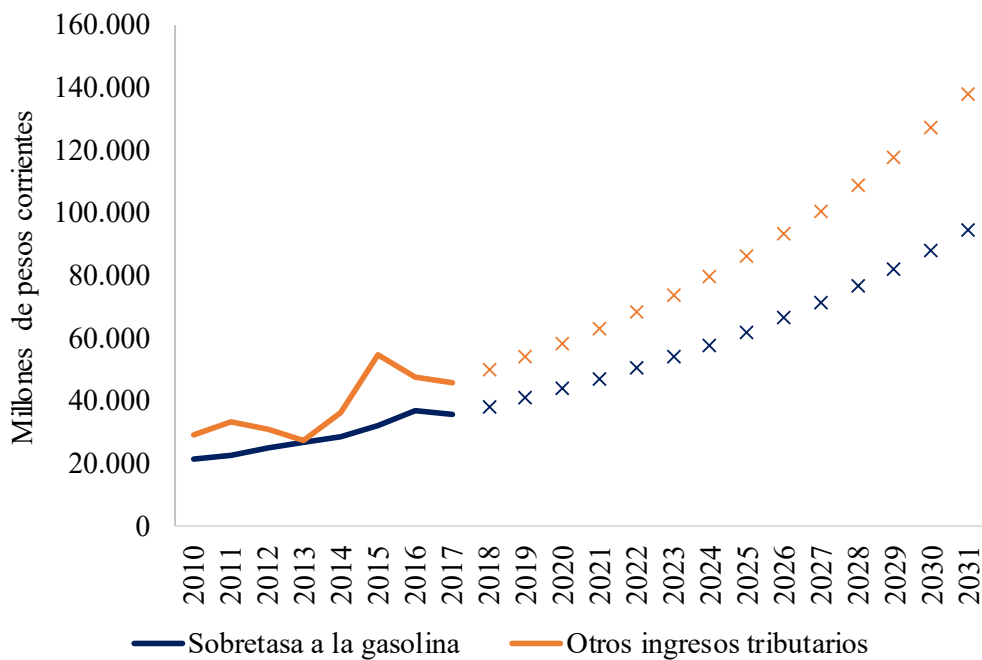
En tercer lugar, se realiza a continuación las proyecciones para los rubros de la sobretasa a la gasolina y el resto de los ingresos tributarios, los cuales en conjunto representan aproximadamente el 14% del total de los ingresos tributarios del distrito. Debido a su menor relevancia para el fisco local y la imprevisibilidad originada por sus características propias, los ingresos provenientes de la sobretasa a la gasolina y del rubro de otros ingresos tributarios se proyectan hacia futuro utilizando la tasa de crecimiento promedio anual observada durante los últimos 5 años. Las proyecciones hasta 2031 para ambos rubros se presentan en el Gráfico 17. Se estima que para ese año, la sobretasa a la gasolina producirá aproximadamente \$94 mil millones en recaudo, mientras que el resto de ingresos tributarios podría representar cerca de \$138 mil millones (Gráfico 17). Debe aclararse que estos recursos constituyen parte de los ingresos esperados del distrito durante este periodo y no ingresos adicionales originados por un mayor esfuerzo fiscal del distrito.

Gráfico 16.
Proyecciones de recaudo del ICA en Cartagena, 2019 – 2031



Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

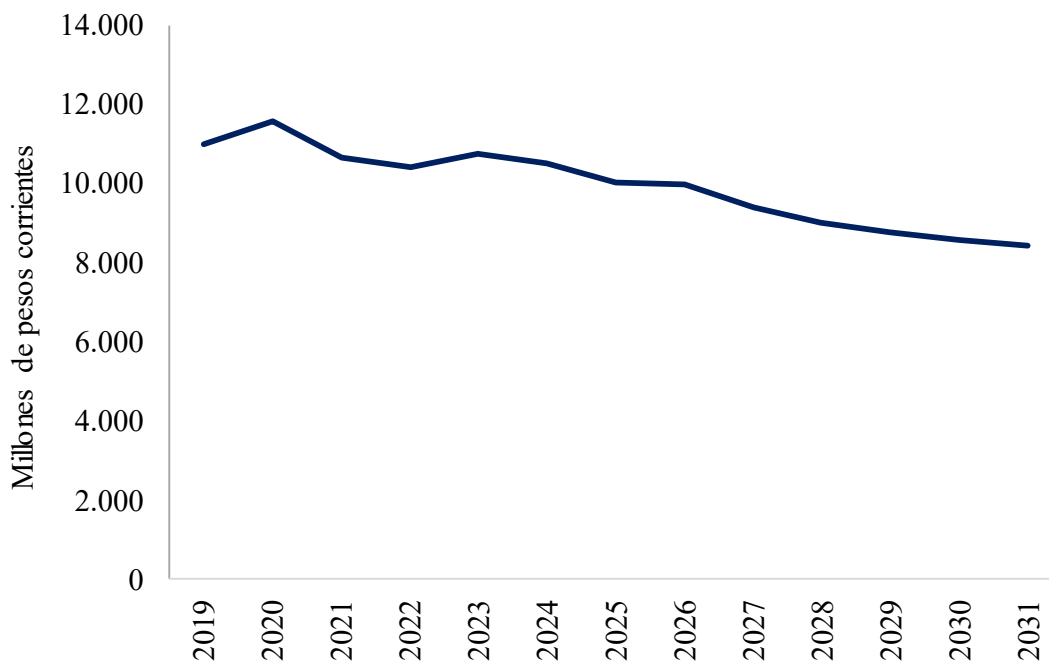
Gráfico 17.
Proyecciones de sobretasa a la gasolina y otros impuestos en Cartagena, 2018 - 2031



Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

Para finalizar las proyecciones de ingresos tributarios de Cartagena, se consideran a continuación los recursos provenientes de las regalías que recibe la ciudad. Si bien estos recursos no se consideran ingresos tributarios, dado que no provienen de la implementación de impuestos locales, se asemejan en la característica de ser ingresos de libre destinación. Esto significa que la administración distrital puede disponer de dichos recursos para realizar inversiones en las obras que más considere convenientes y que cumplan los requisitos para ser aprobados por los OCAD. Las proyecciones de las asignaciones directas por regalías para Cartagena se tomaron del Plan de Recursos del Sistema General de Regalías, elaborado por el MHCP para el período 2019-2028 (MHCP, 2019). Los últimos tres años (2029-2031) se calcularon usando la tasa de crecimiento anual observada en dichas proyecciones.

Gráfico 18.
Proyección de ingresos por regalías para Cartagena, 2019 – 2031



Fuente: Plan de Recursos SGR 2019-2028 del Ministerio de Hacienda y cálculos propios.

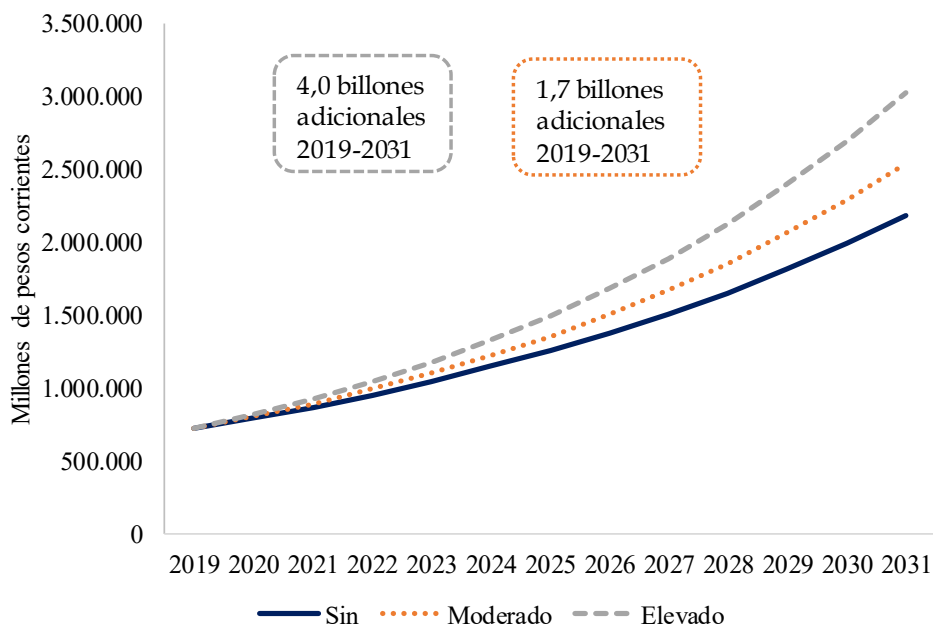
Los ingresos por regalías proyectados que le llegarían anualmente a Cartagena entre 2019 y 2031 se presentan en el Gráfico 18. En particular, se estima que se recibiría aproximadamente \$8 mil millones por regalías en 2031 por asignaciones directas. En todo el período se proyecta

que la ciudad recibiría aproximadamente \$129 mil millones. La magnitud de estos recursos es considerablemente menor a las proyecciones previamente realizadas de los ingresos tributarios por los impuestos predial e ICA, los cuales representan las dos fuentes de recursos de mayor relevancia para la ciudad.

Por último, las anteriores proyecciones de ingresos por impuestos de predial e ICA se agregaron para tener la dimensión total de los recursos adicionales generados. Teniendo en cuenta que las proyecciones del predial y el ICA se realizaron con base en escenarios que asumen distintos grados de esfuerzo fiscal por parte de la administración, la agregación tiene en cuenta tres escenarios diferentes, a saber: sin esfuerzo fiscal, esfuerzo fiscal moderado y esfuerzo fiscal elevado. La primera considera las proyecciones del predial e ICA que no adicionan un incremento anual ni en la eficiencia del recaudo del predial ni en unos mayores ingresos anuales por el ICA. El segundo escenario representa un esfuerzo fiscal moderado, que asume un incremento anual adicional en la eficiencia del recaudo del predial en 1%, así como un crecimiento del ICA que está 1% por encima del crecimiento económico proyectado. El tercero es el escenario fiscalmente más ambicioso de los tres, ya que asume que los anteriores incrementos adicionales son del 2,5% y 2% anuales respectivamente.

Cuando se agrega el total de los ingresos por predial e ICA para todo el periodo, la diferencia entre los escenarios con esfuerzo moderado y elevado del escenario sin esfuerzo fiscal representa \$1,7 y \$4,0 billones, respectivamente. En otras palabras, si las próximas administraciones locales no se comprometen con metas ambiciosas en el recaudo de sus ingresos tributarios, en particular del predial y del ICA, Cartagena podría dejar de recibir aproximadamente \$4,0 billones en recaudo tributario entre 2019 y 2031 (Gráfico 19 y Cuadro 6).

Gráfico 19.
Proyección de los ingresos por predial e ICA en Cartagena, 2019 - 2031



Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

Cuadro 6.
Proyección de los ingresos por predial e ICA en Cartagena, 2019 – 2031 (Miles de Millones de pesos)

Año	Predial por esfuerzo			ICA por esfuerzo			Total por esfuerzo (Predial + ICA)		
	Sin	Moder.	Elev.	Sin	Moder.	Elev.	Sin	Moder.	Elev.
2019	312.970	312.970	312.970	306.372	306.372	306.372	619.343	619.343	619.343
2020	344.267	351.466	362.263	337.010	340.073	343.137	681.277	691.539	705.400
2021	378.694	394.531	418.285	370.711	377.481	384.313	749.405	772.012	802.599
2022	416.564	442.694	481.889	407.782	419.004	430.431	824.345	861.698	912.320
2023	458.220	496.544	554.030	448.560	465.095	482.083	906.780	961.639	1.036.113
2024	504.042	556.737	635.781	493.416	516.255	539.933	997.458	1.072.993	1.175.713
2025	554.446	624.004	728.341	542.757	573.043	604.725	1.097.203	1.197.047	1.333.066
2026	609.891	699.157	833.056	597.033	636.078	677.292	1.206.924	1.335.235	1.510.348
2027	670.880	783.100	951.431	656.736	706.047	758.567	1.327.616	1.489.147	1.709.997
2028	737.968	876.840	1.085.149	722.410	783.712	849.595	1.460.378	1.660.552	1.934.744
2029	811.765	981.498	1.236.098	794.651	869.920	951.546	1.606.416	1.851.418	2.187.644
2030	892.941	1.098.318	1.406.384	874.116	965.611	1.065.732	1.767.057	2.063.929	2.472.115
2031	982.235	1.228.688	1.598.367	961.528	1.071.828	1.193.619	1.943.763	2.300.516	2.791.986
Total	7.674.883	8.846.547	10.604.043	7.513.081	8.030.521	8.587.344	15.187.964	16.877.068	19.191.387

Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

6. Reflexiones finales

El análisis de la evolución reciente de las finanzas públicas de Cartagena entrega cuatro grandes mensajes. En primer lugar, a pesar de una mínima pérdida de dinamismo en el periodo de crisis gubernamental, los ingresos fiscales muestran una tendencia creciente. Inclusive, en términos per cápita, son similares a los observados en las 13 principales ciudades del país y las capitales del Caribe. Cuando se compara con Barranquilla, la situación no es muy positiva porque, partiendo de niveles similares en 2008, la capital del Atlántico ha triplicado sus ingresos fiscales durante los años estudiados y Cartagena no alcanzó a duplicarlos. Por último, la revisión de los ingresos de libre destinación indica que estos son bajos cuando se compara con los costos de algunas de las necesidades de inversión que tiene la ciudad.

Si bien hay un mensaje relativamente positivo con los ingresos fiscales, con el gasto no lo es tanto. En particular, cuando se considera el gasto por habitante donde Cartagena muestra un rezago frente a los grupos de comparación. Además, se observa un mayor valor del gasto de funcionamiento frente al de inversión. Otro hecho con el gasto es la desaceleración en el crecimiento durante el periodo de crisis gubernamental en comparación con las otras capitales, lo que parecería indicar que la situación vivida pudo haber afectado la capacidad de ejecución del gasto en la ciudad.

Al revisar el perfil del endeudamiento distrital no se encontraron elementos que indicaran un problema de solvencia. Así lo comprueban las calificaciones de riesgo que ha recibido el gobierno distrital por parte del MHCP y las calificadoras de riesgo. Tal vez, como lo señala el Informe de Viabilidad Fiscal del MHCP, persisten algunos riesgos por pasivos contingentes y algunos organismos descentralizados, que podrían comprometer la solidez financiera de Cartagena en el mediano plazo. Finalmente, valdría la pena mencionar la conveniencia de lograr un endeudamiento de más largo plazo que permita, por la disminución del servicio de la deuda anual, tener una mayor disponibilidad de ingresos de libre destinación para atender los compromisos de mantenimiento y operación de la infraestructura distrital.

Ante la insuficiencia presupuestal que afronta Cartagena, se requiere un mayor esfuerzo recaudatorio. El estudio realiza algunos escenarios de aumento en la eficiencia recaudatoria

de los tributos más dinámicos a cargo del gobierno local (principalmente predial e ICA). Las estimaciones indican que, al realizar un mayor esfuerzo recaudatorio, la ciudad podría contar con los recursos necesarios para atender, por ejemplo, las inversiones requeridas para reducir la pobreza. De igual forma, se podrían explorar otras fuentes potenciales como los ingresos no tributarios, donde la contribución por valorización y las multas podrían generar mayores fondos, así como asociaciones público-privadas que financien determinados proyectos. Por supuesto, y no menos importante, es que se logre una eficiencia en el uso de los recursos. Lo observado en el trámite de la protección costera, la cual sería ejecutada por una entidad del gobierno nacional, sería un síntoma de problemas en la estructuración, financiamiento y ejecución de proyectos. Superar esta limitación es uno de los mayores desafíos que enfrenta el gobierno distrital.

Referencias

- Acosta, K. (2012). Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional, núm 178.
- Ayala, J., Meisel, A. (2016). La exclusión en los tiempos del auge: el caso de Cartagena. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, núm 246.
- Ayala, J., Meisel, A. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, núm 257.
- Bonet, J., Reina, Y. (2015). Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, núm 219.
- Bonet, J., Pérez, J., Ricciulli, D. (2017). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*, núm 261.
- Camou, A. (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad (Estudio preliminar y compilación). Recuperado de [https://books.google.com.co/books?id=sLgjSzCPrYAC&pg=PA5&lpg=PA5&dq=Camou,+Antonio+\(Estudio+preliminar+y+compilaci%C3%B3n\)+\(2001\).+Los+desaf%C3%ADos+de+la+Gobernabilidad&source=bl&ots=mKjxKAg2Vg&sig=ACfU3U14Dqh3jA5pDCoaXxA9j1opDxAWAQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjc78r8pv7kAhXSxFkKHS4IDbkQ6AEwBHoECAkQAQ#v=onepage&q=Camou%2C%20Antonio%20\(Estudio%20preliminar%20y%20compilaci%C3%B3n\)%20\(2001\).%20Los%20desaf%C3%ADos%20de%20la%20Gobernabilidad&f=false](https://books.google.com.co/books?id=sLgjSzCPrYAC&pg=PA5&lpg=PA5&dq=Camou,+Antonio+(Estudio+preliminar+y+compilaci%C3%B3n)+(2001).+Los+desaf%C3%ADos+de+la+Gobernabilidad&source=bl&ots=mKjxKAg2Vg&sig=ACfU3U14Dqh3jA5pDCoaXxA9j1opDxAWAQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjc78r8pv7kAhXSxFkKHS4IDbkQ6AEwBHoECAkQAQ#v=onepage&q=Camou%2C%20Antonio%20(Estudio%20preliminar%20y%20compilaci%C3%B3n)%20(2001).%20Los%20desaf%C3%ADos%20de%20la%20Gobernabilidad&f=false)
- Cartagena Cómo Vamos (2019). Ruta estratégica para dónde vamos propuesta para mejorar la calidad de vida y reducir desigualdades al 2030. Recuperado de <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/ruta-estrategica-para-donde-vamos/>
- Cartagena Cómo Vamos. (4 de julio de 2019). ¿Otro cambio de alcalde en Cartagena? [Audio en podcast]. Recuperado de <https://soundcloud.com/comovamos/inestabilidad-administrativa-en-cartagena>
- Congreso de Colombia (6 de octubre de 2000). Ley 617 de octubre 6 de 2000 [Ley 617 de 2000]
- Congreso de Colombia (21 de diciembre de 2001). Ley 715 de Diciembre 21 de 2001 [Ley 715 de 2001]
- Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2017). Informe sobre la deuda pública y las finanzas públicas del distrito de Cartagena de Indias - Vigencia 2016. Recuperado de <https://contraloriadecartagena.gov.co/wp-content/uploads/2018/06/1-INFORME-MACRO-SOBRE-LA-DEUDA-PUBLICA-Y-LAS-FINANZAS-PUBLICAS-DEL-DISTRITO-DE-CARTAGENA-VIG-201.pdf>

- CONPES (2018). Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión “Fortalecimiento de la reducción del riesgo de desastres, en el marco de la Ley 1523 de 2012, por fenómeno de erosión costera en la ciudad de Cartagena”. *CONPES* 3937.
- Corporación Transparencia por Colombia (2019). Así se mueve la corrupción Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- Findeter (2018). Plan de acción 2033 Cartagena resiliente, incluyente y competitiva. Recuperado de <https://www.findeter.gov.co/documentos/202224/cartagena/>
- Funcicar (s.f) Así va la protección costera. Recuperado de <http://www.funcicar.org/proteccion-costera/>
- Funcicar (2015). Seguimiento al crédito público. Recuperado de http://www.funcicar.org/wp-content/uploads/2019/03/SEGUIMIENTO_A_CR%C3%89DITO_P%C3%9ABLICO.pdf
- Funcicar (2016). Análisis de Transparencia en la Contratación Estatal. Recuperado de http://www.funcicar.org/wp-content/uploads/2019/03/An%C3%A1lisis_de_Transparencia_Contrataci%C3%B3n_Estatal_2015.pdf
- Funcicar (2017a). Informe Investigativo: Transparencia en la Contratación Estatal. Recuperado de http://www.funcicar.org/wp-content/uploads/2019/03/100_D%C3%8DAS_DE_GOBIERNO_MANUEL_VICENTE_DUQUE.pdf
- Funcicar (2017b). Seguimiento al crédito público de 250 mil millones de pesos: IV Informe. Recuperado de <http://www.funcicar.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-IV.pdf>
- Funcicar (2018). Informe de análisis: Transparencia en la contratación estatal. Recuperado de <http://www.funcicar.org/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Contrataci%C3%B3n-Alcalde-Mayor-de-Cartagena-2017-COMPRESSED.pdf>
- Funcicar (2019a). Vigila Cartagena. Recuperado de <http://www.funcicar.org/vigilacartagena/>
- Funcicar (2019b). Departamento de Valorización, IPCC, Transcribe y DADIS presentaron informe de gestión. Recuperado de <http://www.funcicar.org/departamento-de-valorizacion-ipcc-transcribe-y-dadis-presentaron-informe-de-gestion/>
- Fitch Ratings (20 de febrero 2019). Fitch Afirma las Calificaciones de Cartagena. Recuperado de <https://www.fitchratings.com/site/pr/10063899/>

- Fitch Ratings (18 de junio 2019). Fitch sube la Calificación Nacional de largo plazo de Cartagena. Recuperado de <https://www.fitchratings.com/site/pr/10079358>
- La República (10 de abril de 2019). Estos son los tres megaproyectos que espera Cartagena antes del próximo año. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/estos-son-los-tres-megaproyectos-que-espera-cartagena-antes-del-proximo-ano-2849985>
- López, G., Castellanos, A. (2002). Aproximación al concepto de esfuerzo fiscal. Recuperado de <https://www.upf.edu/documents/%202911971/6885433/%20EsforxFiscal.pdf/700310c1-ab9d-4344-aadd-d717d0bdc27b>
- Martínez, M. (10 de septiembre de 2019). Este es el nuevo cronograma de la protección costera. El Universal. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/este-es-el-nuevo-cronograma-de-la-proteccion-costera-IA1705183>
- MHCP. (2018). Viabilidad Fiscal Territorial 2017 Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- MHCP (2019). Plan de Recursos SGR 2019-2028. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PresupuestoPublicoNacional/Regalias/ProgramacionRegalias/ProyectoRegalias;jsessionid=EAdxmTherGOBnngHoDj2ufLxm9rkxsb0oPOnCMQKCJIPS24RN5uF!1464908312?_adf.ctrl-state=omj7mmniw_110&documentId=P_MHCP_WCC-096704&_afLoop=86428621327013&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D86428621327013%26documentId%3DP_MHCP_WCC-096704%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3Dve8cickn_4
- Montaño, J. (10 de agosto de 2019). En Cartagena gremios exigen cumplir con obras para protección costera. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/en-cartagena-gremios-exigen-cumplir-con-obras-de-proteccion-costera-contracambio-climatico-399332>
- Restrepo A., & Puche., K. (2019). Finanzas de Barranquilla en la última década. Aciertos y retos a futuro. Recuperado de <http://www.fundesarrollo.org.co/articulos-y-documentos/>
- Transcaribe (2019a). Informe de Gestión, Enero – Marzo 2019. Recuperado de <http://www.funcicar.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe-de-gesti%C3%B3n-Transcaribe.pdf>
- Transcaribe (2019b). Notas a los estados financieros a 31 de diciembre de 2018 y 2017. Recuperado de <http://transcaribe.gov.co/Centro%20de%20Documentacion/NOTAS%20A%20LOS%20ESTADOS%20FINANCIEROS%20A%20DIC%20-2018.pdf>

- Tuirán, A., De la Rosa, I., Mercado, A. (2018). Informe metodológico: Índice de gobernabilidad local. Recuperado de <https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/14453619/Informe+metodol%C3%B3gico+actualizado/d085cf64-0443-4229-a443-656fb6cabb30>
- Tuirán, A., Mercado, A., Alvarez, F., Redondo, M. (2019). Gobernabilidad local en el departamento de Bolívar. Recuperado de <https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/14453619/Documento+de+trabajo+N+25+Gobernabilidad+local+en+Bol%C3%ADvar.pdf/3aa7a1ea-76a6-4045-974e-d9f36c30cae8>