

Las finanzas públicas de Cartagena, 2000-2007*

JAIME BONET**

I. Introducción

Las finanzas públicas de Cartagena han estado en el debate público en los últimos años. La aguda crisis fiscal de la segunda mitad de la década de los noventa, que comprometió seriamente la viabilidad y sostenibilidad financiera del gobierno distrital y lo llevó a suscribir un programa de ajuste con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2001, generó una discusión amplia sobre el tema que se refleja en una literatura relativamente abundante en esta área.

En la actualidad, cuando se está iniciando un nuevo mandato en la ciudad, el tema adquiere relevancia por las implicaciones que en materia de política pública causa el estado financiero del gobierno distrital. Es claro que la implementación de las acciones políticas del gobierno local estará, en gran parte, determinada por la capacidad de apalancar con recursos propios los diferentes programas propuestos.

La existencia de una gestión pública local fuerte, que sea capaz de fomentar el desarrollo de su localidad, está muy ligada a la capacidad de generar recursos propios. Como lo señalan Shah y Shah (2006), el autofinanciamiento local es importante para fortalecer la gobernabilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas. En una revisión de las experiencias de diferentes países en desarrollo,

* El autor agradece los comentarios y sugerencias realizadas por el grupo de investigadores del CEER: Adolfo Meisel, Joaquín Vilorio, María Aguilera, Irene Salazar y Julio Romero. De igual manera, agradece la colaboración brindada por María Alejandra Aguirre en el procesamiento de los datos y por Pablo Emilio González y Carlos Rodríguez Lancheros del Banco de la República de Medellín en el suministro de los mismos. El trabajo también se benefició de los comentarios y colaboración de Vivian Eljaiek y Rodrigo Arzuza de la Secretaría de Hacienda Distrital, de Felipe Merlano, ex-secretario de Hacienda Distrital, y de Enrique Chartuni, gerente de Transcribe. Las versiones iniciales de este documento se alimentaron con los comentarios de Haroldo Calvo, Jaime Restrepo y Aaron Espinosa.

** Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, sucursal Cartagena.

estos autores encuentran que el acceso a recursos propios en los gobiernos subnacionales está restringido a unas bases tributarias poco productivas. Los líderes políticos a nivel local muestran poco interés en conseguir más capacidad tributaria y, por el contrario, destinan su tiempo a conseguir unas mayores transferencias del gobierno central. Como resultado, se encontró que las transferencias representan aproximadamente el 60% de los ingresos de los gobiernos locales en los países en desarrollo, mientras que es sólo el 34% en los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD¹.

Cartagena no es ajena a la situación descrita. En los últimos cinco años, las transferencias han representado, aproximadamente, el 60% de los ingresos del gobierno central distrital. Estos recursos tienen una destinación específica por ley, lo que le quita posibilidades de gestión a la administración local. Adicionalmente, un alto porcentaje de los recaudos tributarios locales se comprometen en proyectos determinados², lo que le limita aún más las posibilidades de manejo de fondos por parte del gobernante local.

El objetivo de este trabajo es analizar las finanzas públicas cartageneras en el período 2000-2007 y, en particular, determinar las posibilidades futuras de generación de ingreso que le permita al distrito alcanzar las metas propuestas en materia de políticas públicas. El documento busca responder tres preguntas básicas: ¿Cuál es la situación fiscal del Distrito? ¿Cuáles son los problemas fundamentales? y ¿Cuál es el futuro de la situación fiscal de la ciudad?

El artículo está compuesto de seis secciones. La revisión de los trabajos previos es el propósito de la siguiente sección, mientras la tercera realiza una descripción de la metodología de estimación de la base de datos empleada en la investigación. La cuarta sección está compuesta, a su vez, por tres elementos. Inicialmente se presenta el estado financiero global del gobierno central distrital, luego se estudia el comportamiento de los ingresos y, por último, se analiza la estructura del gasto. La quinta sección presenta algunas consideraciones sobre el futuro de las finanzas públicas distritales. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

¹ Los países miembros de la OECD son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

² El 34% del recaudo del impuesto predial unificado tiene destinación específica: pago de la deuda del BIRF (18%), vivienda de interés social (15%) y fondo de seguridad (1%). Adicionalmente, lo recaudado por concepto de la sobretasa a la gasolina se debe destinar al proyecto Transcaribe.

II. Revisión de trabajos previos

El trabajo pionero sobre la situación fiscal de Cartagena en la última década, lo realizaron Armando Montenegro, Guido Nule y César Vargas en 1996³. En este documento se describía la crítica situación financiera del Distrito, así como la poca viabilidad y sostenibilidad que las finanzas distritales tenían en ese momento. Dentro de las principales causas del enorme déficit se indicaban los altos niveles de inversión, el bajo nivel de recaudo, el incremento de gastos, especialmente pensionados, y los términos y condiciones de la deuda pública. Como se verá en las siguientes secciones, a pesar de las mejoras en los indicadores fiscales, algunos de los problemas señalados en este informe continúan vigentes.

Posteriormente, César Vargas (2000)⁴, quien había participado en la elaboración del primer diagnóstico, realizó un nuevo análisis de las finanzas públicas cartageneras. Este estudio encuentra una situación muy similar a la descrita en el documento de 1996. Halló que el presupuesto de la ciudad excedía las capacidades financieras reales de la administración distrital, lo que llevaría a la entidad a un déficit fiscal inmanejable si algunos recursos extraordinarios considerados en ese momento no entraran a las arcas de la ciudad.

Pero más allá del problema efectivo de caja, Vargas recalcó que existía un problema estructural en la medida en que con los ingresos que recibía la ciudad era imposible cubrir los gastos que se pretendían llevar a cabo. Se contemplaba que la situación sólo se corregiría si se llevaba a cabo una racionalización de los gastos para lograr un ahorro operacional. Este autor pronosticó que el ajuste se llevaría a cabo cuando la Ley de Racionalización del Gasto Territorial, que en ese momento estaba en discusión en el Congreso, entrara en vigencia.

Al cumplir con la predicción, el Distrito de Cartagena, en el marco de la Ley 617 de 2000, suscribió un programa de ajuste fiscal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2001, con el fin de atender integralmente la crisis estructural por la que atravesaban sus finanzas, sobre todo por la acumulación de pasivos que generaban las obligaciones laborales, pensionales, parafiscales y de proveedores, que ascendieron a 52.300 millones de pesos en diciembre de 2000 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF, 2007).

³ Montenegro, A., Nule, G. y Vargas C., 1996. "Situación financiera, recomendaciones y plan de ajuste", Cartagena, Funcicar, mimeo.

⁴ Vargas, C., 2000. "Distrito turístico de Cartagena: situación financiera e institucional y perspectivas", Barranquilla, Fundesarrollo.

El programa de ajuste se liquidó en 2005, después que el Distrito canceló el saldo total de la deuda interna reestructurada. De acuerdo con el informe de la situación fiscal de Cartagena elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, DAF, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), durante los años 2002 a 2005, la ciudad logró la generación de un ahorro operacional, superávit total y cumplimiento de los límites fijados por la Ley 617 de 2000, con excepción del 2003 cuando alcanzó un déficit corriente y superó los topes de la Ley 617.

La recuperación fiscal del Distrito de Cartagena también fue señalada por Fundesarrollo (2005), en su informe sobre la situación financiera de la ciudad en el período 1994-2004. Sin embargo, Fundesarrollo concluye que si bien se logró una estabilidad financiera, no se alcanzó una eficiencia en la utilización de los recursos. Por ejemplo, el estudio menciona que, a pesar de que Cartagena recibió mayores recursos por transferencias que la mayoría de los municipios del país, las mejoras en calidad y cobertura en educación y salud no fueron significativas. Adicionalmente, consideran que el reajuste en los gastos debía continuar, particularmente en los servicios personales y en las conciliaciones y sentencias. Este informe culmina señalando que las administraciones distritales han fallado en el cumplimiento de su misión como impulsores del progreso y bienestar de la ciudadanía.

En los primeros años de la actual década se han elaborado una serie de estudios sobre la tributación en Cartagena. La gran mayoría de éstos, como lo señala Espinosa (2008), están orientados a evaluar la capacidad de atracción de nuevas inversiones que tiene la política tributaria cartagenera. En concepto de este autor, en esos trabajos se ha olvidado el análisis de la generación de una equidad horizontal por parte del sistema impositivo local.

Dentro de los trabajos que analizan la competitividad tributaria de Cartagena, unos muestran que la ciudad tiene ciertas ventajas en la materia y otros afirman lo contrario. En el primer grupo se ubican los trabajos de Araújo Ibarra Asociados (2003) y Acosta (2003). El primer escrito concluye que, a pesar de los costos de algunos impuestos, la ciudad tiene ciertas ventajas en materia tributaria y en los incentivos de reubicación empresarial. Por su parte, Acosta (2003) señala que el Distrito posee algunos impuestos competitivos, los cuales son fundamentales para atraer inversiones a ciertos sectores clave para la ciudad como la construcción, la agroindustria, el turismo y el desarrollo de nuevas industrias. Las ventajas provienen básicamente de una serie de exenciones en el impuesto predial y en el de industria y comercio para nuevos proyectos en determinados sectores.

En el otro extremo de los trabajos sobre competitividad tributaria se ubica el de López et ál. (2007), quienes al realizar un análisis de la estructura tribu-

taria cartagenera con la de Bogotá y Barranquilla, concluyeron que Cartagena es la ciudad menos competitiva de las tres. Además, estos autores realizaron una encuesta de percepción entre empresarios, y encontraron que éstos consideraban que se enfrentaban a una alta carga impositiva territorial de más de 40 gravámenes, sin contar con los del fisco nacional.

Toda esta línea de investigación sobre la competitividad tributaria de Cartagena quedaría sin peso, al menos en el sector manufacturero, si consideramos los resultados de un trabajo adelantado por Daniel Toro (2005). De acuerdo con este autor, la distribución espacial de la industria en Colombia sigue un comportamiento inercial que genera diferencias estructurales entre áreas metropolitanas y favorece los efectos de economías de aglomeración. Los resultados de Toro muestran que la localización industrial en el país no responde a los incentivos tributarios que establecen las ciudades, pues el efecto de los impuestos en la localización industrial, con la excepción de Bogotá, resultaron no significativos en todas las áreas metropolitanas.

Por su parte, las investigaciones de Toro y Doria (2007) y Espinosa (2008) hacen un aporte importante al estimar la respuesta que tiene el recaudo tributario en la ciudad a cambios en las tasas de los mismos. Los resultados de Toro y Doria muestran que hay una relación inelástica entre el tipo impositivo medio y el recaudo tributario, lo cual sugiere que las políticas que buscan incrementar los ingresos tributarios a través de mayores tasas no son efectivas. Este punto es reforzado por las conclusiones de Espinosa, quien señala que las ganancias relativas en el ingreso fiscal cartagenero han sido resultado de las mejoras en el recaudo y no como resultado de cambios en la carga tributaria media, pues el reajuste del tipo impositivo medio ha estado acompañado pocas veces del aumento de recursos.

Finalmente, vale la pena destacar una serie de publicaciones que adelantó la Secretaría de Hacienda Distrital en 2006 y 2007 para divulgar la reglamentación y los procedimientos que en materia tributaria tiene la ciudad. Dentro de esta producción se encuentran el *Estatuto Tributario Distrital 2007*, *Normas Presupuestales 2006*, *Cartilla del Presupuesto Distrital 2006* y *Mapa Tributario de Cartagena de Indias 2006*.

III. Metodología de la base de datos

Una de las limitaciones que enfrenta el estudio de la situación fiscal de los entes subnacionales es que, según la fuente que los produce, existe una alta heterogeneidad en los datos. En Colombia se encuentran cifras fiscales para municipios y

departamentos producidas, entre otros, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, la Contraloría General de la Nación y los entes territoriales.

En la medida en que cada una de las entidades tiene fines diferentes en materia de control fiscal, medición de cuentas o análisis económico y financiero, las metodologías para la elaboración de las cifras son diferentes y, por lo tanto, se encuentran discrepancias en los montos de ingresos y gastos de un mismo ente territorial cuando se toman diferentes fuentes.

En esta investigación se utilizan las cifras de finanzas públicas territoriales elaboradas por el Banco de la República. Ante las diferencias mencionadas, creemos que es importante describir brevemente la metodología empleada en estas estimaciones, con el fin de orientar su interpretación⁵. La recolección de información está centrada en el sector público no financiero de los municipios y departamentos, el cual comprende el gobierno central, las entidades descentralizadas, las empresas públicas no financieras y las entidades de seguridad social. Para el período 1987-1997 se contaba con una información censal anual, mientras que a partir de 1998 se estima para una muestra trimestral de 752 entidades del nivel territorial.

Las estadísticas fiscales territoriales del Banco de la República se centran en dos clasificaciones: la económico-institucional y la económico-funcional. La primera está dirigida a desarrollar un marco general de análisis de las finanzas departamentales y municipales, mientras que la segunda está enfocada a la finalidad del gasto para evaluar los medios con que un gobierno cumple sus diversas acciones.

En primer lugar, se debe mencionar que el Banco de la República parte de las ejecuciones presupuestales y de los estados financieros complementarios de las diferentes entidades territoriales. Un segundo aspecto es que, siguiendo las directrices del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional* y las normas presupuestales del estatuto orgánico del presupuesto colombiano, la contabilidad de los ingresos se hace por lo efectivamente recaudado y los gastos por los giros más los compromisos.

En cuanto a los recaudos fiscales, la diferencia principal surge de considerar como tales sólo aquellos que en efecto han sido recaudados. En otras metodologías, las ejecuciones presupuestales y la contabilidad consideran como ingresos los re-

⁵ Esta sección sigue lo expuesto en Banco de la República – Sección de Finanzas Públicas Territoriales, 2004, “Finanzas públicas territoriales: nota metodológica”, *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*, Medellín. Para un mayor detalle sobre el método de cálculo, se puede consultar ese documento.

conocimientos, los cuales son obligaciones causadas con el fisco, pero que no son necesariamente pagadas por el contribuyente dentro de la vigencia investigada.

Por el lado de los pagos, los giros contra la tesorería y las reservas para pagos en una vigencia posterior son incluidos dentro de las ejecuciones presupuestales tradicionales. Sin embargo, la metodología recomienda que se incluyan los pagos efectivos y no la causación de giros y reservas. Cuando ello no fuese posible, se deben tomar como pagos efectivos en la vigencia actual los giros causados más las reservas del año inmediatamente anterior.

Debido a las condiciones de equilibrio que rigen la programación de los presupuestos públicos, se encuentra que las ejecuciones presupuestales de las administraciones públicas siempre tienen unas fuentes de recursos que son iguales o superiores a los egresos totales. Para la administración pública no hay diferencias si los ingresos provienen de impuestos, transferencias o préstamos y que los gastos se destinen al pago de obligaciones, transferencias o para amortizar créditos de períodos anteriores. En el caso del análisis económico, estas diferenciaciones son importantes y son fundamentales a la hora de conocer los determinantes del déficit y su forma de financiamiento. Por esto, la reorganización de las ejecuciones presupuestales es clave para lograr evaluar el manejo de las finanzas territoriales.

Bajo estos conceptos, surgen algunas diferencias significativas en las cifras presupuestales que maneja el Banco de la República y la administración del ente territorial. Para ilustrar esta situación, consideremos el escenario que se presenta con los ingresos totales del Distrito de Cartagena en el 2006. Si comparamos la información obtenida por el Banco de la República y la reportada por la Secretaría de Hacienda Distrital, encontramos que mientras la primera considera ingresos totales por 496.373 millones de pesos, en la segunda ascendieron a 664.126 millones de pesos. ¿De dónde surgen las discrepancias entre las fuentes?

Como puede verse en el Cuadro 1, existen tres fuentes de discrepancia en los ingresos: los recursos del balance, el crédito y los ingresos a terceros. La metodología del Banco no incluye estos rubros porque se busca tener una aproximación clara de la situación fiscal distrital. Los recursos de balance, por lo general, son fondos que ingresaron en vigencias anteriores, con las que cuenta la administración, pero no se causan en el período que se está considerando. El crédito, por su parte, es visto como una manera de financiar el déficit y, por lo tanto, se reporta como tal y no como un ingreso ordinario. Finalmente, aquellos recaudos que hace el gobierno distrital y que debe trasladar a otras entidades

son considerados como ingresos a terceros, pues no son recursos con los que la administración pueda contar. Es necesario, entonces, tener en cuenta estas diferencias a la hora de interpretar las cifras que a continuación se presentan.

Cuadro 1. Ingresos totales del distrito de Cartagena según fuente y de acuerdo con dos metodologías, 2006 (millones de pesos)

Rubro	Banco de la República	Secretaría de Hacienda
Ingresos tributarios	179.918,9	179.919,1
Ingresos no tributarios	10.341,4	10.341,4
Ingresos por transferencias	300.296,5	300.296,5
Ingresos de capital	5.819,8	5.819,8
Subtotal ingresos	496.376,6	496.376,9
Recursos de balance		113.549,3
Créditos		43.034,9
Ingresos a terceros		11.165,0
Total ingresos	496.376,6	664.126,0

Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República y Secretaría de Hacienda Distrital.

Nota: en el texto se explican las diferencias entre estas dos metodologías.

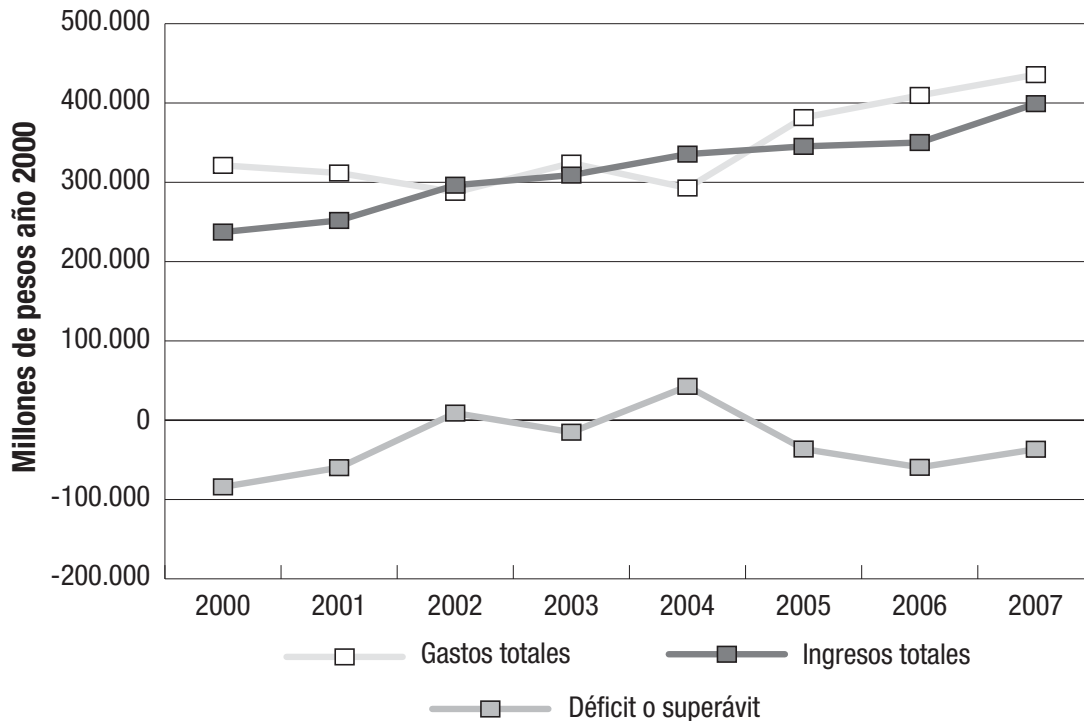
IV. Situación fiscal del Distrito de Cartagena

Esta sección se centra en el análisis de la situación fiscal del Distrito de Cartagena. Inicialmente se realiza el análisis global de los ingresos y gastos durante el período de estudio y luego se profundiza en el comportamiento tanto de los ingresos como de los gastos.

A. Balance fiscal

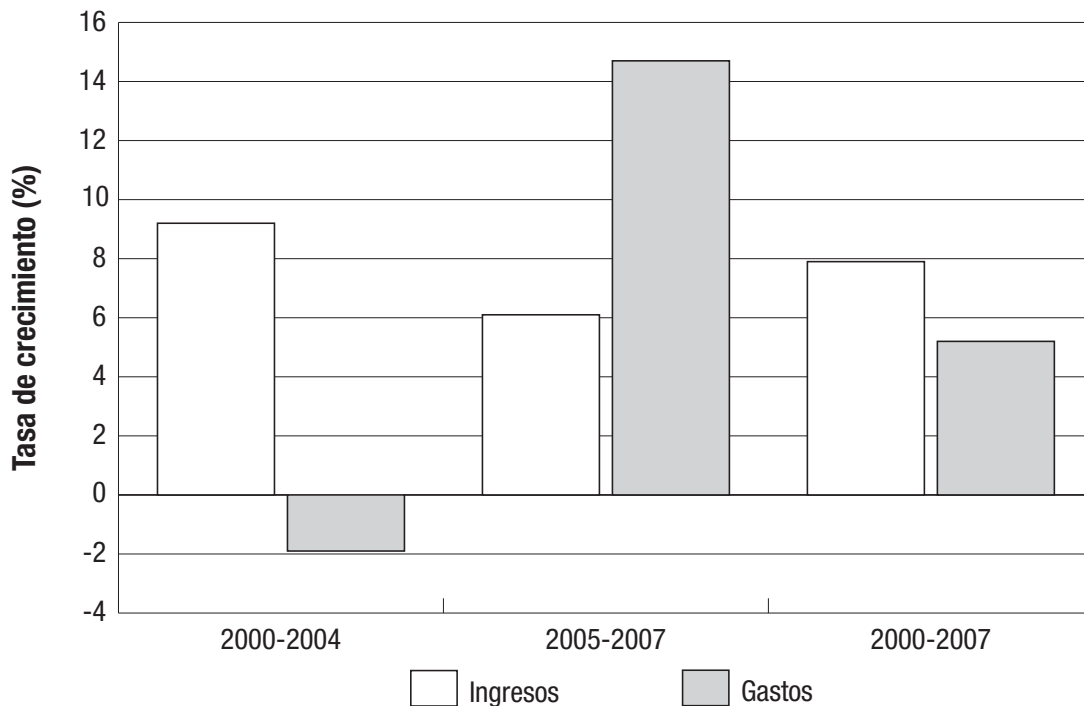
Un primer examen de la situación fiscal del Distrito de Cartagena en el período 2000-2007, permite identificar dos etapas con tendencias contrarias. Como se puede ver en el Gráfico 1, entre 2000 y 2004 se produce una recuperación de las finanzas públicas del gobierno central distrital, mientras que en los años finales se observó un deterioro de las mismas. El comportamiento de la primera fase es el resultado de dos hechos: la recuperación de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos totales. Los mayores recaudos, como veremos en la siguiente sección, son jalonados por el despegue de la economía luego de varios años de crisis, mientras que el recorte de gastos responde a los compromisos adquiridos por la administración distrital en el programa de ajuste fiscal que firmó con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 1. Evolución de los ingresos y gastos totales y del déficit o superávit en Cartagena, 2000-2007



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Gráfico 2. Tasas de crecimiento real promedio de los ingresos y los gastos totales en Cartagena según periodos, 2000-2007



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

El detrimento fiscal observado entre 2005 y 2007 está relacionado con un importante crecimiento en los gastos totales del Distrito, una vez se liquida el programa de ajuste fiscal. Aun cuando los ingresos totales continúan mostrando una tendencia relativamente positiva, los gastos totales se disparan en esos años. En el período completo el crecimiento promedio anual de los ingresos totales fue mayor que el de los gastos totales. Sin embargo, se observó un cambio en la tendencia en los gastos, pues en los primeros años, 2000 a 2004, registró una caída y en los años siguientes, 2005 a 2007, mostró un incremento significativo. Al parecer, los gastos estuvieron frenados por los compromisos adquiridos dentro del programa de ajuste fiscal, pero una vez liquidado dicho programa, éstos volvieron a crecer (véase Gráfico 2).

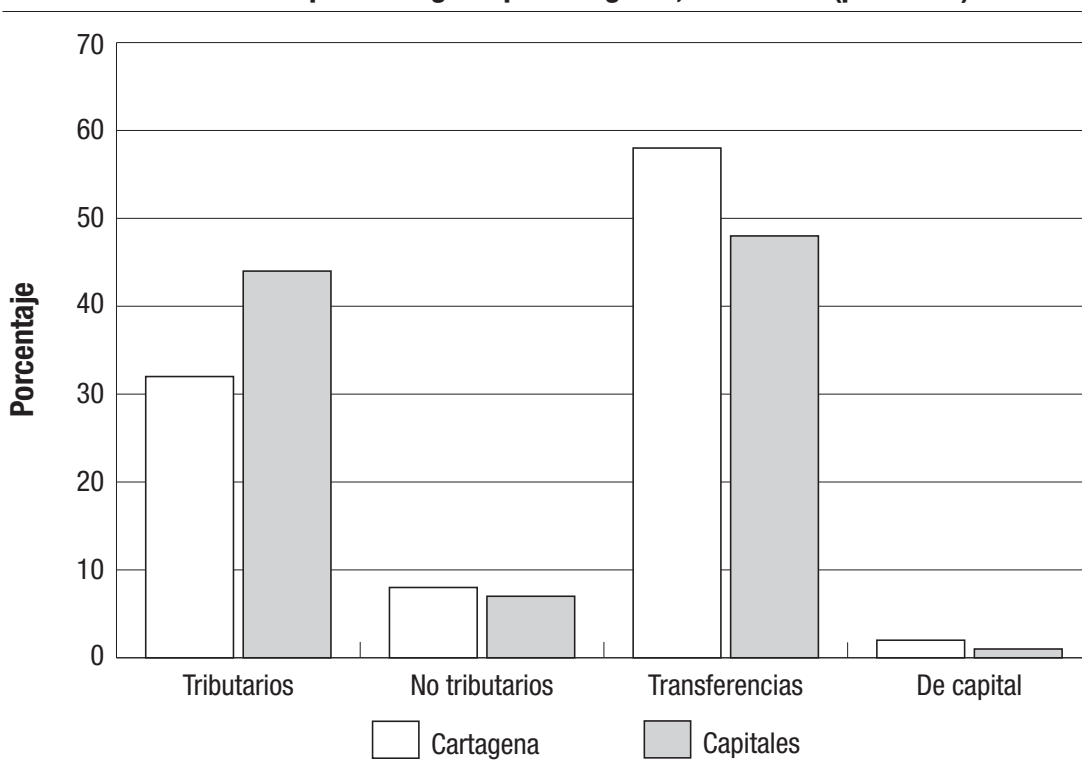
No obstante, no debe olvidarse que el Distrito de Cartagena realizó importantes inversiones estratégicas para la ciudad en los últimos años del período de estudio. En primer lugar, se adelantaron las obras de infraestructura necesarias para la realización de los Juegos Centroamericanos y del Caribe. De igual manera, se han realizado avances en proyectos de agua potable y saneamiento básico, así como la puesta en marcha del proyecto Transcaribe y la construcción de la Vía Perimetral (Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF, 2007).

B. Ingresos fiscales

Un primer elemento que surge al mirar los ingresos del gobierno central distrital es que, durante el período de análisis, las transferencias son su principal fuente. El Gráfico 2 indica que aproximadamente el 58% de los ingresos totales provinieron de éstas y un 32% correspondió a los ingresos tributarios. Lo anterior implica que el 90% de los recursos cartageneros procedieron de estas dos fuentes. Si lo comparamos con la situación que se presenta en el agregado de las ciudades capitales del país, encontramos una situación similar, pues estos dos rubros representaron el 92% de los ingresos de estas entidades. Sin embargo, hay un cambio en la participación de cada uno de ellos porque en el total de las ciudades, los ingresos tributarios tienen un mayor peso (44%) que en Cartagena. Por su parte, la contribución de las transferencias es menor en el agregado de las capitales (48%)⁶.

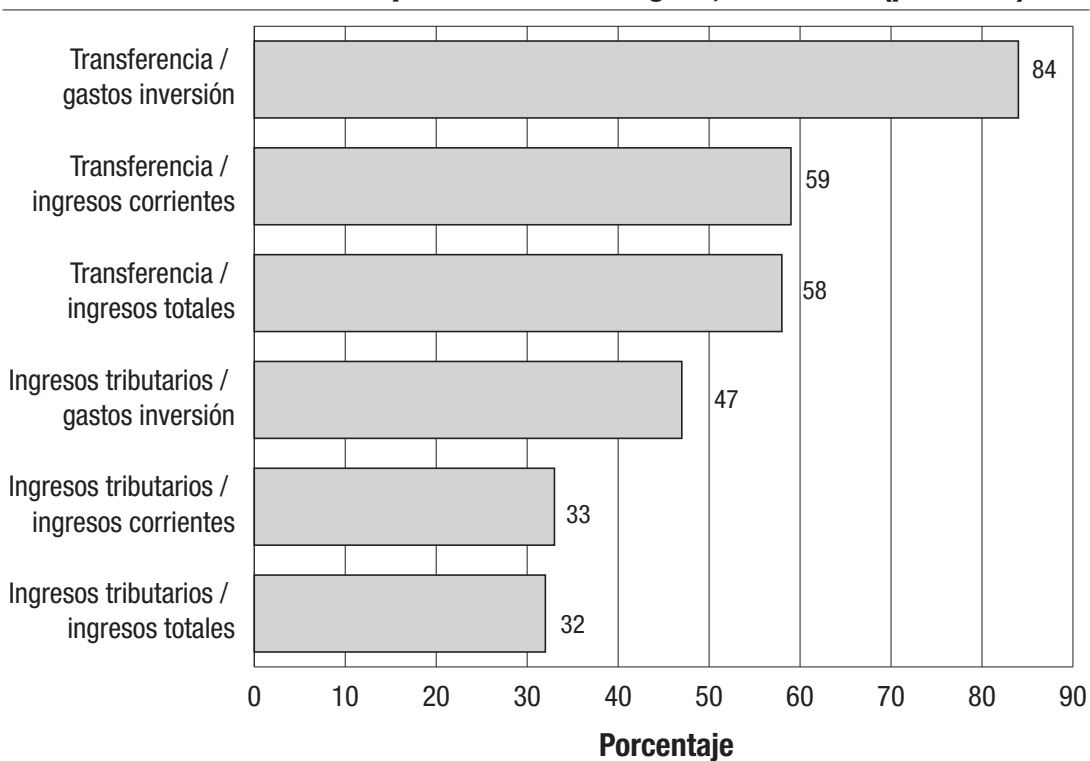
⁶ El agregado de las capitales departamentales incluye Bogotá y todas las capitales de los departamentos con la excepción de San Andrés.

Gráfico 3. Distribución porcentual de los ingresos totales en Cartagena y las ciudades capitales según tipo de ingreso, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Gráfico 4. Indicadores de dependencia de Cartagena, 2000-2006 (promedio)

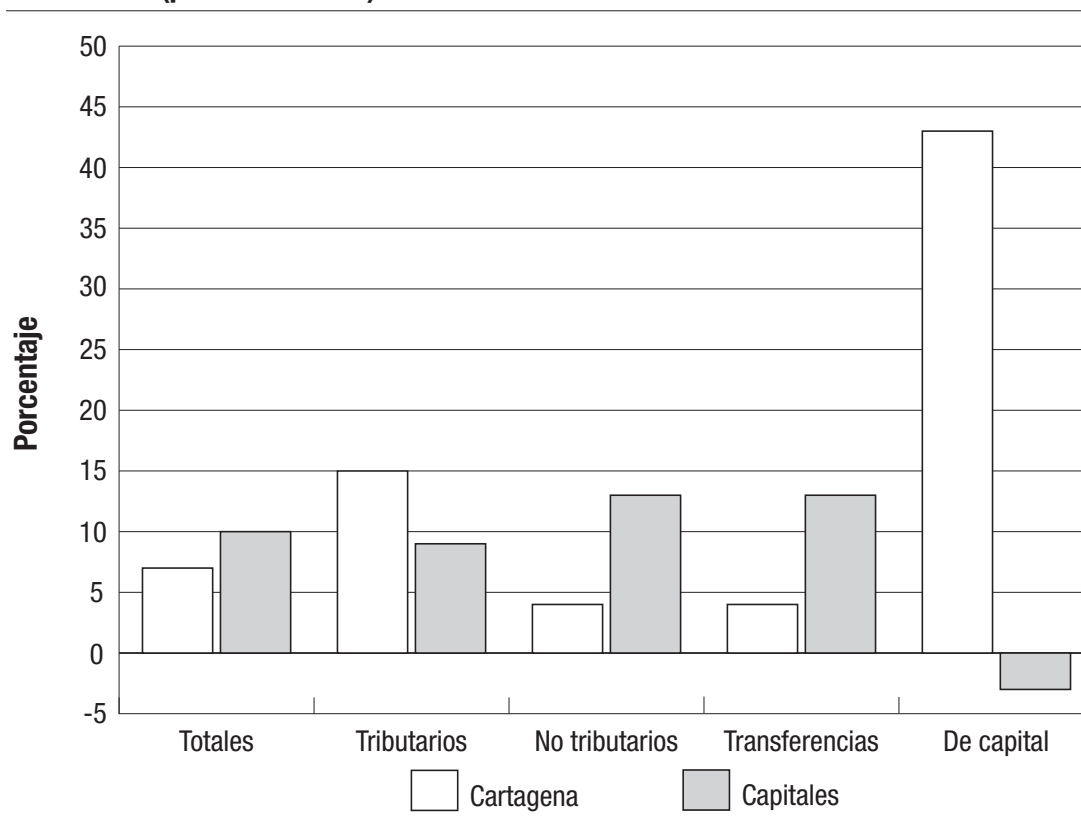


Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

El comportamiento de los ingresos cartageneros le crea una alta dependencia de los recursos externos como las transferencias del gobierno nacional, que son el gran grueso de los recursos transferidos a la ciudad. Al revisar los indicadores de dependencia fiscal estimados en el Gráfico 4, se encuentra que mientras los ingresos tributarios representaron el 47% de los gastos de inversión, las transferencias fueron el 84% de los mismos. Si consideramos que las transferencias, que representan un 60% de los ingresos totales, tienen una destinación específica por ley y, además, que gran parte de los ingresos tributarios, como el predial y la sobretasa a la gasolina, tienen un uso predeterminado, las posibilidades de manejar recursos que tiene el gobernante local es bastante limitada.

Las tasas de crecimiento promedio de Cartagena y del agregado de las ciudades capitales muestran tendencias diferentes. Como se puede observar en el Gráfico 5, los ingresos totales de Cartagena crecieron menos que los del agregado de las capitales. Sin embargo, los ingresos tributarios y de capital fueron los más dinámicos en el distrito y los ingresos no tributarios y las transferencias en el total de las capitales.

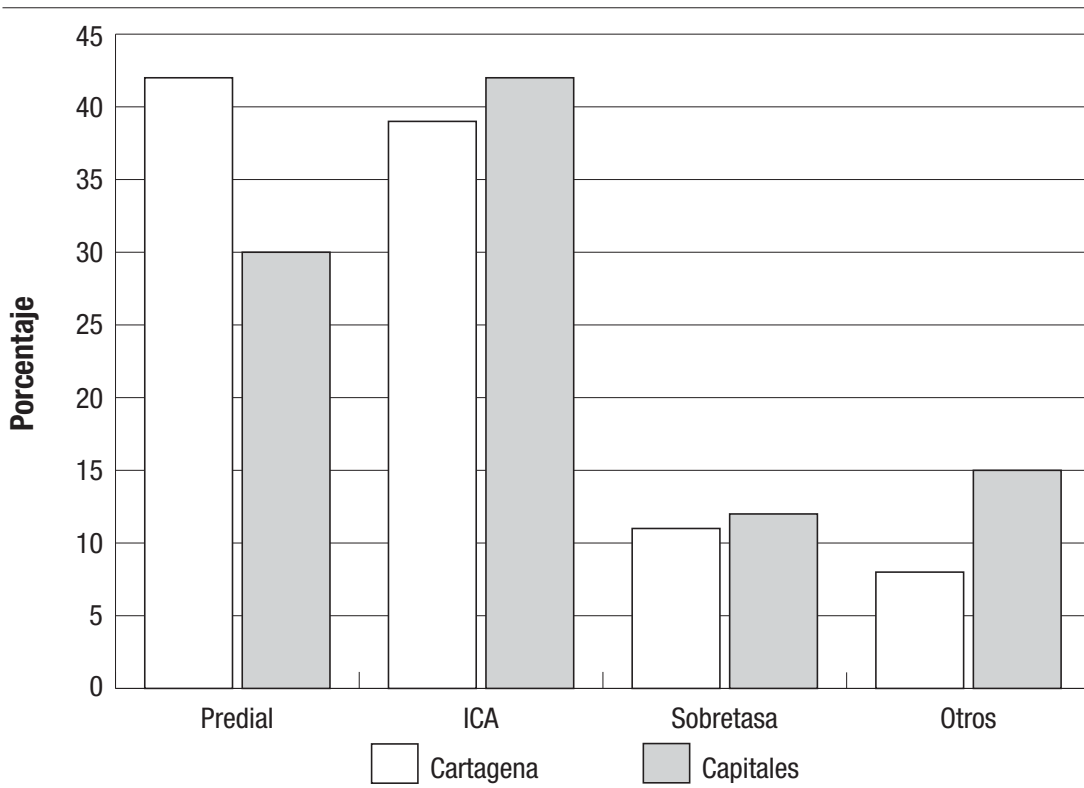
Gráfico 5. Tasas de crecimiento en pesos constantes de los ingresos en Cartagena y las capitales departamentales según tipo de ingreso, 2000-2006 (promedio anual)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Cuando se analizan los diferentes gravámenes municipales incluidos en el Gráfico 6, se encuentra que el predial y el de industria y comercio, ICA, son los mayores generadores de recaudo tributario en Cartagena y en el agregado de las capitales departamentales. En efecto, estos dos impuestos generaron, en promedio, el 81% y 72% de los ingresos totales en el primero y el segundo ente territorial, respectivamente. Una diferencia mayor surge de la participación del grupo denominado otros⁷, ya que la representación que tiene en el agregado de las capitales (15%) es cercana al doble de la que tiene en Cartagena (8%). Un hecho que es importante mencionar es que gran parte de los otros impuestos se generaron en Bogotá y Medellín. Estas dos ciudades recaudaron el 79% de estos impuestos, Bogotá contribuyó con un 67% y Medellín con un 12%.

Gráfico 6. Participación porcentual de los principales ingresos tributarios en Cartagena y las capitales departamentales, 2000-2006 (promedio)



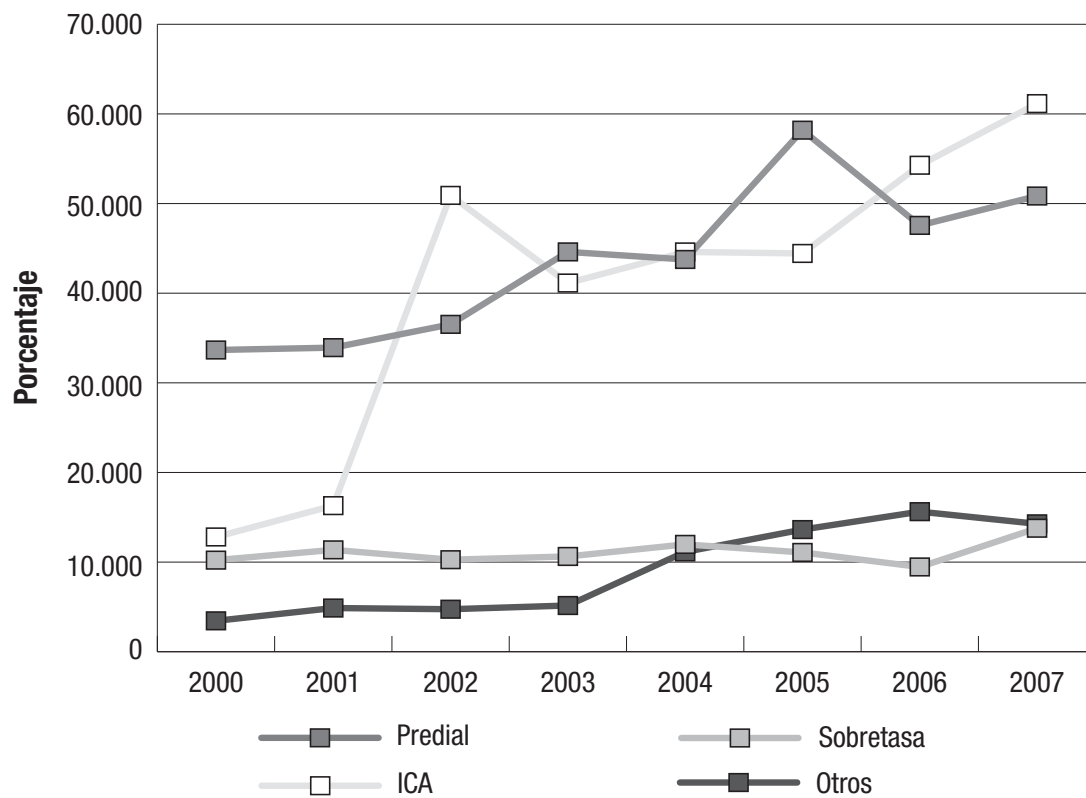
Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Un aspecto que vale la pena destacar en los recaudos tributarios de Cartagena es la evolución positiva que muestra el impuesto de industria y comercio (ICA),

⁷ Dentro de los otros impuestos, los recaudos más significativos provienen de valorización, timbre, circulación y tránsito, impuesto a los teléfonos y registro y anotación. En el caso de Bogotá, además de los gravámenes municipales, se reciben algunos impuestos departamentales como el de la cerveza, el cual comparte con el Departamento de Cundinamarca.

el cual ganó participación en el período 2000-2007. Aun cuando el predial se mantuvo como un importante generador de ingresos en el Distrito, lo pagado por ICA igualó, y en algunos años superó, a este último. El salto observado en el recaudo del ICA en 2002 se explica por la implementación del 100% de cobro anticipado en el gravamen aprobado en el Acuerdo 30 del 2001. A pesar de que el sistema de pago anticipado fue posteriormente declarado inválido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el tributo mantuvo una tendencia positiva a lo largo del período. Esta tendencia puede reflejar el comportamiento positivo de la economía local en los últimos años (véase Gráfico 7).

Gráfico 7. Evolución de los principales ingresos tributarios de Cartagena, 2000-2007

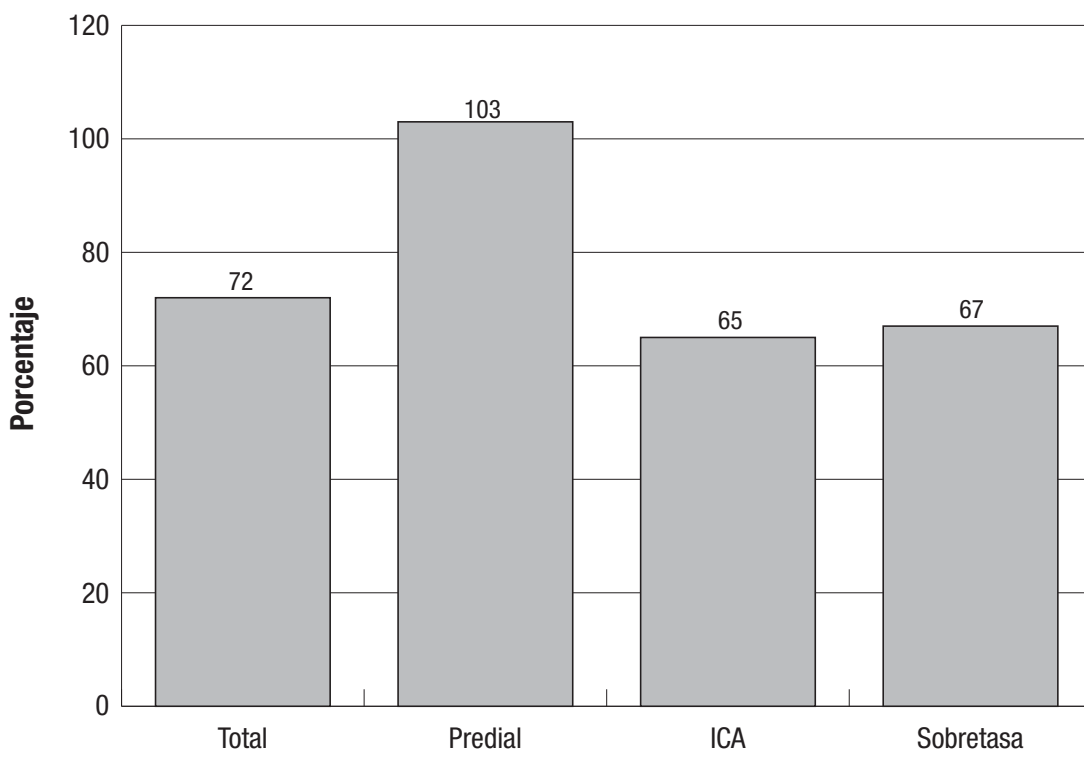


Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Por su parte, la sobretasa a la gasolina muestra un relativo estancamiento hasta el 2006, a pesar del dinamismo observado en el mercado automotriz del país. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Transporte, el número de vehículos creció a una tasa promedio anual de 32% entre 2000 y 2006. No hay muchas razones para creer que el comportamiento de Cartagena sea muy diferente al nacional. Se esperaría que el repunte observado en el 2007 se mantenga hacia el futuro si se considera la dinámica en la economía y los elevados precios del combustible.

Otro aspecto para considerar es el ingreso tributario en términos per cápita. El Gráfico 8 muestra el recaudo por habitante de Cartagena como porcentaje del agregado de las capitales según tipo de gravamen. El Distrito tiene un rezago relativo en los ingresos totales per cápita, pues su nivel es solo el 72% del observado en el total de las capitales. Además, mientras en materia de predial un cartagenero tributó un valor similar al promedio de un residente de las capitales departamentales, en industria y comercio y sobretasa a la gasolina estuvo por debajo de éste.

Gráfico 8. Ingreso tributario per cápita de Cartagena como porcentaje del ingreso tributario per cápita de las ciudades capitales según tipo de ingreso, 2000-2006 (promedio)

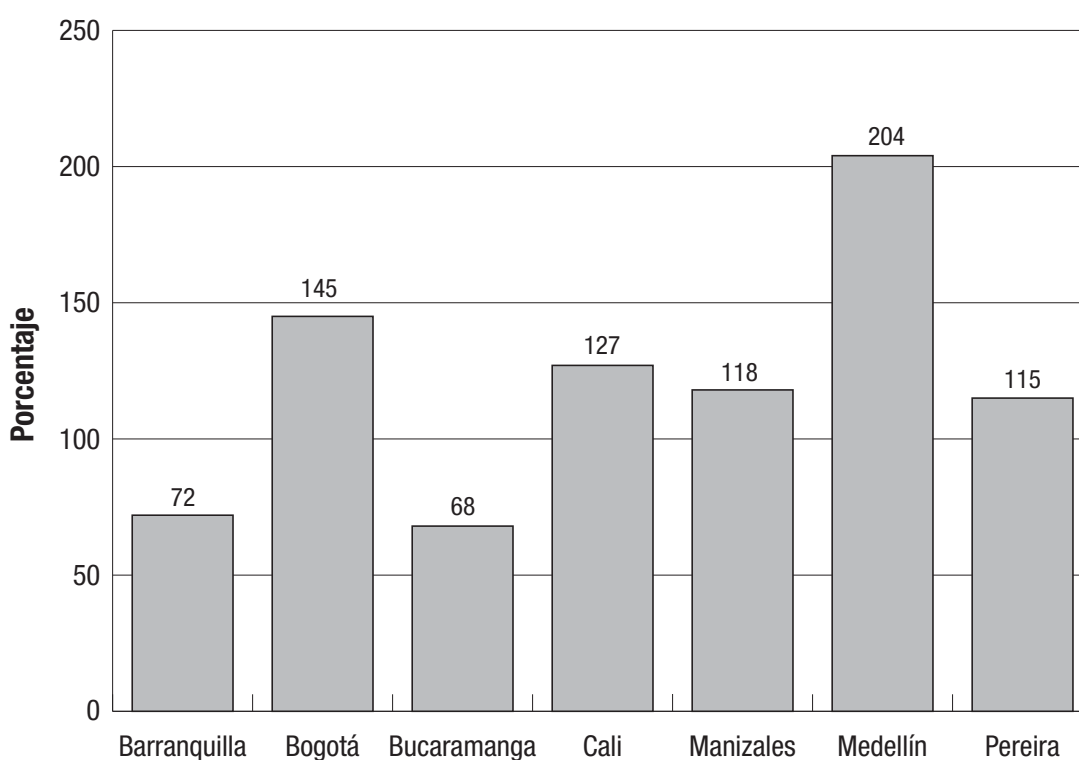


Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Un análisis completo de los ingresos tributarios municipales debe considerar la alta concentración que existe del recaudo en Bogotá. Entre 2000 y 2006, se pagó en esta ciudad, en promedio, el 43% del predial y el 62% del impuesto de industria y comercio. Si se adiciona lo recaudado en Medellín y Cali, las participaciones anteriores aumentan, respectivamente, al 74% y 81%. Lo anterior significa que mientras tres ciudades recaudan tres cuartas partes de los gravámenes municipales, sólo un cuarto es recaudado en los más de mil municipios restantes.

La alta concentración hace que cuando se compare con algunas de las ciudades principales del país, el predial per cápita cartagenero no sale bien librado en relación con los de mejor desempeño (Bogotá, Medellín y Cali) y con ciudades como Manizales y Pereira, aunque si está mejor que Barranquilla y Bucaramanga. Como se observa en el Gráfico 9, el recaudo de predial por habitante de Barranquilla y Bucaramanga fue, respectivamente, el 72% y 68% del de Cartagena. Por otra parte, el de Medellín es el 200%, el de Bogotá es el 145% y el de Cali es el 127%.

Gráfico 9. Recaudo de predial per cápita de algunas ciudades como porcentaje del recaudo predial per cápita de Cartagena, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Un análisis detallado de la situación del impuesto predial en la ciudad de Cartagena permite comprobar, como lo han hecho trabajos anteriores, que existe un bajo recaudo si se compara con el potencial del gravamen en la ciudad. A partir del avalúo catastral total y la tasa promedio, se ha estimado el potencial de pago para compararlo con el efectivo.

El Cuadro 2 contiene una información básica que permite corroborar esta información. A partir del valor del avalúo catastral total de la ciudad y lo pagado por predial, se estimó la tasa efectiva de tributación. Luego se calculó una tasa nominal promedio de tributación considerando las diferentes tasas incluidas

en la normatividad vigente y ponderando la facturación que existe por cada segmento. Un primer elemento de este análisis es que la tasa efectiva es muy inferior a la nominal. Como consecuencia, el valor recaudado ronda en el 40% del recaudo posible, el cual resulta de aplicar la tasa nominal promedio al valor de los avalúos. Por lo tanto, el impuesto predial tiene una enorme capacidad como generador de ingresos para el Distrito de Cartagena con sólo lograr el recaudo de lo actualmente facturado a los contribuyentes cartageneros.

Cuadro 2. Recaudo predial efectivo y potencial en Cartagena, 2000 - 2007

Año	Avaluo catastral (millones de pesos)	Recaudo predial	Tasa efectiva (%)	Tasa nominal promedio (%)	Recaudo potencial (millones de pesos)	Recaudo efectivo / potencial (%)
2000	7.542.504	33.663	4,5	15,3	115.609	29,1%
2001	8.012.667	36.520	4,6	15,3	122.815	29,7%
2002	8.012.667	42.066	5,2	15,3	122.815	34,3%
2003	10.859.515	54.710	5,0	15,3	166.451	32,9%
2004	11.386.193	56.626	5,0	15,3	174.523	32,4%
2005	12.104.081	78.943	6,5	15,3	185.527	42,6%
2006	12.365.192	67.423	5,5	15,3	189.529	35,6%
2007	12.964.670	76.170	5,9	15,3	198.718	38,3%

Fuente: Estimaciones del autor con base en IGAC y Banco de la República.

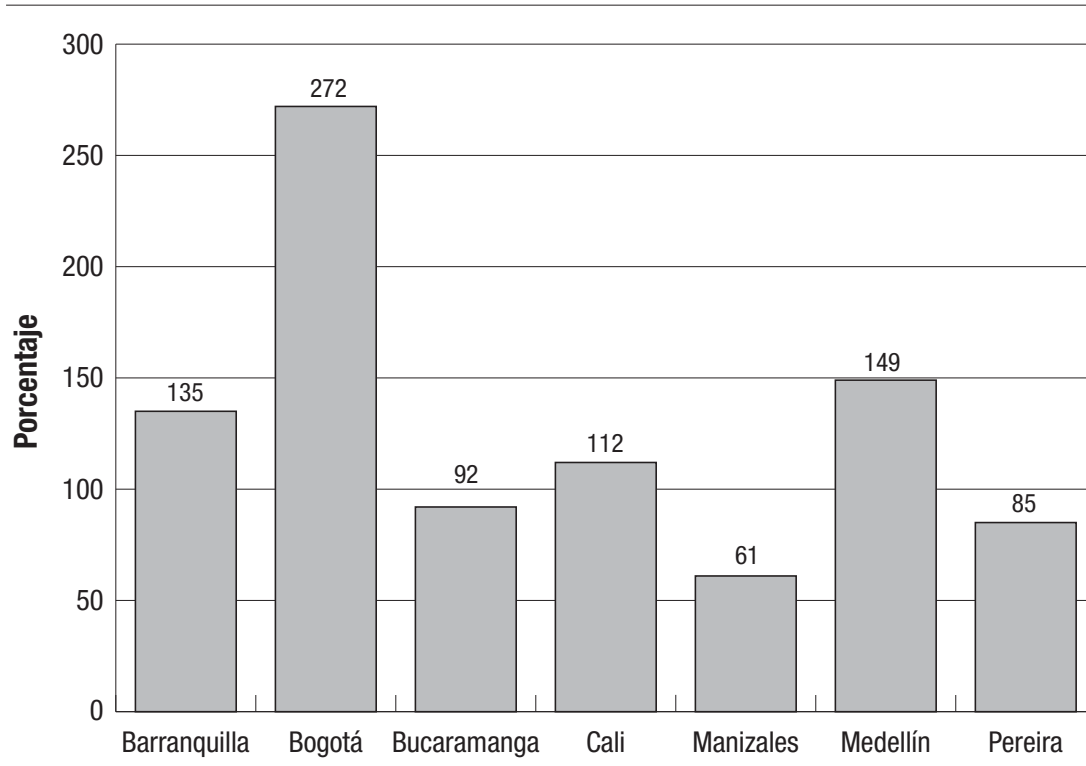
Esta situación no es nueva en la ciudad y ha sido reseñada por algunos trabajos previos. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda de Cartagena (2007), en el último decenio se observó que la tasa efectiva de recaudo del predial estuvo entre el 30% y el 39%. Para tener una idea del comportamiento de esta variable en otras ciudades, podemos anotar que Iregui et ál. (2003) señalan que la relación entre el recaudo efectivo y el potencial alcanzó en el 2002 a ser del 86% en Manizales, 78% en Medellín, 75% en Bogotá, el 89% en Pereira y 79% en Cali.

Lo anterior sin mencionar la cartera existente en el Distrito por este gravamen, la cual, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda de Cartagena (2007), ascendía a 667 mil millones a junio de 2006, más de cinco veces el total de ingresos corriente de libre destinación de la vigencia fiscal del 2005.

En cuanto al impuesto de industria y comercio (ICA), aun cuando se dio una recuperación en su recaudo en los años estudiados, el valor pagado por habitante es mucho menor que el promedio del agregado de las ciudades capitales. Si se compara con otras ciudades, el ICA per cápita cartagenero es mayor que el de Bucaramanga, Manizales y Pereira, pero menor que el de Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali. Aun cuando algunos autores consideran que este tributo está

positivamente correlacionado con la participación del sector industrial en la economía, eso no se aplicaría al caso de Cartagena. En efecto, de acuerdo con las estadísticas del PIB departamental, Bolívar tuvo en el período 2000-2006 una participación promedio mayor de su sector industrial (22%) en el PIB que Antioquia (18%), Atlántico (19%), Bogotá (15%) y Valle (17%).

Gráfico 10. Recaudo de ICA per cápita de algunas ciudades como porcentaje del recaudo de ICA per cápita de Cartagena, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Tal vez una variable que ayude a explicar un poco más este comportamiento es el grado de informalidad presente en cada región. Si se toma como una *proxy* de la informalidad el porcentaje de empleados que se clasifica como empleados por cuenta propia en las entidades territoriales, Bonet (2007) encuentra que Bolívar (54%) es el departamento en donde se registró el mayor nivel dentro del grupo de departamentos con mayor industrialización: Antioquia (30%), Atlántico (48%), Bogotá (29%) y Valle (34%).

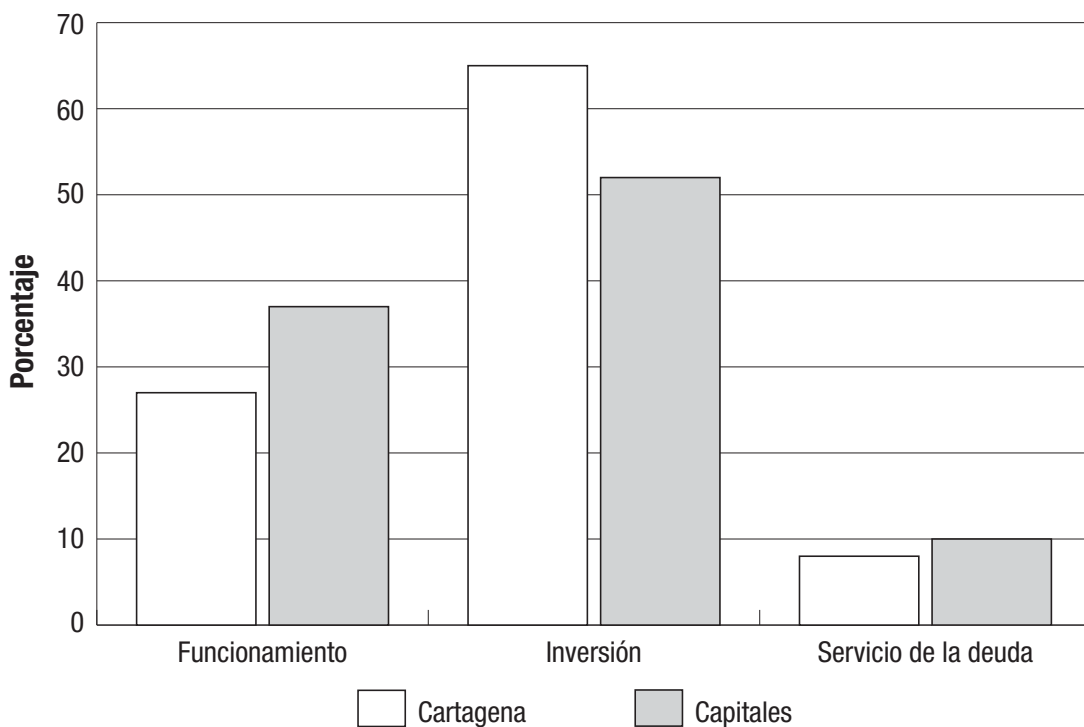
De igual manera, un aspecto que afecta el recaudo del ICA en Cartagena es el hecho de que alrededor del 50% de las ventas de la industria cartagenera se dirigen a mercados externos. En la medida en que la liquidación del ICA se realiza sobre las ventas en el país, el relativamente alto volumen de exportaciones de la industria local afecta el recaudo potencial del gravamen.

Otro aspecto que debe ser revisado en el pago del ICA es el lugar donde tributan las empresas industriales y de servicios. Si bien Cartagena tiene una importante actividad industrial en su territorio, muchas de las industrias tienen sus casas matrices en Bogotá donde, por ejemplo, demandan gran parte de sus servicios. La sede en Cartagena es simplemente considerada como una planta de producción y toda la actividad comercial y gerencial se realiza en la capital del país. Esto contribuye a que los sectores de servicios a las empresas, como el sector financiero, se concentren en Bogotá y realicen sus pagos de ICA en esa ciudad. Esto explica la alta participación de este gravamen en esa ciudad, a pesar de la relativamente baja participación del sector industrial en la generación del valor agregado bogotano.

C. Estructura del gasto

El análisis de la estructura del gasto de Cartagena y de las ciudades capitales muestra que, durante el período 2000-2006, el Distrito gastó en términos porcentuales menos en funcionamiento y más en inversión que el agregado de las capitales del país. Este resultado puede estar reflejando, como ya se mencionó, que la ciudad estuvo bajo un programa de ajuste fiscal en la mayor parte de los años considerados.

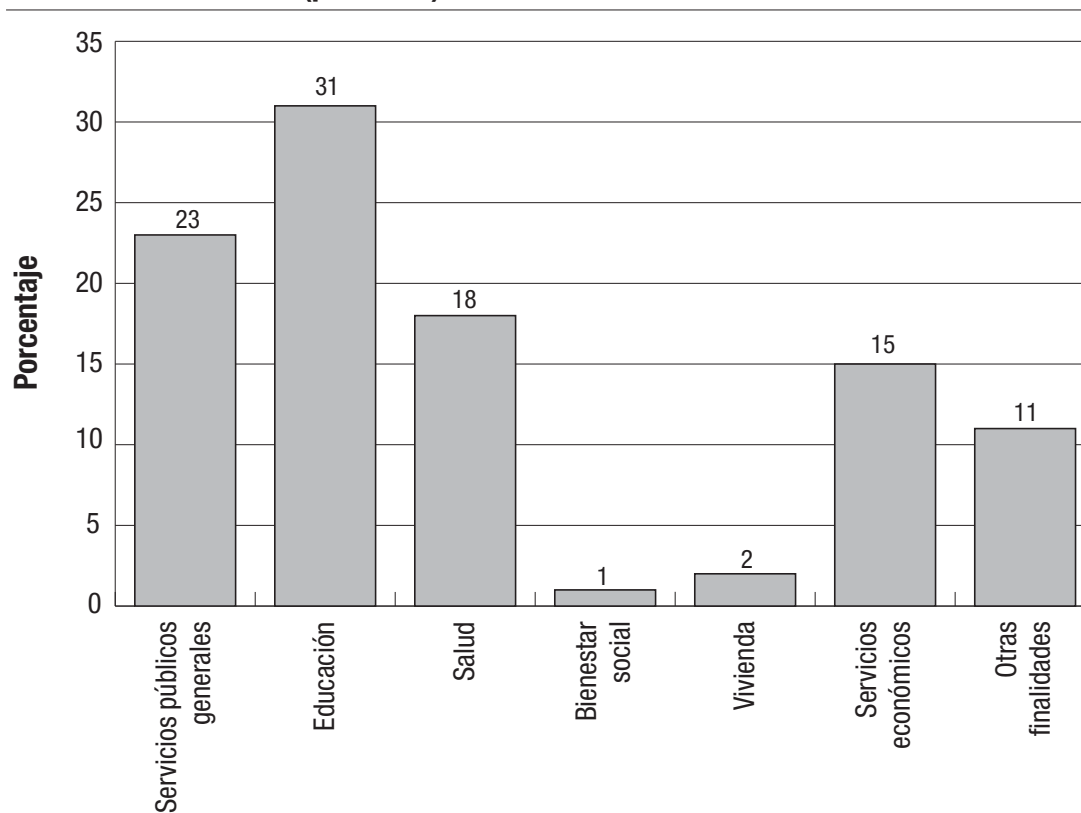
Gráfico 11. Distribución porcentual de los gastos totales en Cartagena y las ciudades capitales según tipo de gasto, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

En cuanto a la finalidad del gasto público del Distrito de Cartagena, el Gráfico 12 muestra como el sector educativo fue el de mayor destinación. En efecto, aproximadamente el 31% de los fondos se dirigió a ese sector. Le siguieron en importancia los servicios públicos generales (23%), salud (18%) y los servicios económicos (15%)⁸. Los cuatro sectores mencionados acumularon el 87% del gasto público distrital en el período 2000-2006. Este comportamiento refleja, en gran parte, la destinación que por ley tienen las transferencias, la principal fuente de recursos del gobierno central de Cartagena.

Gráfico 12. Distribución porcentual del gasto de Cartagena según finalidad, 2000-2006 (promedio)



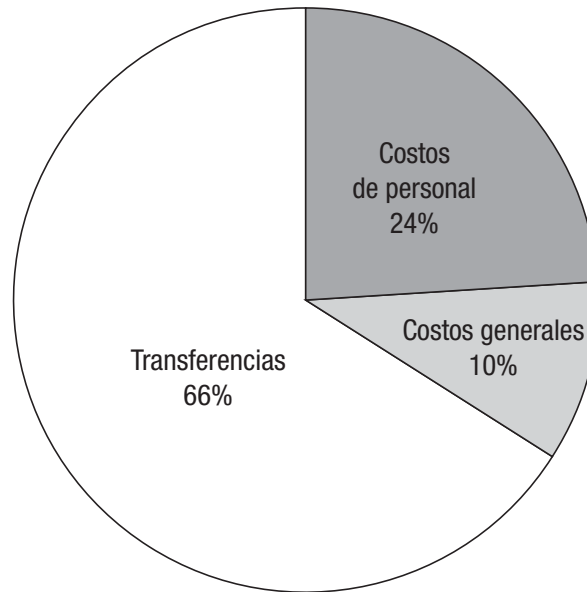
Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

El rubro de mayor peso dentro de los gastos de funcionamiento son las transferencias (66%), seguido de los gastos de personal (24%) y los gastos generales (10%). Una de las realidades que en materia de gasto fijo enfrenta el Distrito son las pensiones que representan alrededor del 50% de las transferencias. De

⁸ Dentro de los servicios públicos generales se incluyen los rubros destinados a la administración pública general, orden público y seguridad y medio ambiente. Por su parte, los servicios económicos cubren aquellas inversiones orientadas a determinados sectores productivos tales como turismo, carreteras, electricidad, suministro de agua, vías navegables y costeras y comercio, entre otras.

acuerdo con la ejecución presupuestal del 2007, en esa vigencia las mesadas pensionales ascendieron a 31.809 millones de pesos. Otro factor que contribuye a las elevadas transferencias es la financiación de sentencias y conciliaciones. En el informe sobre la situación financiera del Distrito en el 2006, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DAF (2007), indica que el 16% de las transferencias se destinaron a ese fin. Para el año pasado, la ejecución presupuestal apropió 12.303 millones de pesos en este rubro.

Gráfico 13. Composición de los gastos de funcionamiento del Distrito de Cartagena, 2003-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Una forma de evaluar la gestión fiscal del Distrito es verificando si la entidad territorial cumplió con las restricciones del gasto que impone la Ley 617 de 2000. Conforme a los parámetros de clasificación, Cartagena está considerada como un municipio de categoría primera y, por lo tanto, sus gastos de funcionamiento no deben superar el 65% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), los gastos de funcionamiento representaron el 60% de los ICLD en 2006; es decir, estuvo dentro de las pautas fijadas por la ley. En cuanto a las transferencias a los organismos de control, el único que superó el límite legal de las transferencias fue el Concejo. De igual forma, los indicadores de endeudamiento arrojaron que la ciudad, considerando sus condiciones de solvencia y de sostenibilidad de la deuda, se encuentra en instancia verde. En otras palabras, Cartagena mantiene una capacidad de pago adecuada.

V. Algunas consideraciones sobre el futuro de las finanzas públicas distritales

Las necesidades fiscales del Distrito de Cartagena son enormes, pues las condiciones sociales del grueso de sus habitantes no son las mejores. Diversos trabajos con distintas metodologías han diagnosticado que la pobreza de los cartageneros es alta. En un trabajo reciente, Pérez y Salazar (2007) estimaban que, una vez se incorpora el costo de vida en la ciudad, la proporción de trabajadores de ingresos bajos en la ciudad era del 33,8%. Adicionalmente, estos autores calcularon que el 20,3% de los residentes estaban por debajo de la línea de pobreza extrema de los dos dólares diarios. De acuerdo con el Censo de 2005, el 25,6% de los cartageneros carecían por lo menos de una necesidad básica.

Las condiciones de pobreza han motivado a la actual administración distrital a crear el Plan de Emergencia Social Pedro Romero, que tiene como objetivo central reducir la pobreza extrema del 23,3% al 10% en el año 2011. Este proyecto es el eje central del plan de desarrollo de la administración y contempla cuatro programas en las áreas de desarrollo económico global, convivencia familiar y comunitaria, seguridad alimentaria y habitabilidad⁹.

De acuerdo con estimaciones preliminares incluidas en la propuesta presentada al Concejo Distrital, el Plan de Desarrollo “Por una sola Cartagena 2008-2011” tendría un costo de 3,4 billones de pesos. Luego de una amplia discusión el Plan fue aprobado por un valor de 2,4 billones de pesos. Estas cifras muestran la dimensión de las necesidades fiscales del Distrito en los próximos años.

Si se realiza, por ejemplo, un ejercicio de los recursos de la administración distrital en el 2007, se tiene que los ingresos totales fueron de 598 mil millones de pesos: un 35% correspondía a los tributarios (209,8 mil millones de pesos) y un 63% a las transferencias (375,3 mil millones de pesos). Estas dos fuentes representaron el 98% de los ingresos totales del Distrito. Ahora bien, las transferencias están destinadas por ley a atender a los sectores de educación, salud y saneamiento básico, por lo tanto, son recursos con los que no se puede contar para otro tipo de proyectos.

El 90% de los ingresos tributarios se explicaron por el impuesto predial (36%), el impuesto de industria y comercio (44%) y la sobretasa a la gasolina (10%). Estos fondos tienen ciertas destinaciones preestablecidas. El 34% del

⁹ Alcaldía Mayor de Cartagena. (2008). *Plan de Emergencia Social “Pedro Romero”*, presentación descargada el 30 de abril del 2008 del enlace http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_emergencia_social/PES_PDD_ULTIMO.ppt

predial está comprometido con tres proyectos: el pago de la deuda con el Banco Mundial (18%), el programa de vivienda de interés social (15%) y el fondo de seguridad (1%). El total de la sobretasa a la gasolina se destina al Transcaribe, otro macroproyecto que compromete recursos fiscales en el mediano plazo¹⁰.

Si adicionamos una serie de gastos relativamente fijos que tuvo la Alcaldía en el año anterior, mesadas pensionales (31,8 mil millones de pesos), sentencias y conciliaciones (12,3 mil millones de pesos), organismos de control (8,0 mil millones de pesos) y aportes de seguridad social (13,3 mil millones de pesos), tenemos que de los 204,3 mil millones de ingresos tributarios del 2006 se encontraban comprometidos 91,3 mil millones de pesos. De esta manera, lo que resta para adelantar algún tipo de programa social o de infraestructura serían 118,4 mil millones de pesos, monto que resulta muy precario dadas las necesidades actuales de la ciudad.

En la medida que los ingresos del Distrito tienen una alta dependencia de fuentes externas, las posibilidades de financiación de los proyectos requeridos en la ciudad, no sólo en materia de pobreza sino también en la dotación de la infraestructura física necesaria para ser competitiva en un mundo cada vez más globalizado, se ven bastante limitadas.

Esta encrucijada no es nueva en la ciudad y sus soluciones han hecho parte del debate de los últimos años. Por el lado del gasto, Cartagena inició un proceso de ajuste forzado por las reglamentaciones que sobre el control del gasto territorial expidió, ante la crisis generalizada de las finanzas públicas de los municipios y departamentos, el gobierno nacional desde finales de la década de los noventa. En la actualidad la normatividad vigente, principalmente las leyes 549 y 550 de 1999, la 358 de 1997, la 617 del 2000 y la 819 de 2003, impone límites claros a los gastos de las entidades territoriales. De esta manera, por el lado del gasto, los ajustes se han realizado y deben mantenerse en el mediano plazo.

Lo anterior implica que para satisfacer las necesidades fiscales de la ciudad se deben incrementar los ingresos, y primordialmente los tributarios, de tal forma que se aumenten los ingresos de libre destinación para atender las grandes inversiones requeridas para el desarrollo social y económico de la ciudad.

¹⁰ De acuerdo con el documento CONPES 3516, el costo total del proyecto Transcaribe ascendería \$ 516,4 mil millones: 388,8 mil millones corresponden a inversión pública del sistema con aportes de la nación y el Distrito; \$ 66,1 mil millones serán financiados por el Distrito por fuera del convenio de cofinanciación; y \$ 61,3 mil millones corresponden a inversión privada. Entre 2004 y 2013, la nación aportaría unos \$ 259,1 mil millones, al Distrito le correspondería participar con 138,7 mil millones y el resto se financiaría a través de inversión privada mediante concesiones de las obras.

Este debate hace parte de la discusión actual entre los analistas de la política fiscal. Se argumenta, por ejemplo, que los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por las Naciones Unidas, han puesto unas metas de cobertura para el 2015 que demandan unos recursos fiscales que, en la mayoría de los países, las finanzas públicas tradicionales no son capaces de lograr¹¹.

Varias han sido las recomendaciones que diferentes estudios sobre la situación fiscal cartagenera han formulado y que aún permanecen vigentes en materia del recaudo fiscal. Algunas de ellas hicieron parte del programa de gobierno propuesto por la actual administración e integran varias de las estrategias del plan de desarrollo presentado al Concejo Distrital¹².

En primer lugar, el trabajo de Montenegro et ál. (1996) planteó la necesidad de modernizar la gestión tributaria en el Distrito. Este aspecto es clave si se quiere contar con una mayor disponibilidad de recursos en los próximos años. La modernización tributaria implica la reestructuración de la Secretaría de Hacienda para convertirla en un ente nuevo acorde con las necesidades fiscales de la ciudad. Se debe, entonces, dotar a la Secretaría con una mayor capacidad operativa, logística y de equipos que le permita adelantar las labores requeridas en materia de fiscalización y control. Lo anterior con el fin de aumentar el recaudo tributario de la ciudad, en especial del impuesto predial que cuenta con un gran potencial por el crecimiento inmobiliario de los últimos años. Sería conveniente estudiar la posibilidad de obtener recursos externos, ya sean de cooperación internacional o de la banca multilateral, para financiar esta iniciativa.

Los estudios de Toro y Doria (2007) y Espinosa (2008) muestran que el recaudo de predial en Cartagena no reacciona con las tarifas, así que no será a través de mayores tasas como se incrementará. Aquí es necesario llevar a cabo acciones orientadas a fiscalizar y controlar el pago del gravamen. Adicionalmente, se debe adelantar una actualización de los predios y la información catastral, de tal forma que permita incorporar un mayor número de contribuyentes a la base de datos distrital. Las labores educativas y de persuasión contribuirían a desarrollar un mayor compromiso del contribuyente en el pago de sus obligaciones tributarias locales.

¹¹ Para una mayor información sobre esta tema ver Kaul, I. y P. Conceição (editores). (2006). *Las nuevas finanzas públicas – respondiendo a los desafíos mundiales*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press.

¹² Dentro del Capítulo VI del borrador del plan de desarrollo que trata sobre recuperación de la confianza de las ciudadanas y los ciudadanos en el gobierno y la acción colectiva, se incluye como cuarta estrategia la reinención de la hacienda pública distrital.

El incremento de la actividad industrial en la ciudad debería reflejarse en el buen desempeño del impuesto de industria y comercio en los próximos años. Para maximizar el recaudo, se debe adelantar, como lo recomendaba Montenegro et ál. (1996), un censo de contribuyentes mediante trabajo de campo y cruce de información con la Cámara de Comercio y la DIAN. La base de declaración del gravamen debe ser plenamente compatible con las declaraciones de renta y del IVA. Así, pues, debe establecerse un régimen moderno de sanciones y controles.

Otro punto que se ha discutido desde la década pasada es la constitución de un fondo destinado a cubrir las obligaciones pensionales. Montenegro et ál. (1996) recomendaban constituirlo con los recursos provenientes de la venta de Telecartagena y Tierrabomba. Se vendió el primero y sigue en el tapete la venta del segundo y aún el fondo no existe. Contar con este fondo le permitiría reducir sus gastos en aproximadamente 30 mil millones de pesos por año, lo que aumentaría los ingresos de libre destinación en igual monto.

VI. Conclusiones

Después de varios años inmersos en una severa crisis fiscal, Cartagena inició esta década con un plan de ajuste impuesto desde afuera por la ley de racionalización del gasto expedida en 2000. Bajo este esquema, la ciudad logró superar la difícil situación fiscal y alcanzó una estabilidad relativa en sus indicadores financieros. A pesar de los incrementos en los gastos en los últimos tres años, sus topes se mantienen dentro de los patrones establecidos en la normatividad vigente sobre el tema.

Sin embargo, la ciudad enfrenta grandes necesidades fiscales para superar las condiciones de pobreza en las que vive alrededor de un cuarto de su población y para poder dotarla del nivel de infraestructura física que la convierta en una ciudad moderna y amable que le brinde beneficios a todos sus habitantes y, a la vez, sea atractiva a nuevas inversiones que generen los empleos requeridos para superar los problemas de bajos ingresos de sus residentes.

Para conseguir los fondos necesarios para atender los requerimientos fiscales, la administración distrital cuenta con transferencias del gobierno nacional y con recursos tributarios propios. Los primeros están limitados por los topes que las últimas reformas a las transferencias han impuesto al crecimiento del sistema general de participaciones y, además, tienen usos establecidos por ley que limitan la disponibilidad de los mismos por parte de la administración local.

Ante esta situación, la administración distrital tiene la opción de continuar gestionando recursos del presupuesto nacional, sometiéndose a los vaivenes políticos para conseguir fondos extras y llevar a cabo con ellos algunas propuestas durante el período de gobierno, o iniciar un replanteamiento de las finanzas públicas locales que le permitan generar y asegurar los ingresos propios que le den una sostenibilidad al gasto público en el mediano plazo. Políticamente la segunda opción tendrá costos para el gobernante de turno, pues existe una alta probabilidad de que la reestructuración del aparato fiscal distrital consuma buena parte de los años de su gobierno y no logre mostrar las obras que lo validan ante la ciudadanía. Sin lugar a dudas, los beneficios de esta opción se verán en el mediano plazo y los beneficios a la población se maximizarían con el tiempo, aun cuando los frutos no los recoja la administración que la implementó.

La recomendación central que surge de este trabajo, y que recoge muchos de los planteamientos que han estado en el aire en los últimos doce años, es que es necesaria una modernización del sistema tributario distrital. Esta contemplaría, por un lado, convertir a la Secretaría de Hacienda Distrital en un ente moderno dotado con toda la infraestructura logística y de equipos que le permita llevar a cabo su gestión de cobro, recaudo y fiscalización. Por otro lado, es necesaria la actualización de las bases tributarias de los principales gravámenes, predial e industria y comercio, de tal manera que se puedan adelantar acertadamente las gestiones de cobro y fiscalización. Lo anterior dentro de un marco legal simple y ágil que permita adelantar en forma adecuada esas acciones. Sería conveniente estudiar la posibilidad de obtener recursos externos, ya sean de cooperación internacional o de la banca multilateral, para financiar esta iniciativa.

Estas políticas tendrán éxito una vez los nuevos recursos se reflejen en una mejora del bienestar de los cartageneros. El uso eficiente de los recursos públicos es condición indispensable para lograr la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes. Unos ciudadanos comprometidos e involucrados en el desarrollo de su ciudad serán fundamentales para conseguir los recursos fiscales que Cartagena demanda. Por ello, el buen uso de los fondos públicos debe ser un compromiso de la administración pública local como contrapartida a las obligaciones de pago que la ciudadanía asume. Se requiere una transparencia total en el manejo del presupuesto distrital con el fin de alcanzar la confianza ciudadana en sus administradores.

Bibliografía

- Acosta, F., 2003. “Competitividad tributaria de Cartagena”, Cámara de Comercio de Cartagena, Área de Investigaciones Económicas, mimeo Cartagena de Indias.
- Alcaldía Mayor de Cartagena, 2008. *Plan de Emergencia Social “Pedro Romero”*, presentación descargada el 30 de abril del 2008 del enlace http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_emergencia_social/PES_PDD_ULTIMO.ppt.
- Araújo Ibarra Asociados, 2003. *Plan estratégico para la promoción de inversiones y exportaciones en Cartagena*, estudio de consultoría contratado por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias.
- Banco de la República – Sección de Finanzas Públicas Territoriales, 2004. “Finanzas públicas territoriales: nota metodológica”, *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*, Medellín.
- Bonet, J., 2007. “La terciarización de las estructuras económicas regionales en Colombia”, *Revista de Economía del Rosario*, vol. 10, núm. 1, pp. 1-94, Universidad del Rosario, Bogotá.
- DNP, 2008. “Sistema integrado de transporte masivo para el Distrito de Cartagena D. T. C., seguimiento y modificación”, *Documento CONPES 3516*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Espinosa, A., 2008. “Política tributaria e incentivos fiscales: consideraciones para el desarrollo económico de Cartagena”, *Documentos de Trabajo*, núm. 2, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cartagena de Indias.
- Fundesarrollo, 2005. *Situación financiera de Cartagena 1994-2004*, Barranquilla, versión electrónica disponible en http://fundesarrollo.org.co/web/downloads/situa_cgena.pdf
- Iregui, A. M.; Melo L.; Ramos, J., 2003. “El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo”, *Borradores de Economía*, núm. 274, Banco de la República – Subgerencia de Estudios Económicos, Bogotá.
- López, L.; Novoa, D.; Baldovino E.; Ocampo, C.; Leviller, L., 2007. “La competitividad tributaria empresarial de Cartagena de Indias. Análisis de eficiencia y productividad”, *Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena*, Observatorio del Caribe Colombiano – Cámara de Comercio de Cartagena, Cartagena de Indias.
- Kaul, I. y Conceicao, P. (editores), 2006. *Las nuevas finanzas públicas – respondiendo a los desafíos mundiales*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DAF, 2007. “Distrito de Cartagena – Informe de la situación fiscal a 31 de diciembre de 2006”, versión electrónica disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/REPOSITORIO/ENTIDADESTERRITORIALES/ENTIDADES2/VIABILIDAD%20MUNICIPIOS%20DICIEMBRE%202006/CARTAGENA.PDF>
- Montenegro, A.; Nule, G.; Vargas, C., 1996. “Situación financiera, recomendaciones y plan de ajuste”, Funcicar, mimeo, Cartagena de Indias.
- Pérez, G. J.; Salazar, I., 2007. “La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 94, Banco de la República – Sucursal de Cartagena – CEER, Cartagena de Indias.
- Secretaría de Hacienda de Cartagena, 2007. *Mapa tributario de Cartagena de Indias 2006*, Alcaldía Mayor – Secretaría de Hacienda – División de Impuestos, Cartagena de Indias.
- Shah, A.; Shah, S., 2006. “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, en A. Shah (editor), *Local Governance in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Toro, D., 2005. “Competitividad y localización de empresas: la experiencia de Cartagena frente a la evidencia colombiana de los noventas”, *Serie de Estudios sobre la Competitividad de Cartagena*, Observatorio del Caribe Colombiano – Cámara de Comercio de Cartagena, Cartagena de Indias.

- Toro, D.; Doria, M., 2007. "The Laffer Curve and government optimization of tax revenues: The Cartagena de Indias case", MPRA Paper, 2703, versión electrónica disponible en <http://mpa.ub.uni-muechen.de/2703/>
- Vargas, C., 2000. "Distrito turístico de Cartagena: Situación financiera e institucional y perspectivas", Fundesarrollo, Barranquilla.