



Las finanzas públicas de Cartagena, 2001 – 2018

Jaime Bonet, Yuri Reina y Lucas Hahn
Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)

Cartagena, 22 de enero de 2020.

Las opiniones y posibles errores son responsabilidad exclusiva de los autores y sus contenidos no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Objetivo

Analizar la evolución de los ingresos, gastos y deuda pública de Cartagena en el periodo 2001 – 2018, así como estimar las posibles fuentes de ingresos

Algunos aspectos metodológicos

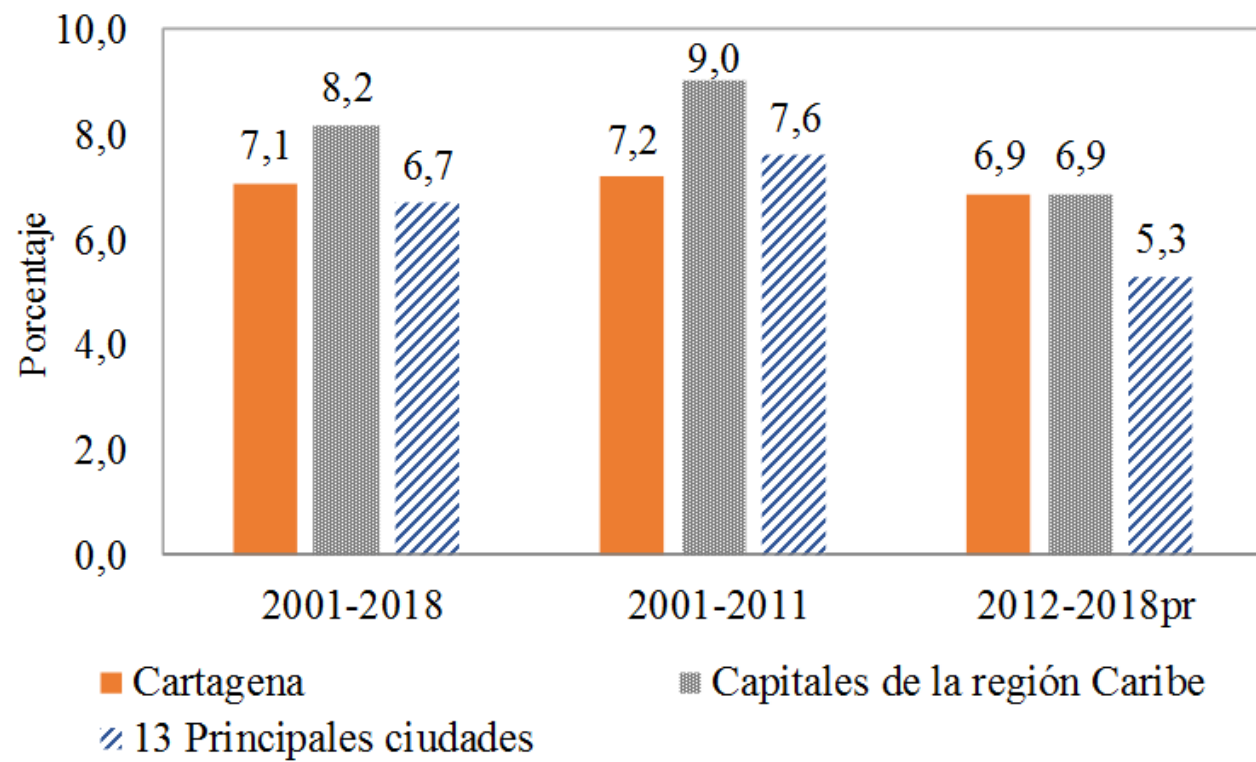
- La fuente de los datos corresponde a las operaciones efectivas de caja del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las ejecuciones presupuestales del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP).
- Los datos cubren los años 2001-2018 y se considera 2012-2018 un periodo de crisis gubernamental.
- 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”.
- Se compara la tendencia con Barranquilla, las capitales costeñas y las 13 principales ciudades del país, en totales y per cápita.

Principales mensajes

1. A pesar de la crisis institucional, los ingresos fiscales tuvieron un buen desempeño pero continúan siendo insuficientes para atender las necesidad de inversión.
2. La crisis gubernamental se refleja en un descenso en el crecimiento del gasto público ejecutado.
3. En el gasto per cápita, Cartagena exhibe un rezago en los últimos siete años.
4. Algunos trabajos que revisan la ejecución del gasto público local indican que los resultados alcanzados no son los mejores y hay deficiencias en los procesos de contratación.
5. Con un esfuerzo recaudatorio es posible generar recursos pero hay que trabajar la calidad del gasto.

Los ingresos fiscales totales registraron un buen desempeño durante el período 2001-2018

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.

Cartagena tiene una alta participación de las transferencias en sus ingresos totales

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

Ingresos	(Porcentaje)		
	Cartagena	Capitales de la región Caribe	13 principales ciudades
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.

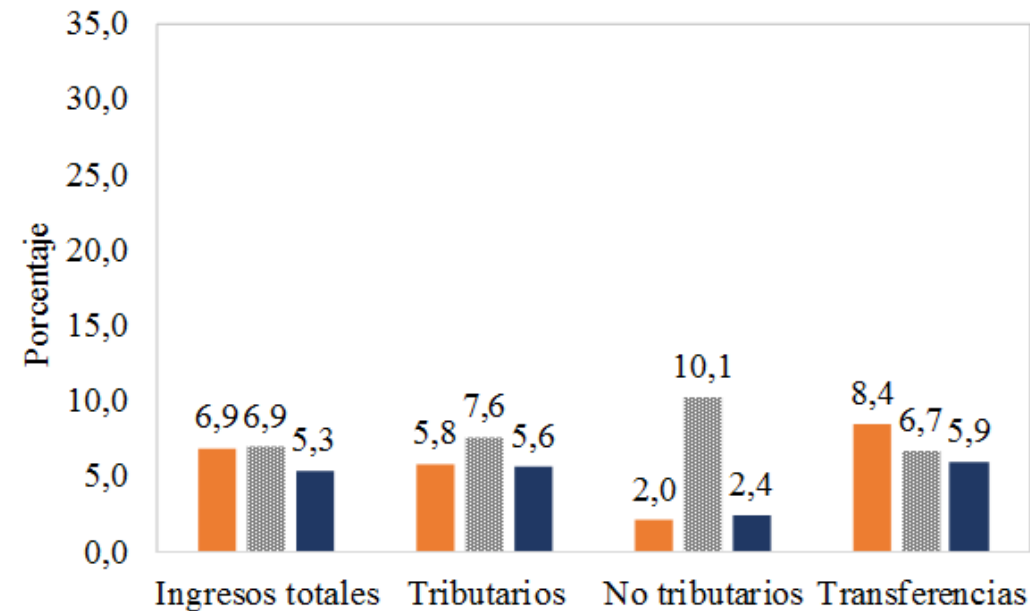
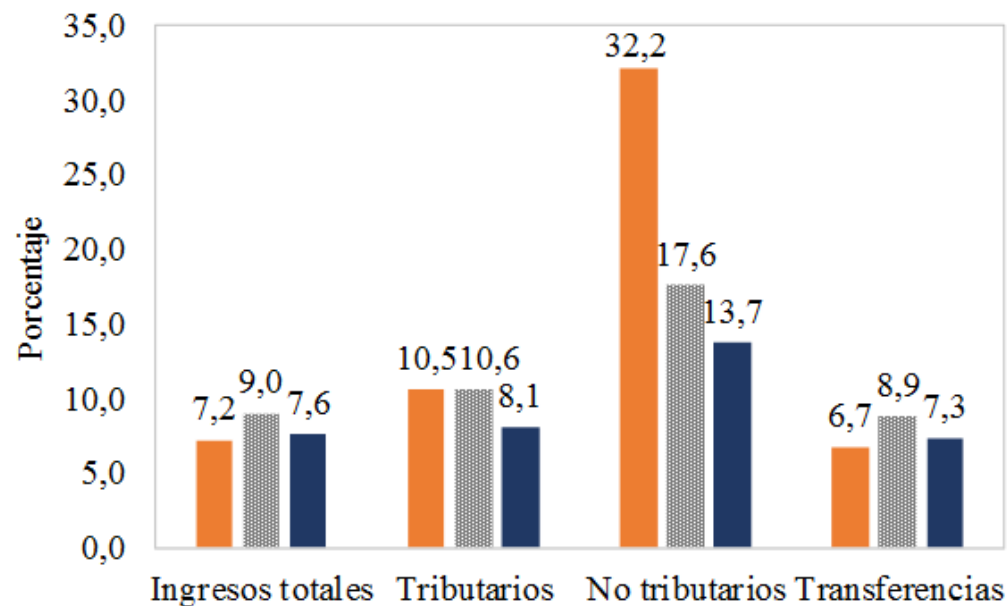
Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Se registró una caída importante en los ingresos no tributarios durante la crisis gubernamental

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

a). 2001-2011

b). 2012-2018pr



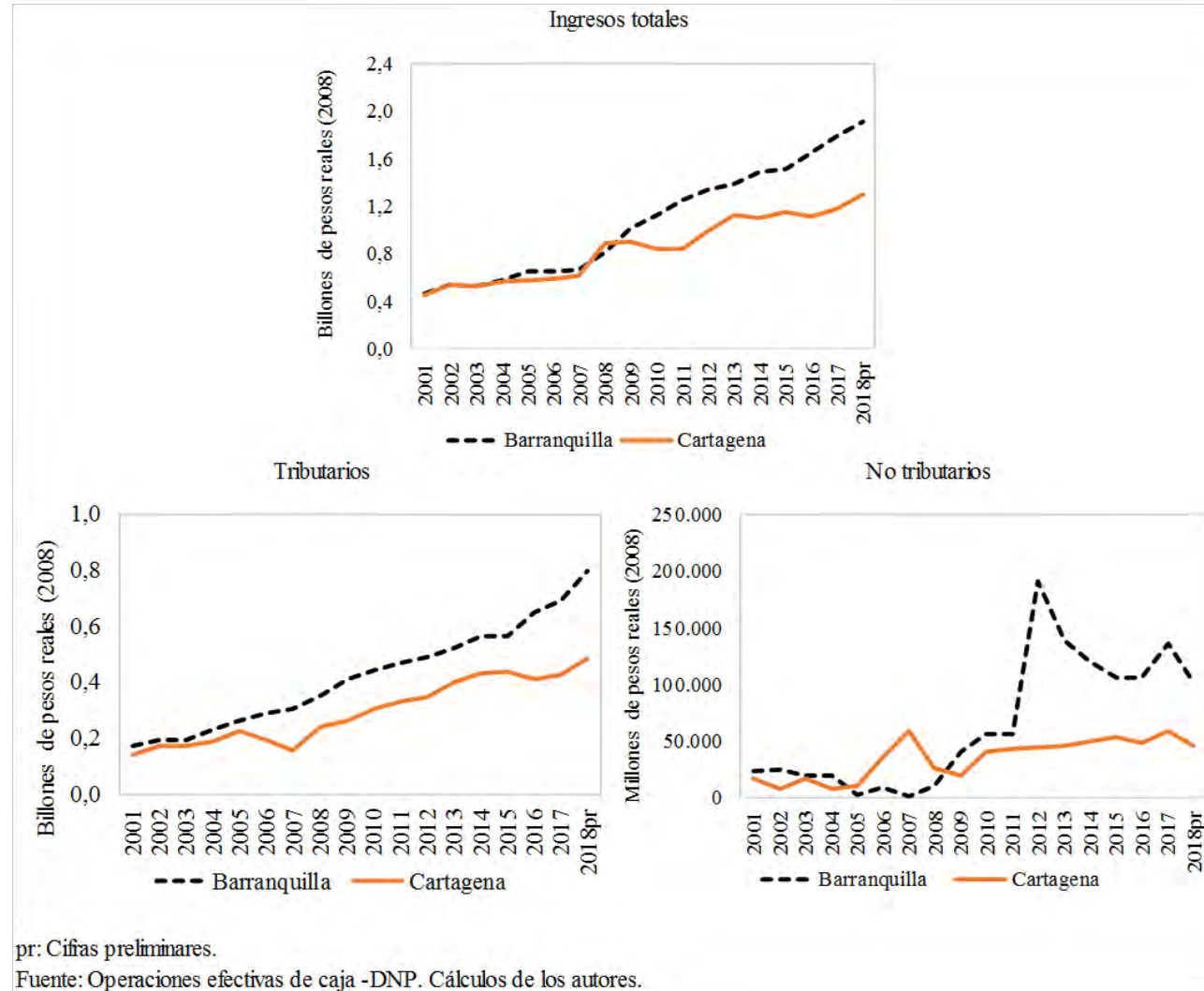
■ Cartagena ■ Capitales de la región Caribe ■ 13 principales ciudades

pr: Cifras preliminares.

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

Hay un rezago de los ingresos de Cartagena frente a Barranquilla en los últimos años

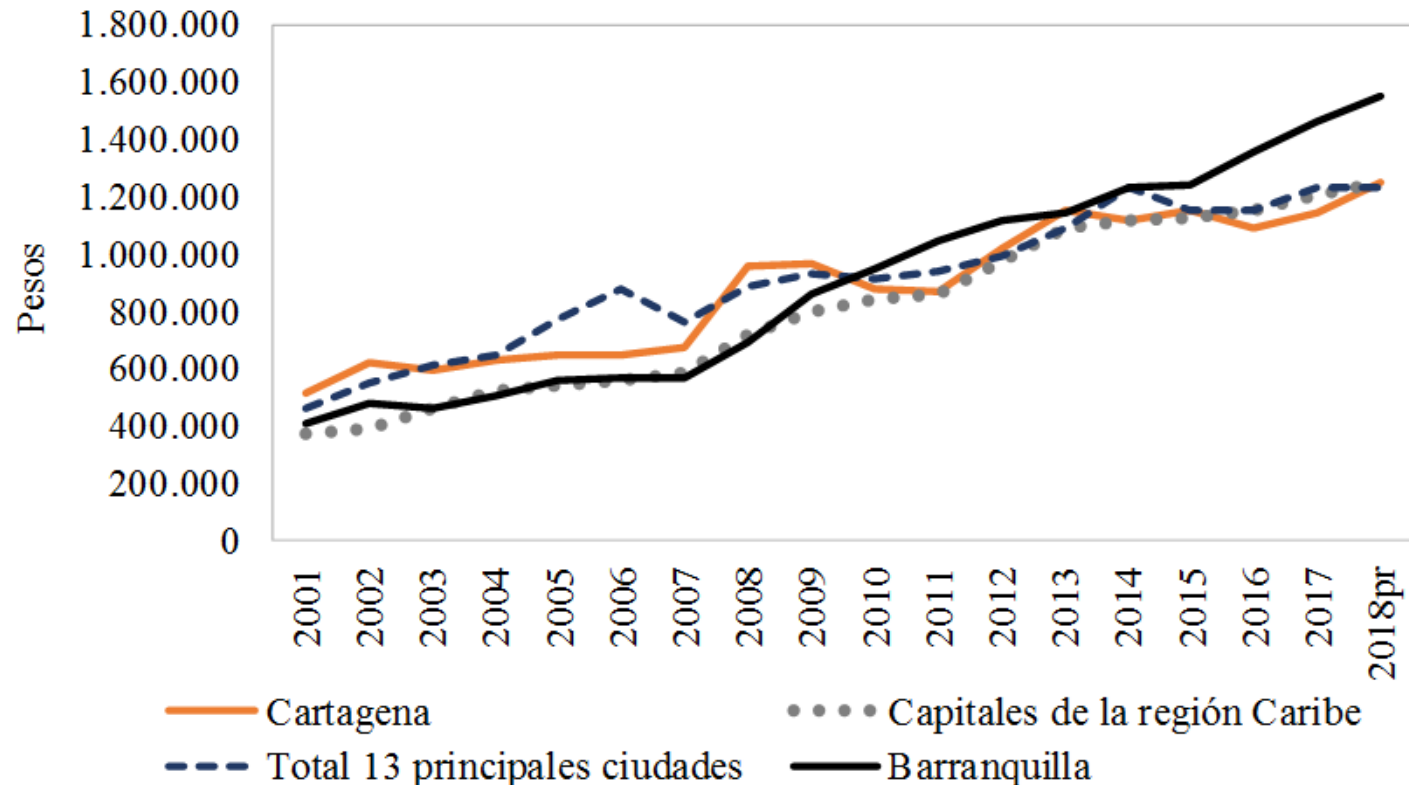
Evolución de los ingresos totales, tributarios y no tributarios de Barranquilla y Cartagena, 2001 - 2018



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

En términos per cápita, la evolución de los ingresos fiscales totales fue buena

Evolución de los ingresos fiscales reales per cápita en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 - 2018

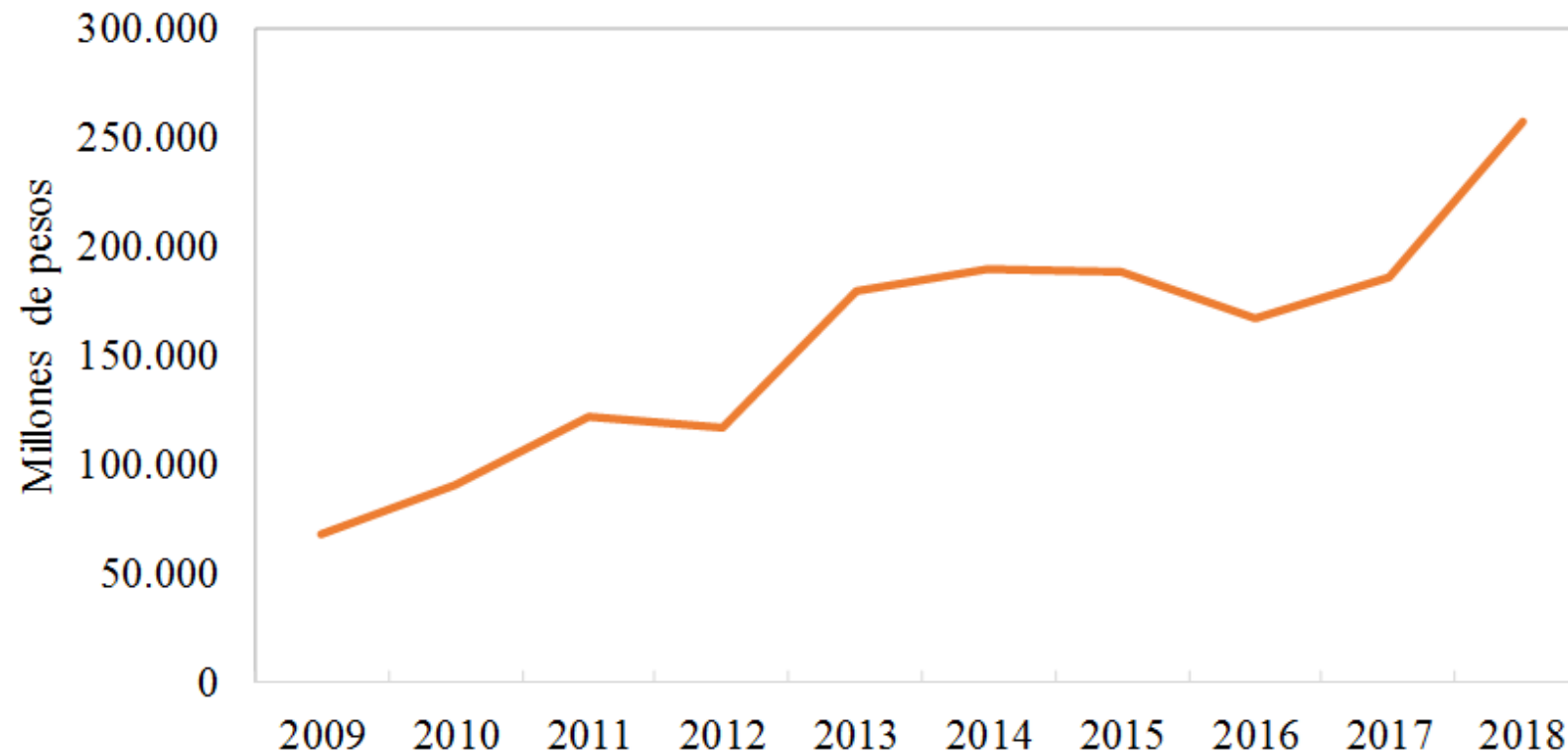


pr: Cifras preliminares.

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

Aunque han aumentado, los ingresos disponibles son bajos para las necesidades de inversión

Ingresos fiscales disponibles de Cartagena, 2009 - 2018



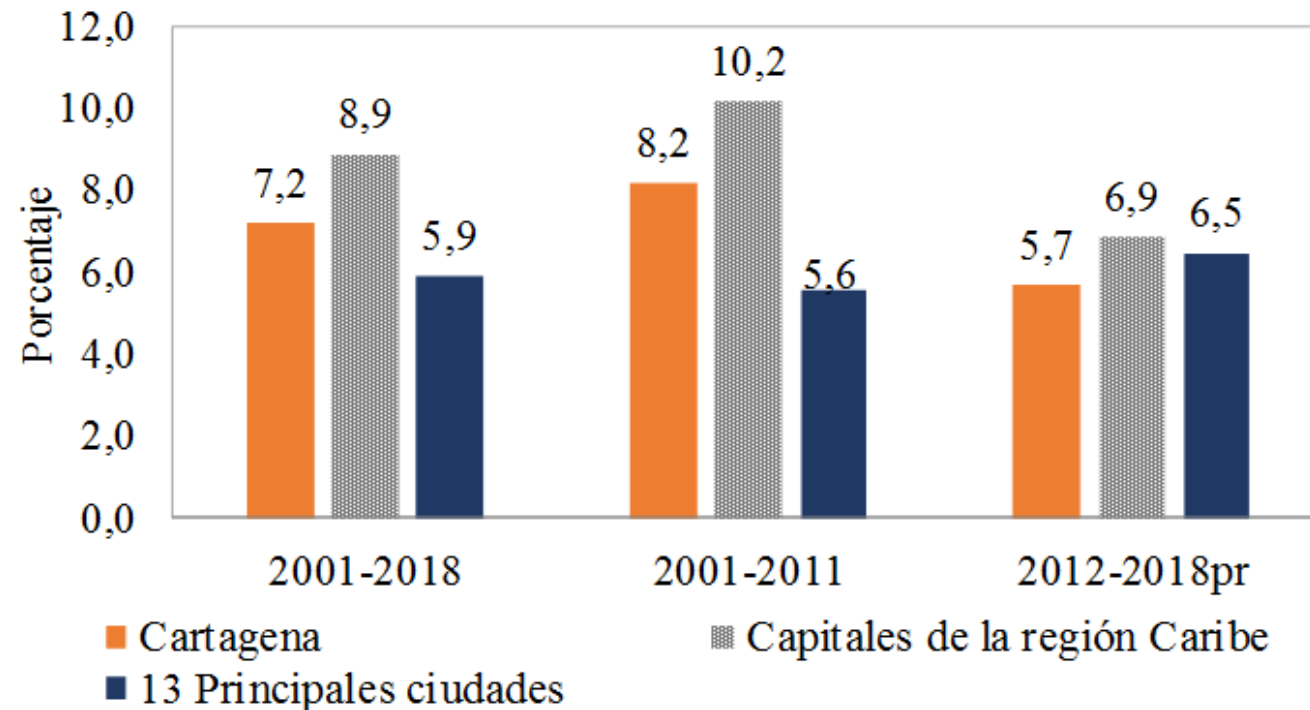
Fuente: Cálculos de los autores con base en ejecuciones de ingresos y gastos publicadas en el CHIP.

El potencial de ingresos no tributarios

- En 2018 Cartagena recaudó \$48.000 millones y Barranquilla \$123.000 millones
- Las tasas fue el rubro más importante, en donde Barranquilla recaudó \$70.000 millones y Cartagena \$48.000 millones
- Las tasas por tránsito y transporte fue la más significativa: Barranquilla recaudó \$16.000 millones más que Cartagena
- Por multas Barranquilla recaudó \$37.000 mil millones frente a \$3.000 millones en Cartagena
- La contribución por valorización generó ingresos por \$12.000 millones en Barranquilla y Cartagena \$1.000 millones

El crecimiento del gasto fue menor en el período de crisis gubernamental (2012-2018)

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

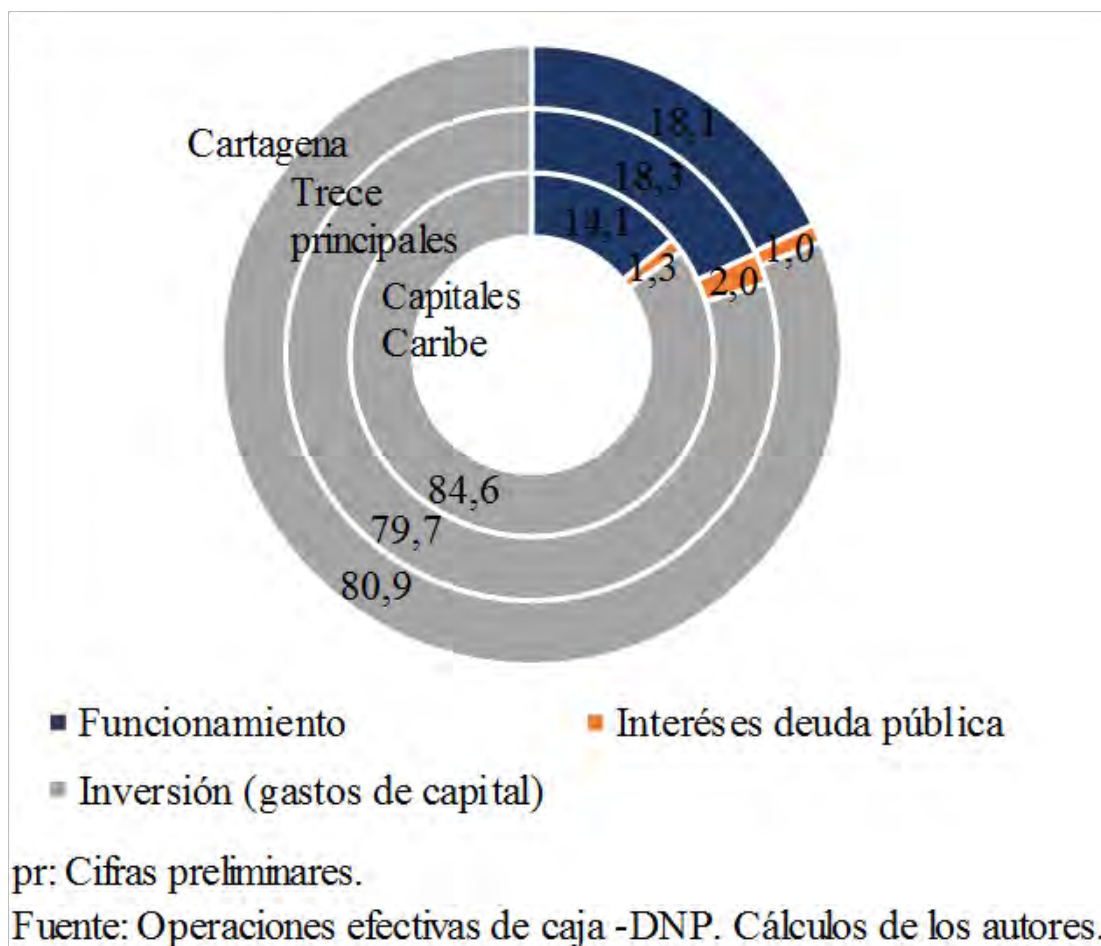


pr: Cifras preliminares.

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

El 81% del gasto estuvo dirigido a inversión

Estructura del gasto público en Cartagena, capitales del Caribe y 13 principales ciudades, 2001 - 2018pr (promedio anual)



Tres cuartas partes de los recursos de inversión fueron destinados a salud y educación

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
Agropecuaria	623	0,0

Educación:

Cobertura (87%)

Calidad-matrícula (11%)

Gratuidad (2%)

El 57,4% corresponden al pago de personal (\$244.449 millones en 2018).

Salud:

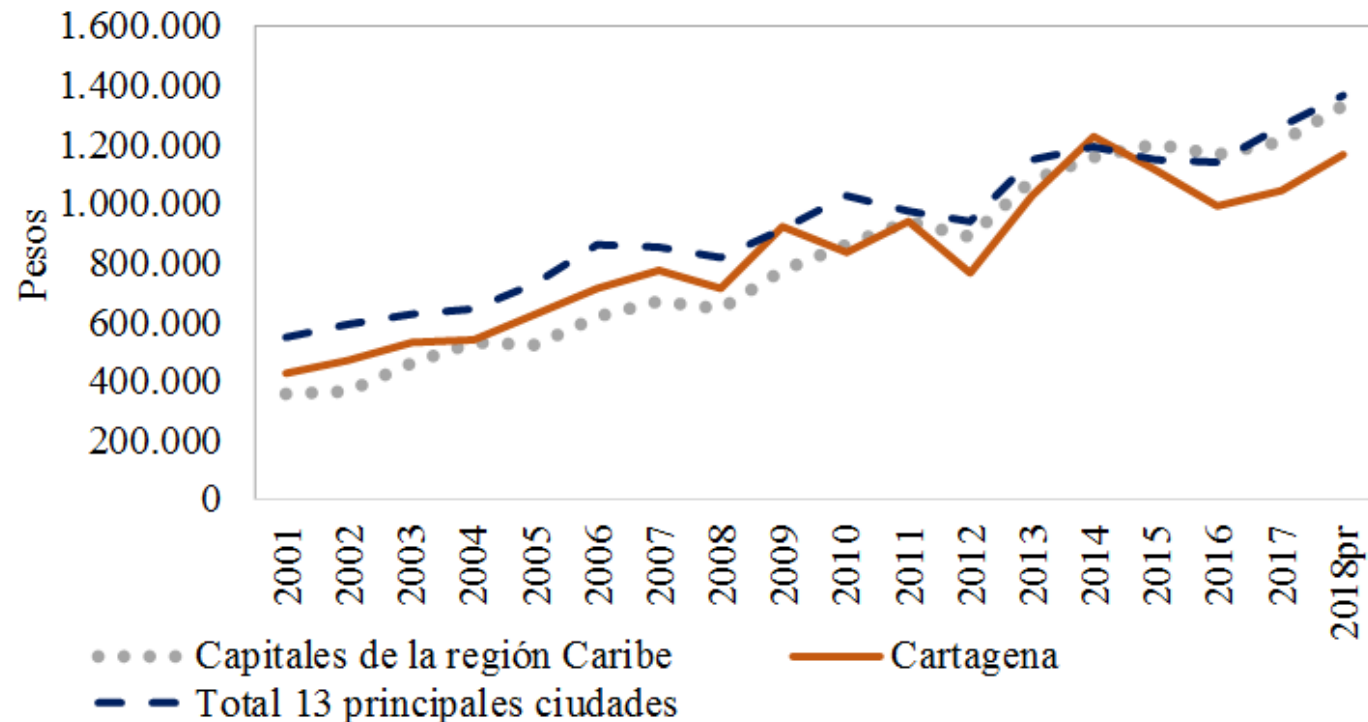
Régimen subsidiado (88%)

Servicios a población pobre no cubierta (8%)

Salud Pública (3%)

En términos per cápita, el gasto público cartagenero se rezaga frente a las otras ciudades

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



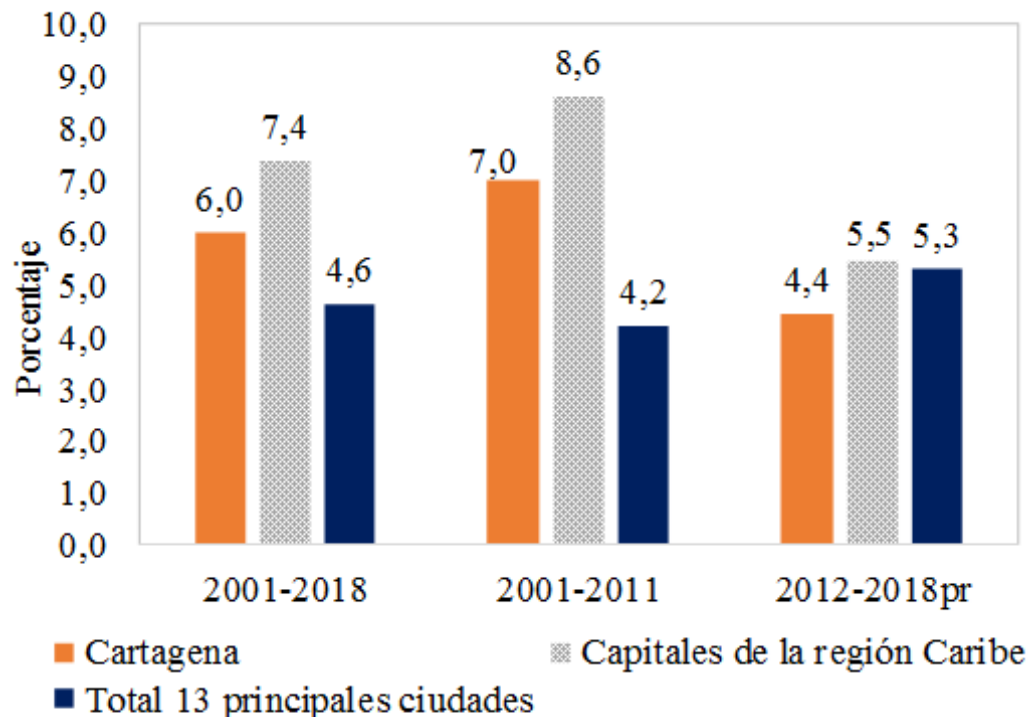
pr: Cifras preliminares.

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

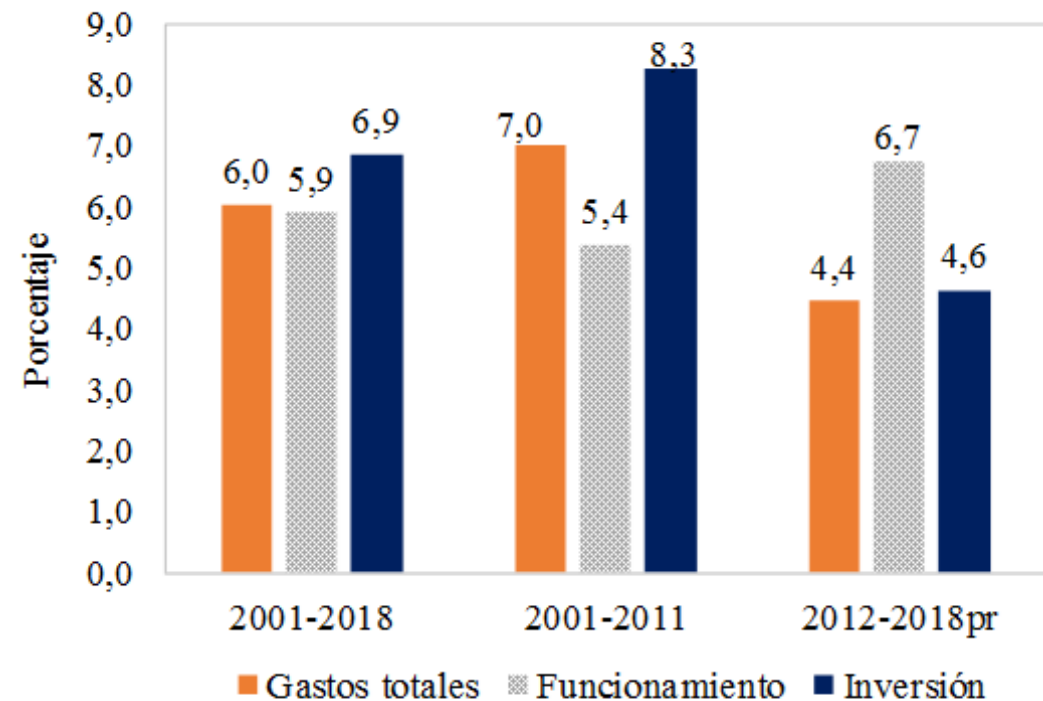
El rezago en el gasto per cápita y en inversión es claro en los años de crisis gubernamental

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.

El gasto por habitante en inversión es menor en Cartagena que en las otras ciudades

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 personales	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

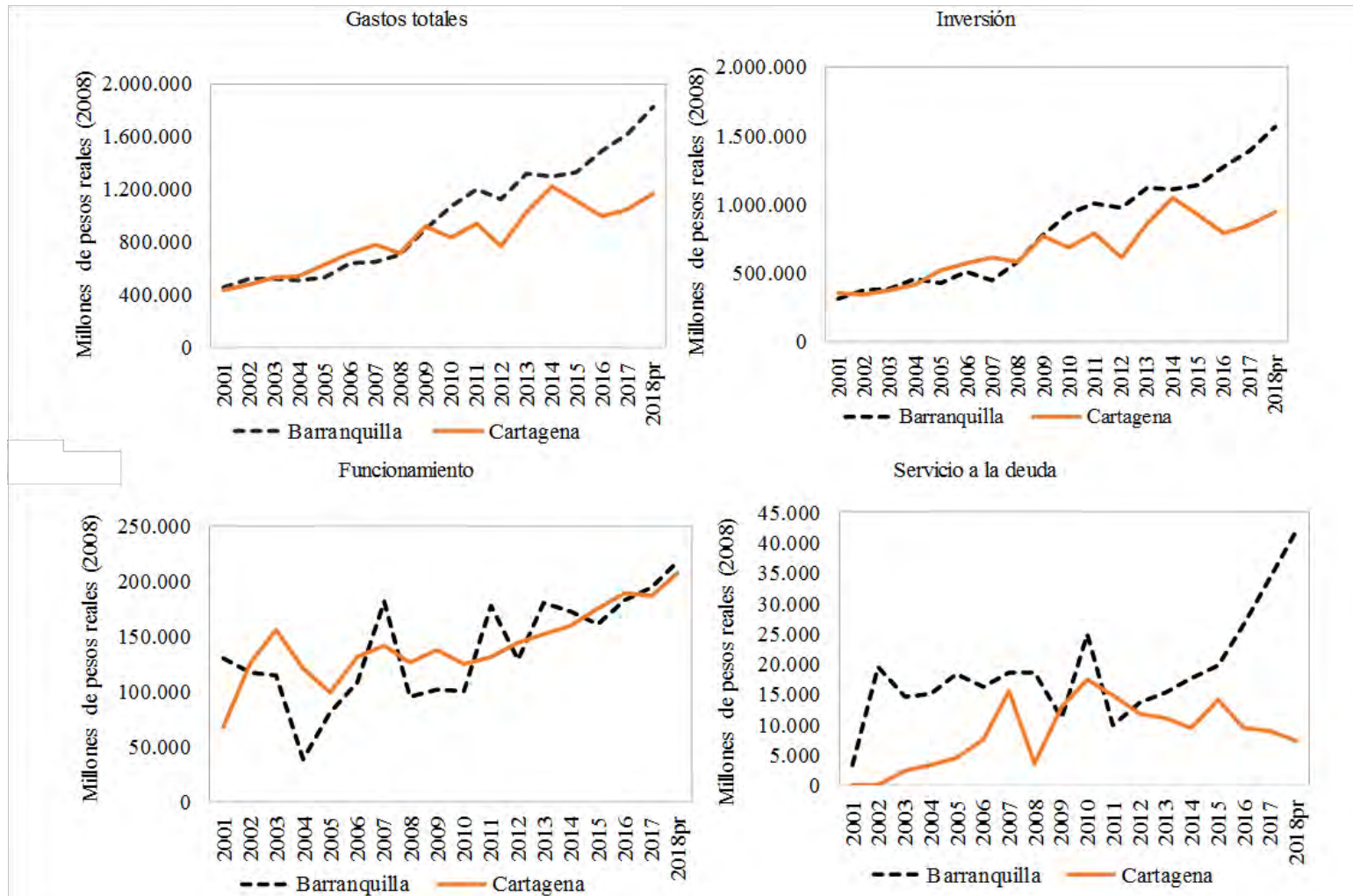
Nota: Las series capitales de la región Caribe y 13 principales ciudades corresponden a agregados.

pr: Cifras preliminares.

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

Exceptuando el funcionamiento, el gasto por habitante cartagenero es menor que el barranquillero

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



pr: Cifras preliminares.

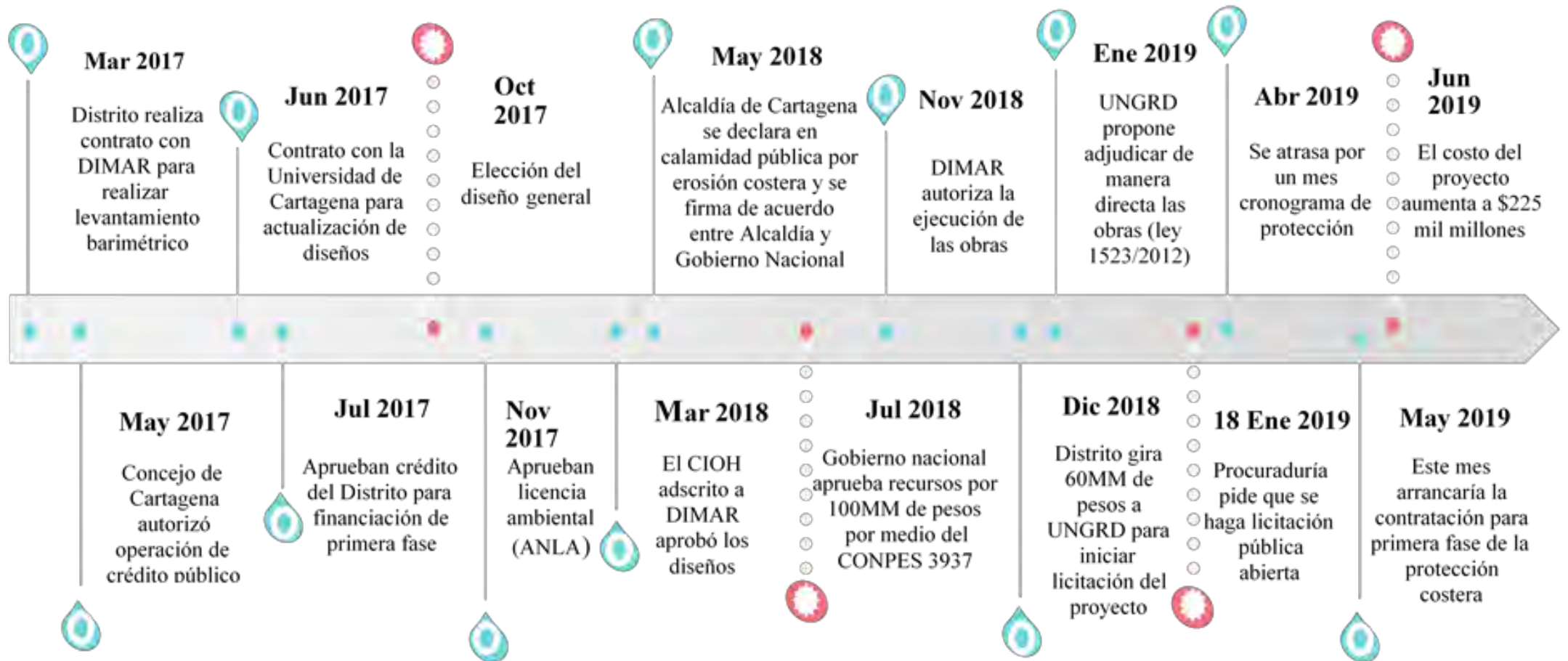
Fuente: Operaciones efectivas de caja -DNP. Cálculos de los autores.

Cartagena continua con deficiencias en la calidad del gasto

- Los informes de Funcicar muestran que la contratación directa es una práctica común y que existe un bajo número de oferentes en los procesos abiertos.
- El seguimiento realizado por Funcicar a las inversiones realizadas con el crédito de \$250 mil millones indican que los resultados no fueron los deseados.
- La contratación de la protección costera sigue mostrando debilidades en la ejecución de los grandes proyectos.
- Se requiere mejorar la estructuración y ejecución de proyectos de inversión.

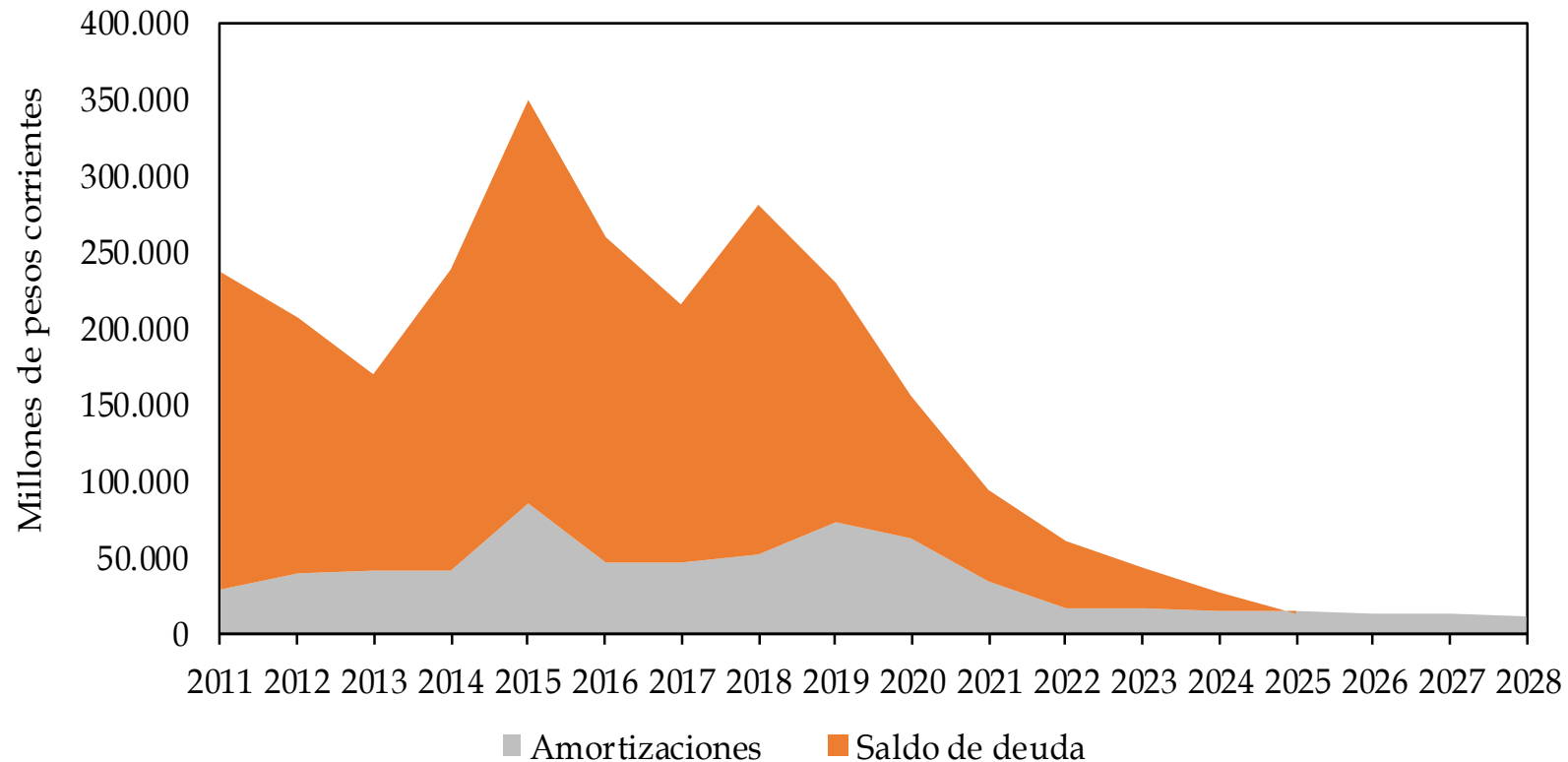
La contratación de la protección costera sigue mostrando debilidades en la ejecución de los grandes proyectos

Línea del tiempo del proyecto de protección costera de Cartagena



El endeudamiento es de corto plazo, lo cual impone un servicio anual de deuda elevado

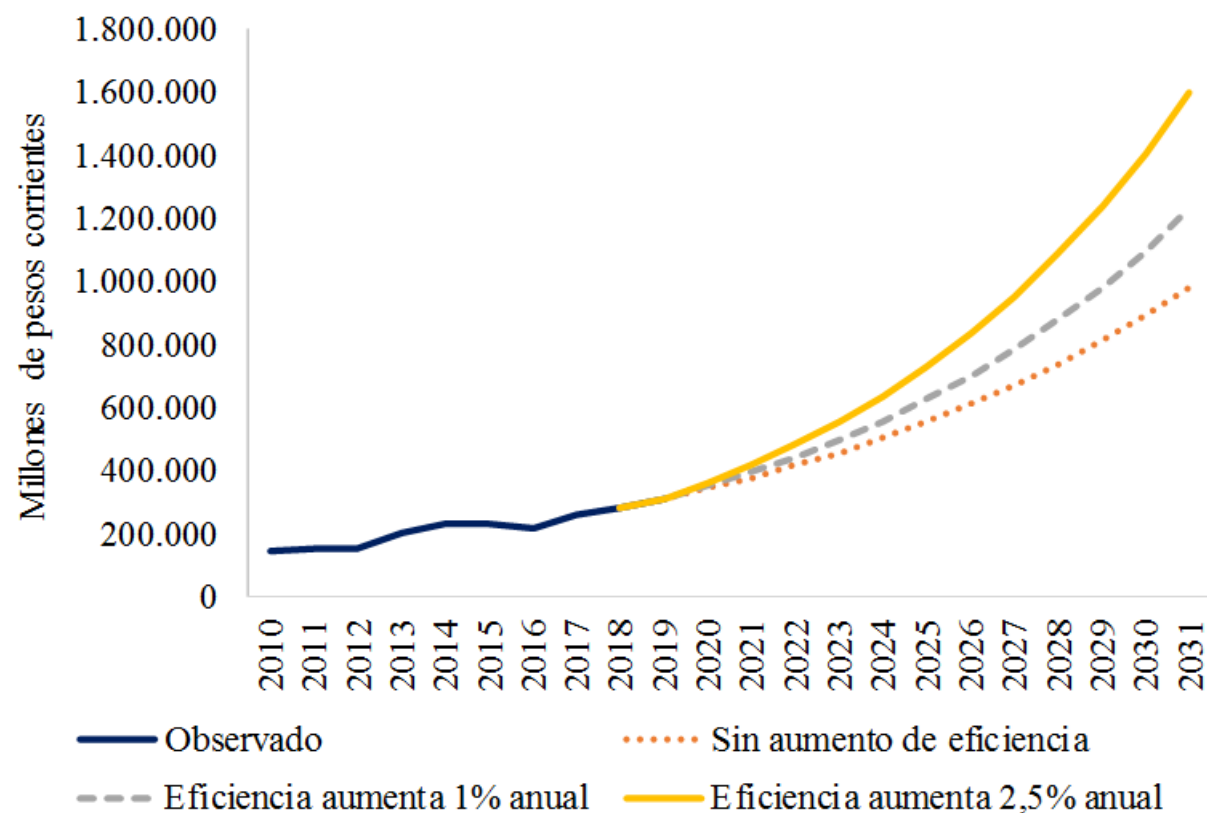
Perfil de la deuda pública de Cartagena: saldo y amortizaciones, 2012 - 2028



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

El aumento en el recaudo es sustancial en caso de lograrse una mayor eficiencia en la gestión del impuesto predial

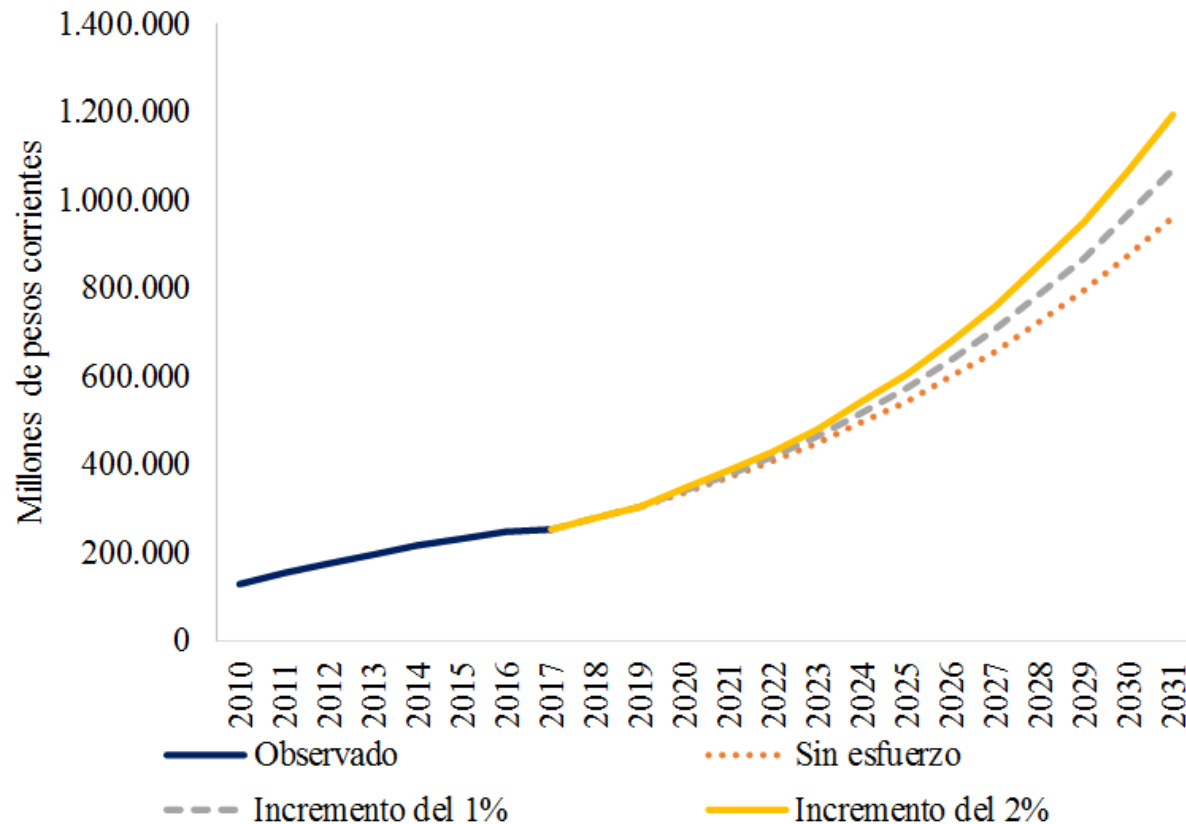
Proyecciones de recaudo del impuesto predial en Cartagena, 2019 - 2031



- ✓ 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.
- ✓ El escenario moderado permitiría recaudar **\$1,2 billones adicionales**.

Para el ICA, el escenario de mayor esfuerzo fiscal permitiría recaudar \$1,07 billones adicionales

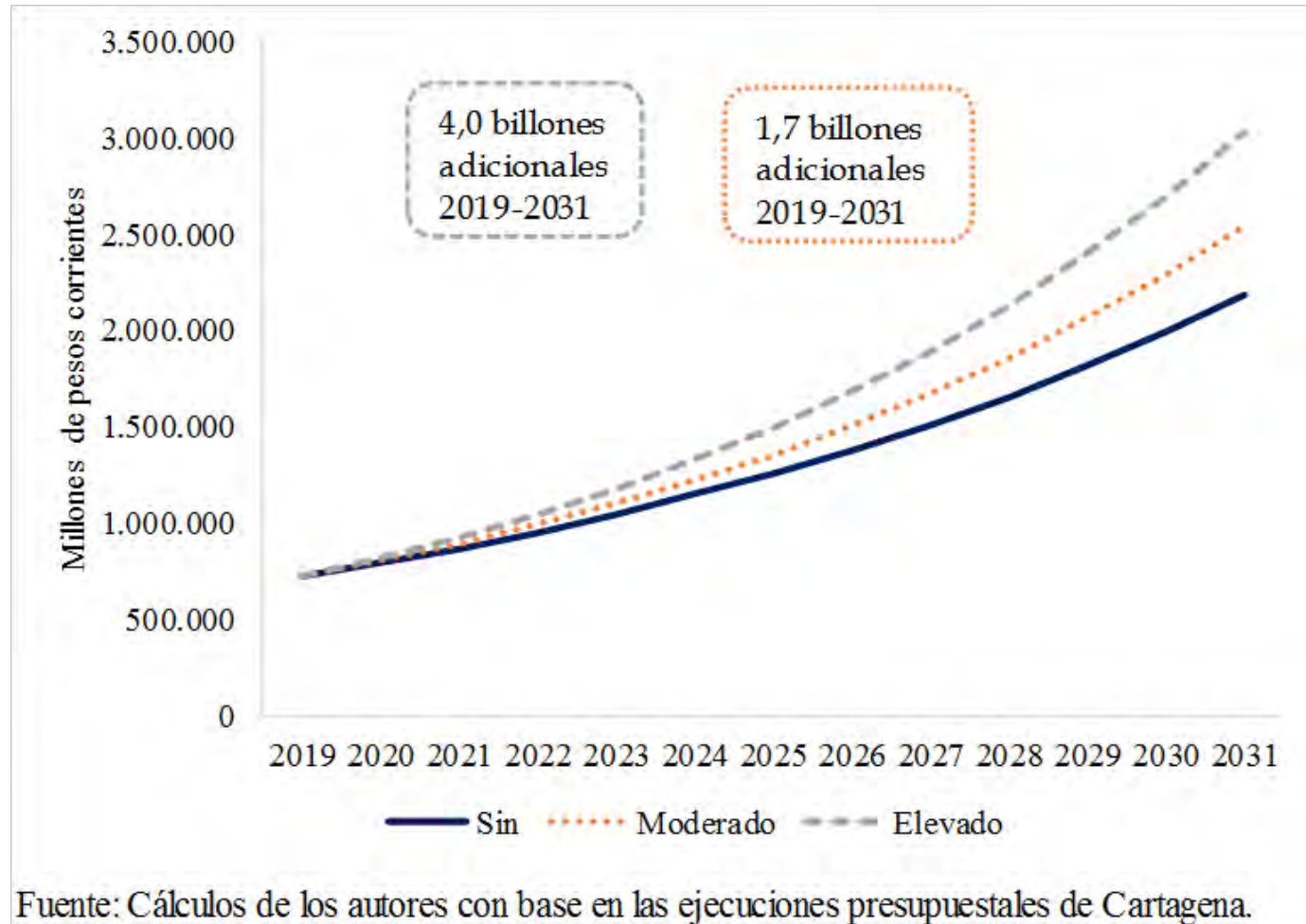
Proyecciones de recaudo del ICA en Cartagena, 2019 - 2031



- ✓ El escenario moderado permitiría recaudar **\$517 mil millones adicionales.**

Con un esfuerzo recaudatorio es posible incrementar los ingresos del Distrito

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



El mayor potencial está en el impuesto predial

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.

Algunas reflexiones

- Ante la insuficiencia presupuestal que afronta Cartagena, se requiere un mayor esfuerzo recaudatorio en los tributos más dinámicos a cargo del gobierno local.
- 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.
- Es necesario lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos (calidad del gasto).
- Se requiere mejorar la estructuración y ejecución de proyectos de inversión.



GRACIAS

Para descargar el documento:

<http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9773>