

Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena*

Jaime Bonet-Morón**
Yuri Reina-Aranza

Abstract

Cartagena has improved its fiscal position in the recent years. However, the District faces a problem of insufficient budget when the needs of social investment and infrastructure are analyzed and when it is compared to other cities of similar development. This document analyzes the district's fiscal capacity to meet the demands of required investment. The results show that there are insufficient resources in the medium term and that there is a disparity in the budget execution of revenue and expenditure, which implies that a considerable percentage of funds are being left without running. This situation slows the attention of the investment needs. Additionally, failures in implementation of some projects reflect a poor quality of expenditure that becomes a major barrier to close the social and infrastructural gaps. The central recommendation of work aims to improve fiscal management on the two fronts: revenue and expenditure.

Resumen

La situación fiscal de Cartagena ha mejorado en los últimos años. Apesar de ello, el Distrito enfrenta un problema de insuficiencia presupuestal cuando se analizan las necesidades de inversión social y de infraestructura y cuando se compara con otras ciudades de similar desarrollo. Este documento analiza la capacidad fiscal de Cartagena para atender las demandas de inversión. Los resultados muestran que los recursos son insuficientes en el mediano plazo y que existe una disparidad en la ejecución de ingresos y gastos que implica que un porcentaje no despreciable de fondos se queden sin ejecutar, lo cual también frena la atención de las necesidades de inversión. Adicionalmente, las fallas en ejecución de algunos proyectos reflejan una mala calidad del gasto que se convierte en una barrera importante para cerrar las brechas sociales y de infraestructura. La recomendación central del trabajo apunta a optimizar la gestión fiscal en los dos frentes: ingresos y gastos.

Keywords: Cartagena, Public Finance, Budget

Palabras clave: Cartagena, Finanzas públicas, Presupuesto

Clasificación JEL: H54, H71, H72, R58

Primera versión recibida el 17 de abril de 2015; versión final aceptada el 12 de mayo de 2015

Coyuntura Económica. Vol. XLV, No. 1, Junio de 2015, pp. 131-170. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia

* Los autores agradecen especialmente la colaboración de Camila Uribe en el procesamiento de la información. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Ignacio Lozano - Investigador principal y de los asistentes al seminario interno de la Gerencia Técnica del Banco de la República en Bogotá, así como al equipo de profesionales del CEER Cartagena y a Haroldo Calvo de la Universidad Tecnológica de Bolívar. De igual manera, extendemos el agradecimiento a Néstor Urrea, Jesús Ernesto Peña y Ricardo Luna de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda, por su asesoría.

** Gerente del Banco de la República Sucursal Cartagena y Profesional del Centro Regional de Estudios Económicos (CREE), Banco de la República sucursal Cartagena, respectivamente. Los comentarios y sugerencias a este documento pueden ser enviados a los correos electrónicos jbonetmo@banrep.gov.co y yreinaar@banrep.gov.co

I. Introducción

Luego del ajuste fiscal implementado entre 2001 y 2007, Cartagena ha presentado un balance fiscal favorable, mostrando un superávit en las cuentas distritales entre 2009 y 2014. Atrás quedaron los periodos en los cuales el Distrito enfrentó grandes dificultades financieras y hoy muestra una relativa solidez en sus indicadores. Esta tendencia positiva se ha reflejado en el Indicador de Desempeño Fiscal (IDF), que estima el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el cual la ciudad ha pasado de la categoría vulnerable (2009) a la sostenible (2013).

A pesar de este panorama positivo en su balance fiscal, Cartagena muestra un problema de suficiencia presupuestal. Existen importantes necesidades sociales y de infraestructura física que deben ser atendidas para alcanzar un mejor bienestar de sus habitantes. No obstante las políticas nacionales y el esfuerzo del gobierno local, 263.388 cartageneros (26,6% de la población total) vivían en condiciones de pobreza en 2014¹. Esta cifra es persistente y ubica a Cartagena como la tercera con mayor incidencia de pobreza entre las 13 principales áreas metropolitanas del país. De igual manera, se han identificado obras de infraestructura que han venido siendo aplazadas en las últimas décadas como la ampliación y adecuación de la malla vial, el sistema de transporte masivo, la construcción de

corredores peatonales y las obras de adaptación al cambio climático, entre otras.

La situación de atraso relativo demanda de la administración distrital cuantiosos recursos para superarlo. Sin embargo, comparado con otras ciudades capitales, el dinamismo del presupuesto de ingresos ha estado por debajo de lo esperado en los últimos años. Por ejemplo, Barranquilla y Cartagena, que tienen un PIB semejante, partieron de un presupuesto similar en 2009 pero Barranquilla terminó con un presupuesto que estaba \$300 mil millones por encima del cartagenero en 2014. En términos per cápita, el presupuesto de Cartagena fue de \$1.267.518 en 2014, lo que equivaldría al 55,9% del de Medellín, 72,7% del de Barranquilla y 80,4% del de Bogotá. Aun cuando el presupuesto cartagenero registró unos incrementos anuales importantes en 2013 y 2014 (21,7% y 11,2%, respectivamente), este se mantiene por debajo del nivel esperado para una ciudad con el grado de desarrollo de Cartagena.

Este análisis de suficiencia se complica un poco más cuando se incorporan ciertos peligros latentes que existen para las finanzas públicas distritales. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), Cartagena tiene un riesgo importante como consecuencia de las contingencias productos de demandas judiciales

¹ Cifras de pobreza monetaria y proyecciones de población del Dane para el año 2014.

que enfrenta el gobierno distrital y sus entidades descentralizadas, las cuales fueron estimadas en \$400 mil millones y que corresponden al 74,2% de los ingresos corrientes del 2014.

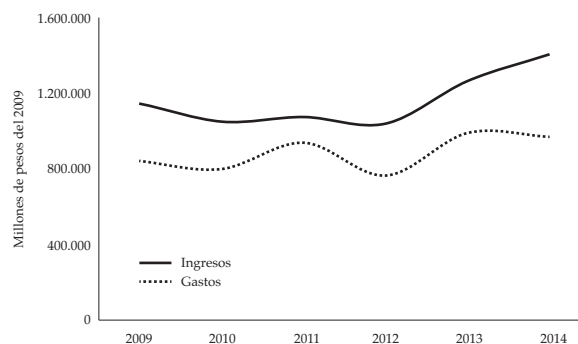
En este orden de ideas, el objetivo de este trabajo es analizar la capacidad fiscal que tiene Cartagena para atender las demandas de inversión. Existen trabajos previos como los de Acosta (2003), Banco Mundial (2009), Toro y Doria (2010), Espinosa (2011) y Espinosa y Campos (2013), los cuales se han focalizado en el análisis de generación de ingresos a partir de las fuentes tributarias y en las reformas necesarias para promover equidad y competitividad con el sistema tributario local. Estos trabajos son un insumo importante de este análisis que pretende realizar una aproximación a las demandas de inversión y posibles escenarios futuros de financiación.

El trabajo está compuesto por cinco secciones. La segunda sección presenta la evolución de las finanzas públicas en el período 2009-2014. La tercera sección describe algunas de las principales necesidades de inversión que tiene la ciudad en la actualidad. La cuarta sección realiza escenarios fiscales que puede enfrentar Cartagena en el mediano plazo. Finalmente, la última sección concluye y describe las principales recomendaciones de política.

II. Evolución reciente de la situación fiscal de Cartagena

Las finanzas de Cartagena han mostrado superávit en el período 2009-2014. Los ingresos crecieron a una tasa de 4,7% promedio anual real, en tanto los gastos se incrementaron al 4,3%. Mientras el impulso en los ingresos se dio principalmente al final del periodo, la tendencia en los gastos ha sido más estable con un impulso en 2011 al final de la administración de Judith Pinedo y un descenso significativo en 2012 como resultado de la parálisis institucional que se presentó por la interinidad del Alcalde² (Gráfico 1). Para el cierre de la vigencia

Gráfico 1
CARTAGENA. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES, 2009-2014



Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

² El Alcalde electo Campo Elías Terán fue reemplazado en cuatro oportunidades por diferentes personas debido a motivos de enfermedad y posterior fallecimiento. En Julio de 2013 es elegido Dionisio Vélez en una elección atípica.

2014 Cartagena totalizó ingresos por \$1,6 billones y gastos por \$1,1 billones.

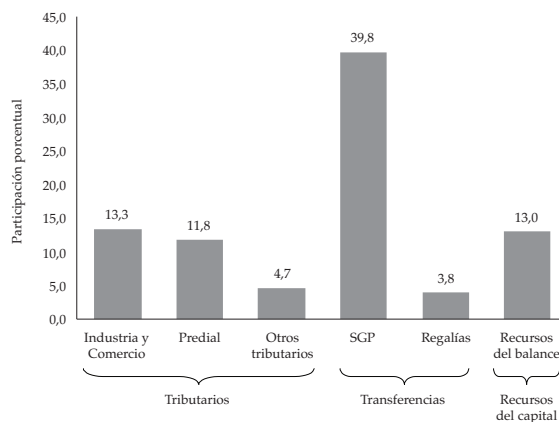
La revisión de las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos de Cartagena en el período 2009-2014 muestra algunos elementos destacables. En primer lugar, la ciudad redujo su dependencia de transferencias gracias al buen desempeño del recaudo tributario. En particular, sobresale el crecimiento registrado en el impuesto predial unificado y en el impuesto de industria y comercio (ICA) en los dos últimos años del período analizado. Lo anterior llevó a que las transferencias redujeran su participación promedio anual en los ingresos totales del 58% en el período 2000-2006 al 45,4% entre 2009-2014. Por su parte, los ingresos tributarios contribuyeron con el 31,7%, los recursos de capital con 20,8% y los no tributarios con solo 2,1% (Gráfico 2).

Un elemento adicional a destacar es que los fondos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) continúan siendo el origen principal de las transferencias que llegan al Distrito y la mayor fuente individual de recursos, pues contribuyen con el 39,8% a los ingresos totales. Otras transferencias tienen unas participaciones relativamente bajas: las regalías contribuyen con el 3,8% y las transferencias del nivel municipal con el 1,3% (Gráfico 2).

Cuando se analiza el crecimiento de los ingresos distritales sobresale que los de mayor avance

Gráfico 2

PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES INGRESOS DE CARTAGENA, PROMEDIO 2009-2014

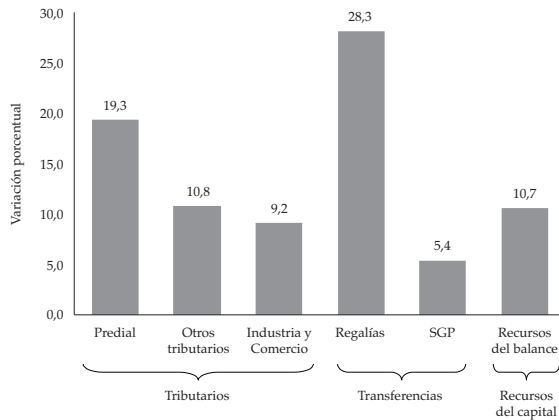


Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

fueron los ingresos tributarios con una variación promedio anual real de 11,7%, seguido de los recursos de capital (9,4%), los no tributarios (7,6%) y las transferencias (5,2%). Dentro del primer grupo se destacó el aumento en el predial unificado y el ICA (Gráfico 3). De hecho, como se observa en el Gráfico 4, entre el 2009 y el 2014 se logró casi triplicar el monto recaudado por predial y duplicar el de industria y comercio. El crecimiento del predial fue en gran parte resultado de la actualización catastral implementada en 2013, lo que significó un aumento real del recaudo de ese tributo del 35,1% en ese año.

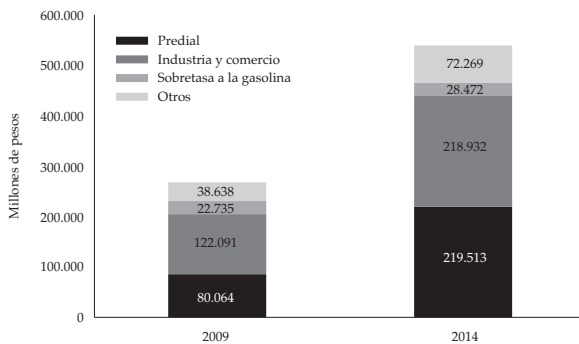
Adicionalmente, Cartagena cuenta con una serie de tributos poco dinámicos como teléfonos, ocupación de vías, espectáculos públicos, estam-

Gráfico 3
PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES INGRESOS DE CARTAGENA, PROMEDIO 2009-2014



Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

Gráfico 4
PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES INGRESOS DE CARTAGENA, PROMEDIO 2009-2014



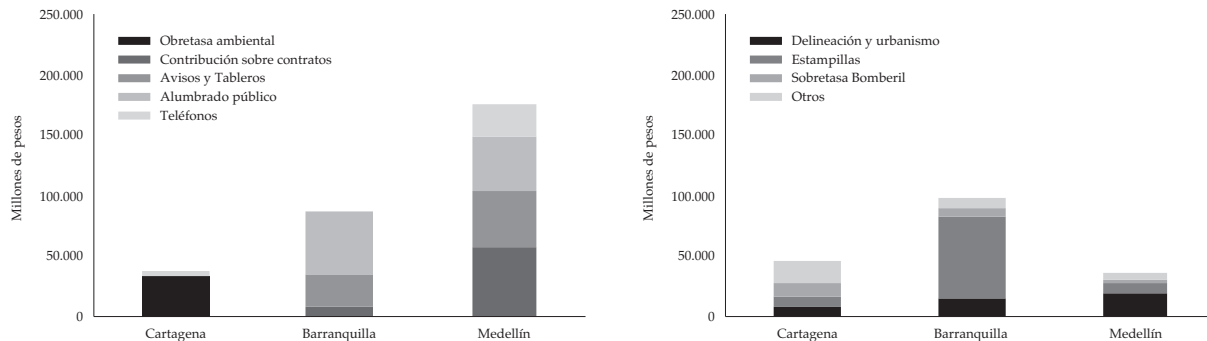
Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

pillas y sobretasa al consumo de gasolina, los cuales individualmente mostraron crecimientos reales inferiores al 5,0%. En este caso sorprende el comportamiento de la sobretasa al consumo de gasolina, dado que el parque automotor mostró un dinamismo importante en este período que debió reflejarse en un aumento del consumo de gasolina. De hecho, el número de vehículos nuevos vendidos en Cartagena aumentó en 28,5% promedio anual entre 2009 y 2014³, lo que contrasta con el crecimiento promedio anual real de 1,6% en el recaudo del impuesto por consumo de gasolina. Sin embargo, este comportamiento parece ser similar en otras ciudades. Por ejemplo, en Barranquilla los automóviles nuevos vendidos aumentaron en 24,5% pero el recaudo por consumo de gasolina aumentó 1,1%. Adicionalmente, se observa una tendencia decreciente en el consumo de gasolina del país en los últimos años, lo cual podría explicar el estancamiento relativo de este impuesto.

Otros gravámenes que tienen una importante contribución en Barranquilla como estampillas, alumbrado público, avisos y tableros, y delineación y urbanismo, tienen muy poca importancia en Cartagena. Mientras en Barranquilla estos cuatro tributos contribuyeron con \$161,1 mil millones al presupuesto de 2014, en Cartagena el ingreso por todos los otros tributarios solo alcanzó \$72,2 mil millones (Gráfico 5).

³ Estimaciones basadas en datos de la Asociación Nacional de Concesionarios Colmotores (Asonac).

Gráfico 5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS, 2014



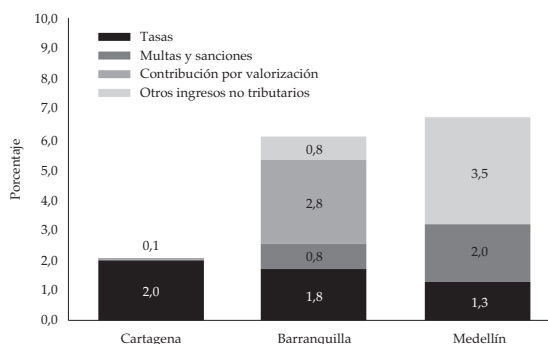
Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

Vale la pena destacar también que al comparar con Barranquilla y Medellín, Cartagena registra un pobre desempeño en los ingresos no tributarios. Como puede verse en el Gráfico 6, una de las mayores causas de la diferencia en el presupuesto de ingresos de estas tres ciudades proviene de este rubro. Mientras en Cartagena los ingresos no tributarios representaron en promedio anual el 2,1% del total de ingresos durante el periodo 2009-2014, en Barranquilla llegaron al 6,1% y en Medellín al 6,7%.

Una fuente importante que explica la diferencia en los ingresos no tributarios entre Cartagena y Barranquilla proviene de la contribución por valorización. En los dos últimos años del análisis, esta fuente le ha aportado a Barranquilla unos \$50 millones al presupuesto cada año. Asimismo, la capital del Atlántico tiene dos fuentes de ingresos dinámicas en las tasas y en las multas y sanciones.

En 2014, la primera le aportó \$29 mil millones y la segunda \$28 mil millones; es decir, casi \$60 mil millones entre las dos.

Gráfico 6
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS EN EL TOTAL DE INGRESOS EN BARRANQUILLA, CARTAGENA Y MEDELLÍN, PROMEDIO 2009-2014



Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

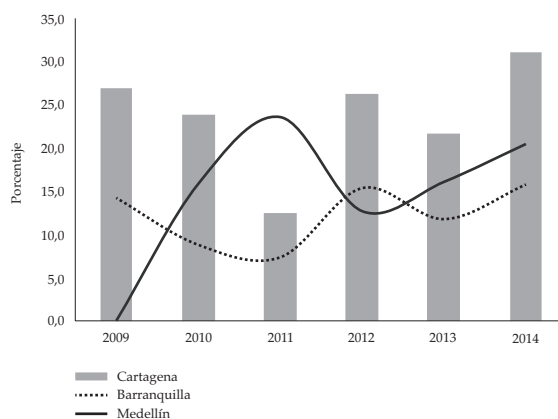
Otro elemento que llama la atención en el presupuesto de ingresos es que el segundo grupo con mayor avance es el de los recursos de capital, los cuales están constituidos principalmente (63,6%) por el monto de los llamados recursos del balance que incluyen los excedentes de la vigencia anterior. En efecto, los recursos del balance fueron en promedio 13% de los ingresos totales entre 2009 y 2014, participación mayor a la que tuvo el predial y similar a la del ICA, que son los tributos más importantes para la ciudad.

La situación anterior destaca el desfase que se registra en las ejecuciones del presupuesto de ingresos con el de gastos. En general se observa que la ejecución de ingresos es mayor que la de gastos y, por ende, en cada vigencia se genera un superávit que se convierte en una importante fuente de recursos en el año siguiente.

Esta tendencia no es exclusiva de Cartagena ya que comportamientos similares se observan en otras capitales como Medellín y Barranquilla, ciudades con un buen desempeño fiscal reciente. En las tres ciudades hay una participación no despreciable de los recursos del balance en los ingresos. Por ejemplo, en Barranquilla fue en promedio 9,1%, mientras que Medellín registró la cifra más alta (15,7%). De igual manera, la baja ejecución es un factor presente en estas tres ciudades. Entre 2009 y 2014, el porcentaje de ingresos no ejecutados fue de 23,8% para Cartagena, 14,8% para Medellín y 12,3% para Barranquilla (Gráfico 7). La cuestión a resolver en este caso es qué

tan óptimo es que dicha cuantía determine buena parte los ingresos de la ciudad, si tenemos en cuenta que el objetivo de los entes territoriales no es generar superávit sino garantizar la calidad de vida de los habitantes a través de una oportuna ejecución.

Gráfico 7
PORCENTAJE DE INGRESOS NO EJECUTADOS
EN CARTAGENA, BARRANQUILLA
Y MEDELLÍN, 2009-2014



Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

Al revisar algunos indicadores per cápita de ingresos para Cartagena y las cinco principales ciudades del país, se confirma el avance de la ciudad en los tributarios, la destacada participación que continúan teniendo las transferencias y el bajo desempeño en los no tributarios (Cuadro 1). En 2014 Cartagena fue la segunda ciudad con mayores ingresos per cápita después de Medellín, resultado en parte debido al buen desempeño en los ingresos tributarios, que en términos per cápita, también

fueron los segundos más altos después de Bogotá. Sin embargo, Barranquilla y Cartagena tienen el mayor monto de transferencias per cápita entre las cinco ciudades analizadas y los ingresos no tributarios de la capital de Bolívar fueron los más bajos, lo que indica que es en este rubro donde deben realizarse los mayores esfuerzos. El buen desempeño cartagenero podría estar sobreestimado dado que en 2014, como se mencionó, los recursos de balance tuvieron una alta participación en los ingresos totales. Al eliminar este rubro, los ingresos totales per cápita de Cartagena pasan al tercer lugar

entre las ciudades de la muestra, donde Medellín continúa en primer lugar y Barranquilla, por una ligera diferencia, supera a la capital de Bolívar.

En cuanto a los principales impuestos locales, en 2014 Cartagena logró un recaudo per cápita del predial por encima del de Barranquilla, Cali y Bucaramanga. Por su parte, en los ingresos por industria y comercio, Cartagena solo fue superada por Bogotá. Lo recaudado en cada uno de estos rubros equivale al 1,5% del PIB de la ciudad, valor que coloca en el segundo lugar en predial y tercero en ICA.

Cuadro 1
INGRESOS PER CÁPITA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS, 2014
(Cifras en pesos corrientes)

| Clasificación de ingresos | Cartagena | Bogotá | Medellín | Cali | Bucaramanga | Barranquilla |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|--------------|
| Ingresos totales per cápita | 1.653.718 | 1.453.087 | 2.467.464 | 1.117.715 | 1.606.234 | 1.572.307 |
| Ingresos tributarios per cápita | 544.534 | 784.818 | 536.275 | 385.869 | 485.766 | 526.684 |
| Ingresos no tributarios per cápita | 34.111 | 67.442 | 129.650 | 107.217 | 151.849 | 106.952 |
| Transferencias per cápita | 701.129 | 303.381 | 474.481 | 496.754 | 650.150 | 770.228 |
| Recursos de capital per cápita | 373.944 | 297.446 | 1.327.057 | 127.875 | 318.469 | 168.443 |

Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación; Proyecciones de población, DANE. Cálculos de los autores.

Cuadro 2
RECAUDO PER CÁPITA DEL PREDIAL E ICA EN LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS, 2014

| Clasificación de ingresos | Cartagena | Bogotá | Medellín | Cali | Bucaramanga | Barranquilla |
|---------------------------|-----------|---------|----------|---------|-------------|--------------|
| Predial per cápita (\$) | 221.690 | 223.844 | 226.893 | 141.147 | 157.697 | 140.877 |
| Predial/PIB (%) | 1,5 | 1,3 | 1,7 | 1,3 | 0,9 | 1,2 |
| ICA per cápita (\$) | 221.104 | 378.907 | 185.910 | 113.884 | 185.924 | 211.139 |
| ICA/PIB (%) | 1,5 | 2,1 | 1,4 | 1,1 | 1,1 | 1,8 |

Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación; Proyecciones de población, DANE. Cálculos de los autores.

Cuando se revisa la ejecución presupuestal del gasto entre 2009 y 2014, se encuentra que, en promedio anual, los correspondientes a inversión tuvieron el mayor peso (79,2%), mientras los destinados a funcionamiento contribuyeron con el 16,4% y el servicio a la deuda con 4,4%. Como puede verse en el Gráfico 8, no se registraron grandes variaciones en la composición del gasto durante el periodo analizado.

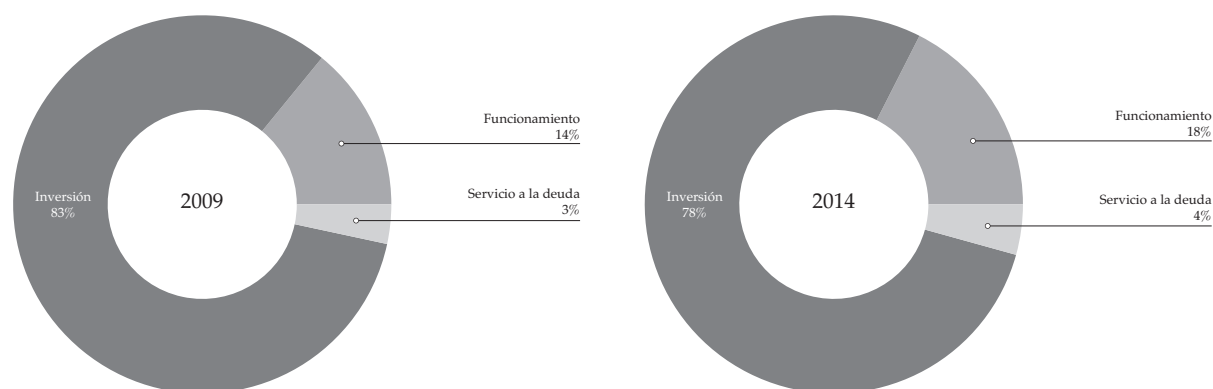
En cuanto al crecimiento, el servicio a la deuda fue el de mayor avance con una variación de 9,5% promedio anual, en tanto los gastos funcionamiento e inversión progresaron a tasas del 7,9% y 4,5%, respectivamente. No obstante, los de inversión fueron los que más aportaron al crecimiento del total de egresos con 2,9 puntos porcentuales (pp) (Gráfico 9).

Dentro de los recursos dirigidos a inversión, los dos rubros con mayor participación fueron el

de recurso humano y el de infraestructura (Gráfico 10). El primero incluye todo lo relacionado con capacitaciones, programas de atención a la población, eventos deportivos, culturales y artísticos, campañas sanitarias y de salud y servicios personales. El segundo comprende obras de construcción de acueducto y alcantarillado, pavimentación de calles, obras en planteles educativos, bibliotecas, escenarios deportivos y culturales, señalización vial y programas de desarrollo turístico, entre otros.

De acuerdo con las prioridades que otorga cada administración, las inversiones se realizan en distintos proyectos en cada año. Con el fin de establecer en qué obras específicas fueron invertidos los recursos destinados a recurso humano e infraestructura, se observaron detalladamente los giros realizados al interior de estos sectores en los años en los que más peso tuvo dentro de los gastos de inversión.

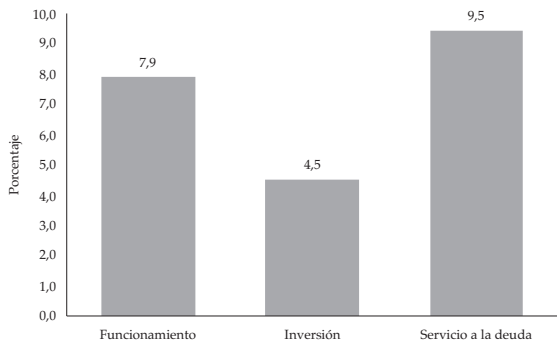
Gráfico 8
COMPOSICIÓN DEL GASTO EN CARTAGENA, 2009 Y 2014



Fuente: Ejecuciones presupuestales de gastos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

Gráfico 9

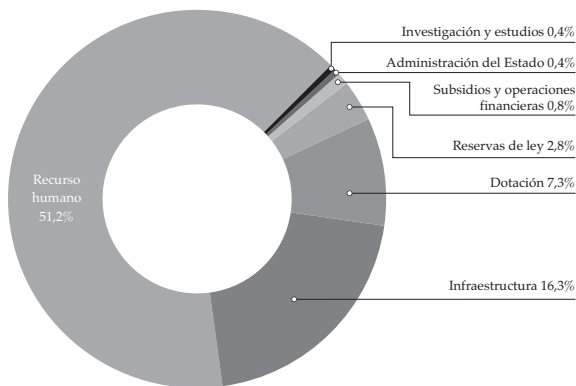
TASAS DE CRECIMIENTO REAL DEL GASTO EN CARTAGENA SEGÚN SUS COMPONENTES, PROMEDIO ANUAL 2009-2014



Fuente: Ejecuciones presupuestales de gastos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

Gráfico 10

CARTAGENA. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE GASTOS DE INVERSIÓN, PROMEDIO 2009-2014



Fuente: Ejecuciones presupuestales de gastos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

De esta manera, se revisó el detalle de los gastos en recurso humano durante 2013 (tuvieron un 62,3% de participación sobre el total de inversión) y en infraestructura para 2011 (contribuyeron con el 24,6% de los gastos de inversión).

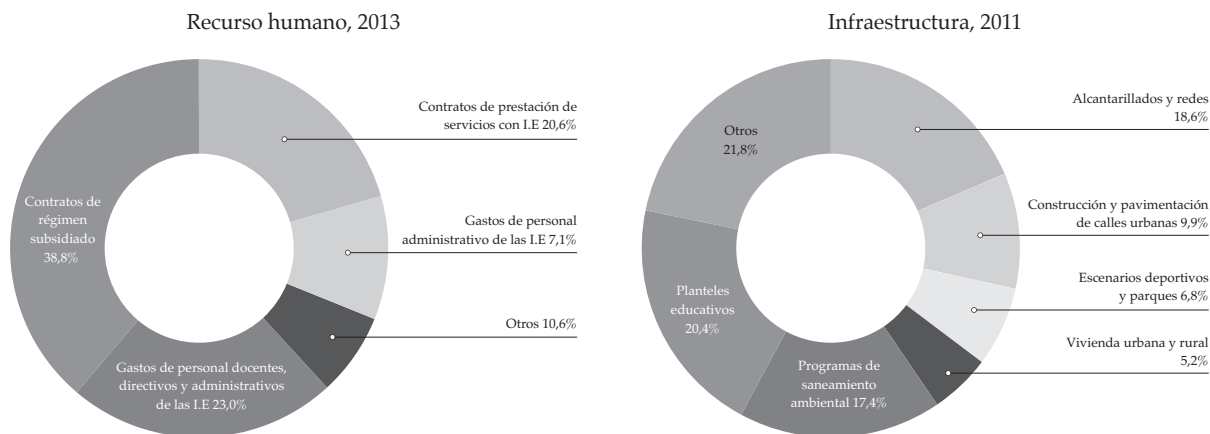
El ejercicio mostró que en el caso del recurso humano, el 59,3% fue dirigido a los contratos del régimen subsidiado y contratos de prestación de servicios de instituciones educativas. El 30,1% correspondió a gastos de personal (directivos, docentes y administrativos) y el 10,6% para otros, entre los que se encuentran capacitación y programas de atención a población vulnerable. Por su parte, en el sector de infraestructura la mayor parte de los recursos estuvo concentrada principalmente en mejoramiento y mantenimiento de planteles educativos con 20,4%, construcción de alcantarillado y redes (18,6%) y programas de saneamiento ambiental (17,4%) (Gráfico 11).

Lo anterior es ratificado por lo mencionado en los informes financieros del distrito de Cartagena realizados trimestralmente por la Secretaría de Hacienda Distrital, donde los proyectos o estrategias incluidas en los planes de desarrollo y que están dirigidos a la educación y el desarrollo humano han sido el principal destino de los recursos de inversión desde 2010⁴. A su vez, las cifras indican, como era esperado, que el grueso de la inversión en

⁴ Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C. Informes Financieros del Distrito de Cartagena, 2010, 2011 y 2012.

Gráfico 11

CARTAGENA. DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DE INVERSIÓN EN RECURSO HUMANO E INFRAESTRUCTURA



Fuente: Ejecuciones presupuestales de gastos, CGR presupuestal - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

educación está dirigido a pago de nómina y salud, gastos que deberían ser considerados como parte de los rubros corrientes de la administración distrital.

Respecto al incremento en el rubro del servicio de la deuda, este se dio principalmente por el crecimiento promedio anual en la amortización de los créditos contraídos (43,3%) así como en los intereses (34,6%), ambos correspondientes a la deuda interna. En tanto la deuda externa refleja reducción. Según el Informe de Viabilidad Fiscal de Cartagena para el 2013, el saldo de la deuda pública a diciembre de ese año totalizaba \$128.885 millones, de los cuales el 51,0% correspondía a deuda inter-

na y el 49,0% a la externa. Se estima que la deuda interna terminará de pagarse en 2017 y la externa en 2018. No obstante, en 2014 le fue aprobado al Distrito un cupo de endeudamiento por \$250 mil millones para financiar obras contempladas en el Plan de Desarrollo "Ahora Sí Cartagena"⁵. Con este nuevo endeudamiento probablemente cambie la fecha de terminación de pago de la deuda interna. Sin embargo, cabe mencionar que la deuda no es un problema para la ciudad. Cómo se verá más adelante, uno de los componentes del IDF muestra que lo adeudado no superó el 9,2% de los ingresos disponibles en el 2013, indicando que Cartagena tiene capacidad de endeudamiento.

⁵ *El Universal*. "Concejo aprueba solicitud de crédito por \$250 mil millones". 15 de marzo de 2014.

Dentro de la deuda interna también se encuentra un crédito obtenido en 2009 por valor de \$100 mil millones, con el fin de financiar proyectos de inversión que estaban establecidos en el plan de desarrollo 2008-2011 "Por Una Sola Cartagena". Este crédito está distribuido entre diferentes entidades bancarias y según las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de Cartagena -2014, el monto por cancelar de esta obligación para el 2015 es de \$18.181 millones. Otra parte de la deuda interna corresponde a un crédito desembolsado en 2010 que sustituyó y mejoró las condiciones de la deuda que se había contraído en las vigencias 2006 y 2007. Por otra parte, la deuda externa está distribuida entre un crédito suscrito con el Banco Mundial y otro crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁶.

Otro punto que es indispensable mencionar es la limitada discreción que tiene la administración distrital debido a que un grueso de los recursos tiene una destinación específica. La principal fuente de fondos, las transferencias del SGP, se destinan por ley para educación, salud, y saneamiento básico. De otra parte, no todo lo recaudado por ingresos tributarios puede ser usado libremente por el Distrito. Dentro de los ingresos tributarios existen cuatro impuestos que se dividen entre

libre y específica destinación, estos son: el predial unificado, industria y comercio (ICA), delineación urbana y sobretasa a la gasolina.

De acuerdo a la Secretaria de Hacienda Distrital⁷, el 18% del recaudo del predial se destina para el pago de la deuda al Banco Mundial⁸, porcentaje que está pignorado hasta el año 2016 cuando se termina el pago de dicha obligación. El 15% se destina a Corvivienda para proyectos de vivienda de interés social y el 1% para Distriseguridad. De esta forma, el 34% de lo recaudado por vigencia actual del impuesto predial tiene una destinación específica, mientras el 66% restante, junto con los ingresos de vigencias anteriores y sus intereses, son de libre destinación.

En cuanto al impuesto de industria y comercio (ICA), el 6% es de destinación específica: 3% para el fondo de deporte y 3% para el Fondo Bicentenario de Educación Superior. Por su parte, de lo recaudado por delineación urbana, el 30% es de destinación específica: 20% dirigido al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC) y 10% a Distriseguridad.

Finalmente, la sobretasa a la gasolina estuvo pignorada en su totalidad desde el 2004 y hasta

⁶ Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C. Informes Financieros del Distrito de Cartagena, 2011 y 2012.

⁷ Entrevista telefónica con funcionaria de la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena. 25 de julio de 2014.

⁸ Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

el 2013 para financiar la parte que al Distrito le correspondía invertir en Transcaribe⁹. Durante el 2014, los recursos derivados de este impuesto no fueron utilizados pues se tenía proyectado volver a pignorarlos con la misma destinación. Sin embargo, en sesiones extraordinarias convocadas por el ejecutivo a comienzos de 2015, el Concejo Distrital negó la aprobación de la pignoración de la sobretasa a la gasolina y el uso de vigencias futuras para financiar la etapa final del proyecto¹⁰. De acuerdo con el documento Conpes 3823 de 2014, el distrito de Cartagena debe inyectar entre \$8.500 millones y \$19.200 millones anuales en el periodo 2015-2020, totalizando aproximadamente \$84.200 millones.

Haciendo estimaciones con lo descrito anteriormente, una vez descontados los recursos del SGP y las proporciones de los impuestos que van para una destinación específica, la ciudad de Cartagena tenía \$484.411 millones disponibles en promedio por año para el periodo 2009-2013, lo que corresponde alrededor del 40% del total de ingresos. Esta cifra es con la que contó el gobierno local para pagar gastos de funcionamiento, los cuales se elevaron a \$148.116 millones. Esto implica que la ciudad solo tuvo \$336.294 millones anuales para realizar obras

de inversión, monto que, como veremos adelante, resulta escaso para atender las necesidades más apremiantes.

A pesar de esto, el año 2014 muestra una mejora sustancial en este cálculo. Los ingresos disponibles estimados sumaron \$909.379 millones, constituyendo el 55,5% de los ingresos totales. Y una vez descontados los gastos de funcionamiento (\$197.726 millones), el Distrito tuvo un aproximado de \$711.652 millones para inversión, monto dos veces mayor al considerado en los años 2009 -2013.

Un acercamiento al desempeño fiscal de las entidades territoriales se puede realizar a través del IDF estimado anualmente por el DNP para todos los municipios y departamentos del país¹¹. Los resultados de este indicador ratifican el adecuado desempeño de las finanzas públicas cartageneras, ya que cumple con los estándares establecidos en las reglas de responsabilidad fiscal subnacional. De acuerdo al IDF, Cartagena se ubicó en el puesto 71 entre los 1.101 municipios del país en 2013, subiendo 114 puestos en comparación con su posición en el 2009. El índice pasó de 65,1 en 2009 a 79,5 en 2013, adquiriendo el calificativo de "sostenible" según el

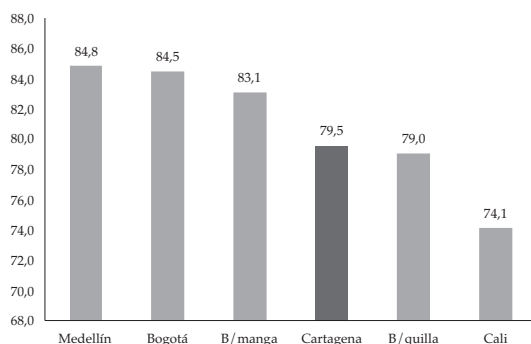
⁹ Conpes 3516 p. 10

¹⁰ *El Universal*. "Piden retirar proyecto de vigencias futuras para Transcaribe por ilegalidad". 24 de febrero de 2015. Caracol Radio. "Concejo de Cartagena no aprobó vigencias futuras en sesiones extras". 1 de marzo de 2015 <http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/concejo-de-cartagena-no-aprobo-vigencias-futuras-en-sesiones-extras/20150301/nota/2653687.aspx>

¹¹ El IDF es un indicador sintético que mide el resultado fiscal alcanzado en cada año. Se encuentra en una escala de 0 a 100 dónde los valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y los valores próximos a 100 muestran buen desempeño fiscal.

rango de calificación del DNP. Con relación a las cinco principales ciudades del país, en 2013, Cartagena obtuvo un desempeño fiscal similar a Barranquilla y superior a Cali, pero estuvo por debajo de Medellín, Bogotá y Bucaramanga (Gráfico 12). Asimismo, al comparar los índices de desempeño fiscal de 2009 y 2013, Cartagena fue la ciudad que ganó más puntos (14,4), Bucaramanga (11,3), Cali (10,9), Bogotá (10,6), Medellín (8,9) y Barranquilla (8,6).

Gráfico 12
ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL PARA LAS PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS, 2013



Fuente: DNP. Cálculos de los autores.

Analizar cada componente del índice permite identificar con mayor claridad las fortalezas y debilidades de las finanzas públicas de la ciudad. El Cuadro 3 muestra los indicadores financieros utilizados para estimar el IDF de 2013. Según esto, Cartagena se destaca como la tercera ciudad, después de Medellín y Bucaramanga, en tener mayor proporción del gasto destinado a inversión. Adicionalmente, en capacidad de ahorro sus resultados superan a Barranquilla, Bucaramanga y Cali. No

obstante, este aspecto podría haber estado impulsado por los recursos que dejaron de ejecutarse durante la vigencia de 2012, debido a la interinidad del Alcalde y que entraron en los ingresos del año 2013 como recursos del capital balance.

Por su parte, el indicador de respaldo a la deuda que muestra la capacidad que tiene el municipio para realizar el pago de esta con los ingresos que genera, evidencia buenos resultados generales. No obstante, al comparar entre ciudades, Cartagena tiene el desempeño menos favorable. En la capital de Bolívar, los créditos adeudados corresponden al 9,2% de los recursos que se tienen para respaldarlos, mientras que en el resto de ciudades la cifra es relativamente más baja, especialmente en Medellín (3,6%) y Bogotá (2,4%), indicando esto mayor capacidad de endeudamiento para estas últimas.

Cartagena obtiene los más bajos resultados en autofinanciación de los gastos de funcionamiento aunque no muy distante de las otras cinco ciudades. El 38,1% de los ingresos de libre destinación se utiliza para financiar los gastos de funcionamiento (nómina y operación), cifra que está 9,7 pp por encima de la de Medellín y 6,7 pp de Bucaramanga. Lo que ratifica, como ya fue mencionado, que en Cartagena hay menos disposición de recursos para inversión.

Respecto a la dependencia de transferencias y regalías, Cartagena se ubica por debajo de Barranquilla pero con un porcentaje superior al resto.

El indicador correspondiente a la generación de recursos propios muestra que Cartagena y Cali son las ciudades con las cifras más bajas, mostrando menor esfuerzo fiscal. Dicho resultado podría empeorar si este indicador se estimará sobre los ingresos totales y no sobre los corrientes, lo cual sería una medida más eficiente.

Este breve análisis de las finanzas de Cartagena evidencia que aunque se han presentado avances en la recaudación, el IDF y la reducción en la dependencia de las transferencias, aún existen puntos de mejora en la gestión fiscal cartagenera. En particular, la ciudad debe procurar obtener mayores

recursos a partir de la optimización de ingresos tributarios y no tributarios. Asimismo, se debe trabajar en el aumento de la ejecución presupuestal del gasto.

III. Necesidades de inversión en la ciudad

Cartagena es una ciudad que requiere grandes inversiones que impacten de forma positiva la calidad de vida de sus habitantes. Trabajos como los del Observatorio del Caribe (1999), Pérez y Salazar (2007), PNUD (2012), Acosta (2012) y una publicación del PNUD junto con otras organizaciones de la

Cuadro 3
PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS. COMPONENTES DEL IDF, 2013

| Indicadores | Cartagena | Medellín | Bogotá | B/manga | B/quilla | Cali |
|--|-----------|----------|--------|---------|----------|------|
| Autofinanciación gastos de funcionamiento (Gastos de funcionamiento/ICLD) (%) | 38,1 | 28,4 | 26,1 | 31,4 | 32,1 | 37,1 |
| Respaldo del servicio de la deuda (Saldo de deuda / Ingreso disponible) (%) | 9,2 | 3,6 | 2,4 | 6,0 | 7,1 | 6,5 |
| Dependencia transferencias y regalías (Transferencias + Regalías / Ingresos totales) (%) | 48,9 | 28,6 | 24,8 | 42,8 | 58,3 | 46,7 |
| Generación de recursos propios (Ingresos tributarios / Ingresos corrientes) (%) | 78,0 | 78,5 | 79,7 | 95,0 | 89,5 | 66,8 |
| Magnitud de la inversión (Gasto en inversión / Gastos total) (%) | 85,2 | 88,7 | 81,2 | 85,5 | 84,1 | 73,2 |
| Capacidad de ahorro (Ahorro corriente / Ingresos corrientes) (%) | 64,7 | 70,5 | 69,9 | 63,1 | 64,3 | 52,6 |
| Índice de Desempeño Fiscal | 79,0 | 84,8 | 84,5 | 83,1 | 79,5 | 74,1 |

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Cálculos de los autores.

ciudad en 2013¹², reconocen en la educación, salud, servicios sociales básicos, pobreza, medio ambiente, seguridad, y movilidad, temas críticos de la ciudad; muchos de ellos identificados desde hace varios años. Todos estos sectores requieren intervenciones para lo cual es necesaria la consecución de recursos.

A pesar de la trascendencia e importancia de todos los temas, este trabajo se concentrará en sólo tres de ellos para tener una aproximación a las necesidades fiscales de la ciudad. Las intervenciones en medio ambiente, la movilidad de la ciudad y la pobreza, permiten hacer un primer acercamiento a las necesidades de inversión prioritarias para Cartagena. Es de aclarar que la escogencia de los temas se debe a que en los dos primeros casos existen propuestas concretas de obras e inversión, lo que permite que sea evaluada la capacidad del Distrito para financiarlos. Para el tema de superación de la pobreza, se analizarán las cifras más recientes a 2014 y los montos de inversión en programas sociales del gobierno nacional.

Los problemas ambientales son notables. Según el Observatorio del Caribe (1999), el crecimiento poblacional y la extensión del territorio urbano

(asentamientos) durante el siglo XX en Cartagena generaron efectos ambientales negativos como la transformación del paisaje natural en urbano, la erradicación de manglares, los rellenos de cuerpos de agua, la reducción en la biodiversidad y el incremento en los aportes contaminantes, entre otros. Asimismo, la ciudad posee un problema de inundación por el taponamiento de los drenajes pluviales causado por residuos sólidos (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C., 2013).

En 2009, Cartagena fue la ciudad de Colombia con mayor cantidad de residuos o desechos producidos, con 405,8 toneladas promedio/mes por cada 10 mil habitantes, cifra superior a la registrada en ciudades con mayor población como Bogotá (236,9 ton), Barranquilla (199,8 ton) y Medellín (176,7 ton)¹³. Esto además de afectar el medio ambiente, tiene repercusiones sobre la competitividad de la ciudad. El Indicador Global de Competitividad estimado por la Cámara de Comercio de Cartagena y el Observatorio del Caribe para 2010 mostró que la ciudad perdió dos posiciones respecto al año anterior, comportamiento determinado en buena medida por el componente de medio ambiente, en el cual la ciudad pasó del puesto 12 en 2009 al

¹² "Agenda de Gobierno Prioritaria para una Ciudad en Crisis". Documento elaborado con base en un encuentro donde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo acompañó a un grupo de 20 representantes de organizaciones sociales, medios de comunicación, dirigentes gremiales, universidades y líderes de opinión, para analizar los resultados e indicadores presentados en el informe del 2012 de Cartagena Cómo Vamos.

¹³ Cifras del Sistema de Indicadores de la Región Caribe Colombiana. Observatorio del Caribe Colombiano. Consultado el 10/03/2015.

19 en 2010, siendo la cuarta ciudad con los peores resultados en dicho componente¹⁴.

Adicionalmente, sucesos relacionados con el cambio climático como el aumento de la temperatura, lluvias cada vez más intensas y constantes inundaciones, han cobrado fuerza en los últimos años en la ciudad. Cartagena ha llegado a soportar temperaturas de 36,7°C, incrementos en el nivel del mar de entre 15 cm y 22 cm, y los efectos erosionables propios de una ciudad costera¹⁵. Todos estos fenómenos han desembocado en el detrimento de playas, viviendas y vías, entre otros, afectando directamente la calidad de vida de los habitantes.

La situación medio-ambiental de la ciudad cobra mayor importancia al observar las cifras proyectadas por especialistas en el tema. Acorde con el documento de Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014), un incremento de 2°C en la temperatura produciría un aumento de 60 cm en el nivel del mar para el año 2040. Para el mismo año, se estima que de no tomarse medidas de adaptación al cambio climático, uno de cada cinco cartageneros se verá afectado por mareas altas y el 26,2% de las viviendas se inundarían (Mapa 1).

Respecto al tema de movilidad, el distrito de Cartagena cuenta con una malla vial aproximada de 759 Kilómetros (Km), de los cuales el 52% se encuentra en mal estado, el 14% en estado regular y solamente el 34% en buen estado¹⁶. Estas condiciones de las vías afectan directamente la facilidad y agilidad con que las personas pueden desplazarse por la ciudad.

De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana de 2014 desarrollada por Cartagena Cómo Vamos, solamente el 25% de los cartageneros se sintió satisfecho con las vías de la ciudad, cifra que disminuyó en 12 pp en relación con el año anterior. Así mismo, el 65% de la población encuestada dijo que las vías de su barrio están pavimentadas, lo que también reflejó un descenso frente al año 2013 dónde el porcentaje fue de 72%. Adicionalmente, el 49% de las personas indicaron que sus trayectos habituales duraron más tiempo que el año pasado, porcentaje que aumentó en 22 pp respecto a los resultados del 2013.

En 2013 se estimaba que la ciudad necesitaba \$500 mil millones para recuperar la malla vial y \$20 mil millones para su mantenimiento. A estos requerimientos de infraestructura se le suma el largo

¹⁴ Observatorio del Caribe Colombiano y Cámara de Comercio de Cartagena. Indicador Global de Competitividad de las ciudades del Caribe Colombiano, Evolución 2009-2010.

¹⁵ Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014) p. 33.

¹⁶ Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014) pp. 30.

proceso de adecuación y construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo (Transcaribe) que para el mismo año había aplazado siete veces la fecha de entrega de obra y que incorpora costos por no operación de aproximadamente \$20.500

millones al mes¹⁷. En este aspecto, para el año 2014 solamente el 17% de los cartageneros se sintieron satisfechos con el avance de las obras viales de Transcaribe y únicamente el 28% indica que este sistema mejorará la movilidad de los habitantes¹⁸.

Mapa 1
PROYECCIÓN DE INUNDACIONES EN CARTAGENA PARA EL AÑO 2040



Fuente: Tomado del documento Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014). Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima, p. 39.

¹⁷ *ibíd.*

¹⁸ Resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana de 2014 - Cartagena Cómo Vamos.

En este contexto, esta sección comprende un breve análisis financiero de tres proyectos que constituyen prioridades en el ordenamiento territorial de la ciudad relacionados con el medio ambiente y la movilidad, los cuales serán trascendentales para el desarrollo de Cartagena. Estos proyectos son: Adaptación al cambio climático - Plan 4C, Plan Maestro de Movilidad y Transcaribe.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que una de las grandes problemáticas de la ciudad es la pobreza y la desigualdad, se realizará un cálculo estimado de lo que necesitaría invertir la administración local para reducir esta situación.

A. Plan 4C: Cartagena de Indias competitiva y compatible con el clima

El cambio climático es sin duda uno de los temas de mayor atención en el mundo. La frecuencia de temporadas con fuertes precipitaciones y amplias sequías ha obligado a los gobiernos a preocuparse por el clima. En Cartagena, un conjunto de instituciones se han unido con el fin de evaluar los efectos del cambio climático en la ciudad para los próximos años y proponer diversas maneras

de cómo la ciudad puede enfrentar a tiempo este fenómeno inevitable. El objetivo de este Plan 4C es que Cartagena sea una ciudad que se adapte al cambio y que mitigue los efectos adversos.

Entre los programas más destacados que pretende desarrollar este plan se encuentra el uso eficiente de la energía en el sector industrial, esto con el objetivo de reducir la emisión de gases de efecto invernadero. También la protección a las zonas costeras y turísticas que pueden verse afectada por el cambio climático, y la protección al patrimonio histórico que incluye una solución a las inundaciones del centro histórico por lluvias y al ascenso del nivel del mar.

Estas acciones pretenden desarrollarse con la siguiente temporalidad y costo. Para el corto plazo (2014-2015) se estimó una inversión de \$23.675 millones, para el mediano plazo (2016-2020) \$115.885 millones, y \$7.565 millones para el largo plazo (2021-2024). Lo anterior da un total de \$147.125 millones. No obstante, este valor no incluye los proyectos de ciudad y nación¹⁹ que suman \$1,4 billones, con los cuales la implementación completa del Plan 4C ascendería a \$1,5 billones²⁰.

¹⁹ Los proyectos de ciudad y nación se vinculan como elementos complementarios que ayudarán en el cumplimiento del objetivo del Plan 4C. Estos proyectos están incluidos en el eje transversal de planificación y ordenamiento. Entre ellos se encuentran: la certificación de Cartagena como destino turístico sostenible, transporte alternativo dentro de la ciudad amurallada, saneamiento de cuerpos internos de agua, conexiones hidrosanitarias en la zona suroccidental, restauración del sistema del canal del dique, Plan Maestro de Drenajes Pluviales y Plan Maestro de Protección Costera, entre otros.

²⁰ Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014), p. 104

Para financiar esta inversión se tiene pensado usar tanto fuentes públicas como privadas, así como recursos de cooperación nacional e internacional. El primero incluye recursos propios y créditos o subvenciones; para esto, una de las propuestas es crear el Fondo Distrital de Cambio Climático de Cartagena, el cual estaría conformado por una parte de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICDL), como el 1% de lo que se recauda por los rubros de industria y comercio, y avisos y tableros. De esta forma, según sus proyecciones, entre 2015 y 2024 se reunirían recursos por \$25.000 millones aproximadamente²¹. Sin embargo, esto constituye solamente el 17,0% del Plan 4C sin proyectos de ciudad y nación (\$147.125

millones) o el 1,7% del valor total del Plan 4C (\$1,5 billones). Otras opciones para gestionar recursos públicos son el fondo de regalías y otros como el de adaptación, promoción turística y el de gestión de riesgos de desastres, que por su cercanía con los temas ambientales podrían ser posibles fuentes de recursos. El Cuadro 4 presenta la propuesta de distribución de recursos para financiar el Plan 4C.

Para los propósitos de este trabajo, nos concentraremos en la parte que le correspondería aportar al Distrito de Cartagena para la implementación del Plan 4C, valor que se estima en \$53.995 millones, aproximadamente. De los cuales, \$30.014

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA FINANCIAR EL PLAN 4C

| Fuentes | Porcentaje | Valor estimado (millones de pesos) |
|--------------------------------------|------------|---------------------------------------|
| Recursos publicos | 73,9 | 108.725 |
| Gobierno local | 36,7 | 53.995 |
| Recursos propios | 20,4 | 30.014 |
| Créditos internos y externos | 16,3 | 23.981 |
| Gobierno regional - departamental | 3,1 | 4.561 |
| Gobierno nacional | 34,1 | 50.170 |
| Recursos privados | 26,1 | 38.400 |
| Empresas privadas | 10,6 | 15.595 |
| Cooperación nacional e internacional | 15,5 | 22.804 |
| Total | 100,0 | 147.125 |

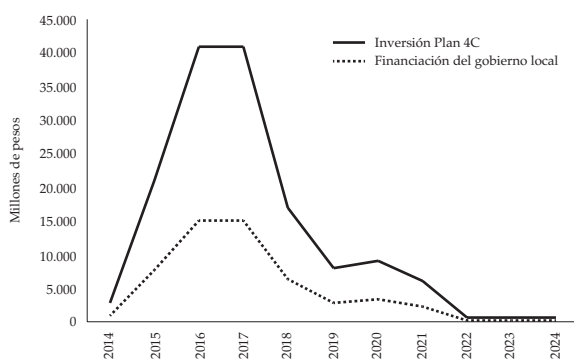
Fuente: Estimaciones de los autores con base en la información consignada en el documento "Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima", Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014).

²¹ Acorde con las estimaciones incorporadas en Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014). pp. 106.

constituirían recursos propios, es decir provenientes de impuestos o ingresos de libre destinación, y se estima la consecución de créditos por valor de \$23.981 millones.

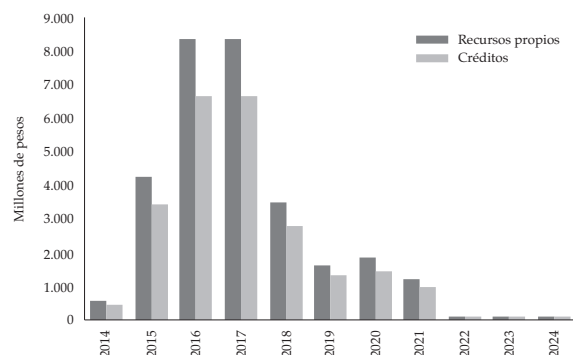
Si se asume que el avance en la ejecución y los porcentajes de aporte de las fuentes de financiación se cumplirán como lo plantea el Plan 4C, el Distrito tiene diferentes alternativas para realizar la contribución que le corresponde. La primera es que en cada año aporte el 36,7% de la inversión total del plan estimada para dicha vigencia (Gráfico 13). Con esta opción, los años en los que el Distrito deberá incurrir en una mayor inversión de recursos son 2016 y 2017 con alrededor de \$15.000 millones por año, con recursos propios de aproximadamente \$8.300 millones y créditos por valor de \$6.700 millones anuales (Gráfico 14).

Gráfico 13
INVERSIÓN ANUAL DEL PLAN 4C



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la información consignada en el documento "Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima", Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014).

Gráfico 14
FINANCIACIÓN DEL PLAN 4C POR PARTE
DEL DISTRITO DE CARTAGENA



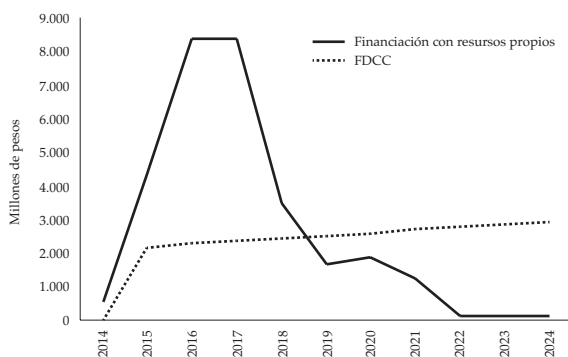
Fuente: Estimaciones de los autores con base en la información consignada en el documento "Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima", Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014).

Con estas proyecciones, la propuesta de tomar anualmente el 1% del impuesto del ICA es viable para algunos años. Sin embargo, no cubriría la totalidad de inversión con recursos propios en los primeros cinco años (2014-2018), por lo que habría que pensar en otra fuente adicional o en modificar el porcentaje de compromiso, o que este sea diferencial por años. El Gráfico 15 muestra la relación entre las proyecciones que hace el Plan 4C sobre el Fondo Distrital de Cambio Climático de Cartagena y lo que debería financiar el Distrito.

Otra posible alternativa consistiría en dividir el monto a invertir en partes iguales para cada año. Sin embargo, esto conllevaría el no seguimiento del Plan 4C en cuanto a la priorización de inversión en determinados proyectos de corto y mediano plazo.

Finalmente, una tercera posibilidad por explorar sería que el total del monto que debe asumir el Distrito sea gestionado a través de un crédito interno o externo, que sea amortizado anualmente entre 2015 y 2024.

Gráfico 15
FINANCIACIÓN DEL PLAN 4C POR PARTE
DEL DISTRITO DE CARTAGENA



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la información consignada en el documento "Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima", Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014).

B. Plan Maestro de Movilidad

La movilidad urbana es uno de los asuntos que más afectan la calidad de vida. El mal estado de las vías, la falta de un sistema de transporte masivo y la alta informalidad existente hacen de este tema una prioridad en la agenda de la ciudad.

Con el fin de hacer frente a esta situación, en 2011 se presentó el informe final sobre el Plan Maestro de Movilidad (PMM), el cual además de hacer un diagnóstico del problema, propone acciones concretas como "... la oferta de opciones dignas y oportunas de transporte motorizado y no motorizado, que sean respetuosas del medio ambiente y ayuden a la construcción del espacio público, la protección del patrimonio histórico y el desarrollo urbano de la ciudad" (Sigma Gestión de Proyectos Ltda., 2011, pp I-5).

Entre los temas que incluye este plan están: red vial; articulación del transporte público urbano (Transcaribe) con el transporte intermunicipal, especial y acuático; transporte no motorizado lo que incluye corredores peatonales y red de ciclovías; gestión del tráfico; estacionamientos; seguridad vial; transporte de carga y mejora en la terminal aérea²².

El Plan Maestro de Movilidad fue diseñado para implementarse entre 2012 y 2032, con un costo total de \$4,9 billones (en pesos contantes de 2012), de los cuales el 40,3% constituye inversión y el 59,7% corresponde a obras de mantenimiento. Aunque al igual que el Plan 4C tiene diferentes horizontes de ejecución (corto, mediano y largo plazo), no fue posible obtener cifras exactas para

²² El Plan Maestro de Movilidad no incluye como tal la construcción e implementación de Transcaribe. Lo que incluye son obras y acciones adicionales de articulación de Transcaribe con transporte intermunicipal, especial y acuático. (Sigma Gestión de Proyectos Ltda., I p. I-8; IV-4 pp. 39-46).

estos. Lo único observable en las proyecciones presentadas es que se tiene pensado ejecutar el monto estimado para gastos de mantenimiento en partes iguales cada año, que aproximadamente sería de \$146.000 millones anuales, que es el 43,4% de los recursos que estuvieron disponibles para inversión en el periodo 2009-2013 y el 20,5% de los del 2014. En cambio, la inversión requerirá mayor flujo de recursos en los años 2021-2022 cuando se llega aproximadamente a los \$350.000 millones anuales posiblemente debido a que en estos años se tiene

estimado construir la mayoría (13) de proyectos que hacen parte del plan vial²³, mientras que los menores montos de inversión se darán entre los años 2025 y 2029, con aproximadamente \$10.000 millones por año²⁴.

El Cuadro 5 muestra las posibles fuentes de financiación del plan para inversión y mantenimiento. De acuerdo a esto, el monto total que el Distrito deberá destinar para la ejecución de los proyectos de movilidad, incluyendo los porcentajes

Cuadro 5
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA FINANCIAR EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD

| Fuentes | Modalidad | Porcentaje | Valor estimado (millones de pesos de 2012) |
|--|---|--------------|---|
| Inversión | | | |
| Participación privada | 60% privado y 40% recursos del Distrito | 22,9 | 453.080 |
| Urbanizadores privados | 100% privado | 8,0 | 157.910 |
| Cofinanciación | 70% Nación y 30% Distrito | 24,2 | 477.648 |
| Distrito | 100% el Distrito | 44,9 | 885.959 |
| Total Inversión | | 100,0 | 1.974.597 |
| Mantenimiento | | | |
| Distrito | | 97,5 | 2.854.331 |
| Participación privada | | 2,5 | 71.835 |
| Total Mantenimiento | | 100,0 | 2.926.166 |
| Total Plan Maestro de Movilidad | | | 4.900.763 |

Fuente: Tomado de Sigma Gestión de Proyectos Ltda. (2011). p. VII-5.

²³ Entre los proyectos que se estiman llevar a cabo entre 2017 y 2022 están: complementar la vía perimetral ciénaga de la virgen, revisión y construcción del Plan Vial del Norte y zona de expansión oriental, conexión avenida el Bosque con perimetral, vía perimetral al cerro de la popa, entre otros. (Sigma Gestión de Proyectos Ltda., IV-4 pp. 30- 33)

²⁴ La descripción fue hecha con base en la figura VII-1 presentada en el Informe Final del Plan Maestro de Movilidad (Sigma Gestión de Proyectos Ltda., 2011, pp. VII-4).

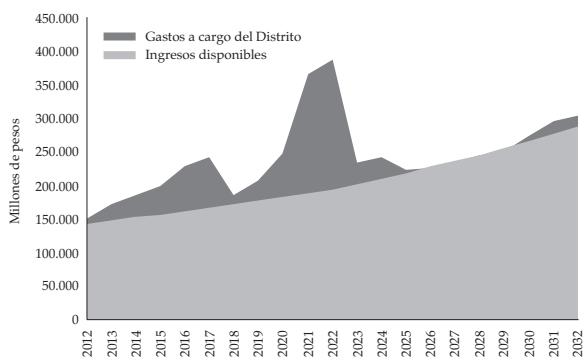
que debe asumir en los rubros de participación privada y cofinanciación es de \$1.210.485 millones, solamente para inversión, lo cual se piensa financiar con ingresos corrientes y recursos de valorización. Esto sumado al monto correspondiente a mantenimiento totaliza \$4.064.816 millones, lo que equivale al 82,9% del costo total del Plan Maestro de Movilidad.

El informe final de este plan también confronta los requerimientos monetarios con el Marco Fiscal de Mediano Plazo para Cartagena (MFMP) 2010-2020. Para esto realizan el ejercicio de tomar las proyecciones de ingresos disponibles para inversión en el sector de movilidad, y compararlas con los montos que deberá financiar el Distrito para ejecutar el Plan Maestro de Movilidad. El resultado de este ejercicio mostró que los ingresos no alcanzarían para cubrir el costo del plan. Por lo que habría un déficit de \$830 mil millones, revelando la necesidad de incrementar los recaudos para lograr la ejecución del plan (Gráfico 16).

C. Transcaribe

Reconociendo la importancia de tener un adecuado sistema de transporte que soporte el crecimiento poblacional y urbanístico que se proyectaba para la ciudad de Cartagena, en el año 2003 se iniciaron las labores concernientes a estudios, planeación

Gráfico 16
INGRESOS DISTRITALES DISPONIBLES PARA INVERSIÓN EN MOVILIDAD VS. GASTOS A CARGO DEL DISTRITO PARA FINANCIAR EL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD



Fuente: Estimaciones de los autores con base en la información consignada en el documento "Plan 4C Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima", Alcaldía de Cartagena, *et al.* (2014).

y consecución de recursos para la construcción e implementación del Sistema de Transporte Masivo - Transcaribe. Este proyecto contempló dar solución a problemáticas como los extensos tiempos de viaje, las tarifas elevadas con relación al nivel de servicio obtenido, la emisión de gases contaminantes y ruido, entre otros; los cuales reducen la calidad de vida de los habitantes²⁵.

Transcaribe fue planeado como un sistema integrado de transporte dotado con rutas troncales, alimentadoras, auxiliares, complementarias, y acuáticas, además de las estaciones, centro de ope-

²⁵ Conpes 3259.

ración, vehículos de alta y mediana capacidad, y la infraestructura funcional necesaria para atender la demanda en la ciudad²⁶. Sin embargo, a pesar de que el desarrollo de este proyecto comenzó en el año 2004, aún no está en funcionamiento.

Los documentos que sustentan el origen y seguimiento de la implantación del Transcaribe son los Conpes 3259 de 2003, 3516 de 2008 y el más reciente 3823 de 2014, en los cuales se han realizado modificaciones tanto en fechas de entrada en operación como en los costos estimados. Así mismo, aunque ha estado incluido en tres Planes de Desarrollo Nacional (2002-2006: Hacia un Estado Comunitario", 2006-2010: "Estado comunitario: Desarrollo para todos" y 2010-2014: "Prosperidad para todos") como proyecto de importancia estratégica²⁷, aun no se ha logrado su puesta en marcha.

Al comparar con obras similares en otras ciudades, se observa que el tiempo transcurrido desde el inicio de la construcción hasta la entrada en operación ha sido hasta tres veces mayor. Por ejemplo, en Pereira la construcción y operación del Megabus tardó solamente tres años, en Bucaramanga el Metrolínea entró en marcha en cuatro años, en Medellín (Metroplus) y Barranquilla (Transmetro)

el tiempo fue de cinco años y en Cali el MÍO tardó seis años. En Cartagena las obras de adecuación de Transcaribe llevaban once años (a diciembre de 2014) y aún no está en funcionamiento.

Según lo estimado en el Conpes 3259 de 2003, la construcción y adecuación de la infraestructura de Transcaribe debía estar finalizada en el primer trimestre de 2006, lo que le hubiera permitido entrar en operación en los meses de abril-junio del mismo año. Adicionalmente el costo estimado en 2003 (incluyendo costos financieros) era de \$343.162 millones, de los cuales el 66,5% (\$228.926 millones) corresponderían a inversión pública y el resto a inversión privada. Los recursos públicos serían aportados en un 60% por la Nación y el 40% restante por el distrito de Cartagena, con montos máximos de \$137.281 millones y \$91.645 millones, respectivamente. La fuente de soporte para los recursos que le corresponden al Distrito fue la sobretasa a la gasolina²⁸.

Por su parte, en 2005 un nuevo Conpes (3516) informó de algunos avances y modificaciones al proyecto. Para este año, el progreso de las obras de infraestructura era de 2,16 kilómetros, es decir, solamente el 16,8% de lo estimado inicialmente. En estos primeros años se hicieron estudios de actua-

²⁶ *ibíd.*

²⁷ Conpes 3259 de 2003, 3516 de 2008 y 3823 de 2014.

²⁸ Conpes 3259 p. 19.

lización de demanda, rutas y operación, con lo que se propuso darle un nuevo alcance al proyecto. La nueva propuesta contemplaba un portal en con mayor amplitud (30.000 m²), una reducción de 23 a 16 estaciones, pero la implantación de una intermedia en la Bomba del Amparo, un patio taller, puentes peatonales, vehiculares, pasos deprimidos y los corredores de las rutas pretroncales, alimentadoras y complementarias. Con esto último, se aseguraría la cobertura del 100% de la demanda de transporte, llegando a zonas de la ciudad que no se tenían contempladas al inicio del proyecto²⁹.

Debido a estas nuevas obras, los costos aumentaron de \$343.162 millones que se tenían proyectados inicialmente como valor de inversión total se pasó a \$763.648 millones (precios de 2007), lo que equivale a un aumento del 122,5%. De este nuevo total, el 50,9% (\$388.879 millones) correspondería a inversión pública y 49,1% a privada. Así mismo, el aporte de la Nación pasaría del 60% (\$137.281 millones) al 64,8%(\$252.188 millones), explicado principalmente por un desembolso de \$100.000 millones adicionales en el 2011. La contribución del Distrito aumentó también de \$91.645 millones a \$136.691. Adicionalmente, fuera del acuerdo de cofinanciación con la Nación, el distrito de Cartagena debería realizar inversiones en los corredores de las rutas alimentadoras y complementarias y

la infraestructura de las rutas acuáticas, lo que incrementaría su inversión en \$66.158 millones adicionales. Valor sobre el cual el Distrito debería buscar fuentes de financiación. Con estos cambios entre el 2010 y 2011 se estimaba la entrada en operación de las fases 1 y 2 del proyecto³⁰.

Finalmente, el último Conpes publicado al respecto (3823 del 22 de diciembre de 2014) manifiesta la necesidad de ampliar el alcance de la obras solicitando recursos adicionales que permitan liberar el porcentaje de la tarifa que estaba destinado a financiar algunas obras de infraestructura como patios, portales y señalización. Con esto, los recursos adicionales se destinarán a la financiación de estas obras, sin comprometer el flujo de caja una vez que entre en operación el sistema. Además permitirá que la parte de la tarifa que se libera pueda ser redireccionada al financiamiento de actividades propias de la operación.

Los recursos adicionales solicitados totalizan \$225.071 millones (precios del 2013), de los cuales \$140.887 millones equivalentes al 62,6% será financiado por la Nación y el monto restante (\$84.184 millones, 37,4%) le corresponderá al Distrito. Con esta nueva adición el monto total de inversión pública en el Sistema de Transporte Masivo Transcaribe asciende a \$681.235 millones,

²⁹ El 79% de la demanda sería atendida por el SITM y el 21% por las rutas alimentadoras y complementarias.

³⁰ Conpes 33516.

lo que corresponde a un incremento real de 45,4% respecto a lo estimado en el 2008³¹.

Al igual que con los tiempos aproximados de entrada en operación, al comparar las cifras de inversión pública de otros sistemas de transporte masivo en Colombia, encontramos diferencias. Por ejemplo, el costo por kilómetro construido del MIO en Cali fue de \$4.132 millones y el de Metrolínea (Bucaramanga) fue de \$4.335 millones. Por su parte, los más costosos han sido Metroplus (Medellín) con \$20.531 m/km y Transcaribe (Car-

tagena) que aun sin culminar asciende a \$16.620 m/km. No obstante, es importante aclarar que los recursos invertidos no se limitan a construcción de vías sino también a adquisición y adecuación de predios, entre otros.

El Gráfico 17 muestra los desembolsos de recursos públicos realizados desde el 2004 hasta el 2014 y los que se proyectan realizar entre 2015 y 2021³². Acorde a esto, entre 2015 y 2020, el distrito de Cartagena deberá desembolsar cerca de \$84.184 millones para Transcaribe.

Cuadro 6
SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO EN COLOMBIA

| Ciudad | Sistema de transporte | Longitud (Km) | | | Inversión pública (millones de pesos corrientes) | Inversión pública por kilómetro (millones de kms) | Tiempo aproximado para inicio de operación (años) |
|--------------|-----------------------|---------------|--------------------------------|-------|--|---|---|
| | | Troncales | Pretroncales y complementarias | Total | | | |
| Bucaramanga | Metrolínea | 8,9 | 105,3 | 114,2 | 494.985 | 4.335 | 4 |
| Barranquilla | Transmetro | 13,4 | 62,0 | 75,4 | 398.811 | 5.293 | 5 |
| Pereira | Megabus | 16,7 | - | 16,7 | 105.972 | 6.346 | 3 |
| Cali | MÍO | 38,6 | 281,6 | 320,2 | 1.322.928 | 4.132 | 6 |
| Medellín | Metroplus | 12,5 | 18,5 | 31,0 | 636.476 | 20.531 | 5 |
| Cartagena | Transcaribe | 15,1 | 25,9 | 41,0 | 681.235 | 16.620 | 11 (al año 2014) |

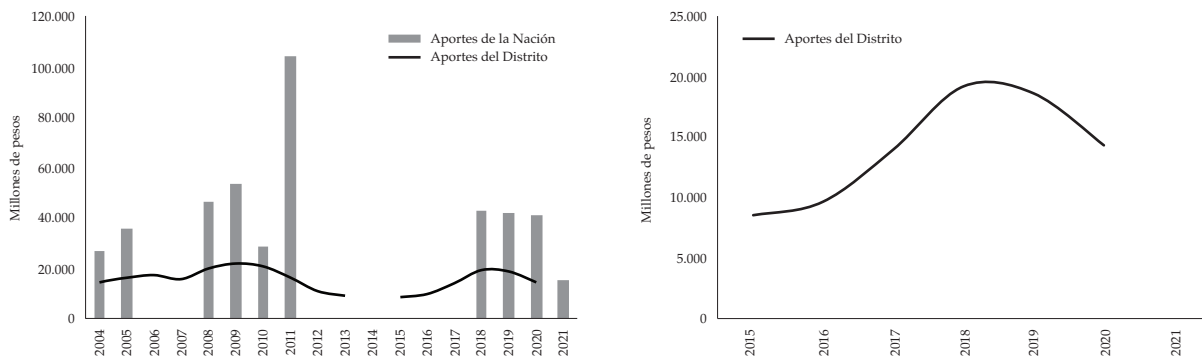
Nota: 1. El tiempo para inicio de operaciones fue estimado desde el primer año de desembolso de recursos, hasta la fecha de inicio aproximada mencionada en los últimos Conpes. 2. Los montos de inversión están en precios corrientes del año en que se elaboró cada Conpes.

Fuente: La información correspondiente a longitud, inversión pública y tiempo aproximado para iniciar operación se obtuvo de los últimos Conpes aprobados para cada Sistema de Transporte Masivo (Conpes: 3552 de 2008, 2539 de 2008, 3416 de 2006, 3504 de 2007, 3573 de 2009 y 3823 de 2014). Cálculos de los autores.

³¹ El Conpes 3516 de 2008 indica un valor de inversión pública de \$388.879 m a precios de 2008, que según el Conpes 3823 de 2014 equivale a \$465.160 m a precios de 2013. Para calcular el crecimiento real se toma el último valor mencionado.

³² El Conpes 3823 de 2014 solo menciona el monto de recursos públicos y sus respectivas adiciones. Por lo que no es posible indicar un valor total del proyecto teniendo en cuenta la inversión privada.

Gráfico 17
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN TRANSCARIBE



Nota: Cifras a precios de 2013.

Fuente: Conpes 3823 de 2014. Cálculos de los autores.

D. Inversión social

Adicional a las necesidades de infraestructura física, Cartagena tiene múltiples necesidades sociales en educación, salud, empleo, vivienda, entre otras, que se evidencian en las cifras de pobreza. Estas necesidades crecen a medida que la población aumenta y la ciudad se hace menos capaz de asegurar un adecuado nivel de vida a sus habitantes.

De acuerdo con las más recientes cifras de pobreza monetaria estimadas por el Dane, en 2014 Cartagena fue, entre las 13 áreas metropolitanas, la tercera ciudad con mayor incidencia de pobreza monetaria (26,6%), después de Cúcuta (33,1%) y Pasto (26,9%). Sin embargo, al observar el porcen-

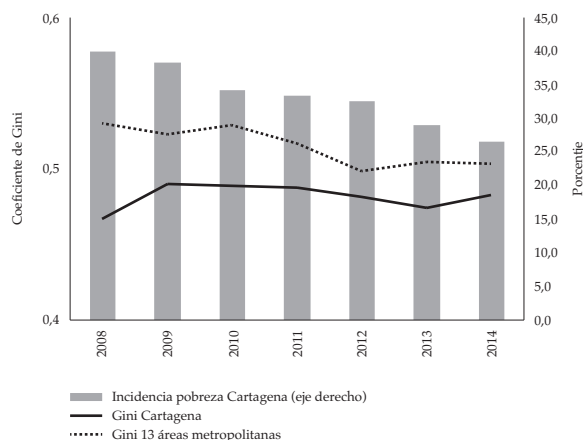
taje de personas con pobreza monetaria extrema, Cartagena se ubica en el segundo lugar (4,3%), después de Cúcuta (5,7%). Esto indica que para el 2014, aproximadamente 263.388 personas estaban por debajo de la línea de pobreza y 42.578 personas estaban clasificadas en pobreza extrema³³.

Si bien la evolución de estos indicadores en los últimos años muestra una reducción de la pobreza, sigue siendo claramente un factor preponderante en la ciudad. Adicionalmente, las desigualdades en el ingreso medidas por el coeficiente de Gini, aunque son menores a las del promedio de las 13 áreas metropolitanas, parecen mantenerse estables durante los últimos 5 años, registrando en el 2014 un coeficiente (0,483) similar al observado en 2002

³³ Cálculos realizados por los autores con las estadísticas incidencia de pobreza monetaria y las proyecciones de población, del DANE.

(0,482). Lo anterior es indicio de una baja movilidad social en la ciudad (Gráfico 18).

Gráfico 18
COEFICIENTE DE GINI PARA CARTAGENA Y LAS 13 ÁREAS METROPOLITANAS, 2002-2014



Fuente: DANE. Cálculos de los autores.

De acuerdo con el Banco Mundial, entre las acciones para reducir la pobreza y el hambre están la cobertura total de la educación, la inversión en agricultura (en pro de la seguridad alimentaria), creación de empleos, ampliación de las redes de protección social, programas de nutrición para menores de dos años y políticas de igualdad de género³⁴. Todas estas labores, que cada cuatro años forman parte de los planes de desarrollo distrital, requieren cuantiosos recursos económicos del

gobierno nacional y local para generar un alto impacto en la población. No obstante, no solo basta con poseer y destinar los recursos, también debe existir calidad en el gasto. Experiencias como la de Transcribe hablan de los problemas que se le pueden generar a la ciudad de continuar los inconvenientes de uso ineficiente de los fondos públicos.

Entre 2009 y 2014 en Cartagena, aproximadamente 96.026 personas han logrado salir de la pobreza y 21.837 de la pobreza extrema, lo que indica una reducción de 11,9 pp y 2,6 pp en la incidencia de pobreza y pobreza extrema, respectivamente. En el primer caso, más del 50% se dio durante los últimos dos años, mientras que en pobreza extrema el 64,9% del avance se dio en el 2014.

Con el fin de hacer una simple estimación del monto aproximado necesario para reducir la pobreza en Cartagena, se utilizaron los datos de inversión realizada por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en el país durante el 2014 y el número de personas que superaron la pobreza durante el mismo año, para estimar un monto de inversión per cápita. Las cifras muestran que la inversión nacional en los rubros de ingresos social, programas especiales y de inclusión productiva y sostenibilidad llegó a \$2.614.950 millones³⁵. Por su parte, el

³⁴ Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/odm/pobreza-hambre.html>. Consultado el 15/04/2015.

³⁵ La cifra corresponde al valor de las obligaciones (ejecución 2014). Incluye: Familias en acción, ingreso para la prosperidad, infraestructura, Familias en su tierra, Paz y Desarrollo, entre otros programas. (DPS, 2015).

número de personas que salieron de la condición de pobreza en el país fueron 1.191.000. Por lo que, la inversión per cápita fue aproximadamente de \$2,2 millones al año.

Haciendo un cálculo sencillo que nos puede dar algunas luces sobre los recursos monetarios que necesita Cartagena para reducir la pobreza, tenemos que si para el cierre de 2014 existían aproximadamente 263.388 personas por debajo de la línea de pobreza, y si en cada uno de ellos se invirtieran aproximadamente \$2,2 millones, el Distrito debería invertir casi \$579,4 mil millones para cumplir el objetivo de eliminar la pobreza. Con estos recursos se constituiría un programa de transferencias condicionadas al estilo Familias en Acción. Este es solo un escenario hipotético, teniendo en cuenta que se podrían contemplar otro tipo de programas de reducción de pobreza. Este ejercicio lo que busca es dimensionar el monto requerido para adelantar acciones que permitan reducir la brecha social en la ciudad.

IV. Escenarios fiscales

Con el propósito de hacer un acercamiento al comportamiento de los ingresos y gastos de la ciudad en los próximos años, teniendo en cuenta lo analizado en las secciones anteriores y adicionando las

necesidades de inversión tanto en infraestructura como en lo social, esta sección presenta algunas proyecciones que permitirán identificar la viabilidad de ejecutar dichos proyectos.

En primer lugar es importante describir cómo se realizaron las proyecciones. Los ingresos corresponden al agregado de los tributarios, no tributarios, recursos de capital y transferencias. A los tres primeros se les aplicó las tasas de crecimiento promedio anual de los últimos seis años (2009-2014). En los casos en que se presentaran valores atípicos, estos fueron removidos del cálculo³⁶. Por su parte, para las transferencias se aplicaron los crecimientos indicados por ley para el SGP según destinación. Educación, salud, agua potable, propósito general y otros se estimaron con un crecimiento anual de inflación (3,0%) más 3 pp, en total 6,0%. Sin embargo, los recursos para educación tienen una adición que equivale al 1,8% del total girado por SGP en la vigencia anterior.

Por su parte, los gastos totales corresponden a la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda. Los dos primeros rubros se proyectaron con las tasas de crecimiento promedio anual del periodo 2009-2014³⁷, nuevamente haciendo los ajustes necesarios en el caso de valores atípicos. En tanto que, para el servicio a la

³⁶ En algunos rubros (multas y sanciones, otras contribuciones, transferencias del nivel municipal, de funcionamiento y rendimientos financieros) se encontraron crecimientos muy altos o negativos por volatilidad en las cifras. En estos casos se aplicó un crecimiento basado en la inflación proyectada (3,0%).

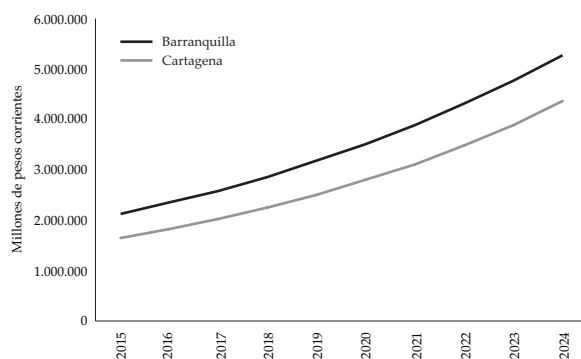
deuda se utilizaron las proyecciones que tiene el Distrito de Cartagena, cifras suministradas por la Dirección de Apoyo Financiero del Ministerio de Hacienda (DAF).

A partir de estas estimaciones realizadas se encontraron tres resultados fundamentales. Primero, si las finanzas públicas de Cartagena continúan con el comportamiento observado en los últimos años y sin incluir los nuevos proyectos de inversión mencionados, la ciudad seguirá teniendo

un superávit creciente en el tiempo. No obstante, esto lleva implícito la falta de ejecución de la que hemos hablado, donde aproximadamente el 13% de los ingresos de la vigencia anterior entran como recursos del balance a ser parte de los ingresos por vigencia actual³⁸ (Gráfico 19).

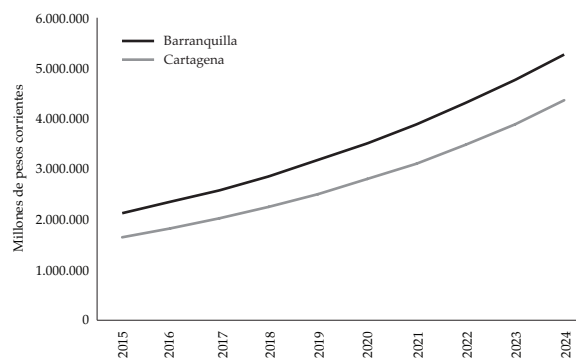
Un segundo resultado a destacar es que el rezago observado con Barranquilla se mantendrá en el tiempo (Gráfico 20). En este caso, es importante mencionar que con una mejora del predial, de

Gráfico 19
CARTAGENA. PROYECCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS, 2015-2024



Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) - CGR presupuestal, Contaduría General de la Nación.

Gráfico 20
CARTAGENA Y BARRANQUILLA. PROYECCIÓN DE INGRESOS, 2015-2024



Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) - CGR presupuestal, Contaduría General de la Nación.

³⁷ Las proyecciones de gastos podrían verse afectadas por la inestabilidad institucional observada en algunos años (2012-2013) de la muestra. No obstante, la importancia del ejercicio radica en evaluar la tendencia de los gastos y la brecha de estos con los ingresos, más no los montos en sí.

³⁸ Dentro de las proyecciones, los recursos del balance fueron proyectados como el 13% de los ingresos de la vigencia actual. Este porcentaje equivale al comportamiento promedio de este rubro durante 2009-2014.

otros ingresos tributarios y de los no tributarios podrían lograrse mayores recursos para destinar a inversión. Estos recursos adicionales cubrirían parte de las necesidades que tiene la ciudad. Por ejemplo, actualmente el recaudo del predial es aproximadamente el 48% de lo facturado. Si tomamos lo recaudado por este impuesto en 2014 (\$219 mil millones), de los cuales el 80,3% corresponden a la vigencia actual, 10,9% a vigencias anteriores y 8,8% por intereses, y establecemos como meta recaudar no el 48% sino el 70%, la ciudad podría llegar a aumentar el recaudo en aproximadamente \$60 mil millones por año.

Así mismo, si Cartagena aprovecha el potencial que hay en otros ingresos tributarios y en los no tributarios, la ciudad probablemente logrará aumentar sus recursos disponibles para inversión. Por ejemplo, en los tributarios, lo recaudado actualmente en Cartagena por estampillas es de \$8.614 millones, mientras que Barranquilla llega a \$67.141 millones. En delineación y urbanismo, Cartagena recaudó, en 2014, \$8.097 millones³⁹, mientras que en Barranquilla y Medellín superó los \$15 mil millones. Por su parte, en los no tributarios, los rubros de sanciones y multas, y contribución

por valorización, que tienen baja recaudación en Cartagena son potenciales ingresos que podrían llegar, como sucede en Barranquilla, a los \$30 mil millones y \$50 mil millones, respectivamente.

Las estimaciones anteriores no incluyen reformas en el estatuto tributario vigente ni actualizaciones catastrales. En una reforma del estatuto tributario que se presentó en 2010 al Concejo Distrital⁴⁰, se proponían una serie de cambios en las tarifas para lograr una mayor equidad y generar más recursos. Dentro de los cambios propuestos se encontraban modificaciones de tarifa de inmuebles residenciales por estrato, a los lotes de engordes y a ciertos inmuebles de uso económico. El informe consideraba que el efecto del conjunto de modificaciones e incremento de tarifas en el predial podría generar un potencial de aumento del recaudo de unos \$42.000 millones. En la medida en que esta cifra no contempla la actualización catastral que se dio en 2013, realizar esa reforma tendría un rendimiento mucho mayor al planteado en la propuesta de 2010.

Las mejoras en la gestión de cobro de los tributos y los cambios propuestos en el régimen tributario del Distrito podrían estar significando un

³⁹ En la exposición de motivos de la propuesta de reforma al estatuto tributario presentada en 2010 se menciona que Cartagena tiene una de las tarifas más bajas del país en el impuesto de delineación urbana. Realizando modificaciones en la tarifa, se estimó que el recaudo por este impuesto podría aumentar en un 70%. Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias (2010), "Exposición de Motivos Proyecto de Reforma al Estatuto Tributario, Acuerdo 041 de 2006".

³⁸ Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias (2010), "Exposición de Motivos Proyecto de Reforma al Estatuto Tributario, Acuerdo 041 de 2006".

incremento en ingresos tributarios y no tributarios que rondaría los \$300 mil millones. Con ellos los ingresos propios del distrito estarían moviéndose de unos \$550 mil millones en la actualidad a \$850 mil millones. Esto le daría más posibilidad a la ciudad de adelantar las inversiones requeridas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Un tercer elemento que muestran los escenarios generados de ingresos es que, de mantenerse la tendencia observada, los recursos serían insuficientes para atender las necesidades de inversión contempladas en superación de la pobreza, cambio climático y movilidad. Sin contemplar otras necesidades que tiene la ciudad, se tendría que priorizar los proyectos que se quieren atender con los fondos disponibles. El Gráfico 21 muestra diferentes alternativas exploradas asumiendo las inversiones anuales proyectadas para el Plan 4C, Plan Maestro de Movilidad, Transcribe e inversión social.

El Escenario I muestra la proyección de gastos agregando todos los proyectos incluidos en este trabajo. El Escenario II solamente incluye una adición que corresponde a la inversión social. El tercero muestra lo que sería el escenario más cercano a la realidad, dado que el proyecto de Transcribe ya está en ejecución y es necesaria su finalización, así como la priorización de la reducción de la pobreza. Por último, el escenario IV contempla solamente la inversión en proyectos de infraestructura. La noticia positiva es que si se mantiene la tendencia observada en los ingresos en los últimos años, se

lograría en un mediano plazo recaudar los recursos requeridos en los tres proyectos contemplados.

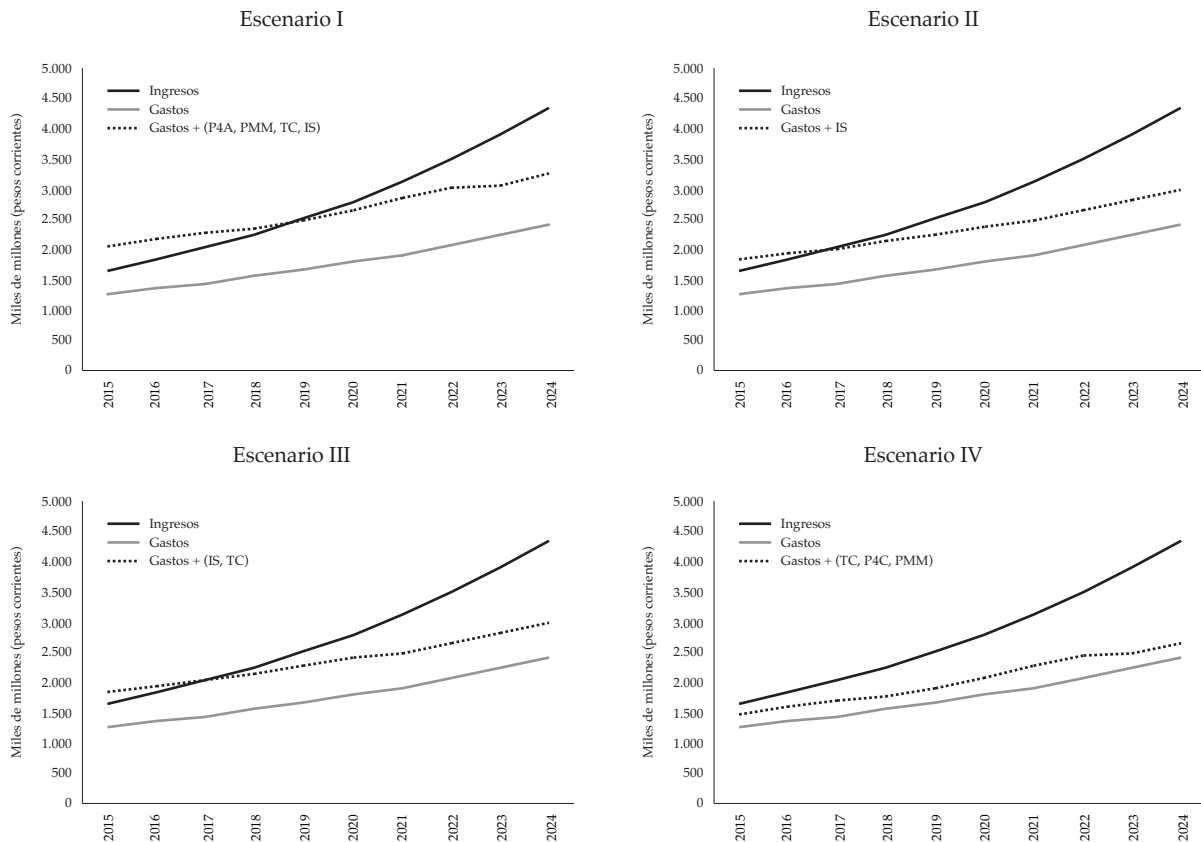
Los resultados, además de la insuficiencia presupuestal en el corto plazo, muestran que la estrategia de superación de la pobreza es la que más elevaría el gasto (escenario II y III) e implicaría reducir los recursos disponibles para atender las otras necesidades. Por su parte, se observa una mayor viabilidad fiscal en la ejecución de proyectos de infraestructura (escenario IV). No debe olvidarse que en este ejercicio no se están incluyendo otras necesidades en áreas prioritarias como salud y educación, por ejemplo.

Adicionalmente es importante recordar que no todos los ingresos que recibe el Distrito son de libre destinación, por lo que se espera que al descontar los recursos del SGP y los porcentajes de los ingresos que están comprometidos, sea aún más evidente la insuficiencia presupuestal en todos los escenarios.

En síntesis, los distintos escenarios presentados muestran que, a pesar del buen comportamiento en los ingresos propios en los dos últimos años, los recursos serían insuficientes en el mediano plazo para atender las necesidades planteadas en materia de superación de pobreza, cambio climático, movilidad y Transcribe. Se requieren esfuerzos adicionales para generar ingresos propios en donde el impuesto predial, delimitación urbana, estampillas, sanciones y multas y la contribución por valorización podrían tener un potencial en la ciudad.

Gráfico 21

CARTAGENA. PROYECCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS INCLUYENDO PLANES DE INVERSIÓN, 2015-2024



Fuente: Cálculos de los autores con base en las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos - Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) - CGR presupuestal, Contaduría General de la Nación.

V. Conclusiones y recomendaciones

La revisión del estado de las finanzas públicas de Cartagena en los últimos años deja mensajes importantes para discusión en la ciudad: i) A pesar de los avances en los dos últimos años en recaudación, los ingresos propios son insuficientes para

atender las necesidades de inversión; ii) Frente a ciudades de desarrollo económico similar como Barranquilla, el Distrito mantiene un rezago presupuestal; iii) Existe una disparidad en la ejecución de ingresos y gastos que implica que un porcentaje no despreciable de recursos se queden sin ejecutar, lo cual también frena la atención de las necesidades

de inversión; iv) Las fallas en ejecución de algunos proyectos reflejan una mala calidad del gasto que se convierte en una barrera para reducir las brechas sociales y de infraestructura; y v) Existe espacio para mejorar la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, lo cual permitiría generar los ingresos propios requeridos.

Dado este panorama, la administración distrital tiene en sus manos tareas importantes a desarrollar en los próximos años. Si bien se requiere explotar mejor las bases tributarias actuales a través de las opciones identificadas, tener los recursos no es condición suficiente para superar los problemas. La mala calidad del gasto público y la baja ejecución de los fondos se convierten en un limitante mayor en la atención de las necesidades de la ciudad. De esta manera, la estrategia clave es optimizar la gestión fiscal en los dos frentes: ingresos y gastos.

En el primer frente, con las condiciones vigentes en la actualidad en materia tributaria, se pueden adelantar acciones para mejorar el recaudo de algunas fuentes y en un medio plazo, de acuerdo con el ambiente político, económico y social vigente, se requiere realizar una reforma al estatuto tributario

para lograr una mayor progresividad, simplicidad y recaudación. El fortalecimiento técnico de la Secretaría de Hacienda Distrital es fundamental para lograr los objetivos en esta estrategia.

En el segundo campo, el gasto, las alternativas de política comprenden varios aspectos. Se requiere fortalecer la capacidad local de identificación, formulación y elaboración de proyectos. Una opción es la consolidación de un banco de proyectos distrital con un equipo humano idóneo para tal fin que adelante campañas de formación de talento humano en las dependencias sectoriales. Esto redundaría en una mejor ejecución de las obras y, por ende, la atención adecuada y oportuna de las necesidades de la ciudad. Otro elemento de esta estrategia debe ser las mejoras en el proceso de contratación, ejecución y seguimiento que permita mejorar la calidad del gasto. Los expertos señalan opciones como el establecimiento del sistema de pliego único para imprimir más transparencia y competencia en los procesos licitatorios. Finalmente, mejorar los mecanismos de control vigentes permitiría detectar fallas en los procesos de ejecución del gasto. No habrá fondos suficientes mientras no se logre superar las limitaciones en materia de ejecución y calidad de las obras.

Bibliografía

- Acosta, F. (2003). "Competitividad tributaria de Cartagena", Cámara de Comercio de Cartagena, Área de Investigaciones Económicas [en línea], en <<http://cccartagena.org.co/investigaciones.php?c=1&y=2003>>.
- Acosta, K. (2012). "Cartagena: Entre el progreso industrial y el rezago social", Documento de trabajo sobre Economía regional, Banco de la República, No. 178.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C. (2010). "Informe financiero del Distrito de Cartagena de Indias IV trimestre 2010", Informe, Secretaría de Hacienda Distrital.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias (2010), "Exposición de Motivos Proyecto de Reforma al Estatuto Tributario, Acuerdo 041 de 2006", Secretaría de Hacienda Distrital.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C. (2011). "Informe financiero del Distrito de Cartagena de Indias IV trimestre 2011", Informe, Secretaría de Hacienda Distrital.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C. (2012). "Informe financiero del Distrito de Cartagena de Indias IV trimestre 2012", Informe, Secretaría de Hacienda Distrital.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C. (2013). "Plan de Desarrollo 2013-2015 Ahora sí Cartagena", [en línea], en <<http://servicios.cartagena.gov.co/PlanDesarrollo2013/Documentos/PLANDEDESARROLLOAHORASiFinal.pdf>>.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C.; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras, Climate and Development Knowledge Network; Cámara de Comercio de Cartagena. (2014). "Plan 4C, Cartagena de Indias Competitiva y Compatible con el Clima", Publicaciones Generales INVEMAR, núm. 63, Santa Marta, 130 páginas, julio.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C. Marco Fiscal de Mediano Plazo de la ciudad de Cartagena 2014.
- Asociación Nacional de Concesionarios Colmotores (Asonac). Estadísticas de venta de vehículos.
- Banco Mundial (2009). "Plan de acción rápida para la mejora de la gestión pública de la municipalidad de Cartagena de Indias", informe, núm. 70737, Unidad de Gestión del Sector Público de América Latina y el Caribe.
- Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/odm/pobreza-hambre.html>
- Caracol Radio. "Concejo de Cartagena no aprobó vigencias futuras en sesiones extras". 1 de marzo de 2015, en <<http://www.caracol.com.co/noticias/regionales/concejo-de-cartagena-no-aprobo-vigencias-futuras-en-sesiones-extras/20150301/nota/2653687.aspx>>.
- Cartagena Cómo Vamos (2014). "Encuesta de percepción ciudadana 2014", [en línea], en <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2015/01/Presentaci%C3%B3n-EPC-2014_11.pdf>.
- Consolidador de Hacienda e Información Pública-CHIP. Ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos,

- categoría CGR Presupuestal. http://www.chip.gov.co/schip_rt/
- Contraloría General de la República, Dirección de Estudios Sectoriales (2010). "Sistemas Integrados de Transporte Masivo en Colombia: Avances, retos y perspectivas en el marco de la política Nacional de transporte urbano", DES, [en línea], en <<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/15848373/Estudio+Sistemas+Integrados+de+Transporte+Masivo.pdf/41e89707-5f24-40e0-af84-ad21778ecb08>>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. Indicadores de pobreza monetaria y proyecciones de población.
- Departamento Nacional de Planeación. Índice de Desempeño Fiscal 2009-2013. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (2003) "Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del Distrito de Cartagena - Transcaribe", Documento CONPES, núm. 3259.
- Departamento Nacional de Planeación (2008) "Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Distrito de Cartagena D.T. y C. Seguimiento y modificación", Documento CONPES, núm. 3516.
- Departamento Nacional de Planeación (2014) "Sistema Integrado de Transporte Masivo para el Distrito de Cartagena D.T. y C. - Seguimiento y modificación", Documento CONPES, núm. 3823.
- Departamento para la Prosperidad Social -DPS. (2015). "Informe de Gestión 2014". DPS.
- El Universal. "Concejo aprueba solicitud de crédito por \$250 mil millones". 15 de marzo de 2014.
- El Universal. "Piden retirar proyecto de vigencias futuras para Transcaribe por ilegalidad". 24 de febrero, 2015.
- Espinosa, A. (2011). "Política tributaria e incentivos fiscales: Consideraciones para el desarrollo económico de Cartagena de Indias", Revista Economía y Región [en línea], en <<http://everano.unitecnologica.edu.co/investigaciones/IDE/Revista%20Econom%C3%ADa%20%2526%20Regi%C3%B3n/regi%C3%B3n-caribe>>.
- Espinosa, A.; Campos, J. (2013). "El recaudo del impuesto predial en Cartagena de Indias, 1984-2010", Revista Economía y Región [en línea], vol. 7, No. 2, en <<http://everano.unitecnologica.edu.co/investigaciones/IDE/Revista%20Econom%C3%ADa%20%2526%20Regi%C3%B3n/tabla-de-contenido-vol-72>>.
- Fedesarrollo (2013). "La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia: Una reforma en transición", [en línea], en <<http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-integraci%C3%B3n-de-los-sistemas-de-transporte-urbano-en-Colombia-Finder.pdf>>, pp. 20-27.
- Medellín Cómo Vamos (s.f.). "Metroplús: Una historia llena de tropiezos", [en línea], en <<http://www.medellincomovamos.org/columna-de-opinion-metroplus-una-historia-llena-de-tropiezos-2013>>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). "Informe sobre la viabilidad fiscal, Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural" [en línea], en <<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Bolivar/ViabilidadFiscal/Cartagena%20junio%202013.pdf>>.
- Observatorio del Caribe Colombiano. (1999). Relatoría del taller: ¿Cómo es Cartagena al final del siglo XX [en línea], <http://www.ocaribe.org/publicacione-sinfo.php?la=e&id_publicacion=93>.

Observatorio del Caribe Colombiano. Sistema de Indicadores de la Región Caribe Colombiana. <http://www.ocaribe.org/sid/sid.php>

Observatorio del Caribe Colombiano; Cámara de Comercio de Cartagena. "Indicador Global de Competitividad de las ciudades del Caribe colombiano, Evolución 2009-2010", [en línea], en <http://www.ocaribe.org/publicacionesinfo.php?la=e&id_publicacion=136>.

Pérez, G. J.; Salazar, I. (2007). "La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios", Documento de trabajo sobre Economía regional, Banco de la República, núm. 94.

PNUD; Universidad Tecnológica de Bolívar; Interconexión Eléctrica ISA. (2012). "Bolívar y Cartagena -2012, Estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Publicaciones PNUD [en línea],

en <http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_bolivar.pdf>.

PNUD. (2013). "Agenda de gobierno prioritaria para una ciudad en crisis". Publicaciones y documentos PNUD [en línea], en <http://pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2013/agendadegobiernoprioritariaparaunaciudadencrisis.pdf>.

Sigma Gestión de Proyectos Ltda. (2011). "Formulación del Plan de Movilidad del Distrito de Cartagena", Informe final V-1, Presentado al DNP con el apoyo del BID.

Toro, D; Doria, M. (2010). "La curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena", Economía y Región, vol.4 No. 1, junio de 2014 Universidad Tecnológica de Bolívar.

Anexo 1 CARTAGENA. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, 2009-2014

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Ingresos totales | 1.149.405.292.166 | 1.083.564.989.382 | 1.155.243.666.240 | 1.150.993.264.791 | 1.422.455.113.928 | 1.637.476.488.896 |
| Ingresos tributarios | 268.528.974.333 | 339.547.437.710 | 382.950.856.999 | 407.376.068.752 | 481.995.679.045 | 539.185.959.808 |
| Predial | 85.064.353.967 | 135.321.773.372 | 140.652.622.206 | 136.928.589.475 | 187.891.397.405 | 219.512.698.385 |
| ICA (industria y comercio) | 122.091.363.280 | 128.265.676.430 | 157.056.385.735 | 185.485.940.275 | 201.610.924.534 | 218.932.370.718 |
| Sobretasa a la gasolina | 22.735.020.462 | 21.295.813.640 | 22.609.711.000 | 24.977.978.000 | 26.383.306.000 | 28.471.593.000 |
| Otros | 38.638.236.624 | 54.664.174.268 | 62.632.138.058 | 59.983.561.002 | 66.110.051.106 | 72.269.297.705 |
| Ingresos no tributarios | 20.530.405.562 | 21.361.445.526 | 27.213.622.442 | 29.378.328.096 | 28.708.019.347 | 33.775.735.729 |
| Tasas | 19.115.029.772 | 20.552.123.252 | 25.988.450.254 | 27.317.674.200 | 27.691.999.728 | 33.116.934.672 |
| Multas y sanciones | 7.483.104 | 142.648.768 | 202.447.749 | 4.253.890 | 98.972.501 | 42.886.272 |
| Contribuciones | 1.407.892.686 | 666.673.506 | 1.022.724.439 | 2.056.400.006 | 917.047.118 | 615.914.785 |
| Contribuciones por valorización | 1.400.116.741 | 657.459.984 | 1.019.397.625 | 2.054.538.383 | 905.946.584 | 615.383.727 |
| Otras contribuciones | 7.775.945 | 9.213.522 | 3.326.814 | 1.861.623 | 11.100.534 | 531.058 |
| Transferencias | 489.209.035.333 | 502.593.250.304 | 472.429.244.101 | 553.077.157.656 | 740.168.673.949 | 694.243.237.942 |
| Transferencias para funcionamiento | 267.851.541 | 3.880.405.694 | 2.057.953.362 | 1.087.479.315 | 1.421.002.459 | 777.917.046 |
| Transferencias para inversión | 488.941.183.792 | 498.712.844.610 | 470.371.290.739 | 551.989.678.341 | 738.747.671.490 | 693.465.320.896 |
| Del Nivel Nacional | 448.815.796.902 | 435.201.846.465 | 390.299.461.194 | 514.727.645.152 | 618.530.344.742 | 643.253.943.472 |
| Del Nivel Central Nacional: SGP | 445.524.010.437 | 431.813.737.649 | 386.125.400.412 | 511.623.029.120 | 614.456.162.801 | 638.695.076.977 |
| SGP educación | 231.723.414.728 | 241.841.088.554 | 256.600.943.893 | 263.262.859.079 | 277.938.392.285 | 285.652.304.378 |
| SGP salud | 98.308.199.168 | 108.876.487.036 | 91.400.901.018 | 91.386.794.525 | 105.777.695.048 | 122.994.564.624 |
| SGP agua potable y Sb | 13.651.674.075 | 17.164.831.725 | 18.410.605.090 | 20.060.927.926 | 13.618.166.050 | 27.483.948.143 |
| SGP propósito central | 21.563.258.831 | 16.903.239.971 | 17.773.758.274 | 18.034.817.127 | 20.515.798.791 | 20.321.059.365 |
| Otros | 80.277.463.635 | 47.028.090.363 | 1.939.192.137 | 118.877.630.463 | 196.606.110.627 | 182.243.200.467 |
| De entidades descentralizadas nacionales | 3.291.786.465 | 3.388.108.816 | 4.174.060.782 | 3.104.616.032 | 4.074.181.941 | 4.558.866.495 |
| Del nivel municipal y /o distrital | 40.125.386.890 | 63.510.998.145 | 4.775.859.023 | 2.206.575.352 | 99.426.535.724 | 7.049.587.795 |
| Regalías | | | 75.295.970.522 | 35.055.457.837 | 20.790.791.024 | 43.161.789.629 |
| Recursos de capital | 371.136.876.938 | 220.062.855.842 | 272.649.942.698 | 161.161.710.287 | 171.582.741.587 | 370.271.555.417 |
| Recursos del balance | 216.323.630.405 | 135.556.876.739 | 164.416.292.008 | 89.102.095.733 | 137.329.778.814 | 244.391.375.438 |
| Rendimientos financieros | 15.453.005.689 | 8.083.901.888 | 18.490.779.775 | 66.430.523.447 | 22.646.664.677 | 20.880.179.979 |
| Reservas de ley 819 | | 76.422.077.215 | 89.742.870.915 | | | |
| Otros | 139.360.240.844 | | | 5.629.091.107 | 11.606.298.096 | 105.000.000.000 |

Notas: 1. Cifras en pesos corrientes. 2. La cifra de SGP salud del año 2008 fue corregida debido a que el valor reportado originalmente estaba errado. Se reemplazó por el valor asignado por el SGP salud para ese año.

Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos - CGR presupuestal. Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.

Anexo 1
CARTAGENA. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, 2009-2014
(Continuación)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| Gastos | 838.675.013.185 | 825.103.750.958 | 1.008.997.506.340 | 846.610.311.875 | 1.113.460.684.792 | 1.128.604.817.693 |
| Gastos de funcionamiento | 118.264.877.794 | 143.649.270.601 | 143.617.308.827 | 168.562.889.663 | 166.490.179.074 | 197.726.432.139 |
| Gastos de personal | 52.074.642.171 | 59.152.285.744 | 67.946.760.461 | 73.690.708.663 | 80.015.681.824 | 99.705.781.565 |
| Gastos generales | 19.077.519.478 | 24.962.286.935 | 25.790.365.382 | 26.181.585.769 | 30.276.557.638 | 40.264.225.022 |
| Transferencias corrientes | 47.112.716.145 | 59.534.697.922 | 49.880.182.984 | 68.690.595.231 | 56.197.939.612 | 57.756.425.552 |
| Gastos de inversión | 692.191.567.554 | 642.050.012.087 | 826.824.984.174 | 630.314.891.008 | 893.571.780.867 | 882.324.545.628 |
| Infraestructura | 161.522.947.646 | 118.915.357.136 | 248.690.142.057 | 89.884.349.755 | 129.505.902.174 | 194.550.543.268 |
| Dotación | 102.354.507.979 | 66.766.505.883 | 85.919.754.089 | 25.872.237.040 | 60.046.535.695 | 73.326.656.192 |
| Recurso humano | 365.551.243.974 | 403.608.175.393 | 421.902.305.433 | 501.158.683.324 | 693.605.990.713 | 583.197.462.364 |
| Investigación y estudios | 465.476.991 | 187.376.101 | 4.125.562.580 | 11.451.485.741 | 2.169.059.222 | 1.868.700.000 |
| Administración del Estado | 2.395.048.306 | 9.268.997.104 | 6.716.099.401 | 493.300.000 | 1.721.236.329 | 383.297.500 |
| Subsidios y operaciones financieras | 2.433.848.213 | 5.995.444.884 | 4.263.778.257 | 1.454.835.148 | 6.523.056.734 | 28.997.886.304 |
| Reservas de ley | 57.468.494.445 | 37.308.155.586 | 55.207.342.357 | | | |
| Servicio a la deuda | 28.218.567.837 | 39.404.468.270 | 38.555.213.339 | 47.732.531.204 | 53.398.724.851 | 48.553.839.926 |
| Externa | 20.069.910.465 | 25.651.851.029 | 24.358.970.739 | 21.314.340.530 | 21.866.957.297 | 20.980.772.523 |
| Amortización | 20.069.910.465 | 17.108.047.693 | 17.110.480.300 | 15.775.619.532 | 15.002.554.704 | 17.507.315.354 |
| Intereses | | 8.543.803.336 | 7.248.490.439 | 5.538.720.998 | 6.864.402.593 | 3.473.457.169 |
| Interna | 8.148.657.372 | 13.752.617.241 | 14.196.242.600 | 26.418.190.674 | 31.531.767.554 | 27.573.067.403 |
| Amortización | 5.634.531.713 | 6.568.574.728 | 5.965.908.908 | 19.290.095.542 | 23.952.107.194 | 19.937.547.839 |
| Intereses | 2.514.125.659 | 7.184.042.513 | 8.200.459.549 | 7.128.095.132 | 7.579.660.360 | 7.635.519.564 |

Notas: 1. Cifras en pesos corrientes. 2. La cifra de SCP salud del año 2008 fue corregida debido a que el valor reportado originalmente estaba errado. Se reemplazó por el valor asignado por el SCP salud para ese año.

Fuente: Ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos - CGR presupuestal. Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), Contaduría General de la Nación. Cálculos de los autores.