

Artículo

Evolución de las finanzas públicas de Cartagena, 2001 – 2018: ¿Se requiere mayor eficiencia en el recaudo?*

Evolution of Public Finances in Cartagena, Colombia, 2001 – 2018: Is It Necessary to Increase the Collection Efficiency?

Jaime Bonet-Morón , Yuri Reina-Aranza , Lucas Wilfried Hahn-De-Castro 
jbonetmo@banrep.gov.co, yreinaar@banrep.gov.co, lw.hahn3240@uniandes.edu.co

Banco de la República, Cartagena

Resumen

Este trabajo expone un análisis descriptivo de la evolución de los ingresos, gastos y deuda pública de Cartagena entre 2001 y 2018 a la luz de la crisis gubernamental experimentada en los últimos siete años de ese período. Los resultados indican que los ingresos fiscales mantuvieron su ritmo de crecimiento a pesar de la crisis. En contraste, el ritmo al que creció el gasto público fue menor, específicamente aquel destinado a inversión. Los resultados de un ejercicio adicional de proyección en los ingresos muestran que para generar los recursos que podrían ayudar a financiar los proyectos que requiere la ciudad se necesita de una mayor recaudación efectiva frente a la potencial.

Palabras clave: Presupuesto, crisis gubernamental, finanzas públicas, Cartagena.

Clasificaciones JEL: H54, H71, H72, R58.

* Cómo citar este artículo: Bonet-Morón, J., Reina-Aranza, Y., y Hahn-De-Castro, L. W. (2020). Evolución de las finanzas públicas de Cartagena, 2001 – 2018: ¿Se requiere mayor eficiencia en el recaudo?. *Economía & Región*, 14(1), 35-70. <https://doi.org/10.32397/er.vol14.n1.2>.

Recibido: 03-feb-2020; aceptado: 28-dic-2020; publicado: 27-jul-2021. Este trabajo es una versión revisada del estudio que, bajo el título “Las finanzas públicas de Cartagena, 2001 – 2018”, apareció en la serie *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, No. 282, del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República. Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de Diana Ricciulli, Javier Pérez y Jhorland Ayala a esa primera versión del documento. De igual forma, agradecen a Maxime Sirera y Rosana Torres por su asistencia en su elaboración.

Abstract

This paper presents a descriptive analysis of the evolution of Cartagena's income, expenses and public debt between 2001 and 2018 in light of the government crisis experienced in the last seven years of that period. The results show that tax revenues maintained their growth rate despite the crisis. In contrast, the rate at which public spending grew was lower, specifically the one destined for investment. The results of an additional income projection exercise show that to generate the resources that could help finance the projects that the city requires, a higher effective collection is needed compared to the potential one.

Keywords: Budget, government crisis, public finance, Cartagena.

JEL Classifications: H54, H71, H72, R58.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, diversos estudios que abordan la situación socioeconómica de Cartagena no encuentran cambios notables, al menos en las condiciones de vida de buena parte de la población. Aunque el desempeño económico de la ciudad ha avanzado gracias al auge de la industria, el turismo y el sector portuario, no ocurre lo mismo con las cifras de pobreza, calidad del empleo e informalidad, donde la capital de Bolívar ocupa los peores lugares en comparación con otras ciudades (Acosta, 2013) (Ayala y Meisel, 2016).

Luego de revisar los planes de desarrollo de las últimas administraciones distritales, Ayala y Meisel (2016) concluyen que eliminar la pobreza extrema y la focalización de recursos propios para invertir en las zonas más vulnerables no ha sido una prioridad. Los autores encuentran que la exclusión social en Cartagena, asociada a la relativa alta pobreza monetaria y extrema y a la baja dotación de bienes y servicios públicos, es la segunda más alta entre las 13 ciudades principales del país.

En un segundo estudio, Ayala y Meisel (2017) determinaron las políticas públicas requeridas para superar la pobreza extrema en cuatro acciones: 1) la identificación, reubicación y protección de la población que vive en zonas de riesgo no mitigable; 2) la cobertura de servicios públicos esenciales, como agua y alcantarillado; 3) la educación de calidad; y 4) el empleo y la informalidad laboral. Con un costo estimado de 641 millones de dólares, las políticas propuestas beneficiarían a cerca de 214.000 personas, que representan el 75 % de los pobres de Cartagena. La intervención integral propuesta reduciría en 21 puntos porcentuales (pp) el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) hasta llegar a un 7 % y la pobreza extrema en 8 pp hasta ubicarse en 2,1 %.

Para desarrollar estas políticas, y otras encaminadas a mejorar la infraestructura física, es importante que Cartagena tenga la capacidad fiscal para financiar y ejecutar las inversiones. De allí la importancia de

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

Al respecto, el último Informe de Viabilidad Fiscal de Cartagena, elaborado para 2017 por la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP, 2018), indicó que los ingresos fiscales muestran una tendencia de recuperación, con una buena dinámica de los ingresos propios y de las transferencias; cumplimiento de los indicadores de gasto del nivel central (Concejo Distrital y Personería) y capacidad de endeudamiento. Además, la calificadora de riesgo *Fitch Ratings* le otorgó a la ciudad una calificación de AA- (col) para el 2018 y la subió a AA (col) en junio de 2019 (*Fitch Ratings, 2019a; Fitch Ratings, 2019b*).

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

La estabilidad gubernamental de Cartagena —esa capacidad de permanencia y continuidad en el cumplimiento de las funciones de gobierno (Tuirán, *et al.*, 2018, p. 4)— se ha deteriorado por cuenta de los constantes cambios de alcalde entre 2012 y 2018. En esos siete años, 11 alcaldes han ocupado el máximo cargo del Palacio de la Aduana (en lugar de los dos que debieron asumir el cargo en condiciones normales). Esta situación generó numerosas modificaciones en el gabinete (Cartagena Cómo Vamos - CCV, 2019b); y, dado que la estabilidad es un componente básico de la gobernabilidad (Camou, 2001), este hecho también afectó la capacidad de los gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en todo el territorio (Tuirán, *et al.*, 2018, pp. 3-4). Por otra parte, varias autoridades estuvieron involucradas en hechos de corrupción, lo que ha dado lugar a investigaciones y privaciones de la libertad a un alcalde, una ex contralora distrital y varios concejales de la ciudad (Corporación Transparencia por Colombia, 2019, p. 37).

Una muestra de la crisis gubernamental que atraviesa Cartagena la ofrece el índice de gobernabilidad estimado por Tuirán, *et al.* (2019), que ubica a la ciudad dentro del grupo de 16 municipios del departamento de Bolívar en categoría baja de gobernabilidad. Los resultados se explican, entre otras cosas, por la discontinuidad en el cargo de sus mandatarios, que genera incertidumbre, malestar y desgaste electoral.

Es probable que la falta de estabilidad gubernamental afecte la gestión pública encaminada a atender los problemas sociales y de equipamiento físico que enfrenta la ciudad. Esto es porque los planes de desarrollo no se implementan por completo y no se logra consolidar la generación de los recursos fiscales requeridos para superar los rezagos social y en infraestructura.

Un ejemplo de esto es el amplio historial que tiene la ciudad de obras que tardan más de lo estimado en ejecutarse. Tal es el caso de Transcaribe, el proyecto de protección costera, el plan maestro de drenajes pluviales y la quinta avenida de manga (Bonet y Reina, 2015; *La República*, 2019; *Fundación Cívica por Cartagena – Funcicar*, 2019a). De esta amplia lista también hacen parte obras que se llevan a cabo sin la calidad deseada, como aquellas realizadas en los sectores de educación, salud y en la red vial con el crédito otorgado al distrito en 2014, que quedaron inconclusas o que presentaron problemas de rápido deterioro (Funcicar, 2015 y 2017b).

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

Este artículo analiza la evolución de los ingresos, gastos y deuda pública de Cartagena en el período que va de 2001 a 2018, teniendo en cuenta los recientes períodos de interinidad en la alcaldía. El análisis se complementa con una comparación de Cartagena con las 13 ciudades principales colombianas, con el agregado de las capitales de la región Caribe y en algunos casos con Barranquilla por su similitud poblacional y en producto interno bruto (PIB) *per cápita*. El objetivo es identificar si la evolución del presupuesto estuvo de alguna manera afectada por la crisis gubernamental, caracterizada por los diversos cambios de mandatario local. Además, se revisa la evolución de los ingresos disponibles para inversión, a partir de un ejercicio en el que se descuentan las pignoraciones y los ingresos de destinación específica con el fin de dimensionar la capacidad local para atender las demandas sociales y de infraestructura. Luego, en la tercera sección, se examina el comportamiento del gasto público, con el objeto de determinar si existe un cambio en la composición y en la tendencia en los últimos años. También se revisa la tendencia comparando el comportamiento del gasto total y *per cápita* del distrito con los grupos de ciudades comparables y teniendo en cuenta el período de crisis gubernamental. Como una aproximación a la calidad del gasto, se presentan algunas cifras sobre percepción ciudadana y los resultados de diversos trabajos que realizan seguimiento a las inversiones ejecutadas. A continuación, la cuarta sección analiza el perfil de la deuda pública cartagenera y su sostenibilidad; y la quinta muestra algunos escenarios del comportamiento de los ingresos fiscales en los próximos años. Al final se discuten las recomendaciones de política que surgen a partir de las ideas aquí presentadas.

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

II. INGRESOS FISCALES

Los ingresos fiscales constituyen los recaudos realizados por el gobierno central o los gobiernos locales para financiar el sector público. Estos recaudos se hacen a través de impuestos (ingresos tributarios); tasas, contribuciones, multas y sanciones (ingresos no tributarios); transferencias del gobierno central y regalías. Esta sección tiene como propósito revisar el comportamiento de los ingresos fiscales en Cartagena en el período de estudio, a lo largo de tres categorías: totales, *per cápita* y disponibles, con el fin de tener un panorama de las tendencias observadas en los años recientes.

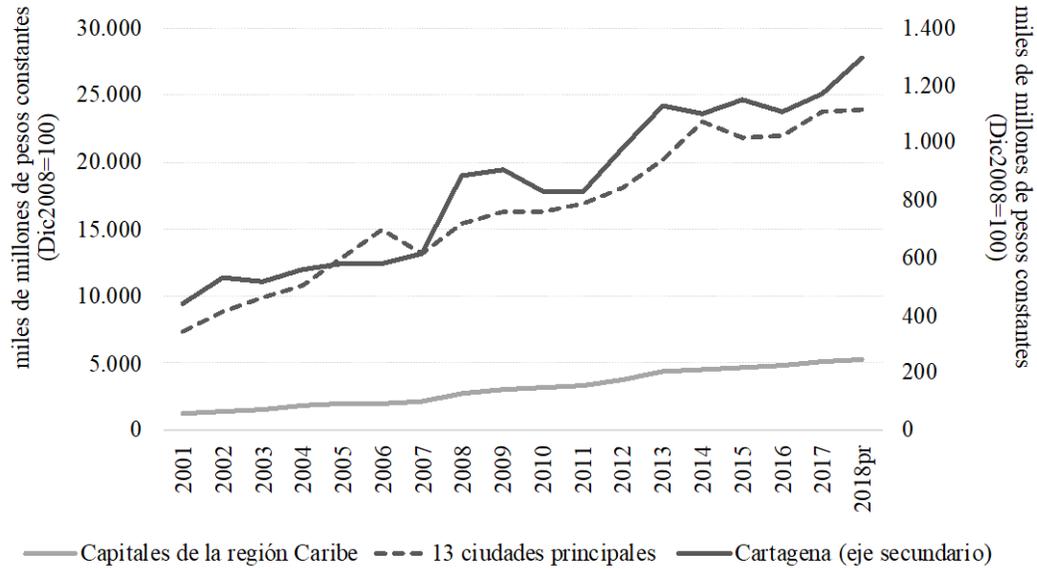
Los ingresos fiscales totales de Cartagena en los 18 años que comprende el período de estudio (2001 – 2018) crecieron a una tasa real promedio anual del 7,1 %, superior al comportamiento de los ingresos en las 13 principales ciudades del país (6,7 %).¹ Sin embargo, el ritmo de crecimiento fue inferior al observado en las capitales de la región Caribe, que avanzaron en 8,2 % promedio anual ([Gráfico 1](#)).

Los ingresos fiscales crecieron durante el período de crisis gubernamental de la ciudad, y su dinámica de crecimiento no fue muy distinta a la observada antes del período de crisis. En Cartagena, la tasa real de crecimiento promedio anual entre 2001 y 2011 fue de 7,2 %, y entre 2012 y 2018, de 6,9 %. Este comportamiento fue similar al de las 13 ciudades principales y al de las capitales del Caribe, donde la pérdida de dinamismo en los ingresos fue mayor que en Cartagena ([Gráfico 2](#)).

En la composición de los ingresos no hay mayores cambios. Sin embargo, se encuentran algunas diferencias con el resto de ciudades. Por ejemplo, en Cartagena los recursos propios, que es la suma de los

¹ Las trece ciudades principales son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pereira, Pasto, Villavicencio.

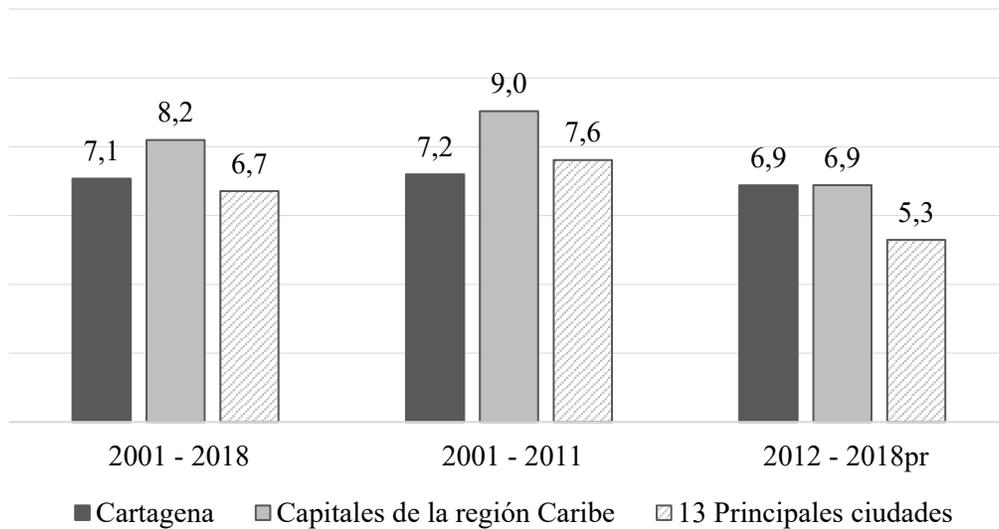
Gráfico 1. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales: Evolución de los ingresos fiscales reales, 2001 - 2018



Notas: (1) pr: Cifras preliminares. (2) Las series “Capitales de la región Caribe” y “13 principales ciudades” corresponden a agregados.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Gráfico 2. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales: Promedio anual de la tasa real de crecimiento de los ingresos fiscales, 2001 - 2018 (porcentajes)



Nota: pr: cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

ingresos tributarios y los no tributarios, no superan el 40 % del total de ingresos. Esta cifra es superior a la reportada por las capitales de la región Caribe, pero menor que la de las 13 ciudades principales, donde estos ingresos constituyen más de la mitad del total. Por otra parte, Cartagena tiene la más alta participación del predial y las regalías en los ingresos totales (Cuadro 1).

La evolución por tipo de ingresos es similar al observado en el total: una dinámica de crecimiento mayor en el período 2001 - 2011 y una menor en los siguientes siete años (Gráfico 3). En este punto hay varios elementos por resaltar: 1) en el período previo a la crisis de gobierno, los ingresos tributarios en Cartagena crecieron más que en las 13 principales ciudades (y ese crecimiento fue similar al de las capitales del Caribe). En contraste, entre 2012 y 2018 en Cartagena el crecimiento en los ingresos tributarios fue menor al de las capitales del Caribe y similar al de las 13 principales ciudades; 2) el avance de los ingresos no tributarios fue destacado en la primera parte del período: en los primeros años se incrementaron más que el resto, pero en los últimos años aumentaron en una pequeña proporción; y 3) en cuanto a las transferencias, Cartagena pasó de ser la de menor variación promedio anual a tener la mayor tasa de crecimiento, en buena parte por el incremento de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) (Gráfico 3).

*Cuadro 1. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales:
Promedio anual de la composición de los ingresos fiscales, 2001 - 2018pr
(porcentajes)*

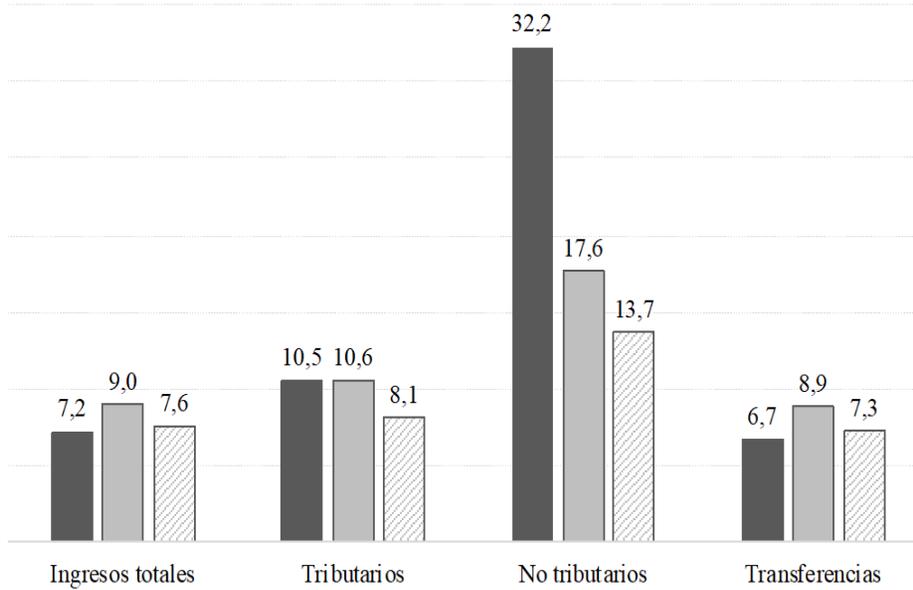
Ingresos	Cartagena	Capitales de la región Caribe	13 ciudades principales
Propios (tributarios + no tributarios)	38,6	34,0	52,1
Tributarios	34,5	29,8	42,4
Predial	14,4	10,0	13,8
ICA	14,6	11,5	18,7
Sobretasa a la gasolina	2,5	2,7	3,9
Otros	3,0	5,6	6,1
No tributarios	4,1	4,2	9,7
Transferencias	61,4	66,0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

Nota: pr: cifras preliminares.

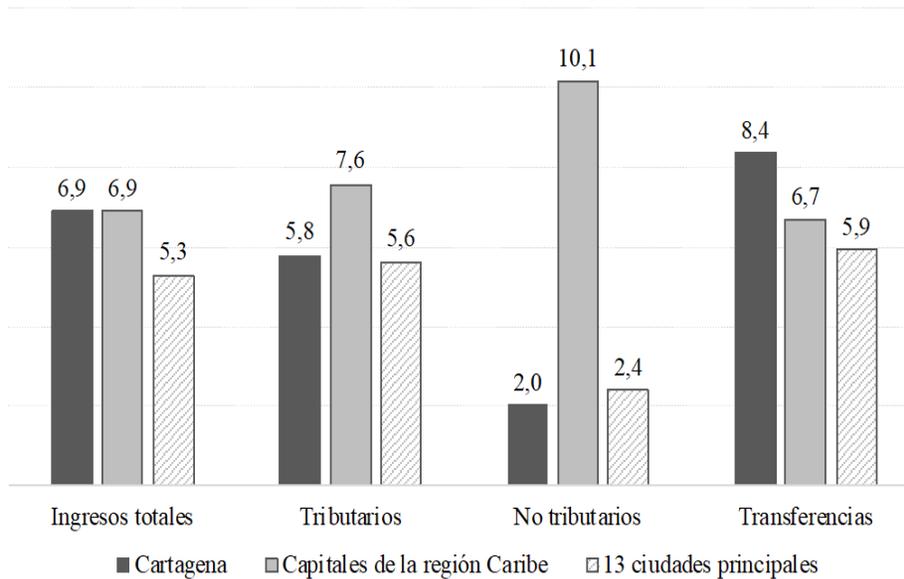
Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

**Gráfico 3. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales:
Promedio anual de la tasa real de crecimiento por tipo de ingreso, 2001 – 2018pr
(porcentajes)**

a) 2001 – 2011



b) 2012 – 2018pr



Nota: pr: cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

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

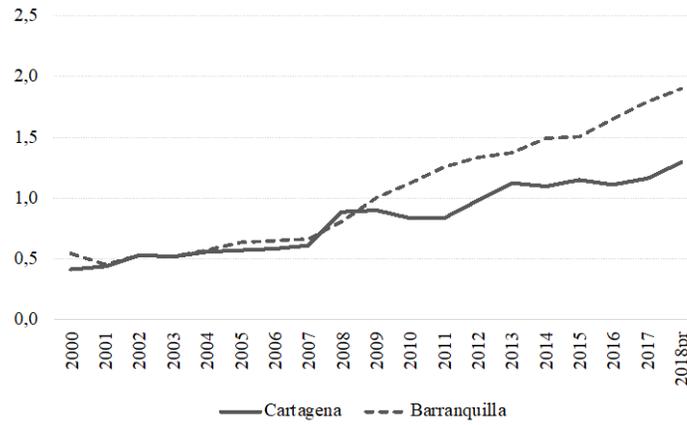
El análisis por tipo de ingreso también muestra que el menor ritmo de crecimiento de los ingresos en Cartagena durante el período 2012 – 2018 fue resultado de la desaceleración en el avance anual de los ingresos tributarios y de los no tributarios, mientras que el crecimiento en las transferencias atenuó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

Al evaluar la evolución de las finanzas públicas, un ejercicio útil es comparar a Cartagena con una ciudad de similares características. En este caso se escogió a Barranquilla por cuatro razones fundamentales: 1) es una ciudad que pertenece a la región Caribe; 2) las dos ciudades poseen una población similar: según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Barranquilla tenía 1.232.462 habitantes en 2018, y Cartagena 1.036.134; 3) tienen un valor agregado *per cápita* parecido: usando el Indicador de Importancia Económica Municipal y la población proyectada del DANE, el valor agregado *per cápita* en 2016 de Barranquilla fue de COP \$19,8 millones y el de Cartagena fue de COP \$18,6 millones; y 4) hasta 2008 tenían un presupuesto público similar: de COP \$815.225 millones en Barranquilla y COP \$882.952 millones en Cartagena.

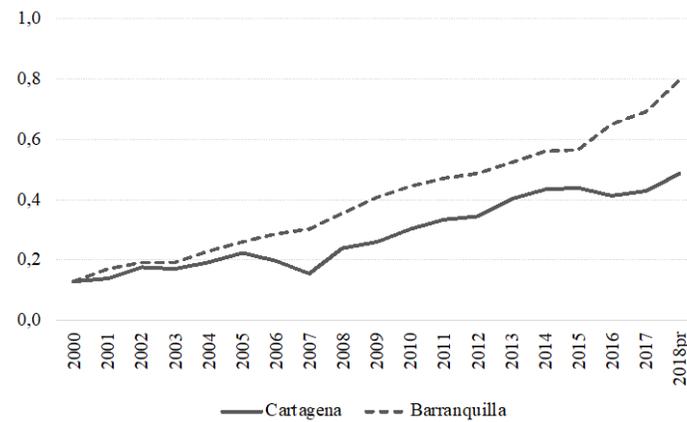
Un comportamiento particular de la evolución de los ingresos de estas dos ciudades ubica a Barranquilla en una mejor posición ([Gráfico 4](#)). Entre 2008 y 2018 la capital del Atlántico triplicó su presupuesto (llegando a COP \$1,9 billones) mientras que Cartagena no lo alcanzó a duplicar (llegó a COP \$1,2 billones). Tal como lo mencionan [Bonet-Morón y Reina-Aranza \(2015\)](#), la ventaja de Barranquilla sobre Cartagena se ha dado tanto en los ingresos tributarios como en los no tributarios. Sin embargo, el último rubro ha marcado buena parte de las diferencias, especialmente porque Barranquilla cuenta con recursos importantes que tienen origen en cobros por multas de tránsito y valorización. En 2018 los ingresos no tributarios de Barranquilla (COP \$123 mil millones) fueron un poco más del doble que los de Cartagena (COP \$48 mil millones). Las principales diferencias están en que mientras en Barranquilla se recaudó COP \$70 mil millones por tasas, en Cartagena solo se recaudó COP \$48 mil millones por el mismo concepto; en multas, Barranquilla recaudó COP \$33 mil millones, mientras que Cartagena no llegó a los mil millones (COP \$0,3 mil millones); y en contribuciones por valorización Barranquilla logró COP \$13 mil millones, pero Cartagena no recaudó por este concepto.

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

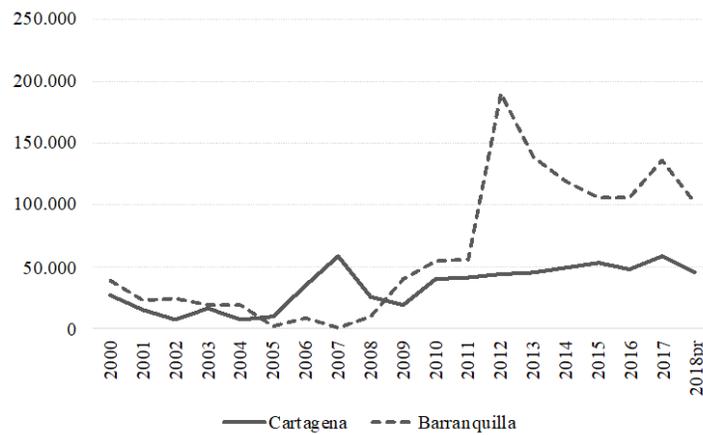
a) Ingresos totales (billones de pesos constantes de 2008)



b) Ingresos tributarios (billones de pesos constantes de 2008)



c) Ingresos no tributarios (millones de pesos constantes de 2008)



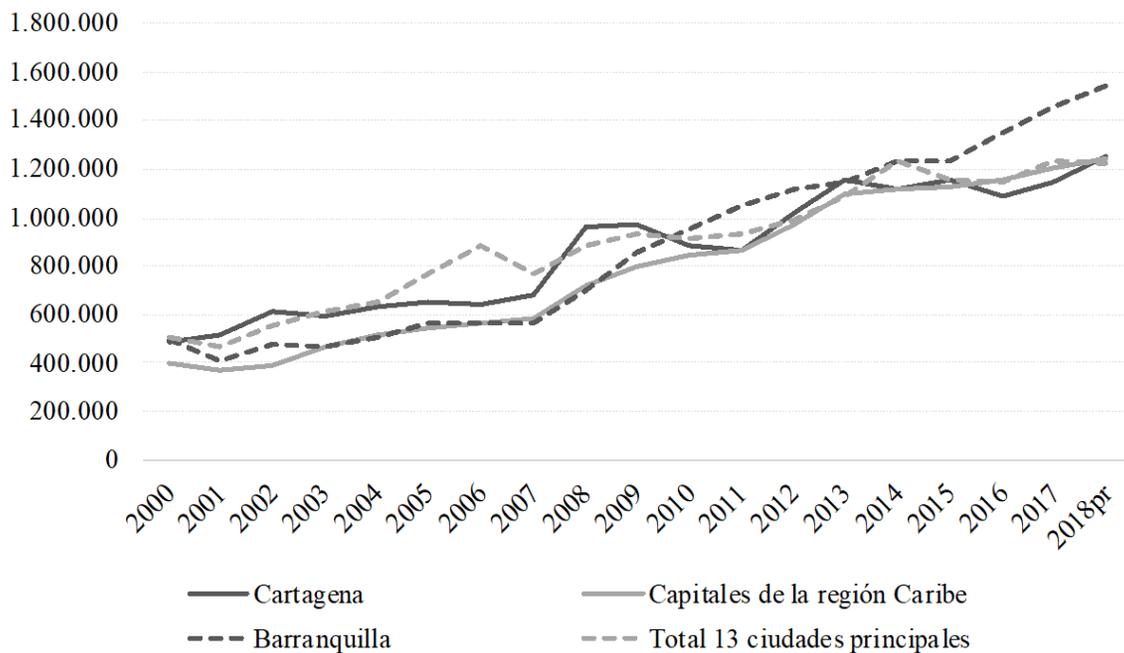
Nota: pr: cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

Por otra parte, entre 2001 y 2018 los ingresos fiscales *per cápita* en Cartagena tuvieron un desempeño favorable. En ese último año alcanzó un valor similar al de las categorías de comparación (excepto al de Barranquilla) (Gráfico 5). El crecimiento de este tipo de ingresos, además, fue de 5,9 %, cifra superior a la registrada por las 13 principales ciudades del país (5,4 %), pero inferior a la lograda por las capitales de la región (6,7 %). Este último agregado fue jalonado en gran parte por el avance de los ingresos *per cápita* de Barranquilla, que crecieron a un ritmo de 6,9 %.

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

**Gráfico 5. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales:
Evolución de los ingresos fiscales reales per cápita, 2001 - 2018pr
(pesos constantes de 2008)**



Nota: pr: cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

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

También es preciso llevar a cabo una estimación de los recursos con los cuales cuenta el distrito de Cartagena para la inversión en el bienestar de la población una vez que se descuentan los ingresos fiscales de destinación específica y algunos compromisos de corto, mediano y largo plazo. Según la [Ley 617 de 2000](#), las rentas de destinación específica son las predestinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. Este ejercicio parte de la base de que no todos los ingresos fiscales de un ente territorial pueden ser ejecutados libremente por la administración local. En Colombia, varios rubros de ingresos locales tienen un fin específico que no permite que sean usados de otra manera. Por ejemplo, los recursos del SGP, que son básicamente ingresos corrientes de la Nación que se transfieren a departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991, tienen destinación específica y se distribuyen de acuerdo con criterios sectoriales y presupuestales. Por sectores, estos recursos deben invertirse en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general ([Bonet, et al., 2017](#)).

Lo anterior es un ejemplo de destinaciones específicas por ley. Sin embargo, también existen las definidas por cada municipio con el fin de financiar algún proyecto específico. En el caso de Cartagena, [Bonet-Morón y Reina-Aranza \(2015\)](#) encontraron pignoraciones o compromisos de algunas rentas, vigentes entre 2009 y 2014, para financiar ciertos proyectos o instituciones, así: el 18 % del impuesto predial unificado (IPU) (vigencia actual) se destinaba para el pago de la deuda al Banco Mundial; el 15 % del IPU era para Corvivienda y se destinaban a proyectos de vivienda de interés social y el 1 % para Distriseguridad; mientras que los ingresos de vigencias anteriores y sus intereses eran de libre destinación. En cuanto al impuesto de industria y comercio (ICA), el 3 % iba al Fondo de Deporte y otro 3 % para el Fondo Bicentenario de Educación Superior. Por su parte, el 20 % de lo recaudado por delineación urbana estaba dirigido al Instituto de Patrimonio y Cultura de Cartagena (IPCC) y el 10 % a Distriseguridad.

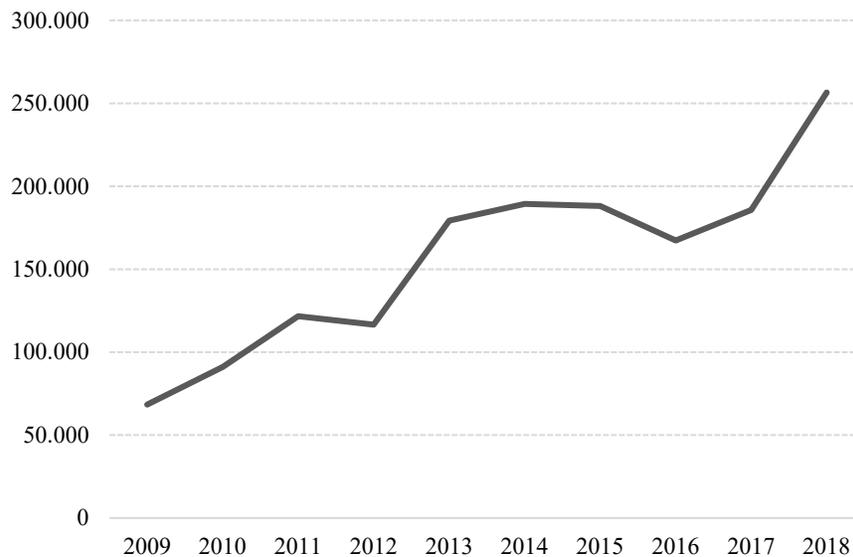
La [Contraloría Distrital de Cartagena de Indias \(2017\)](#) indica que en los años recientes existen tres pignoraciones más para atender la cancelación del crédito de COP \$250.000 millones contraído para financiar proyectos de inversión del Plan de Desarrollo 2013 – 2015. En este caso, se pignoraron porciones del IPU y del ICA, así como la parte de libre destinación del rubro de Propósito General del SGP. Los dos primeros en porcentajes variables entre el 5,5 % y el 20 % entre 2014 y 2020. El último con porcentajes entre 5,5 % y 58 % en el mismo lapso ([Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, 2017](#)).

Con el fin de conocer el monto de recursos disponibles de Cartagena, se examinaron las ejecuciones de ingresos de la ciudad para los años que van de 2001 a 2018, publicadas en el sistema Consolidador de

Hacienda e Información Pública (CHIP) y correspondientes a la categoría CGR presupuestal.² Estos datos, además de mostrar el recaudo por tipo de impuesto, permiten identificar la destinación; es decir, en qué sector se gastaron. Con esta información, se verificó que los porcentajes asignados para destinaciones específicas que mencionan Bonet-Morón y Reina-Aranza (2015) son correctos y se mantienen, excepto el del 18 % del IPU, que fue eliminada en 2015 dado que el distrito canceló anticipadamente la deuda con el Banco Mundial. Sin embargo, existen otros rubros que también tienen establecida su destinación, entre ellos los del SGP y la mayoría de los ingresos corrientes. Por lo cual, para estimar los ingresos disponibles se seleccionaron solo aquellas cuantías que estaban señaladas como “recursos de libre destinación”. De estos ingresos de libre destinación, se descontaron los gastos de funcionamiento y se obtuvo el ingreso disponible que se muestra en el [Gráfico 6](#).

Entre 2009 y 2018 la ciudad tuvo ingresos disponibles por valor de COP \$156 mil millones promedio anual aproximadamente, para un total en los 10 años de COP \$1,6 billones. Con el fin de contextualizar estos valores y saber si son suficientes o no, se realizan algunas comparaciones con los costos de los proyectos de inversión que necesita la ciudad.

Gráfico 6. Cartagena: Ingresos fiscales disponibles, 2009 - 2018
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones de ingresos y gastos publicadas en el CHIP.

² La categoría CGR presupuestal incluye las entidades obligadas a rendir información presupuestal a la Contraloría General de la República (CGR).

CCV (2019a) elaboró una ruta estratégica para identificar las intervenciones que permitirían mejorar la calidad de vida y reducir las desigualdades. En esta ruta se incluyeron los costos estimados en cinco temas específicos: educación, salud, saneamiento básico, vivienda y generación de ingresos de la población. Según las estimaciones de CCV, el costo de toda la ruta entre 2020 y 2023 sería de COP \$904.625 millones aproximadamente, y para 10 años (2020 - 2030) los costos ascenderían a COP \$3,6 billones (Cuadro 2). Este último valor es más del doble de lo que el Distrito de Cartagena tuvo como ingresos disponibles para inversión durante los últimos diez años (COP \$1,6 billones), lo que indica que para realizar las inversiones prioritarias que han sido proyectadas es indispensable aumentar los ingresos propios.

Esta situación puede ser más compleja al considerar las líneas estratégicas y los macro proyectos priorizados por el Banco Interamericano de Desarrollo y Financiera de Desarrollo Territorial (2018), entre los que se incluyen los relacionados con la adaptación al cambio climático (Cartagena resiliente), movilidad y espacio público (Cartagena incluyente), fortalecimiento de las vocaciones productivas del distrito (Cartagena competitiva), optimización de mecanismos de recaudo fiscal y generación de ingresos (Cartagena gobernable), planificación y proyectos estratégicos en la avenida principal de la ciudad “Avenida Pedro de Heredia” y el macro proyecto bioparque regional Ciénaga de la Virgen. Las estimaciones indican que el costo de estas obras sería cercano a los COP \$7,8 billones y, aunque los proyectos tienen diferentes tiempos de ejecución, se desarrollarían en su totalidad en aproximadamente 10 años. Ante estas necesidades, los recursos disponibles podrían ser insuficientes para implementarlas.

Cuadro 2. Cartagena: Costos estimados de la ruta estratégica para dónde vamos (millones de pesos corrientes)

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

Fuente: CCV (2019a)

III. GASTO PÚBLICO

A. El gasto público en Cartagena

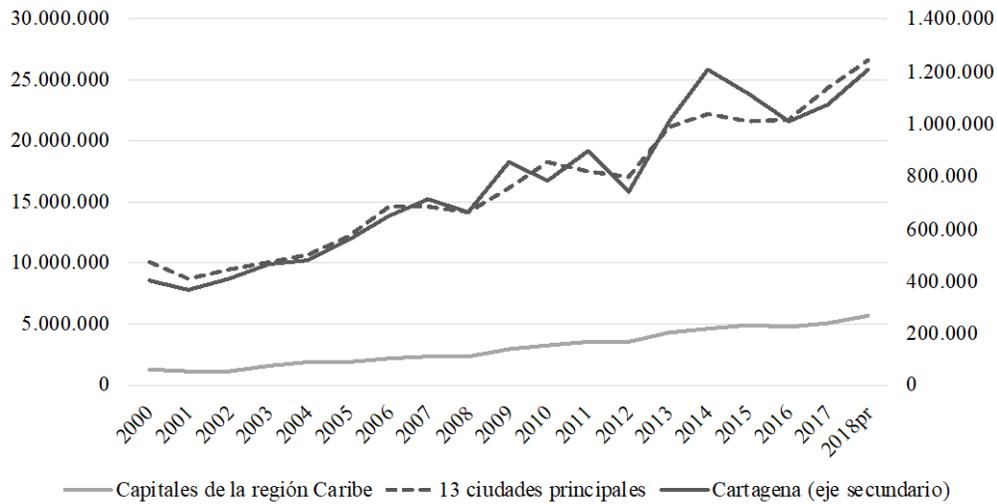
El gasto público mide la cantidad de recursos que ejecuta un territorio (gobierno central o local) durante determinada vigencia en actividades como funcionamiento, inversión y servicio a la deuda. El análisis del gasto público local permite identificar los sectores que se priorizan en su ejecución y los resultados de los proyectos emprendidos. A continuación, se analizan los gastos total y *per cápita*, la estructura sectorial y algunos indicadores sobre la calidad del mismo en Cartagena.

En el período 2001 – 2018 el gasto público total en Cartagena creció, aunque lo hizo a un ritmo distinto a aquel en las capitales de la región Caribe y en las 13 ciudades principales del país ([Gráfico 7](#)). En la ciudad, la tasa real promedio de crecimiento de los gastos fue de 7,2 % anual; en las 13 principales ciudades del país esta cifra ascendió a 5,9 % y en las ciudades capitales del Caribe a 8,9 %.

Aunque durante los años de crisis gubernamental (2012 – 2018) los gastos pierden dinámica al igual que los ingresos fiscales, el gasto público ejecutado en Cartagena muestra un mayor deterioro que aquel observado en los otros grupos de ciudades ([Gráfico 8](#)). De hecho, Cartagena registró la menor tasa de crecimiento real promedio por año en el período 2012 – 2018 (5,7 %; 13 principales ciudades: 6,5 %; y capitales del Caribe: 6,9 %). Este comportamiento es explicado por la reducción del gasto distrital en 2012, lo que es habitual en años en los que se inician períodos de gobierno, pero adicionalmente hubo caídas en los gastos en 2015 y 2016. También es cierto que la menor dinámica en los gastos se presentó a pesar de que en 2014 hubo un endeudamiento por COP \$250 mil millones.

Cuando se consideran las tres grandes categorías de gasto, la estructura es relativamente similar entre los grupos de ciudades analizadas ([Gráfico 9](#)). Entre 2001 y 2018, el mayor peso lo tuvo la inversión, cuya participación fluctuó entre el 79,7 % (observado en las 13 ciudades principales) hasta el 84,6 % (en las capitales del Caribe). En Cartagena la inversión representó el 80,9 % del gasto total. La capital de Bolívar y las 13 principales ciudades tuvieron la mayor participación del gasto de funcionamiento: 18,1 % y 18,3 %, respectivamente; y las capitales del Caribe, la menor (14,1 %). Este resultado es esperado pues las urbes más grandes tienden a generar más recursos propios, lo que les permite un mayor gasto de funcionamiento. Finalmente, el pago de interés por la deuda pública tuvo una participación muy baja en el gasto durante este período y no se observaron cambios significativos durante el período de crisis gubernamental (2012 – 2018).

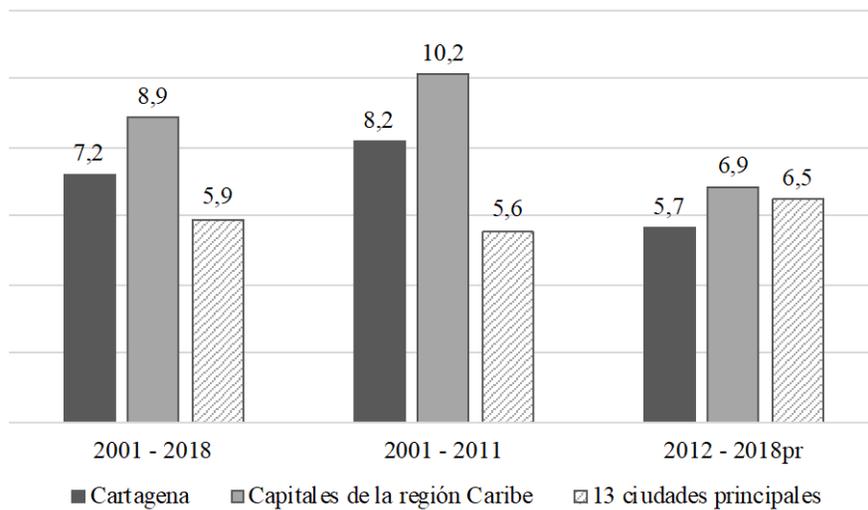
Gráfico 7. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales: Evolución de los gastos públicos totales reales, 2001 - 2018 (miles de millones de pesos constantes de 2008)



Notas: (1) pr: Cifras preliminares. (2) Las series “Capitales de la región Caribe” y “13 principales ciudades” corresponden a agregados.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

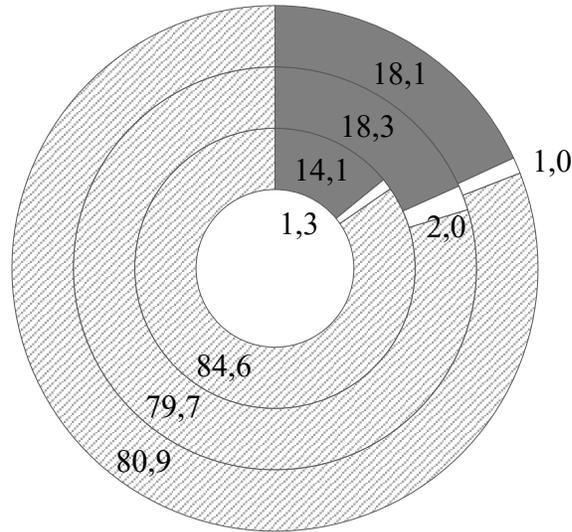
Gráfico 8. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales: Promedio anual de la tasa real de crecimiento de los gastos públicos, 2001 - 2018 (porcentajes)



Nota: pr: Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

**Gráfico 9. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales:
Promedio anual de la estructura del gasto público, 2001 – 2018pr
(porcentajes)**



■ Funcionamiento □ Servicio a la deuda pública ▨ Inversión (gastos de capital)

Notas: (1) Anillo exterior: Cartagena; anillo medio: 13 ciudades principales; anillo interior: capitales de la región Caribe. (2) pr: Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

Al realizar un acercamiento a los gastos de inversión de Cartagena en la vigencia más reciente (2018), se observa que casi las tres cuartas partes de estos recursos fueron invertidos en salud y educación. Al agregar los montos ejecutados en cuatro sectores más (ambiental, 5,9 %; transporte, 5,3 %; vivienda, 3,1 %; y agua potable y saneamiento básico, 2,9 %), se identifica el destino del 90 % de la inversión pública realizada en 2018. Esto implica que el 10 % restante de inversión se distribuye entre 11 sectores, que cuentan con una menor participación que los anteriores ([Cuadro 3](#)).

Dentro de la inversión en educación, al rubro de cobertura se destina el 87 % de los recursos, al de calidad-matrícula el 10,9 %, y el resto a gratuidad (2,2 %), eficiencia en la administración del servicio educativo (0,3 %), necesidades especiales (0,6 %) y educación superior (0,9 %). En suma, el 57,4 % de los gastos de inversión en educación corresponden al pago de personal. En 2018 esta cifra ascendió a COP \$244.449 millones. Por otra parte, la inversión en salud también muestra una alta concentración en pocos proyectos: 88,2 % fue destinada al régimen subsidiado, 8,2 % a la prestación de servicios a la población pobre no cubierta, 3,3 % a salud pública, y 0,3 % a otros destinos.

Cuadro 3. Cartagena: Gastos de inversión, 2018

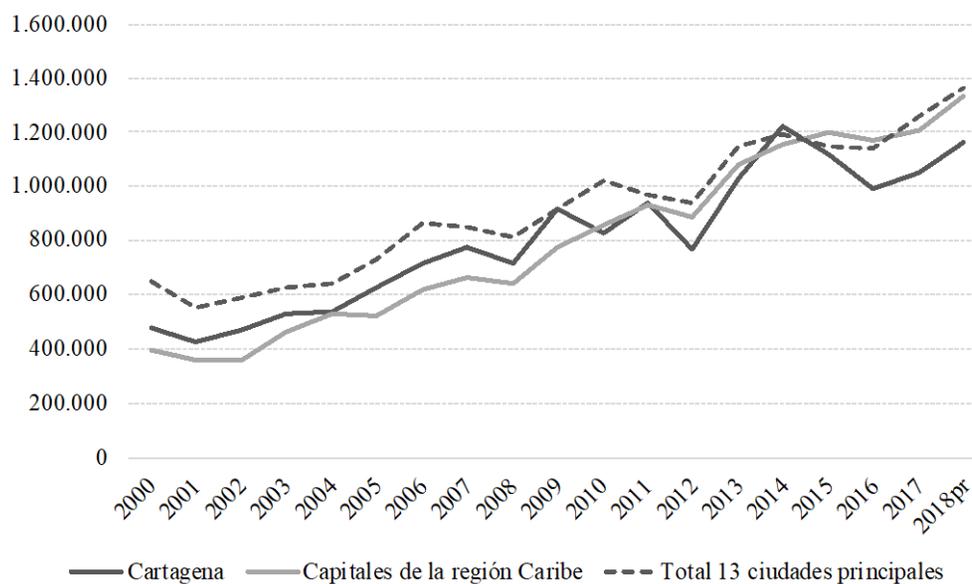
Inversión	Pagos (millones de pesos)	Participación (porcentaje)
Total	1.256.041	100,0
Salud	481.512	38,3
Educación	426.165	33,9
Ambiental	74.538	5,9
Transporte	66.325	5,3
Vivienda	38.891	3,1
Agua potable y saneamiento básico	36.250	2,9
Fortalecimiento institucional	33.864	2,7
Atención a grupos vulnerables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

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Formulario Único Territorial (FUT) de gastos de inversión de Cartagena disponible en el CHIP.

El gasto público real *per cápita* en Cartagena creció 6 % entre 2001 y 2018. A pesar de ello, desde 2015 se ubicó por debajo del agregado de las capitales de la región y de las 13 principales ciudades del país. Los años en los que se observa un repunte en el gasto *per cápita* están asociados con un endeudamiento del gobierno distrital, como ocurrió en 2011 y 2014 (Gráfico 10).

Entre los agregados de ciudades de comparación, Cartagena se destacó con mayores gastos *per cápita* por servicios personales y gastos generales, ambos pertenecientes a los de funcionamiento. En promedio, entre 2001 y 2018 Cartagena gastó COP \$64.977 por habitante en gastos de personal. Esta cifra fue de COP \$63.843 en las 13 principales ciudades y de COP \$40.331 en las capitales de la región. Para gastos generales, Cartagena destinó, en promedio anual, una cifra de COP \$28.819 por persona, mientras que en las capitales del Caribe fue de COP \$21.395 y en las trece principales COP \$21.005. En contraste, los gastos *per cápita* de inversión fueron inferiores. En Cartagena sumaron en promedio COP \$672.300 por habitante, mientras que en las capitales del Caribe la cifra fue de COP \$704.399 por persona y en las principales ciudades de COP \$749.827 (Cuadro 4).

**Gráfico 10. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales:
Evolución del gasto público real per cápita, 2001 – 2018
(pesos constantes de 2008)**



Notas: (1) pr: Cifras preliminares. (2) Las series “Capitales de la región Caribe” y “13 principales ciudades” corresponden a agregados.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

**Cuadro 4. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales:
Promedio anual de gastos reales per cápita, 2001 – 2018
(pesos constantes de 2008)**

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

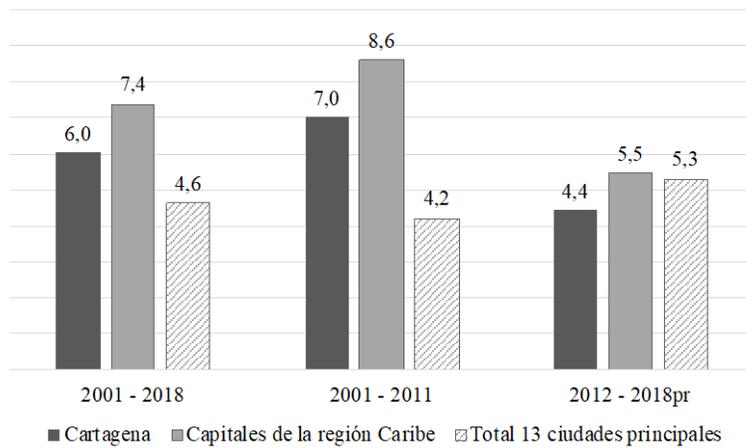
Notas: (1) pr: Cifras preliminares. (2) Las series “Capitales de la región Caribe” y “13 principales ciudades” corresponden a agregados.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

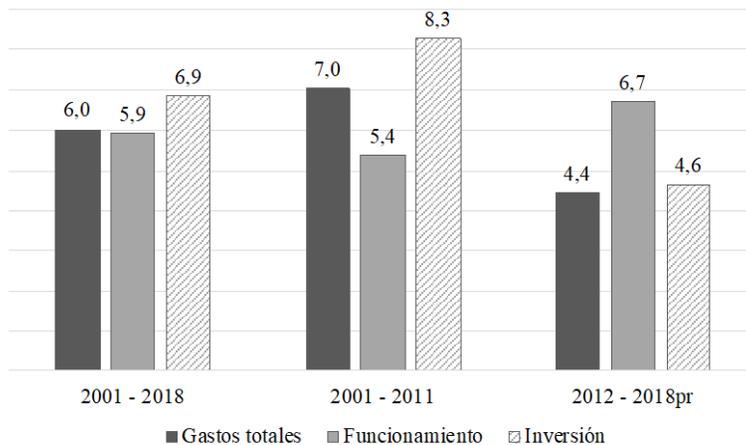
Tanto en Cartagena como en las capitales del Caribe el crecimiento real de los gastos *per cápita* es menor en el período 2012 - 2018 (Gráfico 11a). En Cartagena, en particular, la desaceleración en los gastos *per cápita* se concentró en los gastos de inversión, que pasaron de crecer a una tasa real de 8,3 % entre 2001 y 2011 a 4,6 % entre 2012 y 2018. Esto coincide con el período de crisis gubernamental, que pudo haber afectado la capacidad de ejecución del gasto en la ciudad. En contraste, el gasto de funcionamiento tuvo un mayor crecimiento en los últimos dos períodos de administración local: 6,7 % promedio anual entre 2012 y 2018, y 5,4 % entre 2001 y 2011 (Gráfico 11b).

**Gráfico 11. Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales:
Promedio anual de la tasa real de crecimiento de los gastos *per cápita*, 2001 - 2018
(porcentajes)**

a) Cartagena, capitales del Caribe y 13 ciudades principales



b) Cartagena por tipo de gasto

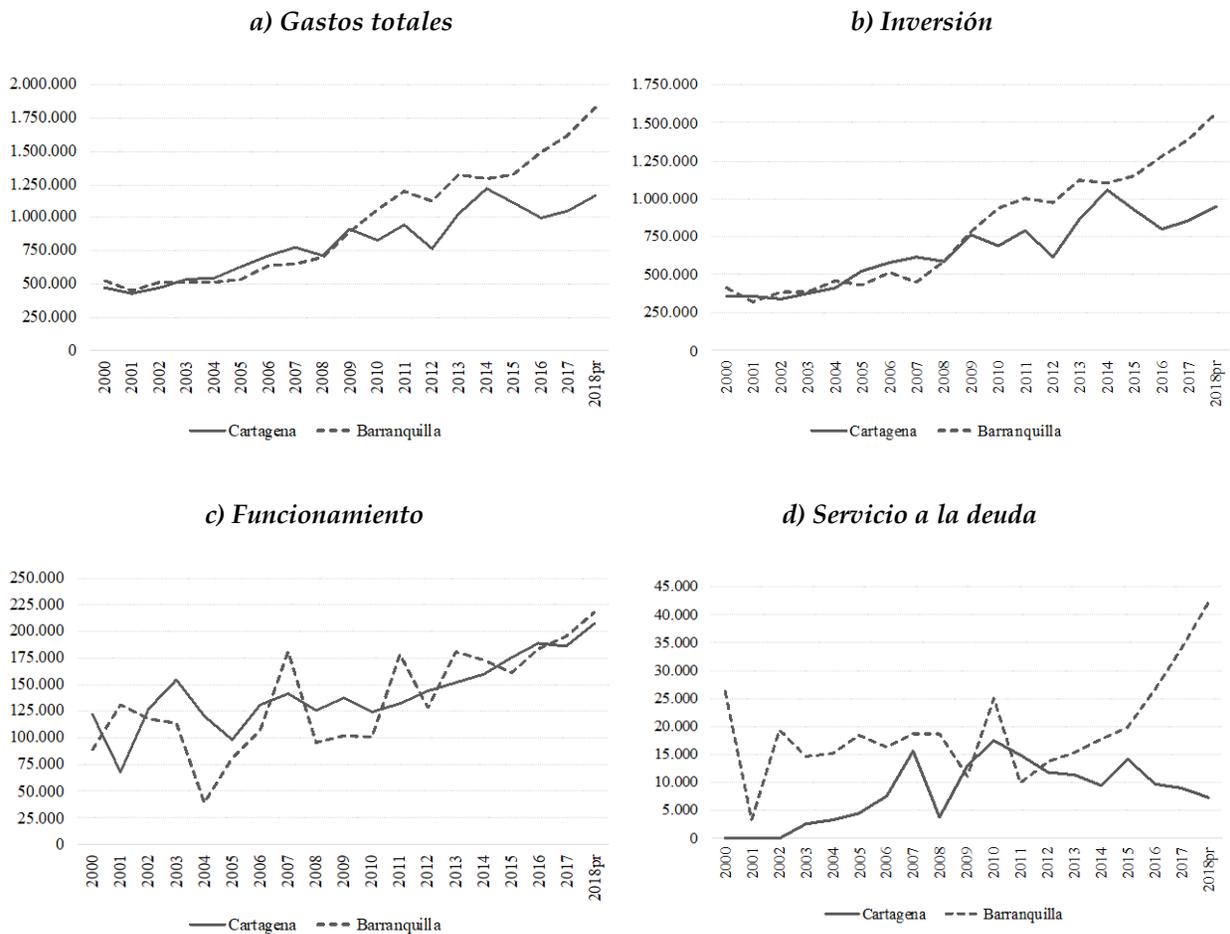


Nota: pr: Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

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

Gráfico 12. Cartagena y Barranquilla: Evolución de los gastos per cápita, 2001 – 2018
(pesos constantes de 2008)



Nota: pr: Cifras preliminares.

Fuente: Elaboración propia con base en las operaciones efectivas de caja del DNP.

B. Indicadores de la calidad en el gasto

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

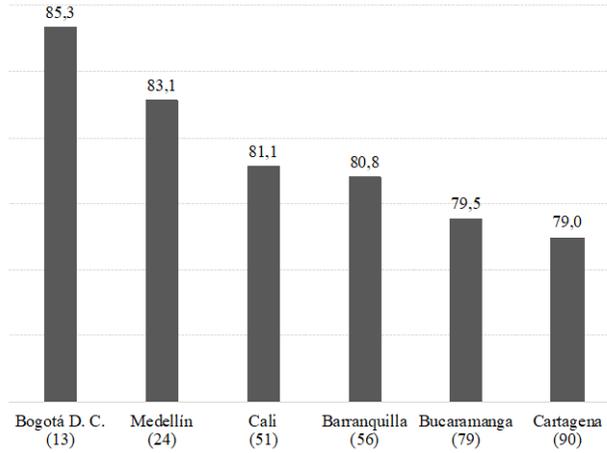
Una primera aproximación la otorga el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) estimado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los últimos resultados disponibles corresponden a la vigencia fiscal de 2018. El IDF es calculado teniendo en cuenta lo establecido en la [Ley 617 de 2000](#) y según los criterios de evaluación de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP. El IDF varía entre 0 y 100 con cinco categorías: Solvente (≥ 80), Sostenible (≥ 70 y < 80), Vulnerable (≥ 60 y < 70), Riesgo (≥ 40 y < 60) y Deterioro (< 40). El [Gráfico 13a](#) muestra el resultado de las ciudades incluidas en la categoría especial en 2018, donde Cartagena está ubicada. La capital de Bolívar tiene un IDF en categoría sostenible (79), aunque es el más bajo dentro de esa categoría. La ciudad ocupó la posición 90 entre el total de municipios del país y fue la segunda entre las capitales departamentales del Caribe colombiano, con Barranquilla en primer lugar. La del Atlántico es la única capital caribeña ubicada en la categoría “Solvente”. Cartagena, sin embargo, logra mejorar su desempeño: el IDF pasa de la categoría vulnerable en los primeros años del 2000 a la categoría de sostenible; y durante el período de crisis gubernamental (2012 – 2018) se mantuvo estable alrededor de 80, en la categoría de sostenible ([Gráfico 13b](#)).

Otro aspecto relevante sobre la calidad del gasto público de Cartagena es la concentración de su contratación en una única modalidad. Utilizando la información reportada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop), [Funcicar \(2018\)](#) muestra que cerca del 95 % de la contratación de la Alcaldía Mayor de Cartagena se realizó mediante contratación directa en 2017, un porcentaje similar al registrado en años anteriores ([Funcicar, 2016](#) y [2017a](#)). Esto indica que 2017 no fue un año atípico; por el contrario, la contratación directa es una práctica frecuente en la administración distrital. En términos monetarios, la contratación directa representó un 70,7 % de los recursos contratados en 2017 ([Funcicar, 2018](#)), lo que significa que muchos de los contratos en esta modalidad fueron en cuantías menores al resto de modalidades. Preocupa que el uso de la contratación directa sea tan frecuente en Cartagena. Otras opciones, como las licitaciones públicas y las compras mediante la Tienda Virtual del Estado Colombiano, ofrecen mayores garantías de transparencia en la ejecución del gasto público.

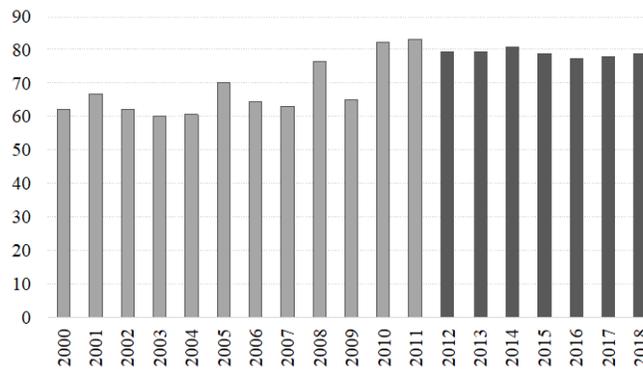
Otro ejemplo que permite tener una aproximación a la calidad del gasto público del distrito se encuentra en algunos de los seguimientos realizados por Funcicar a la ejecución de los recursos. Por ejemplo, el crédito público por COP \$250 mil millones adquirido por la administración distrital a comienzos de 2014 señala los retos que en esta materia enfrenta Cartagena. Dicho crédito se realizó para llevar a cabo obras en tres áreas diferentes: educación, salud y vías. En diciembre de 2015, en el segundo informe al seguimiento al crédito,

Gráfico 13. Ciudades en categoría especial: Índice de Desempeño Fiscal, 2000 – 2018

a) Ciudades en categoría especial, 2018



b) Cartagena, 2000 – 2018



Nota: Entre paréntesis la posición que obtuvo cada ciudad a nivel nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP.

Funcicar visitó 23 Instituciones Educativas y nueve centros de salud intervenidos, contrastando los hallazgos encontrados con los reportes que había entregado la Secretaría de Educación (SED) y el Departamento Administrativo Distrital de Salud (Dadis) a través de derechos de petición (Funcicar, 2015).

En cuanto a las obras en las instituciones educativas, Funcicar (2015) resaltó los siguientes hallazgos: 1) el común denominador de las obras realizadas fue pintura general, instalación de aires acondicionados y baldosas; 2) las baldosas instaladas se observaban manchadas en todas las instituciones visitadas, los funcionarios de las instituciones alegaron que son de mala calidad; 3) todos los rectores y coordinadores se quejaron por la mala calidad de la pintura aplicada en sus instituciones, pues su deterioro era evidente; 4) casi la totalidad de las instituciones educativas no contaban con el acta de entrega de las obras ejecutadas por la Alcaldía. Al respecto, en algunas de las instituciones se manifestó que no se suscribieron dichas actas

porque no estaban de acuerdo con las obras realizadas; 5) en ese momento se encontraron dos instituciones que no habían sido entregadas oficialmente y en ambas la Alcaldía instaló placas de finalización (Liceo Bolívar sede principal y Soledad Acosta de Samper sede Ana María Pérez); y 6) varios rectores de las instituciones visitadas indicaron que al finalizar las obras en sus planteles educativos hicieron observaciones a la Alcaldía y manifestaron su inquietud por la no ejecución de obras que habían sido contempladas preliminarmente y el posible sobrecosto que detectaron en muchos frentes de trabajo.

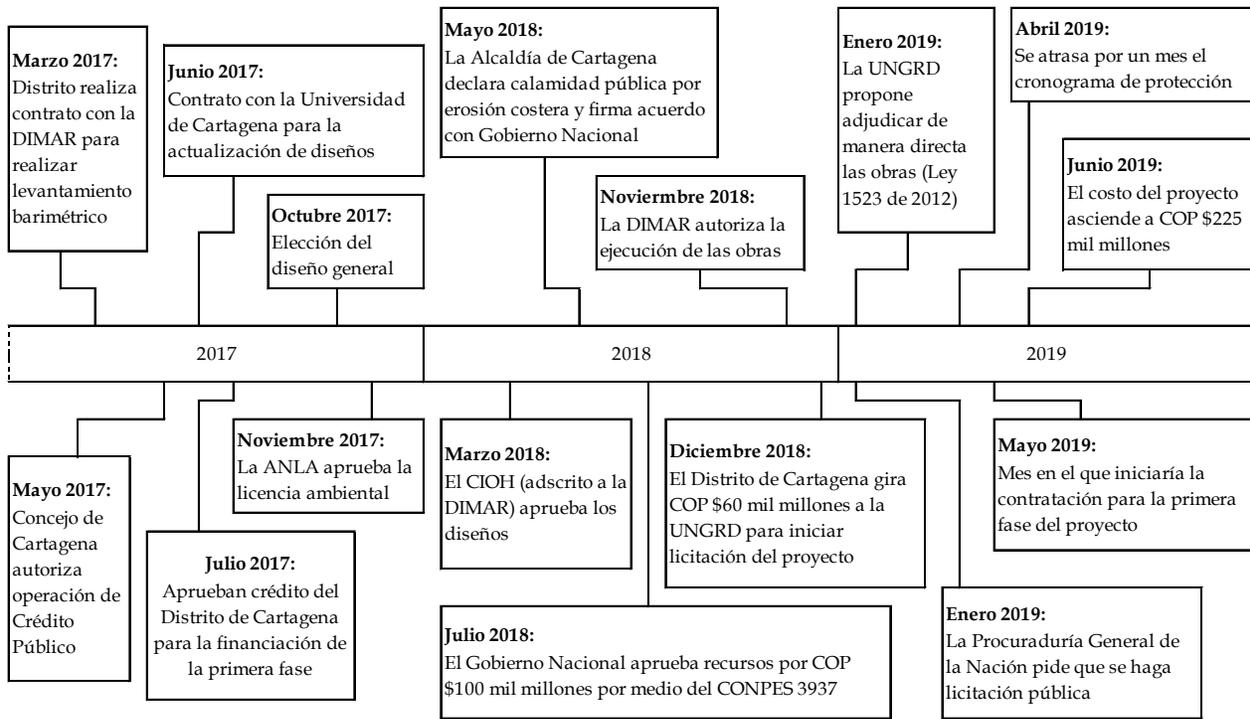
En salud, [Funcicar \(2015\)](#) señala que, al momento del informe, solo 9 de los 25 centros de salud intervenidos tenían un avance superior al 60 %. A partir de las visitas realizadas a los centros con más avance, se encontraron tropiezos porque no se han desalojado personal ni pacientes. Los ingenieros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

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

A noviembre de 2019, sin embargo, había pasado un año desde que el gobierno distrital adquirió un préstamo para poner su aporte y todavía no había sido abierta la licitación de la obra. Dicho de otra forma, los cartageneros estaban pagando un financiamiento por un producto cuya construcción todavía no comenzaba ([Montaño, 2019](#)); aun cuando han pasado varios años en los que se han adelantado estudios, diseños y actualizaciones para determinar la viabilidad del proyecto ([Funcicar, s. f.](#)). Desde 2017 se realizó el levantamiento batimétrico, la solicitud de crédito y la aprobación de la licencia ambiental. En 2018, el distrito de Cartagena recibió un crédito de COP \$112 mil millones, de los cuales COP \$60 mil millones estaban destinados a financiar el proyecto de protección costera en su primera fase y el resto para otros proyectos adicionales ([Funcicar, s. f.](#)). En mayo de ese mismo año la Alcaldía declaró la calamidad pública

por erosión costera mediante el [Decreto 0481 de 2018](#) y producto de ello se firmó un acuerdo de cooperación entre el Distrito y el Gobierno Nacional, quien se comprometió a aportar COP \$100 mil millones para llevar a cabo la totalidad del proyecto ([Funcicar, s. f.](#)).³ Así se completaba el costo inicial presupuestado y el 2019 comenzaba con los recursos listos para ejecutar las obras. Sin embargo, fluctuaciones en cuanto a las decisiones sobre la modalidad de contratación retrasaron la ejecución del proyecto ([Gráfico 14](#)). El cronograma, que debió comenzar a cumplirse en abril no se dio en la fecha estimada y se aplazó en varias oportunidades. La última información suministrada por el distrito y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (UNGR) es que la formulación y obtención del plan de manejo arqueológico sería en septiembre y las obras estructurales del macro proyecto iniciarán en diciembre ([Martínez, 2019](#)).

Gráfico 14. Cartagena: Línea de tiempo del proyecto de protección costera, 2017 - 2019



Notas: (1) DIMAR: Dirección General Marítima. (2) ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. (3) CIOH: Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas. (4) UNGRD: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Fuente: Elaboración propia con base en información de *El Universal* (s. f.).

³ Más detalles del acuerdo se pueden consultar en el CONPES 3937 ([DNP, 2018](#)).

El proyecto de protección costera es un ejemplo de que no basta con la disposición de recursos para la ejecución de proyectos. Es necesario contar con una capacidad local de estructuración y gestión de proyectos, además de transparencia en los procesos de contratación que aseguren el adecuado uso de los recursos. A noviembre de 2019, el proyecto llevaba dos años en elaboración y, a pesar de contar con los fondos inicialmente comprometidos, aún no se iniciaba el proceso de contratación (que está bajo el control de una entidad del orden nacional: la UNGR).

IV. DEUDA PÚBLICA

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

Entre 2014 y 2017 la calificación de *Fitch Ratings* ha sido AA, que indica “expectativas de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país” (*Fitch Ratings, 2019a*). Además, la calificación crediticia a corto plazo fue F1 que indica “la más fuerte capacidad de pago oportuno de los compromisos financieros en relación a otros emisores u obligaciones en el mismo país” (*Fitch Ratings, 2019a*). Las cifras muestran que el saldo de la deuda mantiene una buena proporción respecto a los ingresos totales y los propios (Cuadro 5).

Entre 2011 y 2018 se destacan los siguientes movimientos en la deuda pública de Cartagena (Gráfico 15):

- En 2014 y 2015 se registraron diversas operaciones de crédito para financiar proyectos de inversión incluidos en el plan de desarrollo 2013 – 2015. En 2018, por su parte, los desembolsos fueron por valor de COP \$112.000 millones para financiar el programa de inversiones del plan de desarrollo “Primero la gente 2016 – 2019”.
- El perfil de la deuda indica que la cancelación total del saldo a cierre de 2018 está proyectado para el 2025. Sin embargo, nuevos desembolsos en 2019 modificarían la proyección de la amortización.

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

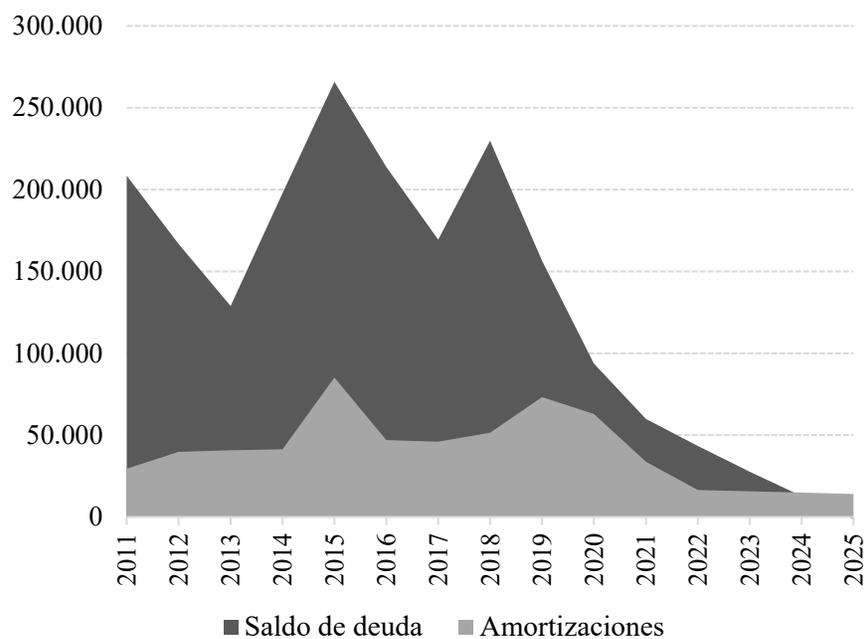
- La capacidad de pago se podría afectar por obligaciones pendientes de pago por valor de COP \$200 mil millones por concepto de prestación de servicios de salud a cargo del Distrito.

Cuadro 5. Cartagena: Ingresos y saldo de la deuda pública, 2011 - 2018
(millones de pesos corrientes)

Año	Saldo de la deuda (millones de pesos)	Ingresos totales (millones de pesos)	Saldo de deuda / ingresos totales (%)	Ingresos tributarios + no tributarios (millones de pesos)	Saldo de deuda / ingresos propios (%)
2011	208.546	836.731	24,9	410.012	50,9
2012	166.842	1.098.627	15,2	435.078	38,3
2013	128.885	1.284.378	10,0	510.785	25,2
2014	197.842	1.301.612	15,2	570.449	34,7
2015	265.841	1.454.669	18,3	620.286	42,9
2016	213.822	1.476.150	14,5	614.121	34,8
2017	169.422	1.625.211	10,4	675.019	25,1
2018	229.916	1.766.803	13,0	761.950	30,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos del DNP y del CHIP.

Gráfico 15. Perfil de la deuda pública de Cartagena:
Saldo de deuda y amortizaciones, 2012 - 2025
(millones de pesos corrientes)



Nota: Desde 2019, las amortizaciones fueron tomadas de las proyecciones incluidas en el FUT de deuda pública a cierre de 2018y el saldo de la deuda fue estimado por los autores con base en las proyecciones.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del FUT de deuda pública de Cartagena disponible en el CHIP.

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

Un hecho final que debe ser señalado es que la deuda adquirida en los últimos años es de corto plazo, lo cual implica que la administración distrital debe asumir anualmente un servicio de la deuda relativamente alto.

V. PROYECCIÓN DE INGRESOS COMO RESULTADO DE UNA MAYOR EFICIENCIA EN EL RECAUDO

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

El ejercicio se lleva a cabo implementando distintos escenarios para cada una de las fuentes de ingreso tributario, las cuales tienen libre destinación y se componen de los siguientes rubros: el impuesto predial unificado, el ICA, la sobretasa a la gasolina y otros impuestos menores.

La mayor parte del aumento que rige la tendencia de los ingresos de la ciudad en los últimos 20 años se debe al desempeño en los impuestos predial e ICA, que representaron el 86 % del total recaudado en 2017. En el caso del impuesto predial, la proyección se realiza en varias etapas. Primero se asume un crecimiento anual de 10 % de la factura del impuesto hasta 2031. Este porcentaje se obtuvo al calcular el crecimiento promedio anual histórico de la factura entre 2006 y 2017, años para los cuales se encuentra disponible dicha información. No obstante, la factura del predial no se recauda en su totalidad, probablemente debido a una

baja gestión administrativa. En los últimos años, según las cifras de las ejecuciones presupuestales de Cartagena, el porcentaje del recaudo sobre el facturado ha oscilado entre el 40 % y el 50 %. El promedio de la eficiencia anual entre 2006 y 2017 fue del 47,8 %, por lo que se usará inicialmente este porcentaje para calcular las proyecciones.

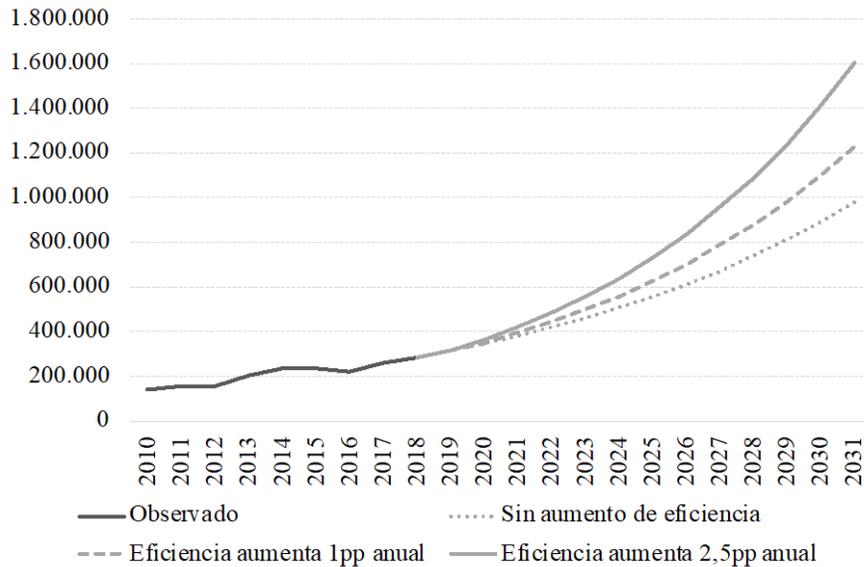
Para motivar una discusión sobre los beneficios de un mayor esfuerzo fiscal en el recaudo del impuesto predial, las proyecciones se realizan asumiendo tres posibles escenarios. Si la gestión de los cobros del predial se realiza de forma oportuna por parte de la administración, es posible pensar que la eficiencia en el recaudo mejorará con el paso del tiempo. En este sentido, en el primer escenario se asumirá que la eficiencia en el recaudo se puede incrementar un (1) pp adicional por año hasta llegar a recaudar el 60 % de lo facturado, mientras que en el segundo se asume un incremento anual de 2,5 pp hasta alcanzar el 78 % de la factura anual. El primer escenario puede pensarse como una alternativa de esfuerzo moderada, mientras que el segundo puede considerarse como una alternativa más ambiciosa en términos fiscales. Por último, el tercer escenario es aquel en el que la eficiencia del recaudo no se incrementa y se mantiene al mismo nivel actual (47,8 %). Dicho escenario sirve para comparar los dos anteriormente descritos, y para poder aproximar los montos adicionales que se podrían recaudar en los dos primeros escenarios.

El [Gráfico 16](#) muestra las proyecciones del predial hasta 2031 usando los tres escenarios. La proyección sin el aumento anual en la eficiencia del recaudo permite medir los posibles beneficios en términos fiscales que generaría el fomento de una política de mayor eficiencia. El aumento en el recaudo es sustancial en caso de lograrse una mayor eficiencia en la gestión del impuesto predial. El escenario más ambicioso genera entre 2019 y 2031 un total de COP \$2,9 billones adicionales, en comparación con el escenario sin incremento de eficiencia. Por su parte, el escenario moderado permitiría recaudar COP \$1,2 billones adicionales durante el mismo período.

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

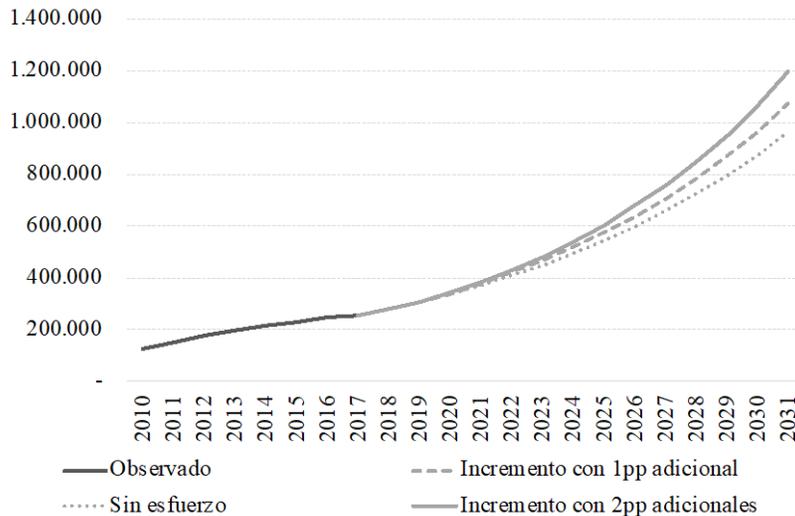
El **Gráfico 17** incluye el resultado de los tres escenarios fiscales propuestos. En términos comparativos, el escenario con un esfuerzo fiscal moderado permite recaudar durante todo el período un total de COP \$517 mil millones adicionales al escenario sin esfuerzo fiscal entre 2019 y 2031. Por su parte, el escenario de mayor esfuerzo fiscal permitiría recaudar COP \$1,07 billones adicionales en el mismo tiempo.

Gráfico 16. Cartagena: Proyecciones de recaudo del impuesto predial, 2019 - 2031
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

Gráfico 17. Cartagena: Proyecciones del recaudo ICA, 2019 - 2031
(millones de pesos corrientes)

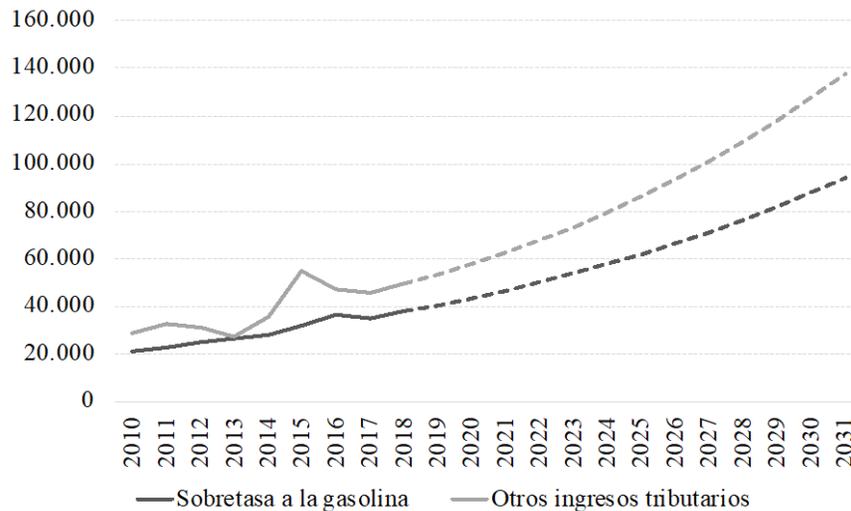


Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

En tercer lugar, se realizan las proyecciones para los rubros de la sobretasa a la gasolina y el resto de los ingresos tributarios, que en conjunto representan cerca del 14 % del total de los ingresos tributarios del distrito. Debido a su menor relevancia para el fisco local y la imprevisibilidad originada por sus características propias, los ingresos provenientes de la sobretasa a la gasolina y del rubro de otros ingresos tributarios se proyectan hacia futuro utilizando la tasa de crecimiento promedio anual observada durante los últimos 5 años. Las proyecciones hasta 2031 para ambos rubros se presentan en el [Gráfico 18](#). Se estima que para ese año, con la sobretasa a la gasolina se recaudarán aproximadamente COP \$94 mil millones, mientras que el resto de ingresos tributarios podría representar cerca de COP \$138 mil millones ([Gráfico 18](#)). Debe aclararse que estos recursos constituyen parte de los ingresos esperados del distrito durante este período y no ingresos adicionales originados por un mayor esfuerzo fiscal del distrito.

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

Gráfico 18. Cartagena: Proyecciones de sobretasa a la gasolina y otros impuestos, 2018 – 2031
(millones de pesos corrientes)

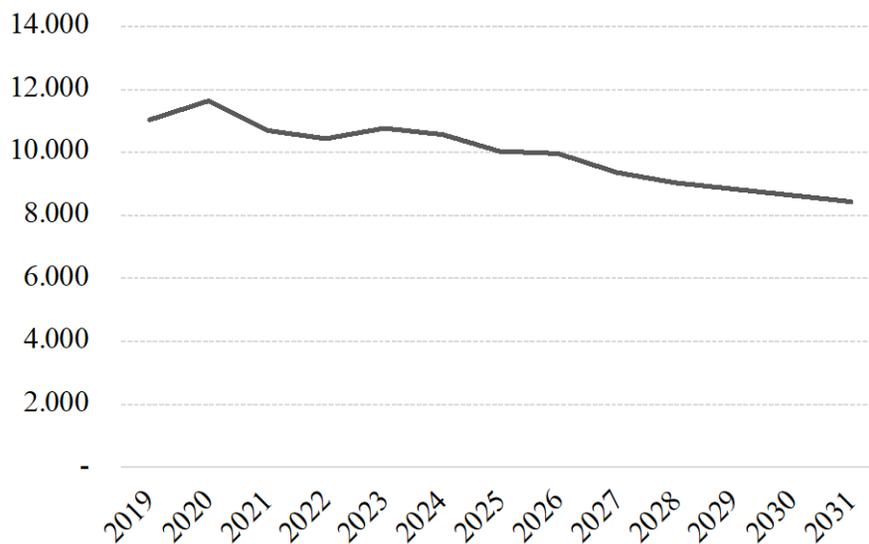


Fuente: Elaboración propia con base en las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

Los resultados se presentan en el [Gráfico 19](#). Se estima que en 2031 en Cartagena se recibirían aproximadamente COP \$8 mil millones por regalías por asignaciones directas. En todo el período se proyecta que la ciudad recibiría aproximadamente COP \$129 mil millones. La magnitud de estos recursos es considerablemente menor a las proyecciones previamente realizadas de los ingresos tributarios por los impuestos predial e ICA, los cuales representan las dos fuentes de recursos de mayor relevancia para la ciudad.

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

Gráfico 19. Cartagena: Proyección de ingresos por regalías, 2019 – 2031
(millones de pesos corrientes)



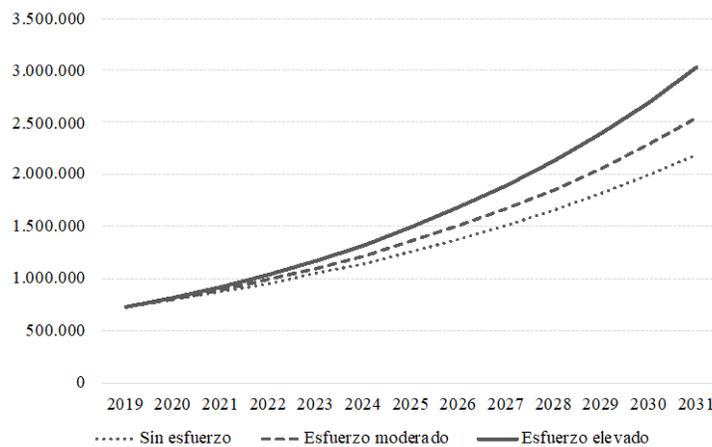
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Plan de Recursos del Sistema General de Regalías (SGR) del MHCP.

Los resultados indican que la diferencia entre los escenarios con esfuerzo moderado y elevado representan respectivamente COP \$1,7 y COP \$4,0 billones adicionales a aquel en el que no existe un mayor esfuerzo fiscal. En otras palabras, si las próximas administraciones locales no se comprometen con metas ambiciosas en el recaudo de sus ingresos tributarios, en particular del predial y del ICA, Cartagena podría dejar de recibir aproximadamente COP \$4 billones en recaudo tributario entre 2019 y 2031 (Gráfico 20 y Cuadro 6). Estos recursos adicionales, aunque insuficientes dadas las necesidades de la ciudad, serían útiles para financiar algunas obras de la ruta estratégica elaborada por CCV o para algunos de los macroproyectos priorizados por Findeter y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (CCV, 2019a; Banco Interamericano de Desarrollo y Financiera de Desarrollo Territorial, 2018). Sin embargo, se requiere que el esfuerzo fiscal se realice continuamente y de forma creciente, para lograr la inversión y mantenimiento de nuevas obras.

VI. REFLEXIONES FINALES

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

Gráfico 20. Cartagena: Proyección de los ingresos por concepto de impuesto predial e ICA, 2019 - 2031 (millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

Cuadro 6. Cartagena: Proyección de los ingresos por concepto de impuesto predial e ICA, 2019 - 2031
(miles de millones de pesos corrientes)

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

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las ejecuciones presupuestales de Cartagena.

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

Al revisar el perfil del endeudamiento distrital no se encontraron elementos que indicaran un problema de solvencia. Así lo comprueban las calificaciones de riesgo que ha recibido el gobierno distrital por parte del MHCP y de las calificadoras de riesgo. Tal vez, como lo señala el Informe de Viabilidad Fiscal del MHCP, persisten algunos riesgos por pasivos contingentes y algunos organismos descentralizados que podrían comprometer la solidez financiera de Cartagena en el mediano plazo. Finalmente, valdría la pena mencionar la conveniencia de lograr un endeudamiento de más largo plazo que permita, por la disminución del

servicio de la deuda anual, tener una mayor disponibilidad de ingresos de libre destinación para atender los compromisos de mantenimiento y operación de la infraestructura distrital.

Ante la insuficiencia presupuestal que afronta Cartagena, se requiere un mayor esfuerzo en el recaudo, por ejemplo, mejorando la gestión oportuna en el cobro de impuestos. La simulación de algunos escenarios con mayor esfuerzo recaudatorio de los tributos más dinámicos a cargo del gobierno local (principalmente predial e ICA) indica que la ciudad podría contar con los recursos necesarios para atender, por ejemplo, las inversiones requeridas para reducir la pobreza. Asimismo, se podrían explorar otras fuentes potenciales, como asociaciones público-privadas que financien determinados proyectos; y también otras fuentes de ingresos no tributarios, como la contribución por valorización y las multas (aunque esto requiere de mejoras en la infraestructura de monitoreo y cobro). Por último, y no menos importante, es que se logre una eficiencia en el uso de los recursos y se superen los problemas de estructuración, financiamiento y ejecución de proyectos. Vencer esta y otras limitaciones es uno de los mayores desafíos que enfrenta el gobierno distrital.

REFERENCIAS

- Acosta Ordoñez, Karina (2013), "[Cartagena: Entre el progreso industrial y el rezago social](#)", *Economía & Región*, Vol. 7, No. 1.
- Ayala García, Jhorland, y Adolfo Meisel Roca (2016), "[La exclusión en los tiempos del auge: El caso de Cartagena](#)", *Economía & Región*, Vol. 10, No. 2.
- Ayala García, Jhorland, y Adolfo Meisel Roca (2017), "[Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033](#)", *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, No. 257.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) (2018), [Plan de acción 2033. Cartagena resiliente, incluyente y competitiva](#), Bogotá: BID y Findeter.
- Bonet-Morón, Jaime, y Yuri Reina-Aranza (2015), "[Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena](#)", *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, No. 219.
- Bonet-Morón, Jaime, Gerson Javier Pérez-Valbuena, y Diana Ricciulli-Marin (2017), "[¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?](#)", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, No. 261.
- Camou, Antonio (2001), *Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*, México, D. F.: Plaza y Valdés.
- Cartagena Cómo Vamos (CCV) (2019a), [Ruta estratégica para dónde vamos. Propuesta para mejorar la calidad de vida y reducir desigualdades al 2030](#), Cartagena: CCV.
- Cartagena Cómo Vamos (CCV) (2019b), [¿Otro cambio de alcalde en Cartagena?](#) (Audio en podcast).
- Contraloría Distrital de Cartagena de Indias (2017), [Informe sobre la deuda pública y las finanzas públicas del distrito de Cartagena de Indias - Vigencia 2016](#).
- Corporación Transparencia por Colombia (2019), "[Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018](#)", *Monitor Ciudadano de la Corrupción*, No. 3.
- Decreto 0481 de 2018 (2 de mayo), Por medio del cual se declara la Calamidad Pública con ocasión a los riesgos de erosión costera en la zona del litoral costero, comprendida desde el sector del Laquito hasta el barrio Crespo del Distrito de Cartagena de Indias, y se dictan otras disposiciones.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018), "[Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión 'Fortalecimiento de la reducción del riesgo de desastres, en el marco de la Ley 1523 de 2012, por fenómeno de erosión costera en la ciudad de Cartagena'](#)", *Documento CONPES*, No. 3937.
- El Universal* (s. f.), "[Protección costera](#)".
- Fitch Ratings (2019a), "[Fitch afirma las calificaciones de Cartagena](#)", *Rating Action Commentary*.

- Fitch Ratings (2019b), “[Fitch sube la calificación nacional de largo plazo de Cartagena](#)”, *Rating Action Commentary*.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (s. f.), *Así va la protección costera*.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (2015), *Seguimiento al crédito público*.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (2016), *Análisis de transparencia en la contratación estatal*.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (2017a), *Informe investigativo: Transparencia en la contratación estatal. 100 días de gobierno Manuel Vicente Duque*.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (2017b), *Seguimiento al crédito público (de 250 mil millones de pesos)*, IV Informe.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (2018), *Informe de análisis: Transparencia en la contratación estatal*.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (2019a), *Vigila Cartagena*.
- Fundación Cívica por Cartagena (Funcicar) (2019b), “[Departamento de Valorización, IPCC, Transcribe y DADIS presentaron informe de gestión](#)”, *Bitácora del Concejo Distrital de Cartagena*.
- La República* (2019), “[Estos son los tres megaproyectos que espera Cartagena antes del próximo año](#)”, abril 10.
- Ley 1523 de 2012 (14 de abril), Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, *Diario Oficial No. 48.411*.
- Ley 617 de 2000 (6 de octubre), Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, *Diario Oficial No. 44.188*.
- Ley 715 de 2001 (21 de diciembre), Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, *Diario Oficial No. 44.654*.
- López Casanovas, Guillem, y Albert Castellanos Maduell (2002), “[Aproximación al concepto de esfuerzo fiscal](#)”, Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES), Universitat Pompeu Fabra.
- Martínez Martínez, Marylin (2019), “[Este es el nuevo cronograma de la protección costera](#)”, *El Universal*, septiembre 10.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2018), *Viabilidad Fiscal Territorial 2017. Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*, Bogotá: MHCP.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2019), *Plan de Recursos SGR 2019-2028*.
- Montaño, John (2019), “[En Cartagena gremios exigen cumplir con obras para protección costera](#)”, *El Tiempo*, agosto 10.
- Restrepo, Adriana (2019), *Finanzas de Barranquilla en la última década. Aciertos y retos a futuro*, Barranquilla: Fundesarrollo.
- Tuirán Sarmiento, Ángel, Isis De la Rosa Ayaso, y Alberto Mercado Ramos (2018), “[Índice de gobernabilidad local](#)”, *Gobernabilidad local*.
- Tuirán Sarmiento, Ángel, Alberto Mercado Ramos, Felipe Alvarez Torres, y María Redondo de Oro (2019), “[Gobernabilidad local en el departamento de Bolívar](#)”, *Gobernabilidad local*, No. 25.



© 2020 by the authors. Licensee *Economía & Región*, Cartagena, Colombia. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).