

Cartagena de Indias – Distrito Turístico y Cultural

Junio de 2015¹

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Según las proyecciones del DANE, en 2014 el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias tiene alrededor de 970.000 habitantes, distribuidos 48% hombres y 52% mujeres. Es una entidad dividida en tres localidades: Histórica y del Caribe Norte, de la Virgen y Turística, y la Industrial de la Bahía. La primera tiene 380.000 habitantes, de los cuales la población sisbenizada corresponde al 44%; tiene 181 establecimientos educativos y 290 instituciones prestadoras de salud; en la de La Virgen y Turística viven 288.000 personas, de las que el 91% se encuentran inscritas en el Sisbén y en su mayoría corresponden a los tres niveles inferiores; tiene 33 establecimientos educativos y 71 instituciones prestadoras de salud; y en la Industrial de la Bahía residen 302.000 personas, de las que el 66% está en los registros del Sisbén; cuenta con 162 establecimientos educativos y 108 instituciones prestadoras de salud.

El Distrito ofrece alta cobertura en energía eléctrica (98,5%), mediana en acueducto (88,4%), recolección de basuras (81,9%) y alcantarillado (76,7%) y baja en gas natural (61,5%).

La tasa de analfabetismo es 5,2%. El 94,4% de la población tiene acceso al Sistema General de Salud y la tasa de mortalidad infantil es 16,4, inferior al promedio nacional (17,8). Las enfermedades de mayor incidencia son tuberculosis, dengue y SIDA. Cuenta con 11 centros de atención de urgencias de baja complejidad públicos y 3 privados; tiene 24 IPS con unidad de cuidados intensivos. El número de camas por cada mil habitantes es de 1,5, índice inferior al de 2,5 exigido por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI presenta un porcentaje del 25,45% (DANE), indicador superior al nacional (19,66%) para la misma zona, lo que permite evidenciar un retraso en la ciudad en este indicador social.

El coeficiente de Gini muestra el grado de desigualdad en el ingreso. En Cartagena pasó del 0.451 en 2005 al 0.482 en 2014, lo que indica que los niveles de distribución del ingreso en la ciudad aumentaron en la última década. El Distrito es una de las principales ciudades con el más bajo capital humano del país, lo que se traduce en altos niveles de pobreza.

La tasa de desempleo, que a finales de 2014 era 8,2%, se ubicó a finales de julio pasado en 9,0%.

De acuerdo con las cifras del DANE, a finales de julio de 2015 la inflación en Cartagena excedió en 1,23 puntos el registro de un año atrás; como estaba previsto, por efecto del fenómeno del Niño, el sector de alimentos fue el más representativo (5,73% entre enero y julio), al punto que superó el promedio nacional.

La principal actividad económica de Cartagena, es el comercio al por mayor y al por menor (43,6%); le siguen actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler (12,5%), hoteles y restaurantes (9,6%), y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales (8,8%).

Dados los sectores económicos más importantes, cabe señalar que el comportamiento reciente de los precios del petróleo tendrá poca influencia en la economía distrital; no así la devaluación del peso, que permitirá aumentar los ingresos provenientes del sector turístico, cuyo incremento ha sido notable este año acorde con cifras de la Cámara de Comercio de Cartagena, pero que podría ser amortiguado por eventuales alzas en la inflación y de los costos financieros de las empresas.

¹ Este informe complementa el Informe de Viabilidad Fiscal de la Entidad correspondiente a la vigencia 2014, que se encuentra publicado en la página web del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, la calificadora de riesgos Fitch Ratings reiteró en octubre la calificación dada seis meses atrás al Distrito, cuando catalogó la capacidad de pago de Cartagena con AA, código que representa la segunda mejor calificación en grados de inversión e indica una buena capacidad de repagar oportunamente capital e intereses, con un riesgo incremental limitado en comparación con las emisiones calificadas con la categoría más alta.

La situación de conflicto que vive el país, tiene como uno de sus grandes consecuencias sociales el fenómeno del desplazamiento forzado. Esta situación afecta al Distrito, y es otro factor asociado a la inseguridad en Cartagena, que es la entidad de Bolívar con mayor presencia de población víctima del conflicto armado en su jurisdicción, tanto en el número de personas en situación de desplazamiento como en las estadísticas de población víctima de otros hechos victimizantes.

De acuerdo con el Informe de Viabilidad de la vigencia 2014, el Distrito presentó unas finanzas públicas sanas, caracterizadas por el mantenimiento de la tendencia creciente iniciada en 2013 del rubro de inversión del Distrito (creció 23% en términos reales), y por los resultados positivos en su balance financiero, reflejados al final del año en la disponibilidad de \$185.000 millones en tesorería para financiar nuevos compromisos de inversión. Los recursos disponibles de vigencias anteriores y los recursos del SGR fueron los principales determinantes de estos resultados, aunque también contribuyeron el crecimiento de los recursos propios, de las transferencias del SGP y la persistencia de una política cautelosa con los gastos de funcionamiento.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, después de varios períodos logró cumplir el límite establecido para la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación, así como los topes fijados para las transferencias al Concejo a la Contraloría y a la Personería.

Los 1.156 procesos judiciales en curso a finales de 2014, cuyo monto se estimaba en más de \$400.000 millones es, sin duda un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas. La situación de sus entidades descentralizadas, que en conjunto arrojaron un déficit superior a \$13.700 millones es otro riesgo financiero importante para las finanzas del Distrito.

En el sector educativo se determinó que existen problemas asociados a la planeación, seguimiento y supervisión de los contratos suscritos para la prestación del servicio, por lo cual la entidad adelanta un programa en el marco del Decreto 028.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

El objetivo de esta parte del informe es evidenciar en forma analítica la estructura y dinámica de los ingresos, gastos y la deuda pública del Distrito transcurrido el primer semestre de 2015.

A. INGRESOS

En el primer semestre de 2015 Cartagena recibió ingresos diferentes al Sistema General de Regalías por \$1 billón, representativos de un índice de ejecución presupuestal del 60% y de un aumento del 29% en términos reales con relación a lo realizado en el mismo período de 2014. El crecimiento es reflejo principalmente de lo acaecido con los recursos de capital, que aumentaron 908% debido al desembolso de \$150.000 millones correspondiente al crédito contratado para apoyar la fase final del Sistema de Transporte Masivo Transcaribe. Los ingresos tributarios y no tributarios, que en seis meses lograron una ejecución superior al 75%, crecieron 12%, mientras las transferencias se incrementaron en 18%. Por su parte, los recursos del balance, originados en vigencias anteriores y cuyo monto es objeto de cuestionamiento por lo indicativo de falencias en los procesos de planeación y planificación del Distrito, presentaron en junio una ejecución del 100%.

La evolución de los distintos rubros determinó modificaciones notables en la estructura de los ingresos de Cartagena, principalmente en los ingresos de capital, los tributarios y no tributarios y los recursos del balance (Tabla 1)

Tabla 1

INGRESOS TOTALES					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2015/2014	Composiciones	
	2014	2015		2014	2015
Tributarios y no tributarios	336.638	393.390	12%	45%	39%
Transferencias	251.779	309.381	18%	34%	31%
Ingresos de capital	14.265	150.105	908%	2%	15%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de reservas)	147.389	155.488	1%	20%	15%
RECAUDOS DEL SEMESTRE	750.070	1.008.364	29%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En la tabla 2 se resume el comportamiento de los ingresos tributarios y de su estructura al final del primer semestre de las dos últimas vigencias. Estampillas, con un índice de ejecución del 74%, fue el renglón más dinámico (creció 232%) como consecuencia principalmente de la mayor actividad contractual realizada en el último año de la presente administración; la mayor parte de esos recursos se orientan a la atención de los adultos mayores. Le siguió el Impuesto Predial, cuyo comportamiento mantiene la tendencia de los dos últimos años, cuando la alcaldía ha puesto en marcha estrategias de recaudo que han rendido buenos frutos. Del Impuesto de Industria y Comercio vale resaltar que el recaudo obtenido en el primer semestre se ha repartido casi por igual entre el correspondiente a la vigencia actual y el de vigencia anterior.

En la estructura del conjunto de los tributos se advierte un leve incremento de la participación del Predial, que tomó los dos puntos porcentuales cedidos por el de Industria y Comercio.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS 2014 - 2015					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2015/2014	Composiciones	
	2014	2015		2014	2015
Impuesto predial unificado	136.992	167.044	17%	44%	46%
Impuesto de industria y comercio	110.692	121.338	5%	36%	34%
Sobretasa a la gasolina	14.371	15.451	3%	5%	4%
Estampillas	1.662	5.766	232%	1%	2%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	N/A	0%	0%
Otros impuestos	44.798	49.615	6%	14%	14%
TOTAL	309.103	360.684	12%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se observa en la tabla 3, para el bienio 2015-2016 se encuentran incorporados en el presupuesto \$77.719 millones, esto es, alrededor del 8% de los otros ingresos proyectados para 2015 y algo más de la cuarta parte de los ejecutados por el rubro transferencias (que corresponden básicamente a recursos del Sistema General de Participaciones) en el primer semestre de la actual vigencia.

Vale la pena precisar que el monto mencionado es meramente una cifra presupuestal que no necesariamente se ha ejecutado, lo cual se realiza en el momento en el que el respectivo órgano colegiado de administración y decisión aprueba el proyecto o los proyectos para los cuales están destinados esos recursos.

Tabla 3

INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR ENERO - JUNIO 2015		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia 2015-2016	Composiciones 2015-2016
Disponibilidad Inicial	50.242	65%
Asignaciones Directas	10.635	14%
Fondos (Compensaciones, desarrollo y ciencia tecnología e innovación)	16.388	21%
Recursos para el fortalecimiento secretarías de planeación y OCADS	23	0%
Recursos de Capital	431	1%
TOTAL INGRESOS INCORPORADOS SGR	77.719	100%

Fuente: Secretaría de Hacienda

B. Gastos

Hasta junio del presente año el Distrito ejecutó gastos por \$744.400 millones, representativos del 51% del presupuesto definitivo y de un incremento del 42% con respecto al mismo período de 2014. Resalta el comportamiento de la inversión, cuyo aumento se asocia al momento del ciclo político, que se caracteriza porque en la última vigencia la ejecución del gasto es más dinámica, no solo por haberse ya completado muchas fases del proceso presupuestal propiamente dicho sino también a la proximidad de la elección de una nueva administración, que incentiva al partido de gobierno dejar su imagen muy en alto frente a la ciudadanía y los potenciales electores.

Resalta el incremento registrado también en los gastos de funcionamiento, de los que al término del primer semestre se había ejecutado un poco menos del 60% del presupuesto definitivo, aunque en algunas unidades ejecutoras, como los organismos de control, apenas registraban un índice de alrededor del 30%. En todo caso es importante no perder de vista la política de austeridad que en este gran rubro trae el Distrito en los últimos años.

Tabla 4

COMPROMISOS DEL SEMESTRE SIN SGR 2014 - 2015					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2014	2015	2015/2014	2014	2015
Funcionamiento	107.627	139.042	24%	22%	19%
Inversión	367.044	602.493	57%	73%	81%
Servicio de la deuda	25.752	2.864	-89%	5%	0%
TOTAL COMPROMISOS SIN SGR	500.422	744.399	42%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se observa en la tabla 5, hasta junio pasado los compromisos realizados con recursos del Sistema General de Regalías sumaron un poco más de \$55.000 millones, esto es, alrededor del 70% de los ingresos presupuestados para todo el bienio.

Todos los compromisos realizados corresponden a renglones de inversión, y equivalen al 9% de la inversión ejecutada a la misma fecha con recursos diferentes a los del SGR.

Tabla 5

COMPROMISOS CON RECURSOS DEL SGR - ENERO A JUNIO DE 2015		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia1 2015	Composiciones
Inversión. Compromisos nuevos del año	55.366	100%
Servicio de la deuda SGR	0	0%
Inversión. Compromisos provenientes de años anteriores	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	55.366	100%
1 Primer semestre del bienio 2015 - 2016		

Analizar la tabla 6 correspondiente a la estructura y dinámica de los gastos de funcionamiento. Explicando de forma abreviada las razones del aumento o caída de este tipo de gastos durante el primer semestre de 2015.

El renglón más dinámico de los gastos de funcionamiento fue Gastos Generales, que creció 32% e incrementó levemente su participación dentro de la estructura de gastos de la entidad territorial, siendo arrendamientos el concepto más representativo. Entre los Gastos de Personal, vale explicar que su ejecución se distribuyó en relación de uno a tres entre Servicios de Personal Asociados a la Nómina y Servicios Personales Indirectos; De los primeros se había ejecutado el 27% y de los segundos casi el 100% de lo presupuestado.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2014 - 2015					
Sin incluir sectores de educación y salud					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2015/2014	Composiciones	
	2014	2015		2014	2015
Gastos de personal	45.117	59.516	26%	42%	43%
Gastos generales	22.138	30.408	32%	21%	22%
Transferencias	40.372	49.118	17%	38%	35%
TOTAL	107.627	139.042	24%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión creció 57%, lo que permitió superar los \$600.000 millones, que se dirigieron, en su orden, a los sectores Educación (37%), Salud (30%), Otros Sectores (25%), que concentraron el 92% de la inversión en el primer semestre del año. Las altas tasas de crecimiento presentadas en sectores de mucha significación en la vigencia 2013, como fueron Agua Potable, Vivienda y Vías, determinaron cambios importantes en la estructura de las cuentas de inversión, como la caída en 17 puntos porcentuales de Educación, los mismos que fueron ganados por Salud, Otros Sectores, Vías, Vivienda y Agua Potable.

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN SIN SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS 2014 - 2015						
valores en millones de \$						
Sector	Vigencia		Variación Real	Composiciones		
	2014	2015		2014	2015	
				2015/2014		
Educación	199.771	224.320	8%		54%	37%
Salud	88.533	179.650	94%		24%	30%
Agua Potable	825	9.625	1017%		0%	2%
Vivienda	0	14.923	N/A		0%	2%
Vías	4.077	24.282	470%		1%	4%
Otros Sectores	72.144	149.343	98%		20%	25%
Déficit fiscal de vigencias anteriores (Programas de saneamiento fiscal Ley 550/99)	1.693	349	-80%		0%	0%
TOTAL	367.044	602.493	57%		100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A su turno, la inversión con recursos del SGR, representativa de alrededor del 15% de la realizada con otra clase de ingresos, se orientó principalmente a Otros Sectores (69%) y Vías (24%), mientras que a Educación se orientó el restante 7%.

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS CON SGR - ENERO A JUNIO		
valores en millones de \$		
Sector	Vigencia 2015	Composiciones
Educación	3.735	7%
Salud	0	0%
Agua Potable	0	0%
Vivienda	0	0%
Vías	13.352	24%
Otros Sectores	38.279	69%
Déficit fiscal de vigencias anteriores (Programas de saneamiento fiscal Ley 550/99)	0	0%
Fortalecimiento de los OCAD	0	0%
TOTAL	55.366	100%

c. Deuda Pública

A finales de 2014 el saldo de la deuda era \$198.000 millones (interna \$147.560 millones y externa \$50.300 millones), efecto del servicio de la deuda realizado en la vigencia y el desembolso de un crédito por \$105.000 millones. A mediados de 2015 el saldo se encontraba en el mismo monto.

III. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

A. Resultado Fiscal

Sin contar las ejecuciones efectivamente realizadas de recursos del SGR, el Distrito terminó el primer semestre de 2015 con un déficit fiscal de \$32.424 millones, reflejo de un balance corriente superavitario, que no fue suficiente para contrarrestar lo acaecido en las cuentas de capital, que disminuiría a \$10.100 millones al incluir el SGR, pues en este periodo quedaron libres de compromiso presupuestal ingresos disponibles de dicho sistema equivalentes a \$22.350 millones, recursos que fueron incorporados en los presupuestos de la entidad para ser ejecutados durante el bienio 2015-2016 (Tablas 9 y 10).

En todo caso, es preciso aclarar que el resultado del cierre primer semestre del SGR es parcial, pues el cierre de la ejecución de este sistema será el 31 de diciembre de 2016

Tabla 9

RESULTADO FISCAL ENERO - JUNIO		
	valores en millones de \$	
Concepto	Vigencia	
	2014	2015
Resultado balance corriente	184.628	159.112
Resultado balance de capital	-61.563	-191.536
Déficit o superávit fiscal	123.066	-32.424
Financiamiento	126.583	296.389
Endeudamiento neto	-20.864	140.901
Recursos del balance	147.446	155.488
RESULTADO PRESUPUESTAL	249.648	263.965

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 10

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SGR ENERO - JUNIO 2015	
Concepto	2015
Total ingresos incorporados SGR	77.719
Total compromisos SGR	55.366
RESULTADO SGR	22.353

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

Cartagena es una de las ciudades más importantes en el sector turístico colombiano, sus tasas de ocupación hotelera superan a las del resto del país debido a su ubicación en el Caribe y a los ingredientes arquitectónicos, históricos y culturales que la definen como patrimonio histórico de la humanidad. De ahí que diferentes agentes, entre ellos los empresarios y el propio Estado la utilicen cuando de promociones de inversión y de eventos gremiales nacionales e internacionales se trata.

No obstante, esas características no se compadecen del todo con lo que el Distrito ofrece a sus habitantes, como se refleja en que, entre los servicios públicos, el único que puede catalogarse de alta cobertura es el de energía eléctrica (98,5%), pues existe un margen significativo para una urbe como Cartagena en la cobertura de Acueducto, Aseo, alcantarillado y gas natural.

El número de camas por cada mil habitantes es de 1,5, índice inferior al de 2,5 exigido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas se encuentra 6 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, lo que ubica al Distrito como la tercera más pobre entre las 13 áreas metropolitanas del país.

Por otra parte, mantiene una fuerte presión por efecto de la situación de conflicto que vive el país, que afecta al Distrito como la entidad de Bolívar con mayor número de personas en situación de desplazamiento forzado.

Como si ello fuera poco, no son justificables los problemas observados en las últimas vigencias en el análisis de la ejecución presupuestal, pues de un año a otro, al cierre 31 de diciembre pasan cientos de miles de millones de pesos en los bancos, que

podieron haber sido utilizados para atender con debida oportunidad las tantas necesidades que padece especialmente la población de menores ingresos.

Todo ello se refleja en la percepción que demuestra la población respecto a las autoridades locales. Así, de acuerdo con la red cómo vamos, en el último año el 73% de los cartageneros se declaró satisfecho con la educación que reciben los niños; 70% con el de alcantarillado, apenas al 54% le gusta la atención recibida por los servicios de salud y solo el 22% se siente seguro en la ciudad.

Las autoridades distritales, y muy especialmente las recién elegidas, tienen en ese diagnóstico enormes oportunidades para mejorar la gestión en procura de niveles de satisfacción aceptables entre la comunidad. Los problemas en los servicios públicos afectan también a su gran cliente que son los turistas. Téngase en cuenta, además, que la movilidad se constituye cada día más en un cuello de botella para el normal desarrollo de las actividades productivas en la ciudad, de suerte que la puesta en marcha del Sistema Transcribe no da más espera después de 11 años de su inicio y más de cinco de atraso a unos sobrecostos que impactarán las finanzas distritales y nacionales, pero también los bolsillos de los contribuyentes cartageneros y del resto del país.

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2014, mediante el Decreto 0268 de 2015, el Distrito constituyó Reservas de Apropiación por \$211.430 millones², de los cuales el 2% corresponde a rubros de funcionamiento y el resto a inversión. Las reservas constituidas equivalen a siete veces las reportadas un año atrás, y a finales de junio se habían ejecutado \$54.400 millones³ (el 26% del total); de las reservas de funcionamiento se había ejecutado el 98% y de las constituidas para inversión apenas se llevaba el 24%, mayoritariamente para el pago de proyectos de los Sectores de Educación, Transporte y Fortalecimiento Institucional.

B. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Las entidades descentralizadas de Cartagena son un conjunto de órganos cuya importancia relativa para el Distrito puede verse reflejada al observar que, por ejemplo a finales de 2014 sus ingresos totales representaron el 30% de los ingresos corrientes de la administración central. El consolidado de las 9 EDS arrojó para 2014 un déficit de \$13.743 millones, explicado principalmente por lo sucedido en Transcribe, la ESE Hospital Local Cartagena de Indias y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, que registraron déficits notables. La primera, encargada del Sistema de transporte masivo cuyas obras se iniciaron hace 11 años, y se tenía previsto que entraría en operación en los primeros meses de 2006, todavía no tiene ingresos operacionales, solo transferencias, que en 2014 sumaron casi \$12.000 millones. Mientras tanto los montos invertidos, que cuando comenzó se estimaban en \$343.000 millones, a finales de 2014 totalizaban \$681.235 millones (casi el doble de lo presupuestado inicialmente).

El Hospital presenta una tendencia en la que, si bien mantiene un alto déficit, lo redujo en los dos últimos años; otro tanto puede decirse de la Empresa de Desarrollo Urbano, que en la última vigencia vio reducir su déficit en cerca del 60%.

En todo caso déficit como los mencionados no pudieron ser contrarrestados por los buenos resultados obtenidos por Aguas de Cartagena, el Instituto de Patrimonio y Cultura y el Colegio Mayor de Bolívar, que obtuvieron superávits destacados en 2014. Sobresale el Instituto de Cultura, cuyo resultado responde en mayor medida a las transferencias recibidas del Distrito.

C. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

En este aparte se incluye un sucinto análisis de los riesgos que enfrenta el Distrito en el uso de los recursos del SGP, acorde con el reporte que sobre el particular elaboró la dependencia encomendada para esos efectos en la Dirección de Apoyo Fiscal. En el caso del Distrito las labores corresponden a la actividad educativa.

² Cabe advertir que el uso de esta las reservas presupuestales debe ser excepcional, comoquiera que la Ley 819 de 2003 establece que ellas se constituirán solamente ante eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

³ Ese monto corresponde a Obligaciones Presupuestales, esto es, por ejemplo, recursos a pagar porque ya la administración había recibido el bien o el servicio objeto del contrato.

Educación

En el diagnóstico inicial realizado al sector a finales de 2013 se encontraron problemas relacionados con la planeación, seguimiento y supervisión de los contratos. Además, la entidad presentó un déficit en la vigencia 2011 por \$11.972 millones, embargos a los recursos del SGP-Educación, problemas en la calidad de los reportes de información financiera al FUT, una deuda a por \$13.000 millones por concepto de homologación, retroactividad de las cesantías, dotación, y otros conceptos prestacionales con la Fiduciaria Fiduprevisora.

A manera de caracterización, el Distrito reportó en el Sistema de Matrícula SIMAT que con los recursos asignados atendió una matrícula bruta para el sector oficial de 205.153 estudiantes en 2011 y de 182.319 estudiantes en 2012, lo cual representó una disminución del 11% entre dichas vigencias. El reporte a junio de 2013 informó de 174.562 alumnos, y ello indica que la matrícula bruta cayó 4% entre diciembre de 2012 y junio de 2013.

A junio de 2014 la cifra de matrícula bruta para el sector oficial era de 171.885 estudiantes, lo que representa una disminución del 2% frente a 2013.

En las últimas vigencias la matrícula atendida con contratación ha sido cerca del 17% del total. En 2012, se reportó en el SIMAT la atención de 50.453 estudiantes mediante 93 contratos de prestación del servicio con 91 oferentes suscritos por \$36.589 millones del SGP, y en 2013, se reportó la atención de 43.930 estudiantes por medio de 97 contratos suscritos a un costo de \$46.764 millones.

La planta del sector educación cuenta con 5.704 cargos distribuidos en 4.534 docentes (incluyendo 41 tutores), 338 directivos docentes y 832 administrativos). Con esta planta se debe atender una matrícula oficial (sin contratación) de 120.999 alumnos reportados entre grado 0 y 13.

En lo financiero, se encuentran bajo vigilancia de la estrategia \$263.263 millones de los SGP-Educación girados al Distrito en 2012: \$247.152 millones para Prestación de Servicio y \$16.111 millones para Calidad. En 2013 se giraron \$278.662 millones que fueron asignados así: \$260.550 millones para prestación de servicio y \$18.112 millones para Calidad. Los recursos asignados por la Nación para gratuidad desde 2012 son girados directamente a los rectores de las instituciones educativas.

Para 2014 se encuentran bajo vigilancia \$285.653 millones asignados en noviembre 21 de 2014 así: \$268.956 millones de prestación de servicios \$16.697 millones para Calidad.

Una vez revisada la información, se determinó que era necesaria la adopción de una medida de plan de desempeño para el Distrito de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 028 de 2008, para lo cual se expidió la Resolución 2995 del 26 de agosto de 2014. El plan de desempeño del Distrito fue aprobado por la Resolución 4502 de diciembre 11, fecha a partir de la cual inicial el periodo de ejecución de las actividades pactadas en el mismo. Quedó establecido que el primer seguimiento a la medida se realizaría en el primer trimestre de 2015.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda presentó a mediados de este año una evaluación del plan de desempeño, sobre el cual registró las siguientes conclusiones:

- ✓ Se presentaron avances en el levantamiento de las medidas cautelares sobre los recursos SGP Educación, la publicación del Plan Anual de Adquisiciones en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), y la contratación de la prestación del servicio educativo con instituciones idóneas conforme a la ley y las directivas ministeriales.
- ✓ Los incumplimientos están asociados al reporte de información financiera del sector educación en el Formato Único Territorial (FUT) en los términos de calidad y oportunidad solicitados por la Nación, a la entrega oportuna de la dotación al personal del sector, al reporte de la contratación del sector educación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) con los criterios solicitados por la Nación, a la planeación para realizar la contratación de la prestación del servicio en cumplimiento del año lectivo, y al seguimiento de la matrícula y su correcto reporte y depuración del Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT).

- ✓ En relación a la adecuación de los procesos de supervisión e interventoría a los parámetros legales y directrices ministeriales establecidas para el sector educación, no fue posible realizar una evaluación toda vez que a la fecha de la visita no se habían realizado informes de supervisión de los contratos de prestación y administración del servicio educativo para la vigencia 2015, y la ejecución del plan de desempeño inició en enero de 2015.
- ✓ Por lo anterior, el Distrito debe continuar trabajando en el cumplimiento de las actividades pactadas en el plan de desempeño y realizar las acciones necesarias para subsanar las nuevas situaciones identificadas en el marco de las actividades de seguimiento a la ejecución de los recursos del SGP- Educación.

D. Pasivos Contingentes⁴

A finales de 2014 el Distrito enfrentaba 1.156 procesos judiciales en su contra en los que se encontraban en juego pretensiones cercanas a \$410.000 millones. El principal renglón son las acciones de reparación directa, que representan el 62% del valor total de los procesos, seguido por las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, las acciones contractuales, las ordinarias laborales y las de grupo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Cartagena es una ciudad muy importante en el sector turístico colombiano, sus tasas de ocupación hotelera superan a las del resto del país debido a su ubicación y a los ingredientes arquitectónicos, históricos y culturales que la definen como patrimonio histórico de la humanidad.
- ✓ Esas características no se compadecen con la desatención oficial a sus habitantes, en áreas como la educación, la salud y los servicios públicos en general, que muestran desprotección en significativos porcentajes de la población, aunque en la última administración mostró índices importantes de mejoramiento..
- ✓ El año 2014 se caracterizó por el mantenimiento de la tendencia creciente iniciada en 2013 del rubro de inversión del Distrito (creció 23% en términos reales), y por los resultados positivos en su balance financiero, reflejados al final del año en la disponibilidad de \$185.000 millones en tesorería para financiar nuevos compromisos de inversión.
- ✓ A finales de junio de 2015 los ingresos totales del Distrito de Cartagena ascendieron a \$1.251.077 millones. Este valor representa una ejecución del 70% del presupuesto definitivo de la entidad, que en la actual vigencia trae un mejor desempeño que en los períodos anteriores en la mayoría de sus rubros de recaudo.
- ✓ El mayor índice de ejecución de ingresos lo presentaron los Ingresos de capital (146% de lo previsto para todo el año), los Recursos del Balance (100%) y los No tributarios (99%). Entre los impuestos resalta que a mediados del año el Distrito había recaudado más de las dos terceras partes de lo presupuestado para todo el año, destacándose el Impuesto predial unificado (99%) y el Impuesto de industria y comercio (72%).
- ✓ Los ingresos de capital totalizaron \$305.593 millones y los recursos del balance (que en junio se ejecutaron en su totalidad), \$155.488 millones.
- ✓ Los gastos totales del Distrito de Cartagena a finales de junio de 2015 sumaron \$1.43.280 millones, representativos de un índice de ejecución del 51% del presupuesto definitivo.
- ✓ Los de funcionamiento se habían ejecutado en el 60%, porcentaje alrededor del cual también se situaron los gastos de personal, generales y transferencias. El Concejo Distrital iba en el 66%, mientras la Contraloría en el 35% y la Personería en el 39% y las Secretarías de Educación y de Salud registraron el 37% y el 38%, respectivamente.
- ✓ Del presupuesto de Inversión se había ejecutado el 52%, siendo el Sector Vivienda Salud el de más alta realización (100%), en tanto que el de Salud iba en el 78%, Educación en el 55%, Agua potable en 31%, Transporte en el 50% y atención a Grupos vulnerables en el 74%.
- ✓ La menor ejecución la llevaba el Servicio de la deuda (4%), por efecto de que los vencimientos de las amortizaciones a capital se registran en la segunda mitad del año.
- ✓ Los recursos disponibles de vigencias anteriores y los recursos del SGR fueron los principales determinantes de estos resultados, aunque también contribuyeron el crecimiento de los recursos propios, de las transferencias del SGP y la persistencia de una política cautelosa con los gastos de funcionamiento.

⁴ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

- ✓ La combinación de un superávit presupuestal importante con un elevado rezago presupuestal han sido recurrentes en los últimos años y confirman la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.
- ✓ La información contable del Distrito a 31 de diciembre de 2014 permitió catalogarlo como una entidad sin riesgos de liquidez en el corto plazo, situación que, además fue ratificada por la calificadoradora de riesgo que la evaluó con el rango AA.
- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, después de varios periodos logró cumplir el límite establecido para la relación entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación, así como los topes fijados para las transferencias al Concejo a la Contraloría y a la Personería. A propósito de la Contraloría se encuentra pendiente revisar la contabilidad presupuestal, ya que en el FUT reportó un monto diferente al realmente ejecutado según un informe de la propia Secretaría de Hacienda Distrital.
- ✓ La entidad territorial atendió de manera oportuna el servicio de la deuda y aumentó su endeudamiento neto por un crédito de financiamiento del Plan de Desarrollo.
- ✓ De acuerdo con la información financiera obtenida para realizar el presente análisis y aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el Distrito se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2014.
- ✓ Los 1.156 procesos judiciales en curso a finales de 2014, cuyo monto se estimaba en más de \$400.000 millones es, sin duda un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas.
- ✓ La situación de sus entidades descentralizadas, que en conjunto arrojaron un déficit superior a \$13.700 millones es otro riesgo financiero importante para las finanzas del Distrito.
- ✓ En el sector educativo se determinó que existen problemas asociados a la planeación, seguimiento y supervisión de los contratos suscritos para la prestación del servicio.

Transcaribe

- ✓ A finales de 2014, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) otorgó aval fiscal de la Nación por \$141.000 millones para la culminación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Transcaribe Cartagena, el cual es considerado como un proyecto de importancia estratégica para la Nación. En la revisión del alcance de esta etapa del proyecto, que tiene una valoración de \$225.000 millones, el Distrito aportará el 37%, y la Nación, el 63%.
- ✓ Desde 2004 se han invertido cerca de \$456.000 millones en Transcaribe. El alcalde distrital, una vez comenzadas las ordinarias logró facultades para usar vigencias futuras por \$125.000 millones para la cofinanciación de Transcaribe. Los recursos serían financiados con el producto de la sobretasa a la gasolina en las vigencias fiscales de 2016 a 2020.
- ✓ En visita realizada este mes por el señor Alcalde al Ministerio, aseguró que si los procesos continúan el curso normal actual, el sistema de Transcaribe se pondrá en marcha antes de finalizar 2015.

Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

- ✓ La administración rindió un informe sobre el avance del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero adoptado por recomendación de la Dirección de Apoyo Fiscal con el objeto de fortalecer el sistema financiero distrital y garantizar el cumplimiento de los indicadores de ley 617 de 2000. El reporte se resume así:
 - ✓ Se trabaja conjuntamente con la Contraloría Distrital para precisar el tema de las cuotas fiscalizadoras y la transferencia a ese órgano de control.
 - ✓ Se actualizó el Marco Fiscal de Mediano Plazo incluyendo en el escenario financiero el nuevo crédito y el prepago de la deuda externa.
 - ✓ Se trabaja en la actualización permanente del pasivo contingente.
 - ✓ Se presentó proyecto de acuerdo al Concejo para modificar el Estatuto Tributario.
 - ✓ Se sometió al Concejo un Proyecto mediante el cual se crea un Fondo de Contingencias.
 - ✓ Se adelanta una mesa de trabajo conjunta de las secretarías de Hacienda y Educación con el objeto de cumplir el Plan de Desempeño Sectorial en el marco del Decreto 028 de 2008.

Recomendaciones

- ✓ Mantener y profundizar a toda la estructura tributaria la política impositiva que resultó tan efectiva el último año.

- ✓ Buscar la perfecta armonización de los sistemas contable, presupuestal y de tesorería, de manera que resulte transparente el flujo de recursos tanto en el ingreso como en el gasto.
- ✓ Procurar el cumplimiento permanente de las normas sobre disciplina fiscal (revisar la metodología de cálculo de las transferencias a la Contraloría) y límites al endeudamiento.
- ✓ Seguir avanzando en la depuración de sus estados financieros
- ✓ Fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra y aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas
- ✓ Profundizar en el análisis de la situación financiera y jurídica real de las EDS, atendiendo lo establecido en la leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, donde se prevé que dichas entidades deben ser financieramente autosuficientes y no generar déficit fiscales recurrentes.