

Cartagena de Indias

Distrito Turístico y Cultural

Junio de 2017

I. ANTECEDENTES

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, según las proyecciones del DANE, a finales de 2016 tenía 1.013.389 habitantes, distribuidos 51,6% hombres y 48,4% mujeres; los hogares tienen en promedio 3,5 miembros. Es una entidad dividida en tres localidades: Localidad Histórica y del Caribe Norte, la más poblada; de la Virgen y Turística, y la Industrial de la Bahía; más del 85% de la población se encuentra registrada en alguno de los tres niveles inferiores del Sisbén; tiene 386 instituciones educativas y 469 instituciones prestadoras de salud.

En servicios públicos, se destaca el aumento de la cobertura en la generalidad de ellos con respecto a 2014, como quiera que alcanzó el 100% en energía eléctrica y en recolección de basuras y presentó tasas más altas en acueducto y alcantarillado y en gas (en este servicio se había reportado 61,5% en 2014 y en 2016 llegó al 78,0% según el DANE. La tasa de analfabetismo es 5,2%.

El 97% 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). La cobertura de vacunación a finales de 2015 llegó al 95,8%. Entre las enfermedades de mayor incidencia se encuentran la tuberculosis, el dengue y el 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).

La tasa de desempleo (9% a finales de 2016) es superior a la nacional (8,7%). Mientras tanto, la inflación en la última vigencia fue 5,25%, inferior a la nacional (5,75%). La principal actividad económica de Cartagena, es el comercio al por mayor y al por menor, que aporta el 43,6% del total; le siguen las actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler (12,5%), hoteles y restaurantes (9,6%), y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales (8,8%).

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 indica que los niveles de inequidad en la distribución del ingreso en la ciudad aumentaron en la última década. Es una de las principales ciudades con el más bajo capital humano del país, lo que se traduce en altos niveles de pobreza. La situación de conflicto que vive el país, particularmente el fenómeno del desplazamiento ha afectado al Distrito siendo un factor de inseguridad.

En 2016 arrojó un superávit de \$88.111 millones. Al considerar las partidas de financiamiento (endeudamiento neto y recursos del balance), el distrito presentó un superávit presupuestal de \$152.247 millones, resultado que se explica esencialmente por la importancia que han tenido los recursos del balance en la estructura presupuestaria de la entidad. Se evidenció cumplimiento de los indicadores de gasto del nivel central, del Concejo y la Personería. Los de la Contraloría superaron los toques permitidos al crecer en términos reales más del 20% frente a 2015.

La acumulación de disponibilidades de caja, incorporados presupuestalmente como recursos del balance, podrían evidenciar la necesidad de mejorar sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión.

En 2016 el consolidado del sector descentralizado presentó un superávit fiscal de \$3.638 millones, resultado que revierte la tendencia de balances negativos de los años anteriores. En general, el resultado del sector se explicó principalmente por el desempeño financiero superavitario de las empresas Aguas de Cartagena ESP y Transcaribe, que mejoraron frente al año anterior. Sin embargo, esta última fue la entidad con mayor grado de transferencias recibidas equivalentes al 87% de sus ingresos.

Se recomienda tomar medidas más eficaces para ejecutar los ingresos percibidos en la vigencia fiscal y/o adoptar las acciones para dar cumplimiento al principio presupuestal de anualidad, pues ha sido recurrente la acumulación de excedentes en los últimos años y el volumen de reservas presupuestales que no se ejecutan ni se cancelan al cierre de cada vigencia fiscal, evidenciándose el uso de figuras como pasivos exigibles o vigencias expiradas que no cuentan con respaldo normativo en el nivel territorial.

De igual forma es conveniente la administración de un fondo de contingencias, además de fortalecer los mecanismos de defensa judicial. De acuerdo a la evaluación de la probabilidad superior al 60% de fallos en forma adversa a los intereses de la entidad territorial se estimaría unos posibles pasivos contingentes por el orden de \$110.646 millones.

Se calculó un alto volumen de pasivos no financieros superior a los \$600 mil millones dentro de los cuales estarían mas de \$100 mil millones de deuda generada en las competencias del Distrito en el sector salud.

El saldo de la deuda a diciembre de 2016 ascendió a \$213.822 millones, en su totalidad con banca nacional. El perfil de vencimientos de esta deuda indica que en el 2021 el distrito habrá amortizado la totalidad del capital.

En abril de 2016 Fitch Ratings otorgó al Distrito de Cartagena de Indias la calificación AA-(col); al respecto, la calificadora en su informe publicado el 22 de abril de 2016 aclara que dicha calificación fue otorgada por ciertos factores, como: 1. Riesgo indirecto por cuenta de Transcaribe 2. Contingencias judiciales 3. Riesgo del sector descentralizado por contingencias provenientes de: Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, la empresa Social del Estado, Transcaribe y el fondo de Interés Social y Reforma Urbana Distrital. Dicha calificación obedece a una muy alta calidad crediticia, que supera la de muchos otros emisores del país.

Según el MFMP, en 2017 se proyecta la contratación de nuevos créditos por \$112.000 millones orientados en el 54% a la construcción de protección costera (\$61.000 millones) y el resto para otros proyectos de inversión (incluidos canales pluviales). De igual forma al final de 2016 se otorgaron facultades para un crédito de proveedores con el fin de adelantar la construcción de la nueva sede de la alcaldía por valor de \$190.000 millones.

II. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

A. INGRESOS

De acuerdo con la información reportada en el Formulario Único Territorial (FUT), a 30 de junio de 2017 los ingresos del Distrito de Cartagena, distintos a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), fueron de \$895.438 millones, suma que reflejó un aumento del 14% en términos reales frente al mismo periodo del año anterior. Al tener en cuenta los recursos del balance de la vigencia anterior por \$125.322 millones los ingresos totales alcanzan \$1,02 billones que corresponden a un nivel de recaudo del 63% respecto al presupuesto definitivo.

Todos los conceptos de ingreso mostraron crecimiento en términos reales, en mayor proporción en los ingresos de capital derivados del registro de mayores rendimientos financieros y excedentes de entidades descentralizadas.

Tabla 1

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Tributarios y no tributarios	408.081	458.337	8%	48%	45%
Transferencias	332.429	410.041	19%	39%	40%
Ingresos de capital	103.046	152.382	42%	12%	15%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	90.176	125.322	34%	11%	12%
Otros ¹	12.870	27.060	102%	2%	3%
TOTAL	843.556	1.020.760	16%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

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

Los ingresos tributarios crecieron 7% en términos reales, por efecto del aumento importante en el flujo de recursos de las estampillas y del impuesto predial. El impuesto de industria y comercio permaneció constante. (Tabla 2).

La dinámica del impuesto predial se vincula a la actividad en el sector de la construcción.

Tabla 2

INGRESOS TRIBUTARIOS					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Vehículos automotores	1.108	3.353	191%	0%	1%
Estampillas	5.906	7.372	20%	2%	2%
Sobretasa a la gasolina	18.663	17.031	-12%	5%	4%
Impuesto predial unificado	159.397	192.853	16%	43%	46%
Impuesto de industria y comercio	135.003	140.059	0%	36%	34%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	N/A	0%	0%
Otros impuestos	52.993	54.138	-2%	14%	13%
TOTAL	373.070	414.807	7%	100%	100%

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

Las transferencias mostraron un crecimiento importante. De éstas, el Sistema General de Participaciones repuntó con un crecimiento del 23% en donde las asignaciones para salud y agua potable fueron las que más aumentaron.

El reporte de los recursos provenientes del SGR indica que el Distrito no registró ingresos con ocasión de la aprobación propia de estos recursos.

B. Gastos

A mediados de 2017 el Distrito había ejecutado gastos por \$793.363 millones, equivalentes al 49% de lo presupuestado para toda la vigencia. Muestran un incremento del 6% con relación a lo ejecutado a junio de 2016; el 79% del total correspondió a inversión, 19% funcionamiento y 2% servicio de la deuda (Tabla 3).

Los mayores gastos en el semestre se explicaron principalmente por la expansión de la inversión, especialmente en formación bruta de capital, cuyo crecimiento fue del 40% en la cual los sectores de vías y otros sectores fueron los más favorecidos.

Los gastos de funcionamiento muestran un crecimiento del 5%, de los cuales los gastos generales han mostrado el mayor aumento (superior al 40%). Entre tanto los gastos de personal muestran un descenso del 24%.

Tabla 3

COMPROMISOS SIN SGR					
valores en millones de \$					
Concepto	jun-16	jun-17	Variación Real 2017/2016	Composiciones	
				2016	2017
Funcionamiento	170.220	185.936	5%	24%	23%
Inversión	503.441	591.681	13%	70%	75%
Servicio de la deuda	44.801	15.746	-66%	6%	2%
TOTAL	718.462	793.363	6%	100%	100%

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

El servicio de la deuda registró descenso dado la reducción en el saldo de la deuda pública al final de 2016 y que de conformidad con la política de endeudamiento durante el primer semestre efectuó la contratación de nuevos créditos.

Los compromisos financiados con recursos del SGR durante el primer semestre del bienio 2017-2018, de acuerdo con la información disponible, sumaron \$7.401 millones, en su totalidad en proyectos de inversión, de los cuales se resaltan los del sector salud.

C. DEUDA PÚBLICA

A junio de 2017 el distrito cuenta con un saldo de deuda pública por \$203.271 millones en su totalidad con banca nacional. Durante el primer semestre de 2017 se realizaron amortizaciones por \$10.139 millones y no se recibieron nuevos desembolsos.

Según el MFMP se proyecta la contratación de nuevos créditos por \$112.000 millones orientados a la construcción de protección costera por \$61.000 millones y \$51.000 para otros proyectos de inversión. De igual forma al final de 2016 se pidieron facultades para un crédito de proveedores para la construcción de la nueva sede de la alcaldía por valor de \$190.000 millones.

Para la vigencia, la Calificadora de Fitch Rating emitió la calificación, para el Distrito de Cartagena de Indias, de AA-, lo que significa que el Ente Territorial posee una alta calidad crediticia, que le permite acceder al mercado financiero y crediticio en condiciones favorables. Dicha calificación corresponde a una sólida calidad crediticia respecto de otros emisores o emisiones del país, e implica además que los factores protección son muy fuertes y que el riesgo es modesto.

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

A. Resultado Fiscal

Los ingresos efectivamente recaudados al primer semestre de 2017 superaron los compromisos de gasto, con lo cual se contabilizó un superávit fiscal parcial por \$112.000 millones, alrededor del 80% más que en junio de 2016 (Tabla 4).

Igual que en periodos anteriores, el desempeño superavitario del Distrito se asocia a un componente estructural de generación de ahorro corriente, que responde al dinamismo del recaudo tributario y la racionalización de los gastos de funcionamiento en cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Ley 617 de 2000. Paralelamente, se mantiene la tendencia al déficit de capital, explicado por los mayores gastos de los rubros comprendidos como Inversión en formación bruta de capital fijo, frente a los recursos de capital obtenidos en la vigencia.

Al tener en cuenta los recursos del balance y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo principalmente por efecto de las amortizaciones) se registró un resultado presupuestal positivo de \$227.397 millones, cifra muy significativa, y \$100.000 millones superior a la observada al primer semestre de 2016.

Tabla 4

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	jun-16	jun-17
Resultado balance corriente	179.542	264.859
Resultado balance de capital	-110.607	-152.645
Déficit o superávit fiscal	68.935	112.214
Financiamiento	56.159	115.183
Endeudamiento neto	-34.017	-10.139
Recursos del balance	90.176	125.322
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	125.094	227.397

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

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

A. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Durante 2017 se deben ejecutar las reservas presupuestales constituidas al cierre de 2016 por \$78.022 millones, los cuales se respaldaron en su totalidad con recursos disponibles al final de la vigencia.

De acuerdo con el reporte de la entidad territorial, tan sólo el 37% de las reservas se han convertido en obligaciones por la recepción efectiva de los bienes y servicios contratados, y de estas el 76% han sido objeto de pago.

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 sus ingresos totales representan alrededor del 37% de los recaudos corrientes del distrito, equivalentes a \$505.884 millones y fueron 23% superiores frente al año anterior. Por otra parte, los gastos fueron de \$469.413 millones lo que llevó a que las EDS cerraran la vigencia 2016 con un superávit presupuestal de \$36.471 millones y resultado fiscal de \$3.638 millones, revirtiendo los resultados observados los últimos años.

En general, el resultado del sector se explicó principalmente por el desempeño financiero superavitario de las empresas Aguas de Cartagena ESP y Transcribe, que mejoraron frente al año anterior. Sin embargo, Transcribe fue la entidad con mayor grado de transferencias recibidas (equivalieron al 87% de sus ingresos).

En menor proporción los establecimientos públicos Colegio Mayor de Bolívar y Ambiental registraron también superávit, balances que son semejantes a los resultados positivos que venían trayendo. Por su parte, la ESE Hospital Local Cartagena de Indias generó déficit, mayor que el del año anterior, lo que podría repercutir en la prestación de servicios de la ESE.

Si bien se rompió la tendencia deficitaria del sector descentralizado en su conjunto, su comportamiento sigue constituyendo una alerta, especialmente por la situación de la Empresa Social del Estado del Distrito.

De acuerdo con la información contable reportada a la Contaduría General de la Nación, las entidades que a 31 de diciembre de 2016 no presentaban problemas de liquidez fueron en su mayoría los establecimientos públicos, liderados por el Instituto de Patrimonio y Cultura, Colegio Mayor de Bolívar y el establecimiento Público Ambiental. Estos indicadores son consistentes con el balance presupuestal al cierre de la vigencia fiscal.

Las entidades descentralizadas que muestran los mayores niveles de compromiso patrimonial, es decir las tasas más altas de endeudamiento, son Aguas de Cartagena, seguido de Transcribe y Distriseguridad, cuyas obligaciones representan en promedio el 70% el total de sus activos.

Al evaluar la liquidez para responder con sus obligaciones a corto plazo (considerando el efectivo y las inversiones temporales), se tendrían dificultades en las empresas Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar, Corvivienda, Distriseguridad, Aguas de Cartagena y la ESE Cartagena de Indias.

C. Aspectos Sectoriales

Educación

En el sector educativo, ejecutó un Plan de Desempeño desde enero de 2015, que debió ser prolongado en hasta julio de 2017. Por incumplimiento en temas como la entrega de la dotación al personal del sector, la inobservancia de aspectos claves a incluir en los contratos de prestación del servicio educativo, así como debilidades en el proceso de publicación en el SECOP y la falta de una planeación adecuada para realizar la contratación de la prestación del servicio en cumplimiento del año lectivo, se aprobó la medida correctiva de suspensión de giros de los recursos de calidad educativa (matrícula).

Salud

Mediante resolución 2270 del 31 de julio de 2017 se aprobó el Plan de desempeño adoptado en el sector salud por Distrito de Cartagena, con el fin de corregir riesgos identificados a la luz del decreto 028 de 2008.

D. Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

A junio de 2017, se encuentra en proceso de evaluación el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de la ESE Hospital Local Cartagena de Indias, luego de que mediante resolución 1755 de 2017 del 30 de mayo de 2017 fuera categorizada en riesgo alto para la prestación de servicios de salud.

E. Pasivos Contingentes¹

De acuerdo con el informe de procesos judiciales, a finales de 2016 el Distrito registró un total de 1.427 procesos en curso, cuyas pretensiones han sido cuantificadas en \$662.591 millones, de los cuales el 66% corresponden a procesos de reparación directa y el 12% acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.

De acuerdo a la evaluación de la probabilidad de fallo en forma adversa a los intereses de la entidad territorial superior al 60% se estimaría un valor de \$110.646 millones.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los ingresos efectivamente recaudados por el Distrito al cabo del primer semestre de 2017 superaron los compromisos de gasto, con lo cual se contabilizó un superávit fiscal parcial por \$112.214 millones, 60% mayor que en junio de 2016.

Al tener en cuenta los recursos del balance y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo principalmente por efecto de las amortizaciones de la deuda y el no desembolso de nuevos créditos) se registró un resultado presupuestal positivo de \$227.000 millones, cifra muy significativa, y mucho mayor a la observada al primer semestre de 2015.

Al primer semestre de 2017 los ingresos, sin incluir los recursos SGR, ascendieron a \$1,02 billones, lo que significó un incremento del 16% real frente a lo observado en el mismo periodo de 2016. El aumento de los ingresos se explicó fundamentalmente por el dinamismo de los recursos de capital y de las Transferencias.

Los compromisos de gastos financiados con recursos distintos al SGR totalizaron \$793.000 millones, un monto superior en 6% real al registrado al primer semestre de 2016. De éstos se resalta el repunte de los gastos de inversión especialmente en formación bruta de capital en los sectores de vías y otros.

Actualmente, dado el incumplimiento del Plan de Desempeño Educativo, en temas como la entrega de la dotación al personal del sector, la inobservancia de aspectos claves a incluir en los contratos de prestación del servicio, así como debilidades en el proceso de publicación en el SECOP y la falta de una planeación adecuada para realizar la contratación de la prestación del servicio en cumplimiento del año lectivo, se aprobó la medida correctiva de suspensión de giros de los recursos de calidad educativa (matrícula).

A junio de 2017, se encuentra en proceso de evaluación el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de la ESE Hospital Local Cartagena de Indias, luego de que mediante resolución 1755 de 2017 del 30 de mayo de 2017 fuera categorizada en riesgo alto para la prestación de servicios de salud.

¹ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

BALANCE FINANCIERO		
valores en millones de \$		
	CONCEPTOS	jun-17
1	INGRESOS (sin financiación)	895.438
2	INGRESOS CORRIENTES	868.378
3	Tributarios	414.807
4	No Tributarios	43.531
5	Transferencias	410.041
6	GASTOS (sin financiación)	783.224
7	GASTOS CORRIENTES	603.519
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	184.909
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.027
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	413
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	411.976
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	5.194
14	BALANCE CORRIENTE	264.859
15	INGRESOS DE CAPITAL	27.060
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	179.705
17	BALANCE DE CAPITAL	-152.645
18	BALANCE TOTAL	112.214
19	FINANCIACIÓN	115.183
20	Endeudamiento Neto	-10.139
21	Desembolsos	0
22	Amortizaciones	10.139
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	125.322
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	1.020.760
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	793.363
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	227.397
RESULTADO SGR BIENIO jun-16-jun-17		
29	Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad inicial)	0
30	Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	7.401
31	RESULTADO SGR	-7.401
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR		
33	Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	78.023
34	Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	29.026
35	RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	48.997