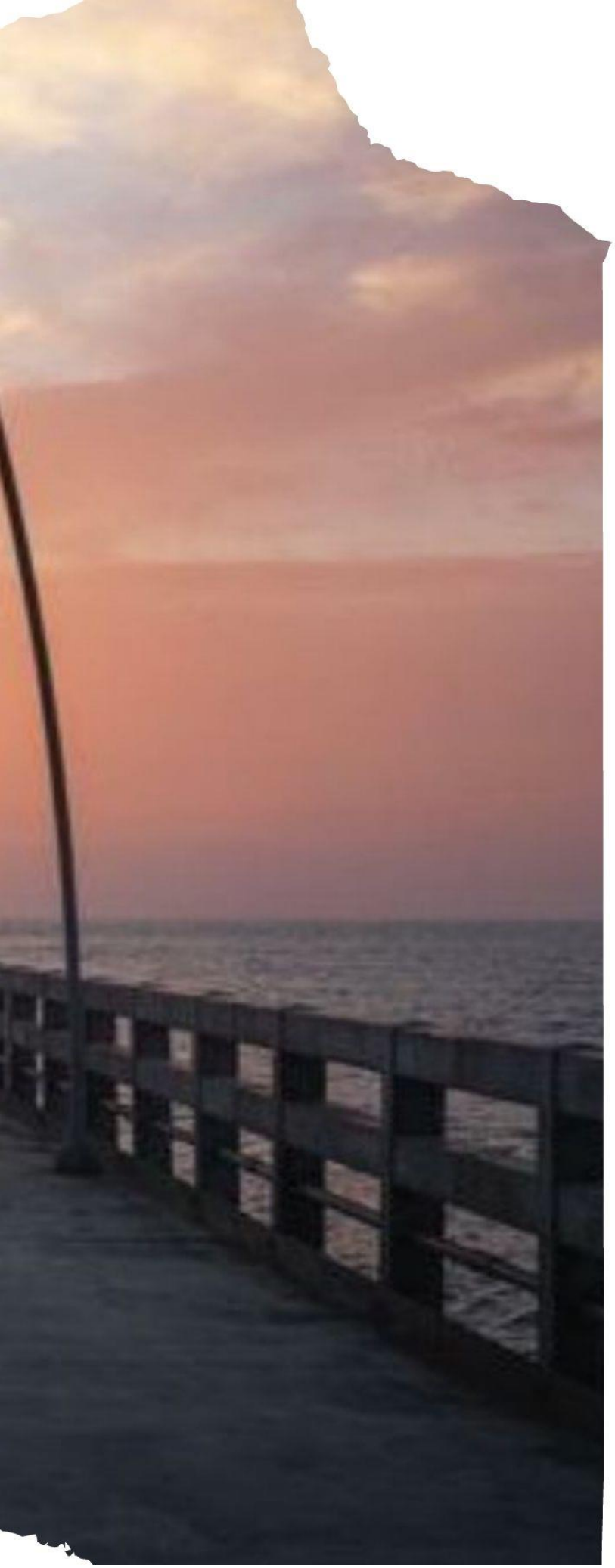
LAS FINANZAS PÚBLICAS DE PUERTO COLOMBIA

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

DICIEMBRE DE 2022



LAS FINANZAS PÚBLICAS DE PUERTO COLOMBIA

INVESTIGADORES

Oriana Alvarez Vos
Directora Ejecutiva

Necti Arza Castilla
Coordinadora de Investigaciones

Paula Barrios Bueno
Investigadora económica

RESUMEN

Este documento presenta el comportamiento de las finanzas públicas de Puerto Colombia entre 2011 y 2021. En esta ventana de tiempo se aprecia una aumento sustancial de los ingresos del municipio, especialmente del recaudo de impuestos, lo que tuvo un efecto positivo en la generación de ahorro corriente y en el financiamiento de la inversión con recursos propios. Puerto Colombia mantiene altos ingresos e inversión por habitante al compararlo con municipios similares del espectro nacional, regional y departamental. Sin embargo, la ejecución y el destino de estos, deben ser enfocados en acciones que mejoren la calidad de vida de los Porteños, ya que se evidenciaron falencias en estos aspectos como componentes del desempeño fiscal del municipio. Adicionalmente, aunque Puerto Colombia tiene buenos niveles de solvencia, la deuda adquirida recientemente deberá ser administrada con cautela para no comprometer el saneamiento fiscal.

Fundesarrollo

CONTENIDO

1. Introducción

2. Fortalecimiento fiscal cómo reflejo del desarrollo económico

3. Situación fiscal de Puerto Colombia

   3.1 Ingresos

   3.2 Gastos

   3.3 Deuda

   3.4 Balance fiscal

   3.5 Proyecciones

4. Análisis comparativo de las finanzas públicas de Puerto Colombia y municipios similares

   4.1 Indicadores por habitante

   4.2 Índice de Desempeño Fiscal (IDF)

   4.3 Medición de Desempeño Municipal (MDM)

5. Fortalezas y vulnerabilidades fiscales de Puerto Colombia

6. Conclusiones y recomendaciones

7. Referencias

8. Anexos

1.

INTRODUCCIÓN

Puerto Colombia hace parte del Área Metropolitana de Barranquilla y su principal actividad económica es el turismo, la cual tiene efectos positivos en el sector inmobiliaria; de alquiler de vivienda y en el hotelero, de restaurantes y bares (DNP, 2014). Además, según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE, es el municipio del Atlántico que presentó el menor Índice de Pobreza Multidimensional, siendo equivalente a 14,4%, mientras que otros alcanzaron niveles de pobreza multidimensional superiores al 60%, como es el caso del Campo de la Cruz.

Complementario a esto, según el mismo censo, Puerto Colombia presentó una alta cobertura de educación primaria, secundaria y media (superior al 100%) y de servicios públicos como la energía (98%), el acueducto (94%) y la recolección de basuras (96%). No obstante, presenta dificultades en cuanto a la cobertura de alcantarillado (84%) y conexión a internet (59%). De igual manera, muestra alarmantes cifras en cuanto a la seguridad y convivencia; que según datos del Ministerio de Defensa, en el 2020, la tasa de hurto común fue de 589 por 100.000 habitantes y la tasa de homicidios de 20 por 100.000 habitantes. Esto, guarda coherencia con lo reportado por los Porteños en la última Encuesta de Percepción Ciudadana de *Puerto Colombia Cómo Vamos* (2019), quienes recomendaron a la administración priorizar los sectores de la salud, empleo y seguridad del municipio, dado que son los que perciben con peor desempeño.

Teniendo en cuenta que las finanzas públicas son una herramienta fundamental para la provisión de bienes y servicios a la población de un territorio, este documento tiene el objetivo de analizar la situación fiscal de Puerto Colombia durante el periodo 2011 – 2021, resaltando las fortalezas y falencias de la percepción y generación de ingresos, gastos operativos, el destino de la inversión y la adquisición de la deuda. El balance y la pertinencia del desempeño fiscal de un municipio tienen la finalidad de augurar la calidad de vida de sus habitantes por medio de la inversión efectiva en los componentes que necesitan ser priorizados, procurando a su vez la generación suficiente de ingresos que permitan cubrir los montos invertidos.

Este documento consta de seis apartados, siendo el primero esta introducción. El segundo, la revisión de la literatura sobre la importancia de las finanzas públicas en las economías y sociedades. En la tercera parte, se presenta la evolución de la situación fiscal de Puerto Colombia a partir del 2011. En la cuarta se analiza la posición y desempeño fiscal de Puerto Colombia en comparación con algunos municipios similares en el contexto nacional, regional y departamental. Y por último, se presenta las conclusiones y recomendaciones sobre las finanzas públicas del municipio.

2.

FORTALECIMIENTO FISCAL CÓMO REFLEJO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Las finanzas públicas comprenden el análisis y seguimiento del rol del gobierno sobre la economía. Esta área de la disciplina económica estudia la instrumentación de los ingresos y egresos del Estado, siendo estos factores determinantes de la estabilidad macroeconómica de un país y de la capacidad que este tiene de proveer bienes y servicios a su población (Barro & Grilli, 2007).

Owens & Carey (2009) destacan la importancia de la prevalencia de unas finanzas públicas sanas como garante de la autonomía presupuestal, necesaria para desarrollar los planes de gobierno. Así entonces, la solidez fiscal permite al Estado y los entes territoriales evitar la dependencia de aquellos recursos provenientes de la cooperación internacional, la deuda pública y, en el caso de los gobiernos locales e intermedios, de las transferencias del Gobierno Central.

La capacidad de generar ingresos fiscales resulta importante para incentivar el crecimiento económico de los territorios. (Hernández, 2015) presenta evidencia que sustenta la relevancia de contar con estructuras fiscales fuertes que permitan invertir recursos en sectores con mayor productividad marginal, que aumenten la acumulación del stock de capital y, por ende, impulsen la producción agregada.

De la misma manera, la solidez de las finanzas públicas propicia la generación de mecanismos de redistribución de recursos y la financiación de bienes y servicios públicos que determinan la competitividad de las entidades. Tobon & Muñoz (2013) muestran que la relación entre la robustez financiera de los territorios y el crecimiento económico se sustenta en la articulación que existe entre el recaudo de impuestos tributarios y la disponibilidad de recursos de libre destinación. Por ello, el aumento en el recaudo se asocia con incrementos en la inversión destinada a la construcción de vías e infraestructura pertinentes en el contexto local.

Si bien existe un consenso en la literatura sobre la necesidad de contar con finanzas públicas saludables, también existen heterogeneidades en cuanto a la medición y evaluación del comportamiento de los ingresos y gastos de los niveles de gobierno; ya que esto depende de la distribución de las responsabilidades fiscales en un territorio y esto, se deriva de las diferencias en las estructuras políticas y administrativas.

Puchet & Torres (2000) argumentan que, en el caso de los países centralizados, la medición de los indicadores financieros comprende la estructura tributaria de las personas naturales y jurídicas, las rentas de las naciones, factores externos que afectan el nivel de ingresos como el precio del dólar y el petróleo, la inflación, los gastos del gobierno central, la deuda pública y privada y la distribución del ingreso. Por su parte, los países descentralizados miden su desempeño financiero considerando

las responsabilidades fiscales asignadas a los entes territoriales (sean estados, provincias, departamentos o municipios), por lo que prima la autonomía fiscal de estas entidades en la evaluación de la capacidad de recaudo y gasto.

En Colombia, las finanzas públicas han estado determinadas por el proceso de descentralización fiscal a partir de los años 80, proceso que fue profundizado por la Constitución de 1991 que define el país como un estado unitario, descentralizado y que otorga autonomía a sus entes territoriales (Bonet *et al.*, 2018).

La Constitución previa a la de 1991, la de 1886, por el contrario, proclamaba a Colombia como un país unitario y centralizado de manera política, administrativa y fiscal. Esta estructura fortaleció la unidad nacional y la integridad territorial, pero este centralismo tuvo repercusiones en la polarización del poder y la concentración del desarrollo socioeconómico alrededor de Bogotá y algunas regiones de la zona central del país, en deterioro de las zonas periféricas. Por ello, partiendo de los preceptos de la Constitución del 91, se implementó un modelo fiscal de participación de los entes territoriales, ahora descentralizados, en los ingresos corrientes de la nación que se conoce como Sistema General de Participaciones (Ordoñez, 2012).

Hoy, 31 años después de haber sido promulgada, la estructura del gobierno refleja una dinámica fiscal que cuenta con el nivel nacional como figura orientadora y coordinadora en la esfera macroeconómica y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de carácter global, mientras, las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales, con énfasis en los sectores de la salud y la educación.

Oates (1999) respalda la precisión de la descentralización, presentando algunos de sus beneficios como la racionalización de los ingresos y los gastos, la inversión en sectores con productividad marginal alta, la generación de externalidades positivas, el mayor ejercicio de las libertades políticas y la promoción de la sostenibilidad en los territorios. No obstante, tomar ventaja de estos beneficios depende del desempeño y la fortaleza fiscal de las unidades administrativas.

En este orden de ideas, el fortalecimiento fiscal juega un papel fundamental en la efectividad del proceso de descentralización. Adicionalmente, la robustez de las finanzas públicas permite un mejor desarrollo de las libertades individuales, ya que los ejecutores de la inversión se encuentran en un nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, lo que permite que las administraciones territoriales identifiquen de manera precisa las necesidades del territorio, por lo tanto, la inversión se efectúa de forma eficiente (Oates, 1999; Sen, 2000).

A pesar de ello Bojanic (2018) señala que los beneficios de la descentralización sobre el crecimiento y el desarrollo económico[1] tienen limitaciones en cuanto a la dependencia de estos beneficios del contexto político e institucional del país donde tienen lugar; cuando los niveles de gobierno subnacional cuentan con una baja capacidad institucional, la descentralización puede generar efectos negativos en la administración de los recursos como el sobreendeudamiento y la inversión ineficiente. Esto entonces, explica por qué la descentralización fiscal tiene un efecto diferenciado en los países desarrollados y en los países en vía de desarrollo.

Procurando superar estas limitaciones, los diferentes niveles de gobierno en Colombia han implementado estrategias de fortalecimiento institucional con el uso de instrumentos de planeación pública como lo son el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan de Desarrollo Municipal, todos estos enmarcados dentro de los Objetivos

[1] El estudio también presenta los determinantes del beneficio de la descentralización fiscal sobre la inflación y la desigualdad en el continente americano. Para mayor información, consultar el trabajo de Bojanic (2018).

de Desarrollo Sostenible (ODS) promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Específicamente, estos instrumentos obedecen al ODS número 16 - *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*.

El Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Colombia del periodo 2012-2015, se estructuró alrededor de 5 objetivos estratégicos: desarrollo y seguridad social; productividad, economía y competitividad; educación de calidad y emprendimiento; planeación y ordenamiento territorial y organización político-administrativa y financiera. Este último eje incluyó subprogramas direccionados al fortalecimiento de las finanzas públicas del municipio, a la implementación del programa de saneamiento del déficit fiscal y al fortalecimiento del sistema presupuestal y contable.

Algunas de las metas planteadas para llevar a cabo los subprogramas mencionados procuraron la actualización del estatuto tributario municipal, la reestructuración del software del sistema tributario, mantener la actualización catastral dinámica, incrementar los ingresos, establecer metas de sustitución y cancelación de la deuda, así como el fomento de la disciplina fiscal en los contribuyentes y programas de fiscalización para reducir la evasión de impuestos, también se planteó establecer directrices para reducir el gasto general de funcionamiento.

Además, este Plan de Desarrollo Municipal propone el fomento de la inversión en los sectores de la educación, la salud y el saneamiento básico por medio de la destinación de recursos propios, de regalías y del Sistema General de Participaciones para el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad de estos sectores.

3.

SITUACIÓN FISCAL DE PUERTO COLOMBIA

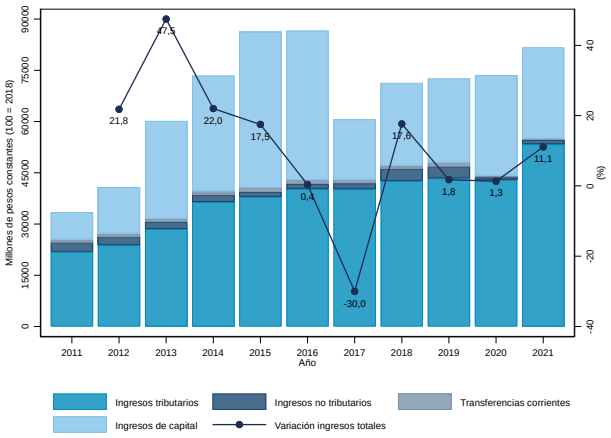
3.1 Ingresos

Los ingresos percibidos de Puerto Colombia[2] presentaron un aumento real sostenido entre 2011 y 2015 (Gráfico 1), pasando de cerca de 30.000 millones a casi 90.000 millones de pesos, este nivel de ingresos se mantuvo relativamente estable para el año siguiente. En el 2017 existió una disminución de los ingresos totales del municipio, de casi 26.000 millones de pesos, seguido de una recuperación para los últimos años estudiados, aunque esta recuperación no fue equivalente al nivel de ingresos percibidos en el 2015 y 2016 (86.455 millones en promedio). Lo expuesto guarda coherencia con las metas del *Plan de Desarrollo 2012-2015* y el *Plan de Acción para Mejorar las Finanzas Territoriales y la Generación de Recursos Propios*, que apuntaron a aumentar la capacidad de ahorro y fortalecer el recaudo de los impuestos territoriales.

Puerto Colombia se caracteriza por contar con una composición de ingresos estable, ya que la mayor proporción de los ingresos totales corresponden al ingreso corriente, del que hacen parte los ingresos tributarios, contribuciones, multas y sanciones y las transferencias recibidas; estos tres rubros en conjunto contribuyeron al ingreso total en 52-76% entre 2011 y 2021, excepto en 2015 y 2016, cuando los ingresos corrientes tuvieron menor participaciones en el ingreso total (del 47 y 49% respectivamente), debido a un impulso de los ingresos de capital en estos dos años.

[2] Para reflejar la situación fiscal de Puerto Colombia se usaron las fuentes de información de finanzas públicas territoriales disponibles. Estas comprenden las Operaciones Efectivas de Caja (OEC), extraídas del portal web del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los Formularios Únicos Territoriales (FUT) diligenciados por el municipio de Puerto Colombia y que corresponden a los gastos de inversión y la deuda pública. Estos datos fueron obtenidos del Consolidador de Hacienda y Crédito Público (CHIP) de la Contaduría General de la Nación. El periodo de tiempo estudiado abarca los años entre 2011 y 2021, todas las cifras fueron deflactadas a precios constantes de 2018.

Gráfico 1. Evolución y composición de los ingresos totales de Puerto Colombia (2011 - 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

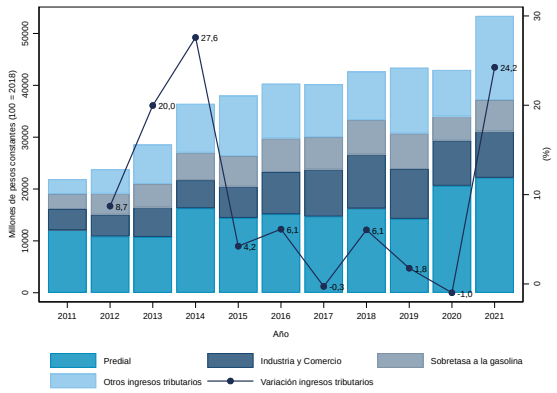
Los ingresos tributarios de Puerto Colombia, por su parte, presentaron un crecimiento sostenido entre 2011 y 2021, salvo una pequeña caída presentada en el 2017 y otra en 2020 (Gráfico 2 – Panel a). En dicho periodo, el impuesto predial fue el que aportó en mayor medida; este representó alrededor del 32 y el 55% del recaudo. El Impuesto de Industria y Comercio (ICA), por su parte, representó no más del 24% de estos y la sobretasa a la gasolina contribuyó entre el 10 y el 17% del recaudo de Puerto Colombia en este periodo.

Cabe resaltar la disminución del recaudo del ICA, la sobretasa a la gasolina, y otros ingresos tributarios en el 2020 (Gráfico 2 – Panel b), considerando la caída del precio del petróleo a principios de ese año (Gil & Monge, 2020; Ley 105 de 1993), la coyuntura COVID-19 y las implicaciones de la pandemia sobre la pérdida de poder adquisitivo de las personas y empresas. Esto factores influyeron negativamente en la capacidad del pago de tributos relacionados, sobre todo, a la operación comercial o industrial (ICA), dadas las medidas de aislamiento instauradas, los constantes toques de queda y el cierre de establecimientos. Aun así, el municipio no presentó una caída disruptiva de su ingreso tributario, ya que estos sólo disminuyeron en 1% respecto al año anterior, e incluso, el recaudo del impuesto predial aumentó de 14.262 millones de pesos en 2019 a 20.630 millones de pesos en 2020.

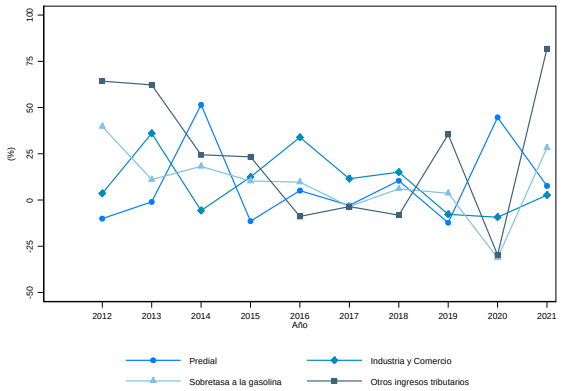
Además, se resalta el aumento significativo del recaudo en Puerto Colombia para 2021, la reactivación económica y el escenario post-pandémico impulsaron los ingresos tributarios en un 24%, siendo el predial y otros ingresos tributarios, los rubros que presentaron un aumento mayor, logrando recaudar 22.200 y 16.204 millones de pesos respectivamente en este año.

Gráfico 2. Evolución, composición y variación de los ingresos tributarios de Puerto Colombia (2011 – 2021)

(a) Evolución y variación de los ingresos tributarios



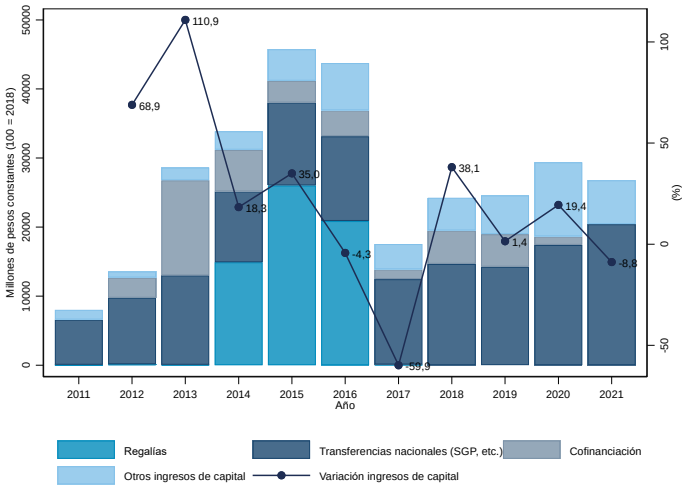
(b) Variación de los principales ingresos tributarios



Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

Por otro lado, los ingresos de capital fueron los determinantes de la tendencia de los ingresos totales, especialmente en aquellos años en donde se evidenciaron caídas de este ingreso. Si bien Puerto Colombia aumentó sustancialmente su capacidad de capturar recursos de transferencias y cofinanciación entre el 2011 y el 2021, pasando de percibir 8.039 millones de pesos en el primer año a 26.784 millones en el último; en el periodo 2014 - 2016 el municipio percibió recursos de capital aún más altos (en promedio 41.131 millones), promovidos por una recepción importante de recursos de regalías que cesó abruptamente para el 2017 y que no se recibieron nuevamente hasta el final del periodo.

Gráfico 3. Evolución y composición de los ingresos de capital de Puerto Colombia (2011 – 2021)



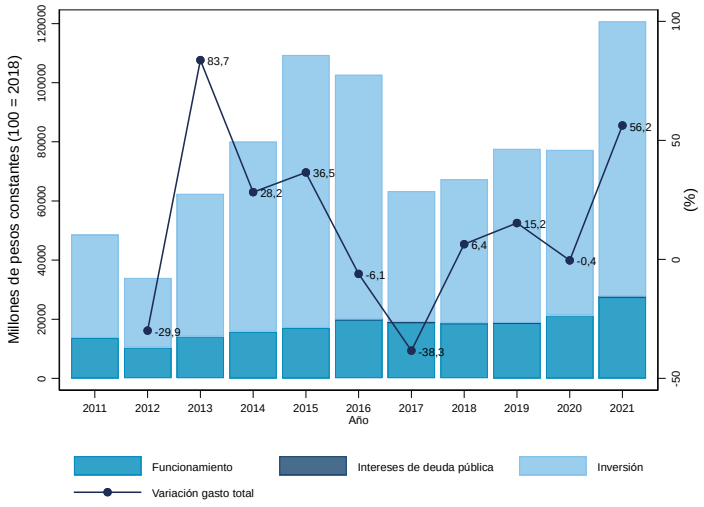
Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

Lo anterior, se explica con la suspensión de pagos y la no aprobación de proyectos de Regalías a Puerto Colombia, que tuvo origen en el reporte de 15 irregularidades del municipio ante organismos de control como la Procuraduría, la Fiscalía y la Contraloría; 7 de estas irregularidades están relacionadas al proyecto de construcción de obras para la protección del anclaje del muelle del municipio y 6 corresponden a la construcción de obras para la estabilización y recuperación ambiental de las playas del Country. Estas irregularidades consisten en la denuncia de discrepancias en el incumplimiento normativo en la etapa contractual de los proyectos aprobados e incumplimiento presupuestal de los mismos (SGR, 2022).

3.2 Gastos

Ahora, al observar el comportamiento de los gastos de Puerto Colombia (Gráfico 4), se puede inferir que estos siguen la tendencia de los ingresos recibidos por el municipio entre 2011 y 2021; presentaron un aumento entre 2012 y 2015 de 34.015 millones a 109.387 millones de pesos, seguido de una variación negativa en los dos años subsiguientes, llegando a representar 63.340 millones de pesos en 2017, para posteriormente aumentar en el 2018 y 2019. Se resalta el aumento sustancial de los gastos en 2021, dicho aumento estuvo determinado por la inversión que aumentó cerca de 37 mil millones de pesos para este año. Esta tendencia refleja que existe consecuencia entre lo recibido y lo gastado y que los recursos son ejecutados de manera cautelosa, procurando el saneamiento fiscal territorial. En el Gráfico 4, también se observa que la mayor proporción del gasto total corresponde a la inversión, siendo alrededor del 69 y el 84%, y, que el gasto operativo no supera el 30% de este en todo el periodo estudiado.

Gráfico 4. Evolución y composición de los gastos totales de Puerto Colombia (2011 – 2021)

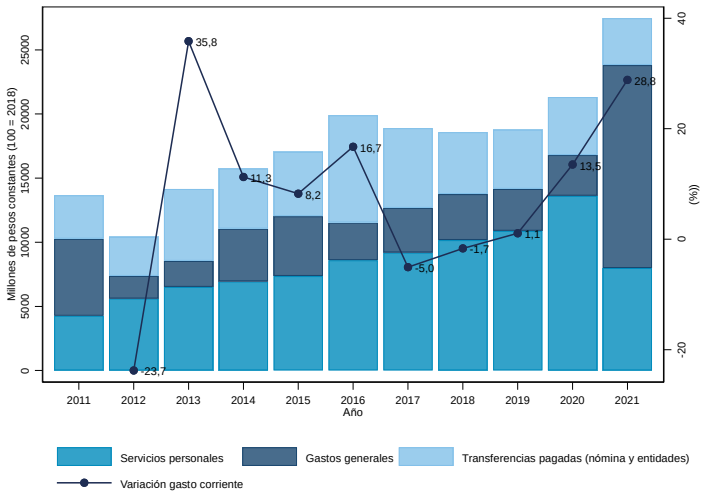


Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

En cuanto a los gastos corrientes de Puerto Colombia, se observa que siguen la tendencia tanto de los ingresos como de los gastos totales del municipio (Gráfico 5). Estos tuvieron un crecimiento real pasando de sumar 13.667 millones de pesos en 2011 a ser de 27.472 millones de pesos en 2021. La mayor proporción de estos gastos se destinó a los servicios personales[3] en todas las vigencias fiscales, llegando a significar el 63% de los gastos corrientes totales. La excepción de esta tendencia se presentó en 2011 y 2021, cuando la mayor participación de los gastos corrientes lo ocuparon los gastos generales[4] (43 y 57% del total), en 2021 Puerto Colombia realizó operaciones de crédito para la inversión de recursos en varios sectores del gasto social, por lo que la promoción del gasto general en dicho año puede estar relacionado a la compra de bienes o la contratación de servicios que soporten las modificaciones a la infraestructura que conllevaron dichas inversiones.

De otra forma, las transferencias corrientes, que son los recursos girados por el municipio a entidades que soportan sus operaciones, presentaron una tendencia heterogénea entre 2011 y 2021, disminuyendo su participación real entre el primer y el último año (24% a 13%), pero presentando aumentos y disminuciones a lo largo del periodo; siendo 2016 el año en que se transfirió un mayor monto de recursos, equivalente a 8.366 millones de pesos. Esto, coincide con la adquisición de deuda para ampliación del EDI municipal y las instituciones educativas, lo que puede explicar el aumento en el gasto de nómina de las entidades que soportan la administración de Puerto Colombia.

Gráfico 5. Evolución y composición de los gastos corrientes de Puerto Colombia (2011 – 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

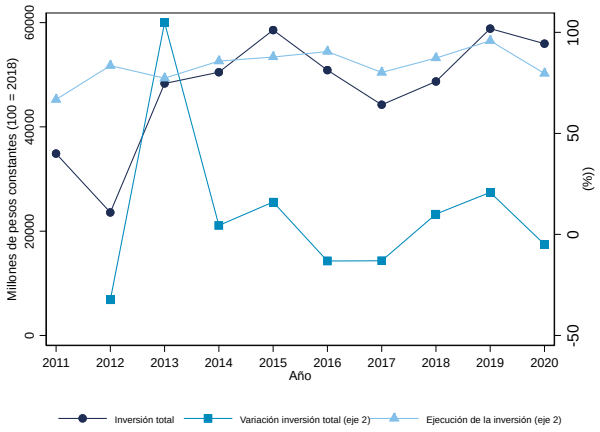
Por su parte, la inversión de Puerto Colombia aumentó entre 2011 y 2020 de 34.878 millones a 55.959 millones de pesos, como se observa en el Gráfico 6. Esta cuenta del gasto aumentó sustancialmente entre 2012 y 2015, años en donde la inversión tuvo una variación cercana al 100%, es decir, este rubro se duplicó. En el mismo gráfico, en el eje secundario, se puede observar la ejecución de los recursos invertidos, que, según DNP (2022), comprende la razón entre los pagos realizados por el municipio y los compromisos adquiridos en la vigencia. Los resultados de Puerto

[3] Gasto destinado al pago de salarios a los empleados.

[4] Gastos destinados a la compra de bienes y servicios.

Colombia indican un nivel de ejecución superior al 77% entre 2012 y 2020, en el 2011 sólo el 66,7% de los compromisos adquiridos fueron efectivamente ejecutados en la misma vigencia.

Gráfico 6. Evolución, variación y ejecución del gasto de inversión total de Puerto Colombia (2011 – 2020*)



Fuente: Elaboración propia a partir de FUT – Contaduría General de la Nación.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

Además del comportamiento de la inversión, es necesario complementar los datos de evolución, crecimiento y ejecución, con datos que reflejen las fuentes de financiación de los recursos invertidos y los sectores a los que se destina esta inversión. El Gráfico 7 – Panel a, muestra la participación de los componentes de la inversión total en los años comprendidos entre 2011 y 2020. Se observa que, de los 474.489 millones de pesos invertidos en todo el decenio, el 27% se destinó al sector de la salud, el 18,3% al sector de transporte y el 8,5% a servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado.

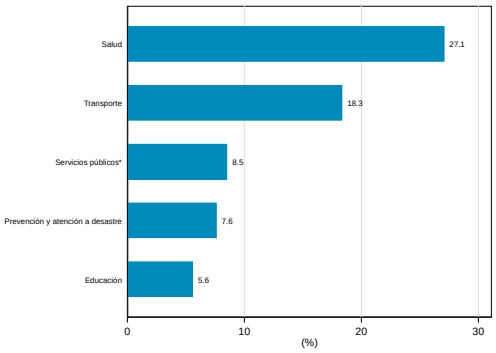
Los Planes de Desarrollo 2012-2015 "Unidos por el cambio y la prosperidad" y el de 2016-2019 "El Puerto Colombia que todos queremos", proponen programas para mejorar los sectores mencionados, apuntándole a ejes temáticos y programas de la siguiente forma: En cuanto al sector salud, se procuró ampliar el aseguramiento en salud de los porteños, aumentar la calidad del servicio, mejorar los indicadores de salud pública y garantizar la calidad nutricional; en lo que respecta al sector transporte, ambos planes de desarrollo incluyen la ampliación y mantenimiento de la malla vial (redes terciarias, vías urbanas, construcción de puentes para mejorar el acceso al municipio, ciclorrutas y vías peatonales) y el fortalecimiento operativo de la gestión del departamento de tránsito; por último, los programas de servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo, estuvieron direccionados a la optimización del servicio eléctrico, la ampliación de la cobertura del alumbrado público, el internet y el gaseoducto de Puerto Colombia.

Los sectores que percibieron menos recursos en el decenio fueron los de promoción del desarrollo, vivienda y desarrollo comunitario[5], que representaron el 2,9% de la inversión total.

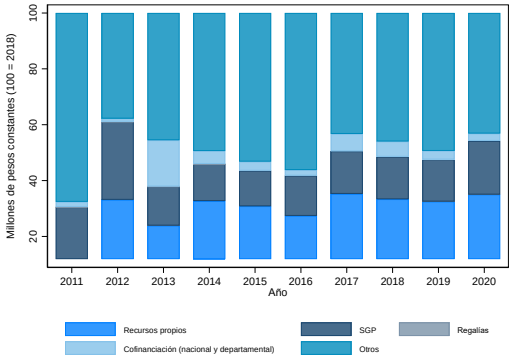
[5] El sector *Promoción del desarrollo* abarca aquellas estrategias que promocionan asociaciones y alianzas del sector empresarial e industrial, la capacitación para el empleo, los proyectos de ciencia, tecnología e innovación, la apropiación de tecnología en los procesos productivos y el desarrollo turístico.

Gráfico 7. Composición del gasto de inversión y participación de las fuentes de recursos (2011 – 2020**)

(a) Composición de la inversión



(b) Participación de las fuentes de financiación



Fuente: Elaboración propia a partir de FUT – Contaduría General de la Nación.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.
*Servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado.
**Los FUT de inversión de Puerto Colombia no están disponibles para 2021.

En el Gráfico 7 – Panel b, se ve reflejada la participación de las fuentes de financiación del gasto de inversión en el total de este. Se observa que la mayor proporción de los recursos proviene de "Otros", en donde se encuentran los créditos adquiridos, y transferencias de COLJUEGOS y FOSYGA, ETESA, recursos del sector eléctrico y otras fuentes de financiación. Sin embargo, esta pierde participación en el periodo estudiado, ya que pasa de representar el 67% de la inversión en 2011 a significar el 43% en 2020. Caso contrario sucede con la financiación de la inversión con recursos propios, que constituye una pequeña proporción en el año inicial (11,9%) pero se robustece a lo largo del periodo, pasando a representar el 35% de los recursos de inversión en el 2020.

Otra fuente considerable de inversión son los recursos del Sistema General de Participación (SGP), que a lo largo del decenio representan entre el 12 y el 19% de los recursos invertidos, excepto en el 2012, en donde significaron el 27% de la inversión total. Por otro lado, los recursos de regalías constituyen una pequeña proporción de la inversión, menos del 1% de esta, y los recursos provenientes de esta fuente sólo fueron capturados entre 2011 y 2014 por los motivos expuestos en el apartado de Ingresos de Capital.

La inversión de Puerto Colombia no fue reportada por medio de los Formularios Únicos Territoriales en la vigencia 2021, por lo que la información detallada del destino y las fuentes de la inversión de este año no es presentada en este documento. Se asume que el aumento del gasto de inversión para este año coincide con la información reportada en los formularios de deuda pública, en donde se observa la adquisición de créditos por un monto de 27 mil millones de pesos para la destinación de recursos hacia sectores varios del gasto social.

Por su parte el sector *Vivienda* incluye la destinación de recursos para subsidios de adquisición y mejoramiento de la Vivienda de Interés Social (VIS), planes y proyectos para adquisición y construcción de vivienda, subsidios para la reubicación de viviendas asentadas en zonas de alto riesgo y proyectos de titulación y legalización de predios.
Por último, el sector *Desarrollo comunitario* promueve la participación ciudadana en espacios democráticos y de control social.

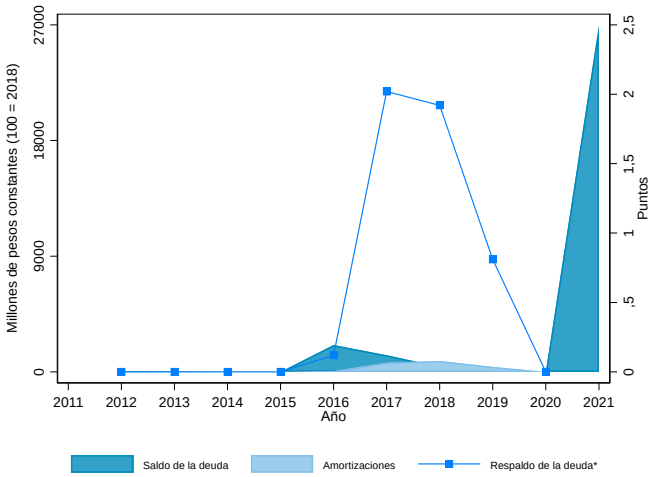
3.3 Deuda

En lo referente a la deuda pública del municipio de Puerto Colombia, el Gráfico 8 muestra que, para 2012 existían pagos pendientes de un crédito adquirido con anterioridad para financiar la liquidación y el pago de prestaciones sociales de los empleados del acueducto municipal. En el 2013 no existen datos de la ejecución de la deuda, puesto que el FUT de este año fue presentado sin información. Luego, se realizaron operaciones de crédito para el 2016, por monto de 2.088 millones de pesos al Banco de Bogotá con la finalidad de financiar la actualización catastral del municipio, la ampliación del edificio municipal y la adquisición de un lote para la ampliación de instituciones educativas de Puerto Colombia, apuntando a los sectores de inversión de Fortalecimiento Institucional, Equipamiento y Educación respectivamente. El crédito adquirido fue cancelado en su totalidad en los 3 años siguientes, llegando a tener un saldo de deuda equivalente a 0 en el 2019.

En 2021, la administración de Puerto Colombia asumió un crédito por monto cercano a 44 mil millones de pesos, de los cuales fueron desembolsados al municipio 27.000. Esta operación se realizó por medio de Bancolombia y el destino de los recursos son los sectores de educación, salud, deporte, cultura, servicios públicos distintos a acueducto y alcantarillado, vivienda, transporte, ambiente, prevención de desastres, promoción al desarrollo, grupos vulnerables, equipamiento y fortalecimiento institucional.

Se resalta que entre 2011 y 2020 la deuda adquirida por Puerto Colombia es ampliamente respaldada por sus ingresos, reflejando que el municipio no presentó dificultades para responder por esta, sin embargo, es preciso mencionar que la administración debe ser cautelosa en cuanto a contraer deudas altas (como los créditos contraídos en 2021) que puedan poner en riesgo su capacidad de pago y su posición financiera, dado que el monto desembolsado en esta vigencia, equivale alrededor del 50% de los ingresos corrientes del municipio en el mismo año.

Gráfico 8. Saldo, amortizaciones y respaldo de la deuda de Puerto Colombia (2012 – 2021)**

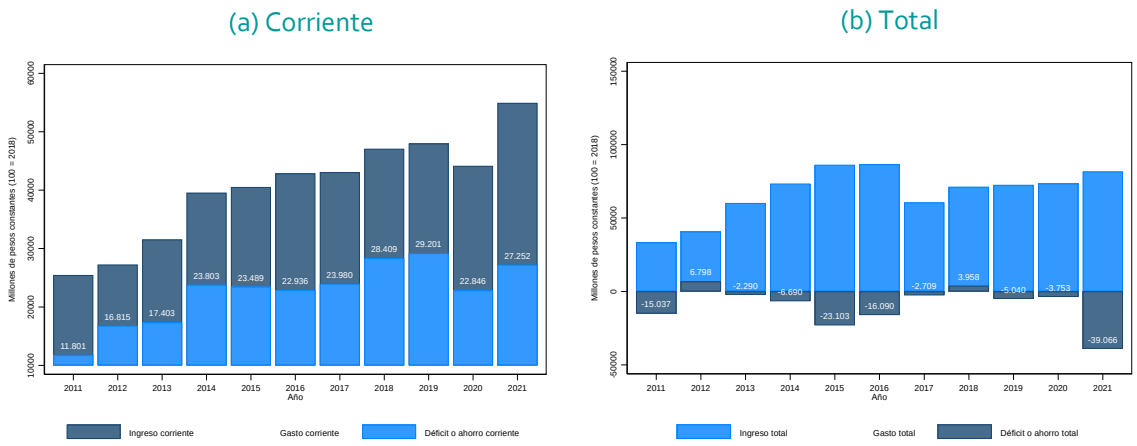


Fuente: Elaboración propia a partir de FUT – Contaduría General de la Nación y Terridata – DNP.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.
*Los datos de respaldo de la deuda están disponibles hasta 2020.
** Los datos de deuda en el FUT se encuentran a partir de la Vigencia Fiscal 2012.

3.4 Balance fiscal

El comportamiento de los ingresos y gastos corrientes de Puerto Colombia entre los años 2011 y 2020 (Gráfico 9 – Panel a), indica que los ingresos generados en la operación del municipio son suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento y que, a lo largo de este periodo hubo un balance positivo y un ahorro corriente que permitió a la alcaldía contar con recursos propios para destinarlos a inversión. Este ahorro operacional se incrementó de 11.800 millones de pesos en 2011 a 27.252 millones de pesos en 2021, más del doble de su valor inicial y da cuenta de la solvencia financiera de Puerto Colombia.

Gráfico 9. Evolución del ingreso, gasto y ahorro corriente y total de Puerto Colombia (2011 – 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP.
Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

Por su parte, en el Gráfico 9 – Panel b, se observa la tendencia en el ingreso total, en donde se adicionan fuentes de financiación como el crédito, los recursos de regalías y otros ingresos de capital (que resultan del rendimiento de las operaciones financieras, donaciones, venta de activos, etc.) y cómo estos financian los gastos de inversión; es evidente que el municipio incurrió en déficit total en 9 de los 11 años estudiados, especialmente este déficit se hizo más grande entre el 2013 y el 2016, cuando significó alrededor de 16.000 millones de pesos y en 2021, cuando el déficit se incrementó hasta los 39.066 millones. Dicho déficit se explica por la adquisición de créditos para llevar a cabo los proyectos mencionados en el apartado de deuda.

3.5 Proyecciones

Descrito el comportamiento de los ingresos, gastos de funcionamiento, inversión y deuda en el municipio de Puerto Colombia, se realizó un ejercicio para ilustrar las futuras tendencias de estos rubros en las próximas vigencias fiscales.

En la Tabla A1 se muestra la proyección de los componentes del balance corriente del municipio en el periodo 2022 – 2026, realizada por la Alcaldía de Puerto Colombia y que se encuentra en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para la vigencia 2021 – 2030, estas proyecciones tienen en cuenta la inflación esperada para cada uno de los años de este periodo, que es de alrededor del 4%.

Teniendo en cuenta que la captura de recursos de Puerto Colombia ha crecido, en promedio, en una razón superior, se realizaron proyecciones de estos rubros considerando su crecimiento medio en los últimos 20 años y partiendo del monto real percibido y gastado en el 2021 según las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) del DNP. Los resultados del balance corriente al usar esta metodología se muestran en el Gráfico 10.

Este ejercicio no incluye los ingresos y gastos de capital dado que estos son recibidos y realizados de manera eventual y no recurrente, y que su comportamiento depende de factores externos, como la presentación y aprobación de proyectos, la adquisición de deuda pública y los ingresos captados del nivel nacional o departamental para financiar inversiones puntuales. Por ello, el ejercicio se centró en la operación del municipio en donde se reflejan los esfuerzos propios de la administración por aumentar la eficiencia en el recaudo y limitar los gastos acorde a lo establecido por la ley.

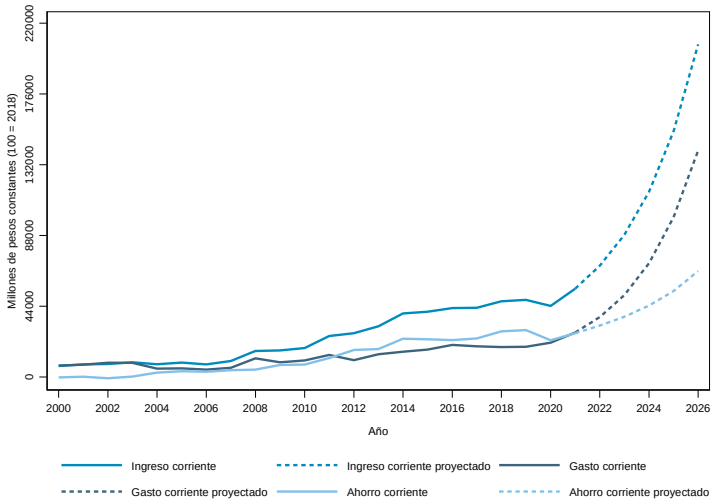
Las proyecciones reflejan que los ingresos tributarios y no tributarios tienen un mayor potencial de recaudo para la vigencia 2026, en donde se prevé que el municipio perciba por concepto del impuesto predial 42.120 millones de pesos, 19.764 millones por recaudo del ICA, 11.736 millones por la sobretasa a la gasolina y 10.333 millones de pesos en lo que respecta a los ingresos no tributarios. Estos ingresos agregados suponen un total de 26.568 millones de pesos para 2026 y un total de 589.926 millones para todo el quinquenio.

Por otro lado, el componente "Transferencias del nivel nacional" se espera que contribuya en 83 millones de pesos a la cuenta de "Transferencias" en el 2026 y en 498 millones entre 2022 y 2026. Este componente tuvo un valor de 0 para 2021, por lo que se usó el crecimiento promedio previo a este año para proyectar sus valores futuros. El crecimiento promedio de las transferencias nacionales fue negativo y de magnitud 8% en las últimas dos décadas, por lo que la tendencia esperada en los próximos 4 años es a la baja.

Contrario a ello, el aumento de los recursos recibidos vía "Otras transferencias" estima que este rubro casi que se duplicó año a año, en promedio, en los últimos 20 años, lo que supone que, para 2026 el municipio podría recibir un total de 7.763 millones de pesos y a su vez, es posible que perciba 15.211 millones en todo el quinquenio, siendo el valor de otras transferencias, el que determina en mayor medida, el monto total recibido por transferencias para los mismos periodos.

A su vez, los componentes del gasto de funcionamiento que corresponden a gastos generales y transferencias a otras entidades para el pago de nómina, serán respectivamente de 99.308 y 29.793 en 2026 y de 271.536 y 76.286 en todo el periodo proyectado. Por otro lado, los servicios personales tuvieron un crecimiento promedio de 7,4%, por lo que se espera que estos gastos aumenten en 2026 hasta 11.496. Del mismo modo, se prevé que los intereses de deuda pública que deban ser pagados en este periodo de tiempo, sean de aproximadamente 1.356 millones de pesos.

Gráfico 10. Proyección del balance corriente de Puerto Colombia a 2026



Fuente: Cálculos de Fundesarrollo a partir de OEC – DNP.
Valores expresados en miles de pesos corrientes.

Lo anterior, permite pronosticar que los ingresos corrientes percibidos por Puerto Colombia entre 2022 y 2026 sumen 632.203 millones de pesos y los gastos corrientes totales del municipio se aproximen a 399.000 millones. Esto, resulta en que Puerto Colombia tenga un ahorro operacional hacia 2026 equivalente a 65.903 millones de pesos y el monto total ahorrado sea de 233.128 millones, cantidad que dispondría el municipio para la inversión. Las diferencias entre las cifras del MFMP propuesto por la Alcaldía de Puerto Colombia y el ejercicio de proyección de Funde difieren por las diferencias metodológicas adoptadas.

En términos generales, el ejercicio de proyecciones propuesto, evidencia que los ingresos y los gastos pueden estar siendo subestimados según el MFMP, y que, especialmente el recaudo de ingresos propios tiene un potencial mayor que lo previsto por la alcaldía de Puerto Colombia.

4.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE PUERTO COLOMBIA Y MUNICIPIOS SIMILARES

Para contextualizar y comprender de mejor manera el desempeño fiscal de Puerto Colombia, es preciso analizarlo con respecto a entes territoriales que cuenten con características similares[6]. Los municipios seleccionados fueron: La Calera (que pertenece al Área Metropolitana (AM) de Bogotá), Envigado (AM de Medellín), Jamundí (AM de Cali), FloridaBlanca (AM de Bucaramanga), Turbaco – Bolívar y los pertenecientes al AM de Barranquilla (Galapa, Soledad y Malambo).

Las fuentes de datos utilizadas en este apartado incluyen las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) del DNP, las proyecciones de población a 2021 del DANE, los anexos de resultados del Índice de Desempeño Fiscal para 2021, extraídos de la página web del DNP y los datos de Medición de Desempeño Municipal de Terridata – DNP.

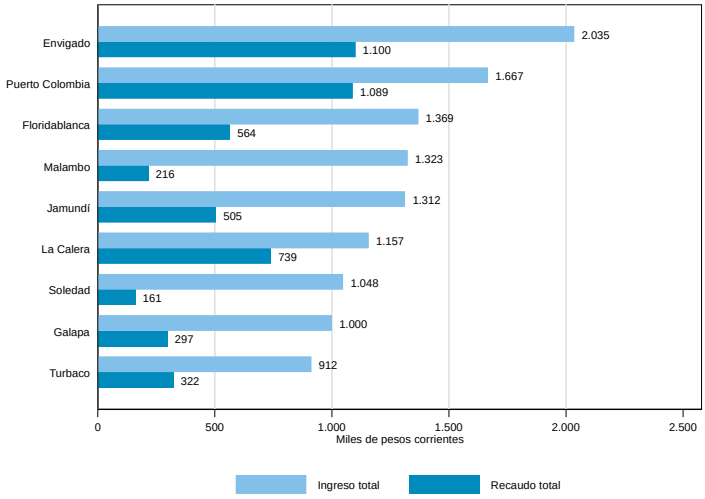
4.1 Indicadores por habitante

Los ingresos totales y el recaudo per cápita de Puerto Colombia fueron superiores que los de los municipios comparativos en 2021, excepto Envigado (Gráfico 11). El ingreso total por habitante fue de 1,6 millones de pesos y el aporte al recaudo fue de 1,09 millones de pesos por habitante. Mientras, estos montos fueron respectivamente para Envigado de 2,03 y 1,1 millones de pesos per cápita.

Por otro lado, los ingresos totales más bajos del mismo año correspondieron a los municipios de Galapa (1 millón) y Turbaco (1,2 millones), mientras que el recaudo más bajo del periodo lo tuvieron el resto de los municipios pertenecientes al AM de Barranquilla; Soledad (161.000), Malambo (216.000) y Galapa (297.000 pesos), significando esto, que los porteños tributan 6,7 veces lo que tributan los Soledeños, 5 veces lo que aportan los habitantes de Malambo y 3,6 veces de lo que tributan los de Galapa.

[6] Como criterios de selección de entidades similares se usó la existencia de desarrollo inmobiliario de estratos 4, 5 y 6 relacionado con la dinámica poblacional de la capital departamental y el contar con instituciones educativas y/o de salud que prestan servicios a dicha capital. Se agregaron, a su vez, el resto de los municipios del AM de Barranquilla y el municipio que más se le asemeja en la Región Caribe, Turbaco – Bolívar, que no hace parte de un AM, pero colinda con Cartagena, cuenta con desarrollo inmobiliario de estratos altos y en su territorio se encuentran ubicadas instituciones educativas de alta calidad que prestan servicios tanto a su población, como a la población de la capital.

Gráfico 11. Ingreso total y recaudo per cápita de Puerto Colombia y municipios similares (2021)



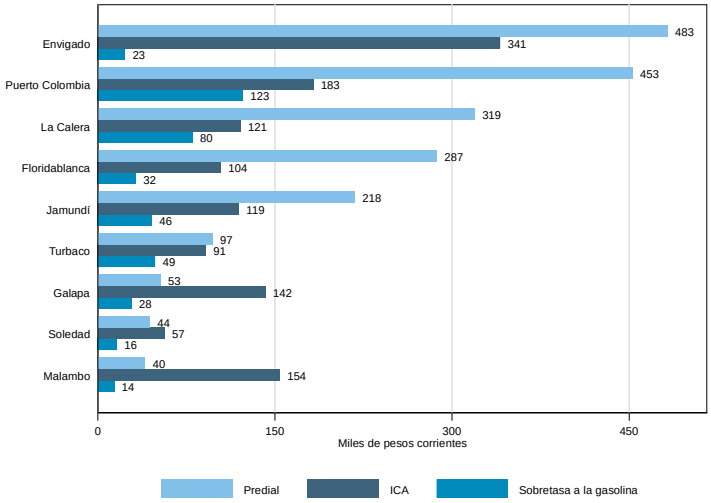
Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP y proyecciones de población – DANE.
Valores expresados en miles de pesos corrientes.

El Gráfico 12, muestra la información de recaudo por habitante desagregada por los principales impuestos municipales. En este se observa que, en el 2021, Envigado fue líder en cuanto al recaudo del Predial y el ICA, con un equivalente de 483 mil y 341 mil pesos aportados por habitante, respectivamente, para estos tributos. Puerto Colombia ocupa el segundo lugar en cuanto al recaudo por habitante de estos y es el municipio que recauda en mayor medida la sobretasa a la gasolina, siendo estos aportes de 453 mil, 183 mil y 123 mil pesos por habitante.

Al mismo tiempo, también se evidencia un alto recaudo per cápita del Impuesto Predial y la sobretasa a la gasolina en La Calera (319.000 y 80.000 pesos) y un alto recaudo del ICA en Malambo y Galapa (154.000 y 142.000 respectivamente). Al tiempo, se observa que los municipios con un recaudo por habitante más bajo del impuesto Predial fueron aquellos que pertenecen al AM de Barranquilla, recaudando menos de 54.000 pesos per cápita bajo este concepto en 2021.

Lo anterior, refleja la relevancia de este impuesto en la estructura tributaria municipal y la importancia de implementar estrategias que impulsen la efectividad en el cobro y el pago de este impuesto, como lo son las actualizaciones catastrales, la formalización y legalización de predios, la difusión de información sobre las obligaciones tributarias y los incentivos para el pago oportuno, la rendición de cuentas periódica y pertinente y el desarrollo de procesos de cobros persuasivos y coactivos eficientes (Guerrero & Noriega, 2015).

Gráfico 12. Principales ingresos tributarios per cápita de Puerto Colombia y municipios similares (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP y proyecciones de población – DANE.
Valores expresados en miles de pesos corrientes.

Por su parte, el recaudo más bajo del ICA en 2021 se dio en Soledad, en donde se recaudaron 57.000 pesos por habitante y Turbaco, que contó con un recaudo per cápita de 97.000 pesos. El recaudo de este impuesto se relaciona estrechamente con la actividad productiva que tenga lugar en los territorios donde es cobrado, así como con la incidencia de la informalidad comercial. Es por ello que, municipios que son sede de empresas industriales como Galapa, no presentan desempeños pobres en cuanto al recaudo de este impuesto, como sí lo presentan en el recaudo de otros impuestos como la sobretasa a la gasolina y el predial.

En lo que respecta al recaudo por habitante de la sobretasa a la gasolina, se observa que, los mayores aportes, después de Puerto Colombia, tuvieron lugar en la Calera (80.000) y Turbaco (49.000 pesos), mientras que, los municipios con menor recaudo por habitante de este tributo son Envigado (23.000 pesos), Soledad (16.0000) y Malambo (14.000). Cabe resaltar que en el recaudo de este impuesto influye no solo la efectividad en el cobro y pago del mismo, sino que también influye el precio de venta al público de la gasolina, el cobro por porcentaje de alcohol carburante dispuesto por MinEnergías y la tarifa aplicable en cada municipio[7].

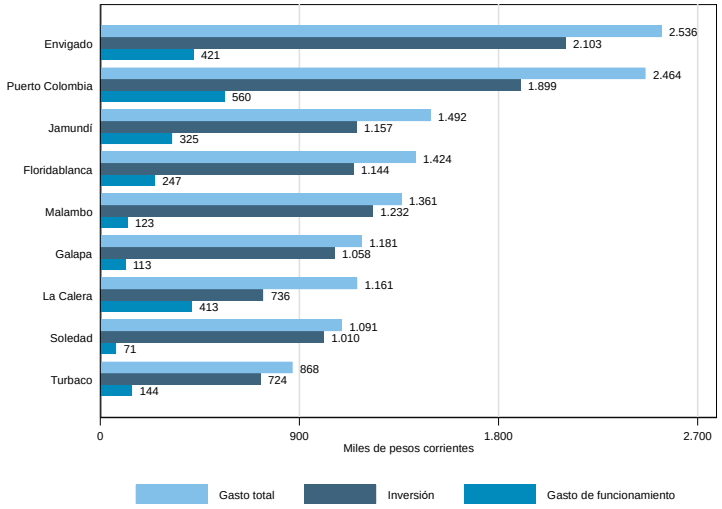
En cuanto al gasto por habitante en 2021, Envigado fue el municipio con gastos totales y de inversión más altos, siendo el gasto total per cápita de 2,5 millones de pesos aproximadamente y el gasto de inversión de 2,1 millones (Gráfico 13). Puerto Colombia tiene el segundo gasto total y de inversión más altos (2,4 y 1,8 millones por habitante), mientras que presentó el gasto de funcionamiento per cápita más alto de todos los municipios (560.000 pesos).

En tercer lugar, el municipio con los gastos totales y de inversión más altos fue Jamundí (1,4 y 1,1 millones), mientras que los municipios con menor gasto total por habitante fueron Turbaco (868 mil pesos) y Soledad (1,09 millones), y los de la inversión per cápita más baja fueron Turbaco (724.000) y La Calera (736 mil pesos).

[7] https://bogota.gov.co/servicios/guia-de-tramites-y-servicios/sobretasa-a-la-gasolina-motor-y-al-acpm

No obstante, del gasto per cápita de Puerto Colombia, el 77% fue destinado a la inversión y el 22,6% al gasto de funcionamiento y, aunque Puerto Colombia presenta el segundo monto más alto invertido, presenta la segunda menor proporción del gasto de inversión por habitante, luego de La Calera, que destinó el 63,4% de su gasto total por habitante a la inversión. Al tiempo, el resto de los municipios del AM de Barranquilla fueron los que destinaron la mayor proporción de su gasto total a la inversión; Soledad destinó el 92,5% de su gasto a inversión, Malambo el 90,5% y Galapa el 89,6%.

Gráfico 13. Gasto total, gasto de inversión y gasto de funcionamiento per cápita de Puerto **Colombia y municipios similares (2021)**



Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP y proyecciones de población – DANE.
Valores expresados en miles de pesos corrientes.

Del análisis comparativo de los ingresos y gastos por habitante, se evidenció que, en el 2021, Puerto Colombia se posesionó como el segundo municipio con mayores ingresos, recaudo y gastos por habitante en el grupo de comparación luego de Envigado, y que existen brechas significativas entre los ingresos percibidos y los gastos comprometidos respecto al resto de municipios de la región y aquellos que pertenecen al AM de Barranquilla (Soledad, Galapa y Malambo).

Puerto Colombia muestra eficiencia comparativa en el recaudo de los impuestos municipales, especialmente en lo que concierne al impuesto predial, aunque presenta niveles destacables de recaudo del ICA y la sobretasa a la gasolina, aun no siendo sede de grandes empresas dedicadas a la industria, como sí lo son los municipios de Galapa y Turbaco. De la misma forma, el mayor ingreso se ve reflejado en un mayor gasto de inversión y funcionamiento por habitante, aunque la proporción de los gastos totales por habitante que es destinada a la inversión en Puerto Colombia, es el segundo menor en comparación a los municipios similares.

4.2 Índice de Desempeño Fiscal (IDF)

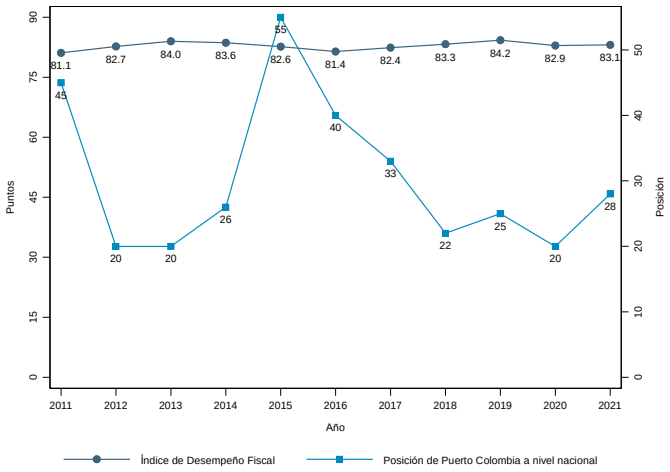
Para complementar el análisis de indicadores per cápita, se hizo uso de los resultados del IDF, este índice es calculado por el DNP y evalúa las normas dispuestas en la Ley 617 del 2000, que procuró definir reglas de responsabilidad fiscal de las entidades territoriales descentralizadas. El IDF evalúa la capacidad fiscal de los municipios y departamentos, teniendo en cuenta la generación de recursos propios, el cumplimiento del límite del gasto, la capacidad de endeudamiento, el ahorro y la magnitud de la inversión. El IDF otorga calificaciones a cada componente evaluador y luego calcula un puntaje global para cada ente territorial, posteriormente genera un ranking nacional con los resultados finales.

El Gráfico 14 presenta la evolución del IDF de Puerto Colombia y de la posición del municipio en el ranking nacional según su resultado entre 2011 y 2021. Se observa que el IDF (medido en el eje *y* primario) aumentó de 81,1 a 83,1 entre el primer y último año del periodo mencionado, teniendo su menor puntaje en el año inicial y teniendo el mejor puntaje en 2013.

Este desempeño fiscal clasificó a Puerto Colombia como un municipio solvente en todos los años entre 2011 y 2021, esto significa que Puerto Colombia contó con una finanzas saludables, cumpliendo con los límites del gasto, generando ahorro corriente, presentando gastos de inversión altos, contando con una capacidad de endeudamiento alta y manteniendo la generación de recursos propios relevante ante otras fuentes de ingresos (DNP, 2022). Gracias a este desempeño fiscal, a lo largo del mismo periodo, Puerto Colombia se ubicó en los primeros puestos del ranking nacional en donde se incluyen los 1.101 municipios de Colombia, pasando de ocupar el lugar 45 en 2011 a ocupar el puesto 28 en 2021, aunque ocupó el puesto 20 en 2012, 2013 y 2020.

El IDF fue actualizado en 2020 para corregir inconsistencias que podían tener lugar en algunas entidades, considerando las heterogeneidades del territorio, por lo que se modificaron algunos componentes y se incluyeron otros que reflejasen, además de los resultados fiscales, la gestión financiera de las administraciones. El IDF sigue ahora la misma metodología, asignando calificaciones a cada uno de los componentes de acuerdo a su resultado y luego generando un resultado global.

Gráfico 14. Evolución del IDF* y posición en el ranking nacional por resultados de Puerto Colombia (2011 – 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de OEC – DNP y proyecciones de población – DANE.
* IDF antigua metodología.

Los componentes evaluados en este nuevo IDF son los siguientes: en la dimensión de resultados fiscales se evalúa la dependencia de las transferencias del nivel nacional, la relevancia de la formación bruta de capital fijo, el endeudamiento a largo plazo, el resultado del balance fiscal primario y el ahorro corriente. En cuanto a la dimensión de gestión financiera, se evalúa la capacidad de programación y ejecución de los ingresos, la capacidad de ejecución de la inversión y el nivel de holgura de los gastos de funcionamiento. Adicionalmente, el nuevo IDF contempla bonos de calificación a aquellas entidades que demuestren un crecimiento de los recursos de esfuerzo propio (ingresos tributarios y no tributarios) y las que mantengan al día su base catastral.

Otra modificación realizada al IDF es la generación del ranking de acuerdo al resultado de este, ahora, teniendo en cuenta las heterogeneidades entre los entes territoriales del país. El DNP clasificó los municipios en grupos por Capacidades Iniciales, considerando la población, los recursos tributarios per cápita de los gobiernos locales y algunas condiciones de los municipios que definen el alcance de la gestión y provisión de bienes y servicios a su población. Puerto Colombia y los 8 municipios comparativos pertenecen al grupo G1 en donde se ubican las entidades de alto nivel luego de las ciudades principales, de este grupo hacen parte 217 municipios.

La Tabla 1 muestra el resultado del IDF para Puerto Colombia y los municipios seleccionados como similares en este estudio, la posición que ocupan dentro del grupo de referencia y la clasificación por desempeño fiscal en la que se ubican por el resultado obtenido en 2021.

Se evidencia que, el municipio con mayor puntaje IDF es Envigado, del AM de Medellín (77,9 puntos), lo que lo clasifica como un municipio solvente y le otorga el puesto N°4 en el grupo de municipios de alto nivel. El peor resultado por desempeño fiscal lo tuvo Galapa del AM de Barranquilla (28,12), posicionándose en el puesto 217 del grupo y clasificándose como un municipio en deterioro, teniendo riesgo de incurrir en déficit, presentar sobreendeudamiento o fallas en el reporte de su deuda, altos niveles de dependencia de las transferencias nacionales y bajos niveles de inversión en la formación bruta de capital fijo (DNP, 2022).

Puerto Colombia, en el 2021, con el nuevo cálculo del IDF, presentó un puntaje de 56,5, se ubica en el puesto 128 del grupo de referencia y se clasifica como un municipio en riesgo (a diferencia del rango establecido por el IDF calculado con la metodología antigua, que le otorgaba un puntaje de 83,1 y lo ratificaba como solvente). Según el DNP (2022), las implicaciones de ser un municipio en riesgo, bajo esta nueva metodología de cálculo, son muy parecidas a las descritas en referencia a los municipios en deterioro como Galapa, pero con desempeños fiscales un poco más altos.

Tabla 1. IDF*, posición en el grupo de municipios de alto nivel (G1) y clasificación por desempeño fiscal de Puerto Colombia y municipios similares (2021)

Municipio	IDF	Posición G1	Clasificación por desempeño fiscal
Envigado	77,92	4	Solvente (>=70 y <80)
Soledad	61,03	79	Vulnerable (>=60 y <70)
La Calera	58,79	101	Riesgo (>=40 y <60)
Turbaco	58,65	103	Riesgo (>=40 y <60)
Puerto Colombia	56,59	128	Riesgo (>=40 y <60)
Floridablanca	56,45	130	Riesgo (>=40 y <60)
Jamundí	54,54	152	Riesgo (>=40 y <60)
Malambo	44,38	209	Riesgo (>=40 y <60)
Galapa	28,12	217	Deterioro (<40)

Fuente: Elaboración propia a partir de Anexos de Resultados IDF territorial para la vigencia 2020 – DNP.
* IDF nueva metodología

El Gráfico 15 muestra el puntaje de cada uno de los componentes del IDF en 2021. En el panel (a) se muestran los de la dimensión de resultados y en el panel (b) los de la gestión financiera.

En cuanto a los puntajes asignados en la dimensión de resultados, se observa que Puerto Colombia cuenta con una calificación superior al resto de municipios en la relevancia de la formación bruta de capital fijo (58) y con una alta puntuación en cuanto a la dependencia de las transferencias nacionales (75), solo superado por Envigado (83) y La Calera (75).

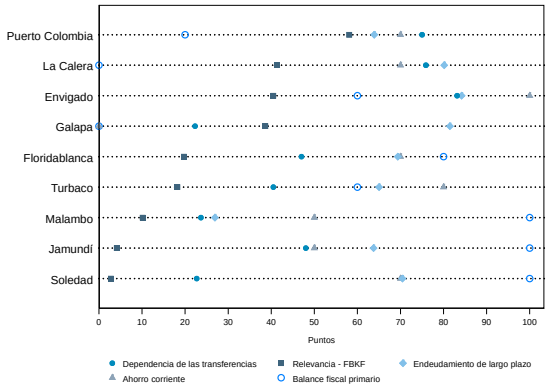
Por otra parte, presenta una valoración media de su ahorro corriente (70 puntos). A su vez, muestra calificaciones relativamente bajas en cuanto al endeudamiento de largo plazo (63), teniendo en cuenta que todos los municipios similares, excepto Malambo y Jamundí, poseen calificaciones más altas, superiores a 65 puntos. Además, presenta un mal desempeño en el balance fiscal primario, con una calificación de 20 puntos siendo la más baja luego de Galapa y La Calera que tuvieron cero puntos en este componente.

Adicionalmente, la dimensión de gestión financiera parece suponer puntajes más bajos para Puerto Colombia. La calificación recibida por la ejecución de la inversión es la más baja del grupo de municipios comparativos (60) y su nivel de holgura se calificó con la puntuación mínima (0), mientras que Envigado, Turbaco y La Calera alcanzaron una puntuación de 100. Se resalta que el

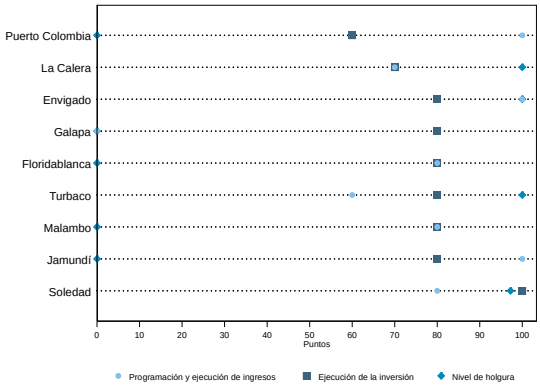
nivel de planeación y ejecución de ingresos fue calificado con 100 puntos al igual que Envigado y Jamundí. Por otro lado, sólo al municipio de Turbaco le fue otorgado bonos de calificación por el aumento de los ingresos de esfuerzo propio y la actualización catastral.

Gráfico 15. Resultados de los componentes del IDF* de Puerto Colombia y municipios similares (2021)

(a) Dimensión de resultados



(b) Dimensión de gestión financiera



Fuente: Elaboración propia a partir de Anexos de Resultados IDF territorial para la vigencia 2021 – DNP.
* IDF nueva metodología

En este orden de ideas, es evidente que, aunque Puerto Colombia presentó niveles relativamente altos de ingresos e inversión por habitante en comparación a los municipios similares en 2021, también exhibió dificultades a la hora de ejecutar la inversión planeada, en mantener su balance fiscal y en sus niveles de endeudamiento a largo plazo; son estos factores los que repercutieron de manera negativa en la puntuación del desempeño fiscal del municipio ya que estos no eran considerados en la anterior metodología del IDF.

4.3 Medición de Desempeño Municipal (MDM)

Además del IDF, el DNP calcula un índice de Medición de Desempeño Municipal (MDM), que tiene como objetivo cuantificar y comparar la gestión de los entes territoriales que suponen la consecución de resultados del desarrollo, medidos a través del aumento de la calidad de vida de las poblaciones. El MDM consta de dos componentes, uno de gestión que evalúa la movilización de recursos propios, la ejecución de recursos presupuestados, la transparencia y el uso de herramientas de ordenamiento territorial. El segundo, está orientado a los resultados y considera los cambios en las condiciones de vida de la población (acceso a educación pública, salud, servicios públicos y seguridad) (DNP, 2021).

El MDM, al igual que el IDF, otorga calificaciones a los componentes del índice y los computa para obtener un resultado global, a la vez que considera los mismos grupos de condiciones iniciales de los municipios del IDF, generando un ranking comparativo entre entidades con las mismas características. Los municipios incluidos en este análisis pertenecen al grupo de entidades territoriales de alto nivel (G1).

La Tabla 2 muestra el puntaje global del MDM y el de cada uno de sus componentes para el 2021 de Puerto Colombia y los municipios similares, así como la posición ocupada por estos en el G1. Se observa que Envigado presenta el puntaje más alto del MDM (79), seguido Puerto Colombia (70), mientras que los puntajes más bajos le corresponden a Turbaco (35) y Galapa (36).

Tabla 2. MDM, resultados de sus componentes y posición en el grupo de municipios de alto nivel (G1) de Puerto Colombia y municipios similares (2021)

Municipio	Componente Gestión	Componente Resultados	MDM	Posición G1
Envigado	79,24	74,96	79,57	5
Puerto Colombia	70,93	72,28	70,47	29
Jamundí	69,51	72,49	69,95	36
La Calera	69,54	72,39	69,21	46
Floridablanca	67,84	71,95	67,2	66
Soledad	50,14	72,78	50,05	183
Malambo	37,9	68,2	37,69	210
Galapa	36,44	71,44	36,47	211
Turbaco	35,66	63,46	35,69	214

Fuente: Elaboración propia a partir de Anexos de Resultados MDM para la vigencia 2021 – DNP.

Al desagregar esta puntuación por componente, se observa que las calificaciones más altas en cuanto a gestión las obtuvieron los mismos municipios en el mismo orden, Envigado (79 puntos) y Puerto Colombia (70 puntos), mientras que las más bajas siguen el mismo patrón que el MDM global; Turbaco (35) y Galapa (36) fueron los municipios con peor desempeño en dicho componente en 2021.

Por otro lado, las calificaciones del componente de resultados son más altas en Envigado (74) y Soledad, Jamundí, La Calera y Puerto Colombia cercanos a 72 puntos; mientras que los más bajos se evidenciaron en Turbaco (63) y Malambo (68). Además, cabe resaltar que solo Envigado presenta puntajes superiores del componente de gestión en comparación a los recibidos por el componente de resultados; esto refleja que este municipio procura adelantar acciones y decisiones para transformar sus recursos en un mayor bienestar y desarrollo de su población.

Las puntuaciones mencionadas ubican a Envigado en la posición 5 del G1 y a Puerto Colombia en la posición 29 del grupo de referencia. Turbaco, que presentó el desempeño más pobre en el MDM de 2021, se ubicó en la posición 214 del G1.

Lo anterior, muestra que Puerto Colombia tiene niveles altos de desempeño municipal, teniendo resultados globales por debajo de Envigado y en el componente de resultados por debajo de Jamundí, La Calera y Soledad. No obstante, al considerar su mayor capacidad de recaudar ingresos e invertir recursos en comparación a estos municipios, se espera que Puerto Colombia pueda fortalecer la gestión administrativa con el fin de focalizar la inversión en la mejora de las condiciones de vida de su población en cuanto a la educación pública, la salud, el acceso a servicios públicos y la seguridad percibida en el municipio.

5.

FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES DE PUERTO COLOMBIA

En el periodo estudiado, Puerto Colombia aumentó sus ingresos, su gasto operativo y su inversión. El incremento de sus ingresos fue promovido, en gran parte, por el aumento de los ingresos corrientes del municipio, lo que da pista de la mejora en la eficiencia en el recaudo de los tributos y de las multas, sanciones y tasas. Esto, a su vez muestra que durante el periodo de análisis el municipio se hizo menos dependiente de las transferencias del nivel nacional para cumplir con sus compromisos de gasto.

Adicionalmente, tuvo ingresos per cápita altos en comparación a municipios similares del nivel nacional y regional. Además, de presentar especial ventaja ante estos en el recaudo del impuesto predial y del ICA y ser líder en el recaudo por habitante de la sobretasa a la gasolina.

Por su parte, se evidenció que los gastos de Puerto Colombia siguieron la tendencia de sus ingresos, respetando los límites establecidos por la Ley 617 del 2000, al mantenerlos como proporción a sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

La distribución de los gastos totales del municipio fue, en promedio, de razón 30 – 70 entre 2011 y 2020; 30% de este fue destinado a funcionamiento y 70% a inversión. La ejecución de la inversión fue superior al 77% en el mismo periodo y en este se destinó mayor cantidad de recursos a los sectores de salud, transporte y servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado.

A su vez, la principal fuente de financiación de los recursos invertidos fueron Otros, que incluye las transferencias recibidas de COLJUEGOS, FOSYGA, ETESA, los recursos del sector eléctrico y otras fuentes de financiación, aunque se resalta el fortalecimiento de los recursos propios como fuente para la inversión entre 2011 y 2020.

Puerto Colombia se ha caracterizó por adquirir poca deuda, en el periodo estudiado, aunque tuvo un importante ingreso de recursos vía créditos en el 2021. Durante los últimos nueve años se destinaron ingresos para el fortalecimiento institucional, el equipamiento municipal y el sector educativo y en el último, a casi todos los sectores que conforman el gasto social.

Entre 2011 y 2021, Puerto Colombia tuvo ahorro corriente, resultado del cubrimiento de sus gastos operacionales con sus ingresos propios y recurrentes. Sin embargo, el municipio presentó déficit en el balance total, en donde están incluidos los ingresos de capital y los gastos de inversión, reflejando esto, que el ingreso proveniente por transferencias ocasionales en adición al ahorro corriente no fue suficiente para cubrir los montos comprometidos a la inversión.

Al mismo tiempo, se evidenciaron falencias en la planeación y ejecución de ingresos y gastos de inversión, puesto que entre 2015 y 2016, Puerto Colombia recibió recursos importantes de Regalías pero estos fueron suspendidos por el reporte de irregularidades en dos proyectos del municipio, privándolo de recibir recursos adicionales para inversión en infraestructura. Además, la medición de la ejecución de la inversión una disminución en su desempeño fiscal medido a través de la nueva metodología del IDF para 2020.

Adicionalmente, aunque Puerto Colombia presentó cifras altas de inversión por habitante en comparación a los municipios presentados como similares, el MDM de 2021 reflejó que Envigado tuvo una mayor capacidad de gestión de sus recursos. No obstante, aunque Puerto Colombia presentó la segunda mejor calificación en lo que respecta a la gestión de sus recursos, los habitantes de Jamundí, La Calera y Soledad tuvieron un bienestar similar reportado, aun teniendo niveles de gestión más bajos.

6.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante los últimos diez años, Puerto Colombia logró aumentar sus ingresos percibidos y es destacable el aumento del recaudo de los impuestos locales en el municipio. Esto se vio reflejado en la generación de ahorro corriente en casi todas las vigencias analizadas y en el fortalecimiento de los recursos propios como fuente del gasto de inversión. También se destaca su fortaleza fiscal ante choques externos como la pandemia por COVID-19; se observó que el municipio no experimentó importantes reducciones en su ingreso y que la disminución de su gasto total fue mínima; principalmente, se destaca que el recaudo de tributos tuvo una variación negativa de pequeña magnitud, y que, el recaudo del predial se mantuvo en aumento aún en esta coyuntura.

Por lo anterior, se recomienda a la administración de Puerto Colombia, aprovechar el potencial del recaudo que se ha forjado el municipio, manteniendo la eficiencia en el cobro de tributos, principalmente en el cobro del impuesto predial, por medio de la continuación de la actualización catastral, especialmente en los próximos años, considerando la expansión inmobiliaria esperada como resultado del proyecto Ciudad Mallorquín, que augura la construcción de cerca de 69.000 nuevas viviendas.

Se destaca, por otro lado, que la inversión en Puerto Colombia aumentó entre 2011 y 2021, y este componente en el gasto significó alrededor del 70% del gasto total del municipio, aunque se observó que, entre los municipios comparables, tuvo la segunda razón de inversión – gasto total más baja, y, además, según el IDF de 2021, Puerto Colombia presentó dificultades en cuanto a la ejecución de la inversión planeada de esta vigencia.

Esto, es complementario a lo reflejado en el componente de resultados del MDM en donde algunos municipios que, según este indicador, cuentan con una gestión menor, tuvieron resultados similares a Puerto Colombia cuando se evalúa la calidad de vida de sus habitantes. Por lo anterior, se recomienda que el municipio procure la focalización y aprovechamiento de los recursos de inversión, de tal manera que esta se vea manifestada en el bienestar de los porteños. Específicamente, los sectores de salud, educación, servicios públicos y seguridad precisan ser fortalecidos.

Al mismo tiempo, es preciso reiterar que entre 2014 y 2016 Puerto Colombia recibió una cantidad significativa de recursos de Regalías que fueron suspendidos por fallas e irregularidades en la administración de los contratos que tenían como fin ejecutar estos recursos. Se recomienda al municipio fortalecer los mecanismos institucionales de seguimiento a los recursos provenientes de esta fuente para realizar una gestión más eficiente en la canalización de dichos recursos en los diferentes proyectos de inversión.

Por último, es importante mencionar que, aunque Puerto Colombia se caracterizó por no adquirir compromisos de deuda entre 2011 y 2020, en el año 2021, el municipio realizó operaciones de crédito por un monto elevado para destinarlo a la inversión en sectores varios. Dicho crédito representa una proporción importante del ingreso corriente del municipio, por lo que se recomienda asumir con cautela futuras deudas mientras esté vigente el pago de los saldos e intereses de la deuda presente, en orden de no comprometer la solvencia de Puerto Colombia y aumentar el déficit general por un periodo de tiempo prolongado.

7.

REFERENCIAS

Decreto Ley 1333. (1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. *Diario Oficial No. 37.466 de 14 de mayo de 1986*.

Numeral 4, Artículo 313, CPC 1991. (1991). Corresponde a los concejos. *Constitución Política de Colombia*.

Dec. 0119. (2019). Por medio del cual se compila y renumera el Estatuto Tributario del Distrito de Barranquilla. *Alcaldía de Barranquilla*, Art. 144.

Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2020). Plan de Desarrollo 2020-23.

Hacienda Barranquilla. (2020). Gestión predial Catastro- Impuestos 2020. *Alcaldía de Barranquilla*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Ficha de Caracterización de Puerto Colombia.*

Puerto Colombia Cómo Vamos. (2019). *Encuesta de Percepción Ciudadana.* Cifras y Conceptos.

Gil-Alanna, L. A., & Monge, M. (2020). Crude Oil Prices and COVID-19: Persistence of the Shock. *Energy RESEARCH LETTERS, 1(1)*, https://doi.org/10.46557/001c.13200.

Ley 105 de 1993. (Diciembre 30 de 1993). *Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.*

Sistema General de Regalías (SGR). (02 de 12 de 2022). *Reportes a órganos de control y Fiscalía General de la Nación*. Obtenido de https://www.sgr.gov.co/Vigilancia/ControlSGR/Reportesa%C3%B3rganosdecontrolyFGN.aspx

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Manual para el cálculo del Índice de Desempeño Fiscal Territorial.* Bogotá.

Guerrero Diaz, R. J., & Noriega Quintana, H. F. (2015). Impuesto Predial: Factores que afectan su recaudo. *Económicas CUC 36(1)*, 133-152.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Informe de resultados: MDM 2020.* Bogotá D.C.

Owens, J., & Carey, R. (22 de Agosto de 2009). *OED Observer.* Obtenido de http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/3134/Tax_for_development.html

Hernández, J. (2015). El papel del desarrollo financiero como fuente del crecimiento económico. *Finanz. polit. econ.*, 235-256.

Tobon, S., & Muñoz, J. (2013). Impuesto predial y desarrollo económico. Aproximación a la relación entre el impuesto predial y la inversión de los municipios de Antioquia. *Ecos de Economía*, 173-199.

Bonet-Moron, J., Perez-Valbuena, G., & Montero, J. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios.* Cartagena: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana.

Ordoñez, M. L. (2012). Panorama de la descentralización administrativa en Colombia. *Diálogos de saberes*, 129-144.

Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 1120-1149.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad.* Buenos Aires: Planeta.

Bojanic, A. (2018). El efecto de la descentralización fiscal sobre el crecimiento, la inflación y la desigualdad en América. *Revista de la CEPAL*, 61-83.

Alcaldía municipal de Puerto Colombia. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015.* Puerto Colombia: Unidos por el cambio y la prosperidad.

Barro, R. J., & Grilli, V. (2007). *European Macroeconomics.* U.K.: Macmillan Education.

Puchet, J., & Torres, F. (2000). *Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo.* Santiago de Chile: Serie Política Fiscal CEPAL.

8.

ANEXOS

Tabla A1. Balance corriente proyectado a 2026 por la Alcaldía de Puerto Colombia en el MFMP y por Fundesarrollo

CONCEPTO	MFMP Alcaldía de Puerto Colombia							Estimado por Fundesarrollo							Diferencia agregado 2022-2026
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Agregado 2022-2026	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Agregado 2022-2026	
1. Ingresos corrientes	78.959	81.726	84.995	88.394	91.930	95.607	442.652	54.928	69.169	88.404	115.087	152.746	206.798	632.203	189.551
1.1. Ingresos tributarios	51.062	52.849	54.963	57.162	59.448	61.826	286.248	53.378	66.583	84.320	108.499	141.905	188.618	589.926	303.678
1.1.1. Predial	19.110	19.779	20.570	21.393	22.249	23.139	107.130	22.199	25.233	28.681	32.601	37.056	42.120	165.692	58.562
1.1.2. Industria y Comercio	10.903	11.285	11.736	12.205	12.694	13.201	61.121	8.951	10.487	12.287	14.397	16.868	19.764	73.803	12.682
1.1.3. Sobretasa a la gasolina	7.447	7.707	8.016	8.336	8.670	9.016	41.745	6.023	6.883	7.865	8.988	10.270	11.736	45.741	3.996
1.1.4. Otros	13.603	14.079	14.642	15.227	15.836	16.470	76.254	16.205	23.980	35.487	52.514	77.711	114.998	304.689	228.435
1.2. Ingresos no tributarios	6.029	6.240	6.490	6.749	7.019	7.300	33.798	1.290	1.956	2.966	4.496	6.816	10.333	26.568	-7.230
1.3. Transferencias	21.871	22.636	23.541	24.483	25.462	26.481	122.603	259	629	1.118	2.092	4.024	7.846	15.709	-106.894
1.3.1. Del nivel nacional	19.128	19.797	20.589	21.413	22.269	23.160	107.228	0	118	108	99	91	83	498	-106.730
1.3.2. Otras	2.743	2.839	2.952	3.070	3.193	3.321	15.375	259	512	1.010	1.993	3.933	7.763	15.211	-164
2. Gastos corrientes	25.899	26.805	27.878	28.993	30.152	31.359	145.187	27.676	37.224	50.930	70.701	99.326	140.894	399.074	253.887
2.1. Funcionamiento	25.899	26.805	27.878	28.993	30.152	31.359	145.187	27.472	37.001	50.685	70.432	99.031	140.570	397.719	252.532
2.1.1. Servicios personales	14.429	14.934	15.532	16.153	16.799	17.471	80.889	7.995	8.593	9.236	9.928	10.671	11.469	49.897	-30.992
2.1.2. Gastos generales	5.588	5.784	6.015	6.256	6.506	6.766	31.327	15.819	22.843	32.984	47.628	68.774	99.308	271.536	240.209
2.1.3. Transferencias pagadas	5.881	6.087	6.331	6.584	6.847	7.121	32.970	3.658	5.565	8.465	12.876	19.586	29.793	76.286	43.316
2.2. Intereses de deuda pública	0	0	0	0	0	0	0	203	223	245	269	295	324	1.356	1.356
3. Déficit o ahorro corriente (1-2)	53.060	54.920	57.117	59.402	61.778	64.249	**297.466**	27.252	31.945	37.474	44.386	53.420	65.903	**233.128**	-64.338

Fuente: Elaboración propia a partir de Anexo al Presupuesto 202 de Puerto Colombia – Marco Fiscal de Mediano Plazo, vigencia 2021-2030 y usando las OEC – DNP.