

JULIO 2023

# LA GESTIÓN FISCAL COMO DETERMINANTE DE LA **COMPETITIVIDAD DEL DISTRITO DE CARTAGENA**

Foto tomada de [www.denomades.com](http://www.denomades.com)



JULIO 2023

# LA GESTIÓN FISCAL COMO DETERMINANTE DE LA **COMPETITIVIDAD DEL DISTRITO DE CARTAGENA**





ISBN – 978-958-52785-4-7

*Autores Fundesarrollo: Oriana Álvarez Vos (Directora ejecutiva), Necti Arza Castilla (Coordinadora de investigaciones), Paula Barrios Bueno (investigadora) y David Pinto Cataño (investigador).*

*Diagramación Fundesarrollo: Esteban Ortiz Pérez.*

*Sobre Fundesarrollo:*

*La Fundación para el Desarrollo del Caribe es un centro de pensamiento independiente y sin ánimo de lucro, que lleva más de 25 años siendo parte del debate público local sobre el desarrollo de iniciativas y políticas públicas que contribuyan a mitigar las diferentes problemáticas económicas y sociales que mantienen rezagada a la región Caribe del resto del país.*

*Fundesarrollo*

*Vía 40 No. 36-135 Oficina 5 y 6*

*+57 (5) 3419989*

*[www.fundesarrollo.org.co](http://www.fundesarrollo.org.co)*

*Agradecimientos por sus comentarios a: Álvaro González Fortich, Verónica Trujillo Gedeón y Carmen Ocampo López de la Fundación Santo Domingo; a Katty Gómez Acevedo de la Cámara de Comercio de Cartagena, a Luis López Pineda y Luis Navarro Zúñiga.*

*Cartagena, Colombia.*

*Julio 2023*

# CONTENIDO

---

1. Introducción .....	11
2. Las finanzas públicas y la competitividad de los territorios .....	14
2.1. Las finanzas públicas y la competitividad del Distrito de Cartagena .....	16
3. Análisis de la situación fiscal de Cartagena.....	19
3.1. Los ingresos del Distrito de Cartagena en la última década .....	19
3.1.1 Los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) .....	20
3.1.2 Ingresos de capital .....	22
3.2. Gastos totales .....	23
3.3. Balance fiscal .....	26
3.4. Deuda pública .....	26
4. Las finanzas públicas de Cartagena en comparación con otros territorios.....	29
4.1. Ingresos .....	29
4.2. Inversión .....	33
4.3. Capacidad financiera .....	36
4.3.1. Desempeño fiscal .....	36
4.3.2. Análisis de los indicadores de deuda .....	39
5. Dimensiones de competitividad que deben ser priorizadas en Cartagena .....	45
6. Revisión de planes de desarrollo en relación con los indicadores de competitividad priorizados en Cartagena .....	55
7. Conclusiones y recomendaciones .....	65
8. Referencias .....	71
9. Anexos .....	75

## **FIGURAS**

---

<b>Figura 1.</b>	Evolución y composición de los ingresos totales de Cartagena .....	19
<b>Figura 2.</b>	Evolución y composición de los ingresos corrientes y variación de los ingresos tributarios de Cartagena .....	21
<b>Figura 3.</b>	Evolución y variación de los ingresos de capital de Cartagena .....	22
<b>Figura 4.</b>	Evolución y variación de los gastos totales de Cartagena .....	23
<b>Figura 5.</b>	Composición y evolución de los gastos corrientes de Cartagena .....	24
<b>Figura 6.</b>	Destino y fuentes de inversión de Cartagena .....	25
<b>Figura 7.</b>	Balance del Distrito de Cartagena .....	26
<b>Figura 8.</b>	Saldo de deuda pública de Cartagena .....	27
<b>Figura 9.</b>	Evolución de los ingresos totales per cápita, ciudades .....	30
<b>Figura 10.</b>	Evolución de los ingresos tributarios por habitante, ciudades .....	31
<b>Figura 11.</b>	Evolución de los principales impuestos municipales (por habitante), ciudades .....	33
<b>Figura 12.</b>	Evolución de la inversión por habitante, ciudades .....	34
<b>Figura 13.</b>	Evolución del IDF (2010 - 2021), ciudades .....	36
<b>Figura 14.</b>	Evolución de los componentes del IDF (2010 - 2021), ciudades .....	39
<b>Figura 15.</b>	Evolución de indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda de la Ley 358 de 1997, ciudades .....	42
<b>Figura 16.</b>	Posición del ICC en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022) .....	46

## TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Tasa efectiva de recaudo predial de 2016-2020 (Pesos recaudados por cada \$1.000 de avalúo), ciudades .....	32
<b>Tabla 2.</b> Posición de los componentes de competitividad con peor desempeño en Cartagena en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022) .....	48
<b>Tabla 3.</b> Costos implementación de metas propuestas 2024-2027 .....	69

## ANEXOS

<b>Anexo 1.</b> Balance fiscal de Cartagena (2010-2021) .....	75
<b>Anexo 2.</b> Evolución por tipo de ingreso por habitante, Cartagena (2010 – 2021) .....	77
<b>Anexo 3.</b> Evolución de las fuentes de inversión por habitante, ciudades (2010 – 2021) .....	78
<b>Anexo 4.</b> Evolución de los componentes de inversión por habitante con recursos propios, ciudades (2010 – 2021) .....	79
<b>Anexo 5.</b> Evolución de la inversión per cápita con recursos propios en calidad de la educación y salud, ciudades (2010 – 2021) .....	80
<b>Anexo 6.</b> Evolución de la inversión total per cápita por componente, ciudades (2010 – 2021) .....	81
<b>Anexo 7.</b> Posición pilares ICC Cartagena (2019-2022) .....	83
<b>Anexo 8.</b> Posición pilares ICC Barranquilla (2019-2022) .....	84
<b>Anexo 9.</b> Posición pilares ICC Bucaramanga (2019-2022) .....	85
<b>Anexo 10.</b> Posición pilares ICC Cali (2019-2022) .....	36

<b>Anexo 11.</b>	Posición de los indicadores de competitividad de pilares con peor desempeño en Cartagena en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022) .....	87
<b>Anexo 12.</b>	Indicadores de competitividad de pilares con peor desempeño en Cartagena en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022) .....	89
<b>Anexo 13.</b>	Indicadores normalizados de competitividad de pilares con peor desempeño en Cartagena frente a las ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022) .....	91
<b>Anexo 14.</b>	Programas del PD de Cartagena relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en la ciudad (2020-2023) .....	93
<b>Anexo 15.</b>	Programas del PD de Barranquilla relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en Cartagena (2020-2023) .....	94
<b>Anexo 16.</b>	Programas del PD de Bucaramanga relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en Cartagena (2020-2023) .....	95
<b>Anexo 17.</b>	Programas del PD de Cali relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en Cartagena (2020-2023) .....	96
<b>Anexo 18.</b>	Ejercicio de proyección 2024-2027 .....	97
<b>Anexo 19.</b>	Ahorro total del Distrito de Cartagena en el Escenario 2, deducciones de destinaciones específicas del IPU e ICA (2024-2027) .....	98
<b>Anexo 20.</b>	Metas y costos propuestos para fortalecer la competitividad de Cartagena 2024-2027 .....	99

## GLOSARIO

**Deuda pública:** son los montos adeudados por los diferentes entes territoriales que se utilizan para financiar la inversión y los déficits públicos.

**Gastos de capital:** son las erogaciones que incrementan el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las entidades territoriales.

**Gastos corrientes:** son las erogaciones que surgen para cumplir con las funciones del ente territorial. Incluye los gastos de funcionamiento y los intereses de deuda.

**Gastos de funcionamiento:** son las erogaciones que surgen para cumplir con las funciones del ente territorial, diferentes al pago de intereses de deuda pública. Incluye los servicios personales, gastos generales y transferencias pagadas.

**Gastos totales:** son las erogaciones que realizan los entes territoriales para cumplir con su función constitucional. Incluye los gastos corrientes y gastos de capital o inversión.

**Índice de Desempeño Fiscal:** indicador que mide el grado de gestión que los municipios y departamentos les dan a sus finanzas públicas. Este índice es calculado por el DNP, parte de las regulaciones dispuestas en las leyes de responsabilidad fiscal territorial de Colombia.

**Ingresos Corrientes de Libre Destinación:** ingresos corrientes recaudados por departamentos o municipios que no están afectados por la existencia de una ley o acto administrativo que fija su uso para la financiación de determinadas actividades o sectores.

**Impuesto de Industria y Comercio:** es un tributo que se cobra por llevar a cabo cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en un municipio, independientemente de si el sujeto pasivo cuenta o no con un establecimiento de comercio en dicho lugar.

**Impuesto Predial Unificado:** es un tributo que recae sobre la propiedad inmueble y se aplica tanto en zonas urbanas como rurales. Se establece según un porcentaje del valor catastral del inmueble y se calcula de manera anual.

**Ingresos corrientes:** son aquellos recursos que los municipios perciben de manera continua y en desarrollo de sus funciones. Abarcan los ingresos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes.

**Ingresos de capital:** son aquellos recursos que no surgen de la operación de la unidad territorial. Incluye los recursos de regalías, transferencias nacionales y de cofinanciación.

**Ingresos no tributarios:** son aquellos recursos que son captados por los entes territoriales a través de multas, contribuciones o ventas de bienes y servicios.

**Ingresos totales de los entes territoriales:** corresponden a los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones. En estos se incluyen los ingresos corrientes y los de capital.

**Ingresos tributarios:** son aquellos recursos que se recaudan a través de impuestos por los entes territoriales y no se recibe ninguna contra prestación por ellos.

**Otros ingresos de capital:** son los recursos recibidos por rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET y recursos de balance y venta de activos.

**Sujeto activo:** es la entidad pública que exige una obligación tributaria o no tributaria.

**Sujeto pasivo:** es la persona sobre la cual recae la obligación del pago del impuesto.



## **SIGLAS**

---

- EAPB:** Administradoras de Planes de Beneficios.
- CHIP:** Consolidador de Hacienda e Información Pública.
- CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- CPC:** Consejo Privado de Competitividad.
- DAF:** Dirección de Apoyo Fiscal.
- DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- EDA:** Enfermedad Diarreica Aguda.
- FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- FUT:** Formulario Único Territorial.
- IED:** Instituciones Educativas Distritales.
- IDF:** Índice de Desempeño Fiscal.
- IDH:** Índice de Desarrollo Humano.
- ICA:** Impuesto de Industria y comercio.
- ICC:** Índice de Competitividad de Ciudades.
- IPU:** Impuesto Predial Unificado.
- IRA:** Infección Respiratoria Aguda.
- NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.
- OEC:** Operaciones Efectivas de Caja.
- OECD:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- PAI:** Programa Ampliado de Inmunizaciones.
- PIB:** Producto Interno Bruto.
- PD:** Plan de Desarrollo.
- PP:** Puntos Porcentuales.
- RITMO:** Red Integrada de Transporte Metropolitano.
- OMS:** Organización Mundial de la Salud.
- SITP:** Sistema Integral de Transporte Público.
- SICODIS:** Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales.
- SGP:** Sistema General de Participaciones.
- SGR:** Sistema General de Regalías.
- TIC:** Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.



# INTRODUCCIÓN

# 1. INTRODUCCIÓN

---

La competitividad se considera uno de los factores más relevantes para el desarrollo sostenido de los territorios. Lograr ser competitivos implica generar condiciones necesarias que se traduzcan en mayores y mejores apuestas económicas y sociales, como por ejemplo, inversiones en infraestructura física (vías, transporte, servicios públicos, telecomunicaciones y otros), en capital humano, tecnología y producción científica. Sin embargo, la construcción de estas capacidades debe estar acompañada de políticas territoriales que no solo logren integrar los sistemas locales empresariales sino que también promuevan el impulso de la articulación público-privada y el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Tanto el Gobierno central como local han avanzado en la construcción de indicadores para medir los niveles de competitividad y conocer cómo las regiones administran los recursos y capacidades para aumentar la productividad empresarial y el bienestar de la población. Uno de estos indicadores es el Índice de Competitividad de Ciudades (ICC), un ejercicio que viene realizando desde el 2018 el Consejo Privado de Competitividad (CPC), y la Universidad del Rosario. Los últimos resultados de este indicador reflejan la heterogeneidad en el desarrollo económico y social de las principales ciudades de la región Caribe; en los últimos lugares se encuentran Riohacha, Sincelejo, Valledupar; en los puestos 14 y 15 Cartagena y Santa Marta, y en los 10 primeros, Barranquilla.

Ser competitivos es una condición necesaria más no suficiente para poder sobrevivir en el mundo actual globalizado. Sin embargo, la competitividad necesita, entre otras cosas, instituciones consolidadas, fortalecimiento de la gestión fiscal y la creación de gobiernos que brinden confianza en un contexto de descentralización administrativa. Estas acciones son cruciales y transversales para establecer entornos favorables a los mercados, propiciar una creciente inversión privada y garantizar una transformación productiva eficiente y efectiva. Dentro de este contexto, realizar un análisis de la situación fiscal actual del Distrito de Cartagena en términos de su generación de recursos, de gestión del gasto y manejo financiero resulta de gran importancia para, por un lado, identificar aspectos de mejora en la gestión pública y fiscal para instaurar el apalancamiento de proyectos de inversión claves para el avance de la competitividad, y por el otro, de servir como insumo para proponer algunas recomendaciones para los futuros gobernantes de la ciudad.

Por lo anterior, este estudio contiene un análisis de la gestión fiscal del Distrito de Cartagena en los últimos diez años y sus efectos en los niveles de competitividad de la ciudad. La metodología utilizada para analizar la situación fiscal de Cartagena durante el periodo 2010-2021 se basó en las Operaciones Efectivas de Caja (OEC), aplicadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En esta se tienen en cuenta los ingresos efectivamente recaudados y los gastos comprometidos en las vigencias estudiadas. Los datos se presentan a precios constantes de 2018, con el objetivo de aislar el efecto inflacionario.

Las fuentes de información consultadas para analizar la situación fiscal fueron las OEC y el Formulario Único Territorial (FUT) de inversión y deuda disponibles en la Contaduría General de la Nación dentro del portal CHIP. Adicionalmente, para complementar el análisis se consultaron los datos sobre la distribución de los recursos ofrecidos por el Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales (SICODIS), así como los Informes de Viabilidad Fiscal y Financiera elaborados por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) calculado por el DNP a partir de las OEC.

Para comparar los niveles de competitividad entre las ciudades estudiadas se tomó la información ICC calculado por el CPC y se utilizaron los Planes Plurianuales de Inversión y los Planes de Desarrollo (PD) de 2020-2023<sup>1</sup> de las cuatro ciudades del comparativo para tener una aproximación de la calidad del gasto público.

Este documento se divide en siete apartados incluyendo esta introducción, seguido se presentan algunos estudios internacionales y nacionales que soportan la importancia de la gestión fiscal en los territorios para mejorar su competitividad y otros factores; luego se muestra el análisis detallado de la situación fiscal del Distrito de Cartagena de Indias desde el año 2010 hasta el 2021; en la cuarta sección se hace un comparativo de Cartagena, Cali, Barranquilla y Bucaramanga analizando el contexto fiscal de estas ciudades; en el quinto apartado se exponen los resultados en competitividad; en el sexto la revisión de los PD comparando las metas con el desempeño de la ciudad en los ICC para identificar los proyectos ejecutados que están relacionados con el desempeño competitivo. Y, finalmente, el último apartado presenta algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar el desempeño fiscal de la ciudad en los próximos años y mejorar la competitividad.

*La competitividad se considera uno de los factores más relevantes para el desarrollo sostenido de los territorios... Sin embargo, la competitividad necesita, entre otras cosas, instituciones consolidadas, fortalecimiento de la gestión fiscal y la creación de gobiernos que brinden confianza en un contexto de descentralización administrativa.*

---

<sup>1</sup> Los PD de Cartagena de periodos previos fueron también revisados, sin embargo, estos no fueron incluidos en el estudio debido a que el periodo de análisis del ICC es comparable solamente con el de la última administración de Cartagena.

# LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA COMPETITIVIDAD DE LOS TERRITORIOS



## 2. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA COMPETITIVIDAD DE LOS TERRITORIOS

---

“Las finanzas públicas constituyen un amplio campo de análisis en la teoría económica; se ocupan de los ingresos, gastos y deuda del gobierno y de los impactos que su manejo tiene sobre el aparato productivo y la organización de una sociedad” (Hernandez Gamarra & Lozano, 2001). Esta es relevante dado que los territorios se consideran competitivos cuando logran administrar sus recursos y utilizar sus capacidades con el fin de aumentar la producción de sus empresas e impactar positivamente en la calidad de vida de sus ciudadanos (World Competitiveness Center, 2023; Foro Económico Mundial, 2023).

Algunos autores como Medeiros *et al.* (2019) y Cournede *et al.* (2018) indican que, para conseguir territorios más competitivos, las finanzas públicas juegan un papel fundamental. Por su parte Postula & Raczkowski (2020) demuestran esta afirmación realizando un análisis con datos de panel utilizando el déficit fiscal de los países miembros de la Unión Europea y sus indicadores de desarrollo sostenible, encontrando que los países con un déficit fiscal que supusiera una magnitud inferior al 3% del Producto Interno Bruto (PIB) logran implementar una política de desarrollo sostenible más efectiva que aquellos que no cumplen con esta condición.

Como complemento a lo anterior, Fournier (2016) señala que la relación entre la inversión pública, el crecimiento económico y la competitividad es especialmente notoria en aquellos componentes del gasto público que tienen mayor influencia de externalidades como la salud y la investigación y desarrollo (I+D), estas conclusiones fueron deducidas al estudiar la relación mencionada en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Por su lado, Raczkowski (2016) indica que para que esto se cumpla deben existir dos condiciones: la administración eficiente de los gravámenes públicos y la generación de un sistema tributario simple y competitivo.

En el contexto Latinoamericano, existe evidencia sobre el uso de herramientas fiscales, como por ejemplo la adquisición de deuda pública, para promover la competitividad; Cevallos (2020), a partir de un estudio descriptivo, muestra que en Ecuador el crecimiento del déficit fiscal, para generar inversión en los sectores de salud y educación, mejoró los resultados de estos como componentes de la competitividad. De la misma forma, Castillo (2016) analizó los efectos del capital público en la competitividad y el crecimiento económico en Perú, este autor evidenció una relación directa y positiva entre la inversión pública y el crecimiento del valor agregado de las regiones de este país, siendo las inversiones en capital humano las que mayormente impulsaron el crecimiento económico.

En Colombia, algunos estudios realizados han encontrado evidencia de la relación virtuosa entre la eficiencia en el manejo de las finanzas públicas y los componentes de la competitividad de los territorios. Ramirez *et al.* (2014) resaltan que la fortaleza de la economía, el capital humano, la infraestructura y la gestión fiscal, son aspectos fundamentales en la determinación de la competitividad de los departamentos del país. Asimismo, Lopez *et al.* (2014), al analizar el IDF y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), concluyen que la mayor disponibilidad de recursos de inversión pública impacta directamente en la calidad de vida de la población de los municipios de Antioquia.

Por otro lado, Otero (2010), destaca la evolución de las finanzas públicas de Barranquilla, que luego de enfrentar una crisis fiscal, en el año 2000 debió acogerse a la Ley de Reestructuración de Pasivos (550 de 1999). La autora indica que después de cumplir con las obligaciones propuestas y sanear esta situación, Barranquilla consiguió aumentar su recaudo y racionalizar su gasto de funcionamiento, esto tuvo como resultado una mayor disponibilidad de recursos que fueron utilizados por las administraciones de la ciudad para ampliar la cobertura educativa y del servicio de salud, así como la mejora en la calidad de este servicio, además, con ello, esta ciudad tuvo la capacidad de invertir en el Sistema Integral de Transporte Público (SITP). Estos tres componentes de inversión suponen factores determinantes en el bienestar de la población y en el aumento del nivel competitivo.

Otra capital que ha sido estudiada en el ámbito nacional es Cali; según Collazos (2012), a comienzos de 2010 sus indicadores de desempeño fiscal vislumbraban algunas dificultades que enfrentaba esta ciudad. Para entonces, Cali presentaba alta dependencia de las transferencias nacionales y bajos niveles de ingresos propios, debido al poco recaudo de tributos municipales y a elevados gastos de funcionamiento, lo que puso en riesgo la solvencia del municipio y afectó la sostenibilidad de los recursos y la inversión social. No obstante, en los últimos años, esta ciudad aumentó su eficiencia fiscal; y la posición de Cali en el ranking nacional de municipios, calculada a partir del IDF, pasó de la 577 de 1.101 municipios en el 2000 a la 51 en el 2019.

Los estudios referenciados de Barranquilla y Cali indican que la transición hacia unas finanzas públicas saludables es precisa al pretender promover la competitividad de un territorio. Esto se muestra en los resultados del ICC.

*La transición hacia unas finanzas públicas saludables es precisa al pretender promover la competitividad de un territorio.*

## 2.1 Las finanzas públicas y la competitividad del Distrito de Cartagena

Entre 2008 y 2011, los ingresos de Cartagena fueron más altos que los de ciudades similares en cuanto a producción industrial y población, como Barranquilla, Bucaramanga, Medellín y Cali. No obstante, la expansión económica mencionada no ha sido congruente con el desarrollo social de la ciudad (Acosta, 2012). Esta incongruencia se ratifica con los indicadores de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema; según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el año 2021 el 40,4% de los cartageneros se encontraba en situación de pobreza y el 5,9% se consideraban como pobres extremos, esto le otorgó a la ciudad la tercera magnitud más alta en relación con pobreza y la décima posición en cuanto a pobreza extrema, en comparación con el resto de las 13 principales ciudades del país.

Cabe resaltar que estas cifras se vieron exacerbadas por la pandemia originada por el COVID-19 en 2020. El DANE, en 2019, calculó que estos mismos indicadores eran de 34,3% y 3,0%; y para el 2021 indicó que estos aumentaron 6,1 y 2,9 puntos porcentuales (pp), respectivamente. Asimismo, el Informe de Calidad de Vida de Cartagena Cómo Vamos (2021), muestra que la calidad educativa, el déficit habitacional, la gestión de riesgo, los homicidios, el recaudo de impuestos, la inversión en infraestructura vial y deportiva y el empleo, sufrieron importantes deterioros en los últimos años.

Un antecedente relevante en el contexto fiscal y competitivo de la ciudad es la inestabilidad administrativa del Distrito de Cartagena entre 2010 y 2018; en este periodo fueron posesionados 11 alcaldes, y hubo más de 115 cambios en el gabinete distrital en los últimos dos años de este (Cartagena Cómo Vamos, 2018). El resultado de esta inconsistencia institucional fue el no cumplimiento de los PD propuestos, la baja ejecución del gasto de inversión y la insuficiencia presupuestal (Bonet *et al.*, 2019).

En este contexto, y teniendo en cuenta la definición de gobernabilidad de (Caballero, 1996) como la capacidad de eficiencia administrativa que permite al Estado la formulación de política pública que conduce hacia el desarrollo social, se puede decir que Cartagena, en la última década, ha enfrentado deficiencias competitivas que parten de la ausencia de gobernabilidad. Su inestabilidad institucional es destacada por Bonet & Reina (2015), quienes muestran que para 2014, la baja inversión pública de la ciudad se vio reforzada por la falta de ejecución de esta, y que esto generó una calidad del gasto deficiente; lo que implicó una barrera para la reducción de brechas sociales y el avance en los proyectos de infraestructura en el Distrito de Cartagena.



A su vez, la relación entre finanzas públicas y competitividad también ha sido evidente en el contexto de esta ciudad. Baños & Ramos (2012) identificaron la existencia de una relación inversa entre los ingresos generados por la administración de la ciudad y algunas variables sociales como la mortalidad infantil y el desplazamiento forzado y, una relación directa entre los ingresos y la cobertura del servicio educativo y el empleo. Los autores hacen especial énfasis en la relevancia de los ingresos corrientes en las relaciones mencionadas.

Finalmente, algunos autores han planteado estrategias para mejorar indicadores de competitividad que pueden ser intervenidos por el sector público, por medio de la mayor generación de recursos propios del distrito y la expansión de la inversión. Espinosa & Campos (2013) y Toro & Doria (2010) proponen i) la creación de confianza ciudadana con el uso adecuado de los recursos en inversión social para difundir una cultura tributaria en la población, ii) el fortalecimiento de la gestión tributaria del Impuesto Predial Unificado (IPU), procurando el control de la evasión y corrupción de los recursos y iii) la implementación de manera eficiente del cobro coactivo de impuestos.

*Algunos autores han planteado estrategias para mejorar indicadores de competitividad que pueden ser intervenidos por el sector público, por medio de la mayor generación de recursos propios y la expansión de la inversión.*



Foto tomada de [www.uberblog.com](http://www.uberblog.com)

# ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FISCAL DE CARTAGENA

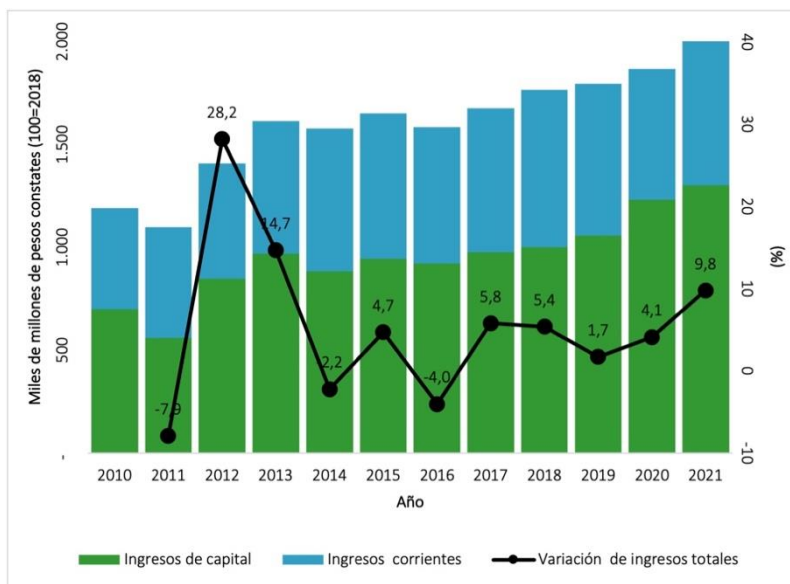
### 3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FISCAL DE CARTAGENA

En esta sección se realiza un análisis de la situación fiscal del Distrito de Cartagena teniendo en cuenta la evolución de sus ingresos, gastos y deuda durante el periodo 2010-2021. Para esto, se utilizó la metodología de OEC<sup>2</sup> aplicada por el DNP, esta fue desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y explicada en sus manuales de finanzas gubernamentales de 1986 y 2001 (DNP, 2008). Además, es comúnmente empleada por la academia, centros de pensamiento, y centros de investigaciones económicas<sup>3</sup>, para conocer el comportamiento de las finanzas del sector público (nacional y territorial) en Colombia.

#### 3.1 Los ingresos del Distrito de Cartagena en la última década

En la última década los ingresos fiscales totales del distrito mostraron un crecimiento promedio anual del 5,5%, pasando de 1,1 a 2 billones de pesos entre el 2010 y el 2021. La dinámica presentada en su evolución, con descensos en los años 2011 (7,9%), 2014 (2,2%) y 2016 (4,0%) e importantes aumentos en el 2012 y 2013 (28,2 y 14,7%; respectivamente), se debió en gran medida al comportamiento de los ingresos de capital. (ver [Figura 1](#)).

Figura 1. Evolución y composición de los ingresos totales de Cartagena



Fuente: DNP - OEC. Elaboración Fundesarrollo.

<sup>2</sup> Bajo esta metodología, los ingresos y gastos se clasifican por uso o destinación, lo que permite obtener tanto el balance total como el balance corriente, y realizar un análisis financiero detallado. También se utilizó el FUT de inversión para calcular las fuentes y el destino de la inversión, y el FUT de deuda. Además, es importante destacar que la clasificación y estructura de las cuentas utilizadas en este estudio difieren de lo establecido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111, 1996), debido a que, los recursos provenientes de vigencias anteriores, los créditos y ventas de activos, son incluidos en la línea de balance y forman parte del financiamiento de este. Asimismo, se excluye la amortización de créditos financieros de los gastos totales. Además, los recursos de regalías y los gastos se incorporaron en el análisis teniendo en cuenta las pautas que recomienda el DNP.

<sup>3</sup> Para mayor detalle ver: (Bonet *et al.*, 2019) y (Zapata & Chaparro, 2002).

### 3.1.1 Ingresos corrientes (tributarios y no tributarios)

Los ingresos corrientes de Cartagena, en el periodo de estudio, tuvieron un crecimiento promedio anual de 4,3%, inferior al de los ingresos totales (5,5%). En el año inicial, estos fueron de 493 mil millones de pesos, aumentando a 751 mil millones en 2021.

En el mismo periodo, los ingresos tributarios contribuyeron en gran medida a los ingresos corrientes, teniendo una participación promedio de en estos de 89,9%, además, estos tuvieron un crecimiento promedio anual del 4,6%. Se resalta que su contribución en los ingresos totales no ha variado significativamente, en el 2010, representaban el 36,5% de estos, mientras que en el 2021 esta cifra fue del 33,4%. Estos resultados muestran los desafíos que enfrenta el Distrito de Cartagena en el recaudo de los ingresos propios (ver **Figura 2**).

La disminución de los ingresos tributarios en el 2016 (5,6%), en 2019 (3,3%) y en el 2020 (12,5%) se debió a la caída en el recaudo de los principales impuestos municipales, IPU e ICA, a pesar de los alivios tributarios implementados por el distrito en esta última vigencia fiscal (Alcaldía Distrital de Cartagena, 2022). Al tiempo, en 2020, la pandemia del COVID-19, tuvo un impacto negativo en la actividad económica y en el ingreso de la población en general, por lo que el recaudo disminuyó. Sin embargo, en 2021, estos ingresos aumentaron un 15,7% como producto de la reactivación económica, una mayor fiscalización y una mejor gestión de cobro por parte de la Secretaría de Hacienda.

Específicamente, uno de los principales tributos de la ciudad, el IPU, tuvo un crecimiento promedio del 3,6% en el periodo de estudio, representando, aproximadamente, el 42,8% de los ingresos tributarios, el 38,5% de los corrientes y el 15,9% de los totales, lo que da cuenta de la importancia de esta fuente de recursos en el agregado de la ciudad.

Adicionalmente, el IPU experimentó periodos de decrecimiento que coincidieron con aquellos años en los que hubo un cambio de administración, particularmente en los años 2016 y 2019, cuando su recaudo cayó en 12,4 y 8,4%; respectivamente. Por su parte, los periodos de crecimiento del IPU han surgido como respuesta a las acciones de política implementadas por el gobierno local. Una de ellas fue la actualización del avalúo catastral que logró incrementos en el recaudo del 33,2% en 2013 y del 8,5% en el 2014. Asimismo, el aumento de tarifas en el 2017 estipuladas en el Acuerdo 025 de 2016 amplió el recaudo en un 14,3% en 2017 y un 15,9% en 2018. En 2019 la caída del 8,4% en el IPU coincidió con la presencia de un gobierno interino. Aunque se intentó aliviar la carga tributaria mediante descuentos del 80% en intereses, los contribuyentes no respondieron de manera positiva (Alcaldía Distrital de Cartagena, 2022). En 2021, la disminución del 3,5% se debió a una reclasificación del componente de sobretasa ambiental<sup>4</sup> (DAF, 2019).

*La disminución de los ingresos tributarios en el 2016 (5,6%), en 2019 (3,3%) y en el 2020 (12,5%) se debió a la caída en el recaudo de los principales impuestos municipales, IPU e ICA, a pesar de los alivios tributarios implementados por el distrito en esta última vigencia fiscal (Alcaldía Distrital de Cartagena, 2022).*

<sup>4</sup> La sobretasa ambiental se recauda como parte del IPU.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

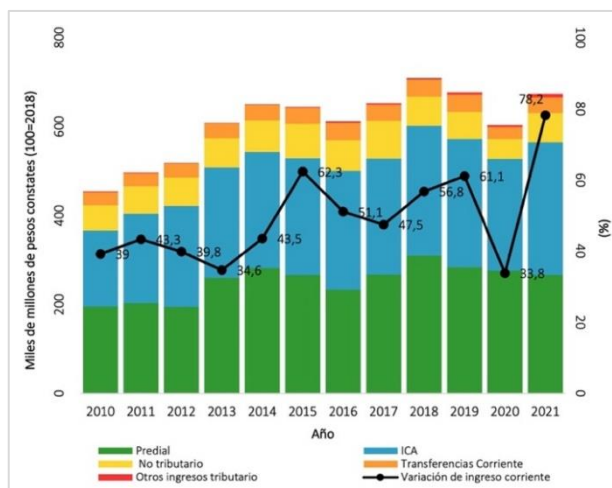
Por otra parte, el ICA, entre 2010 y 2021, representó en promedio el 15,8% de los ingresos totales, el 38,3% de los corrientes y el 42,6% de los tributarios, teniendo una participación similar al IPU en los ingresos del Distrito. El ICA presentó un crecimiento importante durante el periodo de análisis (74,6%), con un aumento promedio anual del 5,5%, como respuesta al desarrollo empresarial de la ciudad. Cabe destacar que el aumento por encima de la media de este tributo se relaciona con estrategias de la administración como el Acuerdo 001 de 2013, que concedió descuentos en la vigencia de 2010 y anteriores y el Acuerdo 018 de 2018 que implementó el "Gangazo Tributario" y generó un crecimiento del 11,8% en 2018.

Sin embargo, para el periodo de 2019-2020, el ICA presentó un decrecimiento del 1% y el 13%, respectivamente, dada la desaceleración económica del 2020 por el COVID-19, aunque en 2021 tuvo un crecimiento del 18,6% como consecuencia de dos factores; la reactivación económica que experimentó la ciudad tras la pandemia, y el Acuerdo 013 firmado en 2019 y vigente en 2020, el cuál realizó cambios en este tributo y mejoró su recaudo (Alcaldía Distrital de Cartagena, 2022).

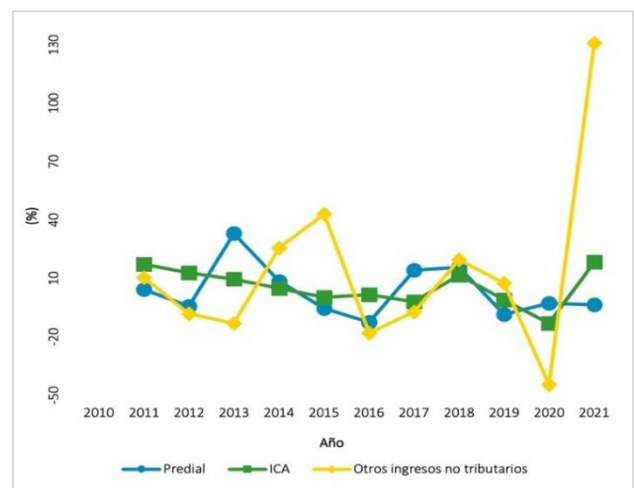
Por otro lado, se tiene que, dentro de los ingresos totales de Cartagena, los no tributarios han representado el 4,2% en la última década. Aunque estos crecieron un 3,0% promedio anual entre 2010 y 2021, su crecimiento fue inferior al de los ingresos tributarios (4,6%). Además, estos presentaron una importante caída entre 2018 y 2020 (18.5% promedio anual), y un crecimiento notable en 2021 (46,1%) el cual se dio como resultado de la reactivación de las diversas actividades de la ciudad luego de la pandemia, una mayor fiscalización y eficiencia en el recaudo por parte de la administración en curso. Sin embargo, a pesar de su crecimiento, la participación en los ingresos totales ha disminuido, pasando del 4,8% en 2010 al 3,2% en 2021.

**Figura 2. Evolución y composición de los ingresos corrientes y variación de los ingresos tributarios de Cartagena**

Panel (a) Evolución y composición de los ingresos corrientes



Panel (b) Variación de los ingresos tributarios



Fuente: DNP - OEC. Elaboración Fundesarrollo.

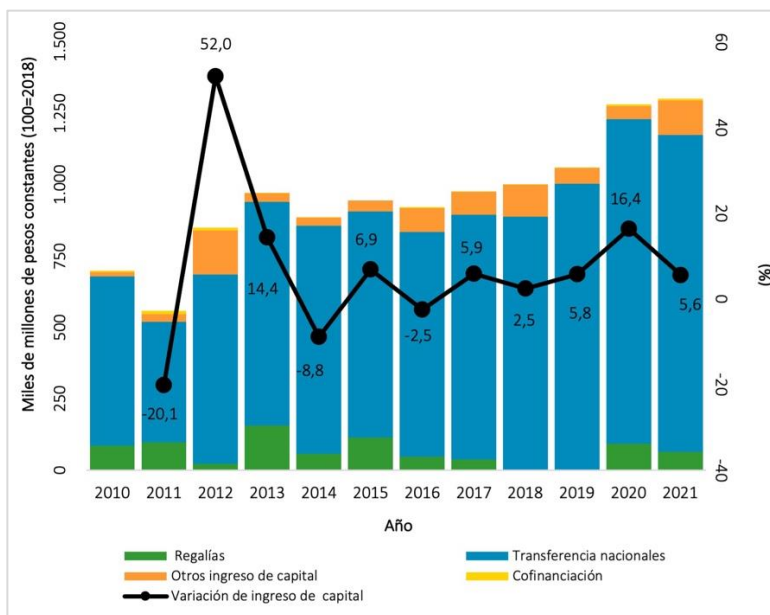
### 3.1.2. Ingresos de capital<sup>5</sup>

Por su lado, los ingresos de capital, en el periodo de análisis, experimentaron un crecimiento promedio anual del 7,1%. Este aumento se debió en gran medida al rubro de las transferencias nacionales, que crecieron a una tasa media del 7,6% (ver **Figura 3**).

La dependencia de las transferencias nacionales es evidente ya que estas representan, en promedio, el 50,3% de los ingresos totales de la ciudad. Aunque esto represente un flujo positivo de ingresos para la ciudad, las transferencias cuentan con una destinación específica, lo que limita la capacidad del gobierno distrital para direccionar estos recursos de manera independiente.

En el 2014, los ingresos de capital experimentaron una disminución del 6,9%, principalmente debido a la reducción de los recursos de cofinanciación, regalías y otros<sup>6</sup>. Por su parte, en 2016, estos ingresos cayeron en 11,2% en esta ocasión por la caída contundente en las regalías (58,0%).

**Figura 3. Evolución y variación de los ingresos de capital de Cartagena**



Fuente: DNP - OEC. Elaboración Fundesarrollo.

*Dentro de los ingresos totales de Cartagena, los no tributarios han representado el 4,2% en la última década.*

<sup>5</sup> Incluye las transferencias recibidas de otros niveles gubernamentales con destinación específica y fines de inversión, recibidos por las entidades descentralizadas de todos los órdenes y los gobiernos nacional, municipal y departamental. Este rubro está compuesto por las regalías, otras transferencias o aportes que deben utilizarse exclusivamente en inversión, la venta de activos fijos (edificios, ejidos y terrenos), los recursos del SGP que son de forzosa inversión, los recursos de cofinanciación y otros) (DNP, 2008).

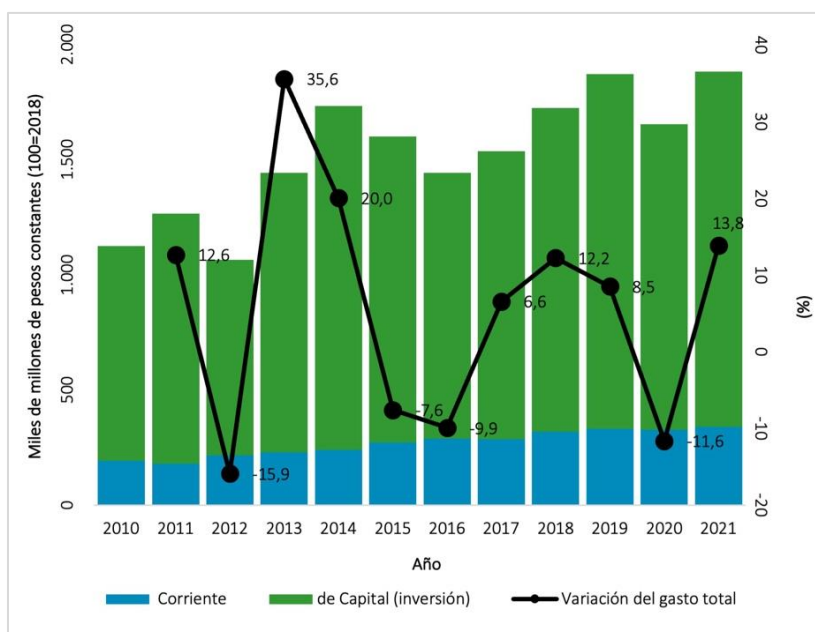
<sup>6</sup> Rendimientos financieros, excedentes de las empresas públicas, retiros de FONPET entre otros.

### 3.2. Gastos totales

Entre 2010 y 2021, el Distrito de Cartagena tuvo un crecimiento de los gastos totales del 5,1%, inferior al de los ingresos totales (5,5%), presentando tres periodos de decrecimiento: i) en 2012, cayó en un 15,9% debido a la reducción de los gastos de inversión en 21,9%; para entonces, se inició la inestabilidad política en Cartagena; ii) en 2015 de 7,6%, causado por una reducción en la inversión de 11,0%; iii) 2016, fue del 9,9%, mientras la caída del gasto de inversión fue de 13,2%; y iv) en 2020, fue del 11,6%, por otra contracción del gasto de inversión en 13,9%, este último se produjo por la pandemia, no obstante, los sectores de inversión de Prevención y Atención de Desastres, Salud y Educación vieron aumentados sus recursos en la misma vigencia, mientras que los demás sectores sufrieron reducciones en su asignación. Por su parte, en 2021, los gastos de la ciudad crecieron en 13,8%, con un monto de 1,5 billones de pesos como consecuencia de la reactivación económica tanto a nivel local como nacional.

En la **Figura 4** se muestran los gastos totales del distrito entre 2010 y 2021, de los cuales el 82,4% correspondieron, en promedio, a gastos de inversión. Durante este periodo, estos últimos mostraron un aumento promedio anual del 5,3%. Para 2021, el gasto de inversión aumentó en un 48,7%, el cual estuvo acompañado de un incremento del ingreso total.

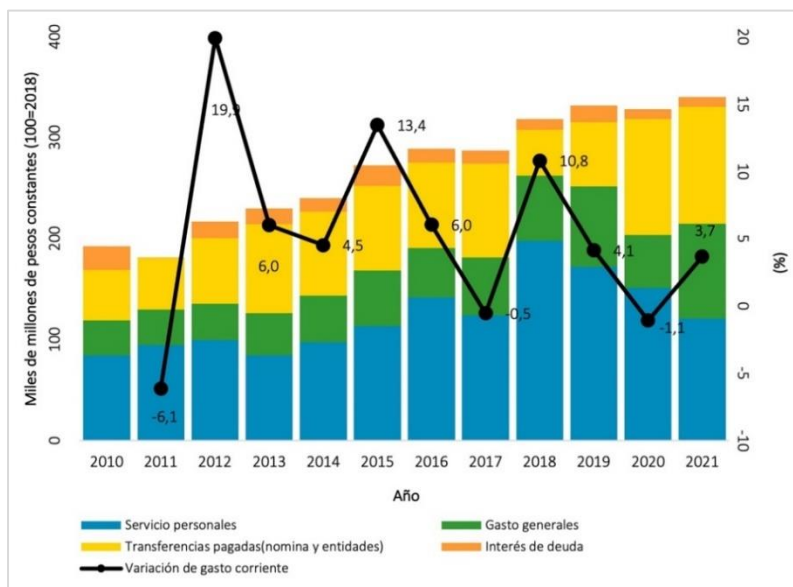
Figura 4. Evolución y variación de los gastos totales de Cartagena



Fuente: DNP - OEC. Elaboración Fundesarrollo.

Por su parte, los gastos corrientes experimentaron un aumento promedio del 5,7%, entre 2010 y 2021, aunque hubo algunos periodos de disminución debido a la reducción de los intereses de deuda pública. Los recursos destinados a financiar el funcionamiento del distrito pasaron de 193 a 340 mil millones de pesos, siendo los servicios generales los que representaron la mayor parte de este. Entre ellos, el 45,9% se destinó, en promedio, a los servicios personales, el 29,6% a las transferencias pagadas a entidades que apoyan el funcionamiento de la administración central y el 19,8% a los gastos generales (ver [Figura 5](#)).

**Figura 5. Composición y evolución de los gastos corrientes de Cartagena**



Fuente: DNP - OEC. Elaboración Fundesarrollo.

Con respecto a la inversión, la [Figura 6 - Panel \(a\)](#), evidencia que los recursos asignados a la Educación durante todo el periodo de estudio tuvieron un promedio anual de 465 mil millones de pesos, mientras que, en el caso de la Salud, fueron 432 mil millones de pesos. Estos dos sectores de inversión juntos representaron cerca del 72% del gasto público, mientras que los otros 16 sectores tuvieron una inversión media de 353 mil millones de pesos.

En la [Figura 6 - Panel \(b\)](#) se muestra la evolución de las fuentes de financiación de la inversión. Se observa que los recursos de las transferencias nacionales fueron los más utilizados para financiar las inversiones del distrito. En promedio, durante el periodo de estudio, se utilizaron 792 mil millones de pesos para esto. La segunda fuente de inversión, según su importancia, fueron los recursos propios, con un valor promedio de 324 mil millones de pesos, no obstante, esta fuente representó menos de la mitad de lo aportado por las transferencias del gobierno central. Lo anterior refleja que la mayor parte del financiamiento del gasto de inversión depende de recursos exógenos, por lo que no pueden ser utilizados de manera discrecional, esto explicaría la concentración del gasto en los componentes de Educación y Salud.

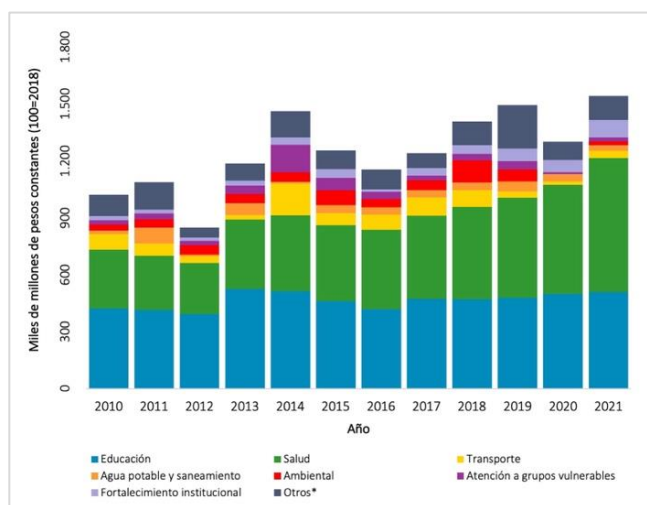


## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

Adicionalmente, vale la pena mencionar que algunos de los recursos destinados a estos dos sectores pueden orientarse a gastos operativos, como el pago de salarios de profesores y médicos. Entre 2014-2021, el SGP<sup>7</sup> destinó el 58,7% de sus recursos a la Educación y el 29% a la Salud, mientras que el 11% se direccionó hacia otros sectores<sup>8</sup>. En Educación, el 95% de los recursos se invirtieron en gastos operativos, mientras que el 5% restante se invirtió en calidad. En cuanto a Salud, el 90% de los recursos se destinaron a la ampliación de régimen subsidiado, el 5% a la prestación de servicios de salud, y el otro 5% a la salud pública<sup>9</sup>.

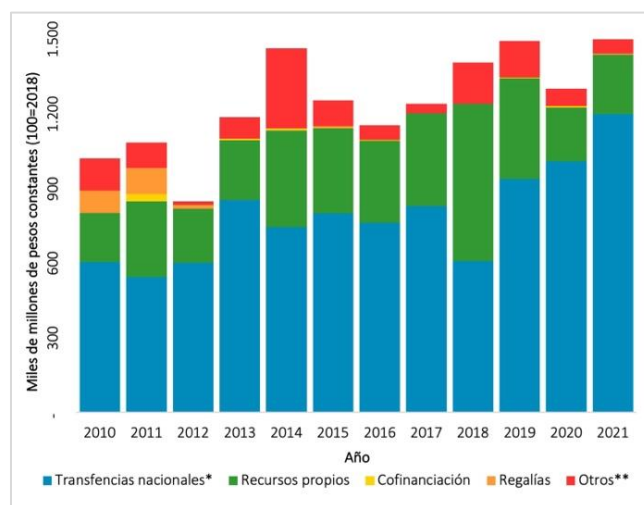
Figura 6. Destino y fuentes de inversión de Cartagena

Panel (a) Evolución de los componentes de inversión



Fuente: CGN - FUT. Elaboración Fundesarrollo.  
\*Servicios públicos, vivienda, agropecuarios, deporte y recreación, otros.

Panel (b) Evolución de las fuentes de inversión



Fuente: CGN - FUT. Elaboración Fundesarrollo.  
\* Incluye SGP, Coljuegos y otros.

\*\*Créditos, recursos de balance, venta de activos, rendimientos y otros.

Nota: Cifras en proceso de verificación con datos de la Secretaría de Hacienda Distrital.

<sup>7</sup> El SGP se crea en 2001 (Ley 715 de 2001) con el objetivo de distribuir recursos de la nación a las entidades territoriales principalmente para educación, servicios de salud y saneamiento básico. En el año 2015, la Ley 1753 del 09 de junio de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 -Todos Por un Nuevo País", en el numeral 2° del artículo 165 se eliminó la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de aprobar la distribución de los recursos del SGP y se le asigna al DNP. El Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales, conocido como "SICODIS", ofrece información detallada y agregada sobre la distribución de recursos del SGP y del Sistema General de Regalías (SGR) llevadas a cabo por el DNP.

<sup>8</sup> Agua potable propósito general.

<sup>9</sup> Población en riesgo: dengue y malaria y población susceptible a ser vacunada, entre otros.

*Los recursos de las transferencias nacionales fueron los más utilizados para financiar las inversiones del distrito. En promedio, durante el periodo de estudio, se utilizaron 792 mil millones de pesos para esto.*

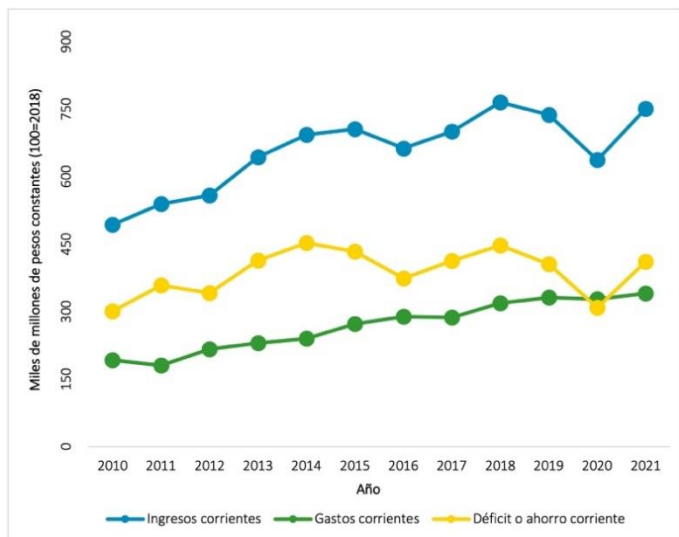
### 3.3. Balance fiscal

En la **Figura 7– Panel (a)**, se muestra el balance corriente del Distrito de Cartagena. Se observa que este ha logrado mantener un saldo positivo en su ahorro operativo en todo el periodo, que ha pasado de 300 mil millones de pesos en 2010 a 411 mil millones en 2021.

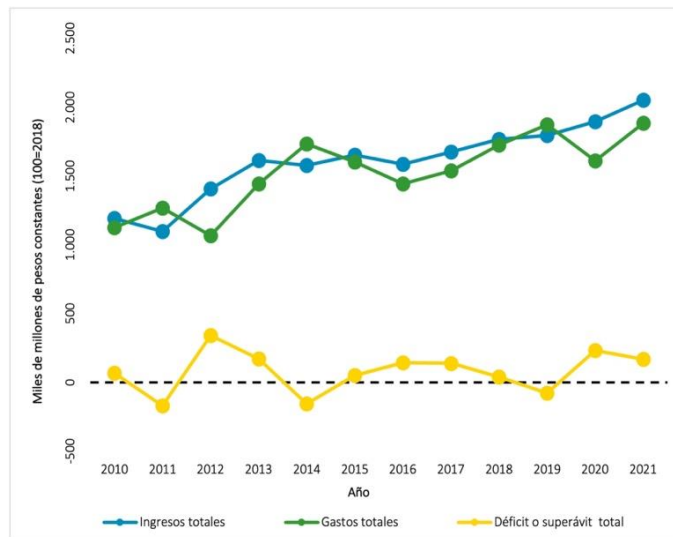
En cuanto al balance total, que se ve representado en la **Figura 7– Panel (b)**, el Distrito ha presentado tres periodos de déficit presupuestario en los años 2011, 2014 y 2019. En el 2011 y 2019, el déficit se financió con recursos de balance, mientras que en 2014 lo hizo con esta misma herramienta y créditos de deuda (ver **Anexo 7**).

Figura 7. Balance del Distrito de Cartagena

Panel (a) Balance corriente



Panel (b) Balance total



Fuente: DNP - OEC. Elaboración Fundesarrollo.

### 3.4. Deuda pública

Entre los años 2011 y 2021, el Distrito de Cartagena experimentó un decrecimiento real del saldo de deuda del 44,4%, pasando de 274 mil millones de pesos a 152 mil en 2021. Como se puede observar en la **Figura 8**, esto se debe a que, el Distrito ha estado continuamente haciendo aportes a su capital de deuda, lo que ha significado una disminución en el saldo y, como consecuencia, una reducción de los pagos correspondientes a capital. Esto ha generado una reducción de las amortizaciones durante el periodo analizado de 26,7%.

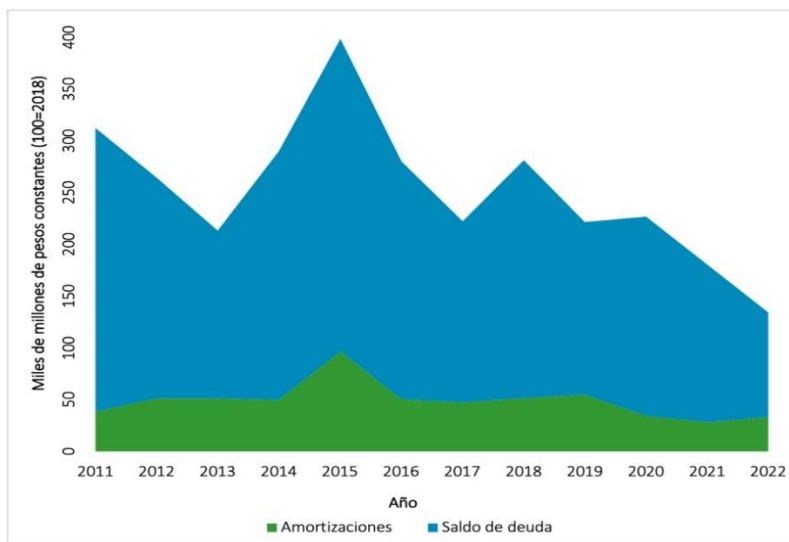
## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

En este periodo, se contrajeron tres préstamos desembolsados en 2014, 2015, 2018 y 2020<sup>10</sup>. Indicando, que se recurrieron a otras fuentes de financiación para estos periodos (Alcaldía Distrital de Cartagena, 2022). Los préstamos fueron los siguientes:

- 1) En el año 2014, se aprobó un empréstito por valor de 250 mil millones de pesos. Este crédito tuvo un desembolso de 105 mil millones en el mismo año, recursos utilizados por el Distrito para la construcción de obras viales, escuelas públicas y centros de salud (Taborda, 2014).
- 2) Con el objetivo de cumplir con el Plan de Desarrollo (PD), en las metas de protección de la malla vial distrital, construcción de vivienda de interés prioritario, intervención de caños y canales de la ciudad (Alcaldía Distrital de Cartagena, 2022), mejoramiento integral urbano y recuperación del Cerro de la Popa, se aprobó en el año 2017 un crédito por 112 mil millones de pesos, el cual fue desembolsado en el año 2018.
- 3) Para dar cumplimiento a las metas del plan de gobierno relacionadas con construcción de vivienda de interés prioritario, en el año 2019 se aprobó un crédito por un valor de 63,4 mil millones de pesos, y su desembolso se realizó en el año 2020.

En los periodos en los que se realizaron estos desembolsos, los saldos de la deuda aumentaron. Sin embargo, el gobierno de Cartagena ha mantenido un bajo endeudamiento lo cual se refleja en los indicadores de capacidad de deuda.

Figura 8. Saldo de deuda pública de Cartagena



Fuente: CGN - FUT. Elaboración Fundesarrollo.

<sup>10</sup> La información que se encuentra en el FUT de deuda, donde se totalizan los desembolsos en las vigencias de 2015 y 2020, presentan inconsistencias.

# LAS FINANZAS PÚBLICAS DE CARTAGENA EN COMPARACIÓN CON OTROS TERRITORIOS



## 4. LAS FINANZAS PÚBLICAS DE CARTAGENA EN COMPARACIÓN CON OTROS TERRITORIOS

---

En este apartado se compara el desempeño fiscal de Cartagena con el de Barranquilla, Cali y Bucaramanga; estas fueron seleccionadas como ciudades de referencia considerando los siguientes aspectos:

- i) **Aportes al PIB.** En el 2021, los departamentos de Bolívar, Atlántico, Valle del Cauca y Santander representaron entre el 4 y el 10 por ciento del PIB de Colombia, siendo sus capitales los municipios que aportaron en mayor medida a la producción agregada de cada departamento (DANE, 2022).
- ii) **Población.** Según las proyecciones del DANE para el 2023 (DANE, 2022), Cartagena cuenta con 1 millón de habitantes, Barranquilla con 1,3 millones, mientras que, Bucaramanga tiene una población de cerca de 600 mil personas y Cali sobrepasa por poco los 2,2 millones.
- iii) **Desarrollo industrial y cercanía a los puertos<sup>11</sup>:** Barranquilla, Cartagena y Cali, son ciudades industriales, y con cercanía o presencia de zonas portuarias.
- iv) **Competitividad:** Las tres ciudades comparadas con Cartagena presentan un desempeño superior al de Cartagena en el ICC durante los últimos cuatro años.

### 4.1. Ingresos

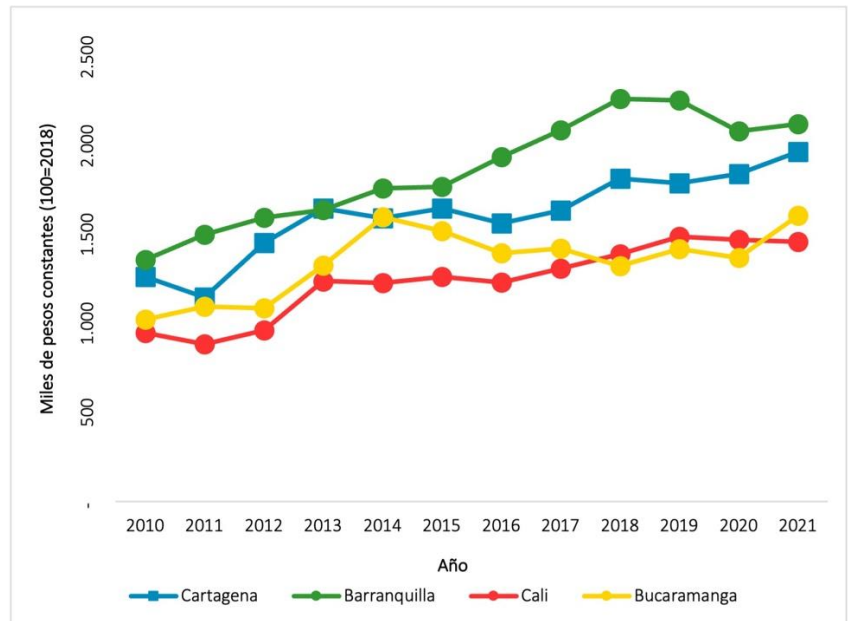
Cartagena entre el periodo 2010 - 2021, experimentó un crecimiento anual promedio del ingreso per cápita de 4,5%, superior al de Cali (4,4%) y Barranquilla (4,3%), pero inferior al de Bucaramanga (4,3%). En 2010, Cartagena tenía un recaudo de 1,2 millones de pesos por habitante, mientras que en Bucaramanga era de 1 millón, en Cali de 948 mil pesos y en Barranquilla de 1,3 millones de pesos (ver **Figura 9**). Para 2021, todos los territorios incrementaron sus ingresos por habitante, siendo Cartagena la segunda ciudad con mayor recaudo luego de Barranquilla, con montos de 1,9 millones, mientras que los de Bucaramanga fueron de 1,6; en Cali de 1,4; y en Barranquilla 2,1 millones de pesos.

*Cartagena es la ciudad del grupo, luego de Barranquilla, que depende en mayor medida de los ingresos de capital.*

---

<sup>11</sup> La ciudad de Bucaramanga no cuenta con la condición de cercanía de puertos ni de ser ciudad industrial. Sin embargo, fue considerada partiendo de sus resultados en el ICC.

Figura 9. Evolución de los ingresos totales per cápita, ciudades



Fuente: DNP - OEC y DANE - Proyecciones de población. Elaboración Fundesarrollo.

En el [Anexo 2](#), se presenta la evolución de los diferentes tipos de ingreso por habitante para cada una de las ciudades estudiadas, y se observa que Cartagena es la ciudad del grupo, luego de Barranquilla, que depende en mayor medida de los ingresos de capital, con un valor promedio de 952 mil pesos, mientras que Cali registró 575 mil pesos y Bucaramanga 714 mil pesos.

Por otra parte, Cartagena es la ciudad del grupo analizado con menores ingresos no tributarios per cápita, luego de Bucaramanga, con un valor promedio de 66 mil pesos, mientras que, en Cali, estos fueron de 133 mil pesos y en Barranquilla 131 mil pesos, indicando que ambas ciudades tienen una política activa para su recaudo. Según (Perez *et al.*, 2019), Cali presenta una mayor efectividad en la identificación de infracciones de tránsito por sistemas de monitoreo remoto.

En cuanto al recaudo tributario per cápita, la [Figura 10](#) muestra que en Cartagena este pasó de 460 en 2010 a 650 mil pesos por habitante en 2021. Por su parte, Barranquilla, presentó valores superiores, pasando de 537 a 849 mil de pesos. En cuanto a Bucaramanga y Cali, al inicio del periodo estudiado, estas ciudades exhibieron valores inferiores a los de Cartagena, sin embargo, al finalizar el periodo, la superaron con montos de 759 y de 657 mil de pesos por habitante, respectivamente.

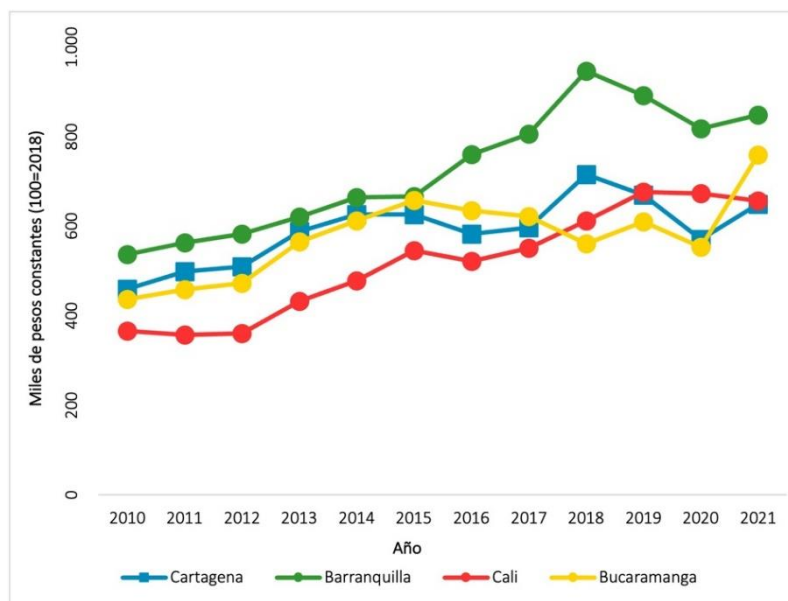
## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

El crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de Cali y Barranquilla se debió principalmente al aumento del ingreso per cápita del IPU, que fueron, en su orden, del 24,3% y 5,3% en promedio. Mientras tanto, en Cartagena, se dio por el incremento promedio del ingreso del de ICA, que fue del 4,7%. Específicamente en 2010, el recaudo per cápita del IPU en Cartagena fue de 207 mil pesos por habitante, superando a Barranquilla (176 mil), Cali (143 mil) y Bucaramanga (119 mil). Sin embargo, a partir de 2019, Barranquilla y Cali lograron cerrar la brecha con Cartagena. En particular, en Barranquilla, el recaudo en 2021 fue de 291 mil pesos, en Cali de 312 mil, mientras que en Cartagena fue de 255 mil pesos. En el caso de Bucaramanga, en este tributo, dicha ciudad no logró superar a Cartagena al final del periodo.

Según Restrepo & Galvez (2017), en Barranquilla esto se debió a la efectiva recuperación del recaudo por parte de la alcaldía de esta ciudad, así como a mejoras en la gestión de impuestos, como la actualización catastral y reformas al estatuto tributario, entre otros factores.

Durante el año 2020, las cuatro ciudades experimentaron una disminución en los recaudos tributarios debido a las medidas de aislamiento adoptadas para contener la propagación del coronavirus. La reducción del comercio y la actividad económica, consecuencia de dichas medidas, afectaron los ingresos fiscales de las ciudades. Sin embargo, en 2021, se dio una reactivación de la economía impulsando el crecimiento del recaudo público.

Figura 10. Evolución de los ingresos tributarios por habitante, ciudades



Fuente: DNP - OEC y DANE - Proyecciones de población.  
Elaboración Fundesarrollo.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

Con respecto a la tasa efectiva de recaudo predial<sup>12</sup>, se puede notar que el indicador es más bajo para Cartagena en comparación con Barranquilla, Bucaramanga y Cali. En particular, en 2016 Cartagena recaudó 4,07 pesos por cada 1.000 de avalúo, mientras que Bucaramanga, Cali y Barranquilla recaudaron 5,63; 6,33 y 6,37, respectivamente (ver [Tabla 7](#)).

De manera similar, en 2020, Cartagena presentó el indicador más bajo de la tasa efectiva de recaudo predial en comparación con Cali y Barranquilla, recaudando 4,43 pesos por cada 1.000 de avalúo, mientras que Cali y Barranquilla recaudaron 6,77 y 5,28, respectivamente. En cuanto a Bucaramanga, los resultados fueron mixtos. En 2016, el indicador fue superior al de Cartagena, pero en 2020, fue inferior.

**Tabla 1. Tasa efectiva de recaudo predial de 2016-2020 (Pesos recaudados por cada \$1.000 de avalúo), ciudades**

Año	Cartagena	Cali	Bucaramanga	Barranquilla
2016	4,07	6,33	5,63	6,37
2017	4,64	1,77	5,87	6,09
2018	4,45	5,52	3,34	5,21
2019	4,41	6,42	4,4	5,28
2020	4,43	6,77	3,66	5,28

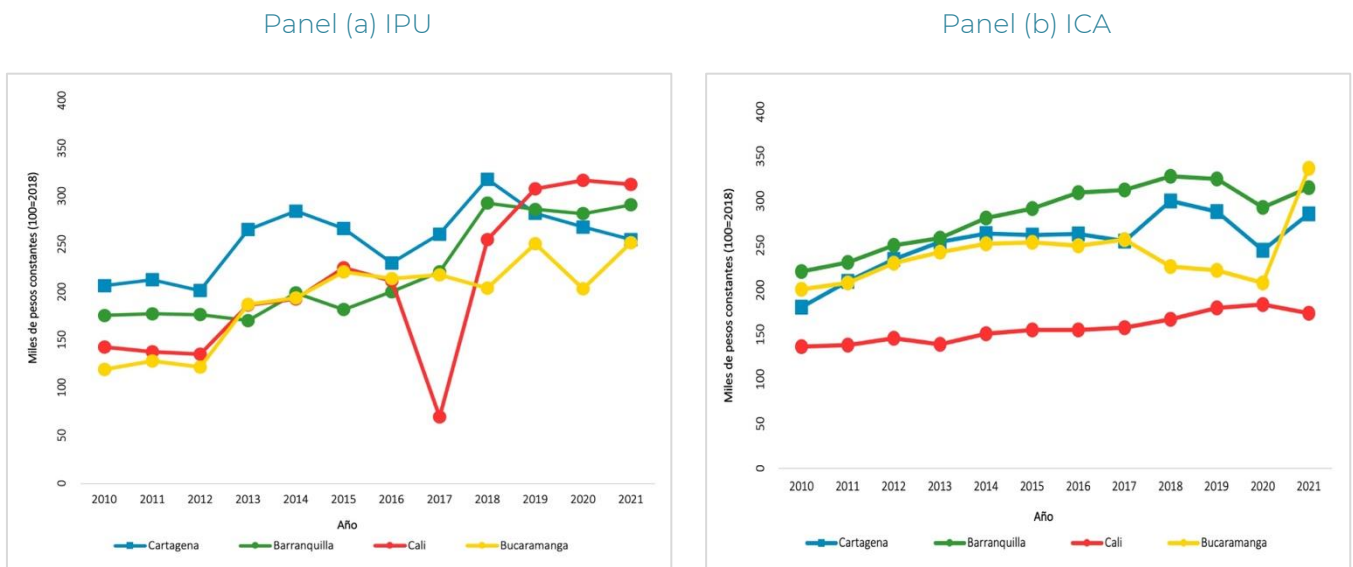
Fuente: DNP- Terridata. Elaboración Fundesarrollo.

Es de resaltar que, durante el período de estudio, el Distrito de Cartagena tuvo un crecimiento promedio anual de recaudo per cápita del ICA del 4,7%, superando a Barranquilla (3,4%) y Cali (2,3%) (ver [Figura 17- Panel \(b\)](#)). Sin embargo, Barranquilla registró una cifra mayor que el de Cartagena, con 221 mil pesos en 2010 y 315 mil pesos en 2021. En comparación con Cali, Cartagena mantuvo un recaudo superior durante todo el período, debido a que Cali presentó las tarifas promedio más bajas en cada una de las tres categorías de este impuesto. Por su lado, en Bucaramanga la tasa promedio anual fue superior (6,1%), con un recaudo que pasó de 201 a 337 mil pesos por habitante entre 2010 y 2021, presentando un crecimiento del 61,7%, en el último año debido a la implementación del Acuerdo municipal No 033 de 2020 (DAF, 2021).

<sup>12</sup> Este indicador cuenta con información disponible desde el año 2016 hasta el 2020.



Figura 11. Evolución de los principales impuestos municipales (por habitante), ciudades



Fuente: DNP - OEC y DANE - Proyecciones de población. Elaboración Fundesarrollo.

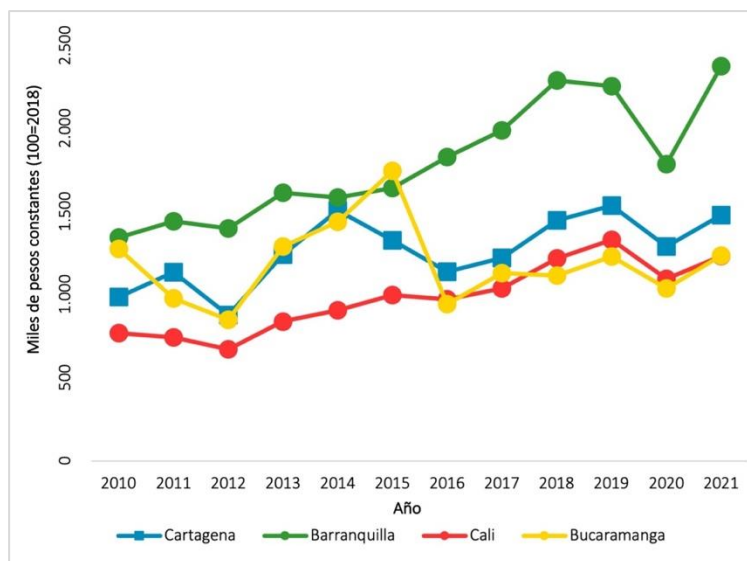
## 4.2. Inversión

En cuanto a inversión pública, Cartagena ha demostrado que en los últimos diez años, a pesar de la inestabilidad gubernamental, mantiene unos altos niveles de inversión por habitante. Esto se corrobora al observar que el crecimiento promedio anual de esta inversión para estos años (5,4%), fue similar al de Cali (5,1%), y superior al de Bucaramanga (3,1%). Además, el valor promedio per cápita de Cartagena (1,2 millones de pesos) se ubicó por encima de estas dos ciudades, las cuáles presentaron valores de 1,1 millones de pesos (Bucaramanga) y 984 mil pesos (Cali) (ver [Figura 12](#)). Barranquilla, por su parte, mantiene una dinámica diferente al resto de ciudades del grupo como resultado de las mayores apuestas de inversión.

Las fuentes de la inversión de cada ciudad se muestran en el [Anexo 3](#) donde se puede evidenciar que Cartagena es la segunda del grupo, luego de Cali, que presentó menores recursos propios per cápita para realizar sus inversiones. En su orden, Barranquilla contó con 517 mil pesos, Bucaramanga con 431 mil pesos, Cartagena con 326 mil pesos y Cali con 312 mil pesos.

*Cartagena ha demostrado que en los últimos diez años, a pesar de la inestabilidad gubernamental, mantiene unos altos niveles de inversión por habitante.*

Figura 12. Evolución de la inversión por habitante, ciudades



Fuente: DNP - OEC y DANE - Proyecciones de población. Elaboración Fundesarrollo.

Estos datos indican que, a pesar de que Cartagena ha presentado una buena dinámica en sus niveles de ingreso e inversión, gran parte de esto obedece a las transferencias de la nación, las cuales representaron 2,4 veces más que los recursos propios como fuente de inversión, mientras que en las tres ciudades comparables la proporción fue menor, siendo 1,6 veces para Barranquilla y 1,5 veces para Cali y Bucaramanga. Las mayores inversiones en todas las ciudades se realizan en Salud y Educación. Para el caso de la Educación, Barranquilla es la que presentó la mayor inversión total per cápita<sup>13</sup>, con un promedio anual de 1,7 millones de pesos, seguida de Cartagena (1,6 millones de pesos), Bucaramanga (1,5 millones de pesos) y Cali (956 mil pesos) (ver [Anexo 6](#)).

Sin embargo, al identificar la parte de esta inversión que se hizo con recursos propios, se tiene que Cartagena fue la que más invirtió, con un monto promedio anual en todo el periodo analizado per cápita de 214 mil pesos, seguida de Bucaramanga (190 mil pesos), Cali (91 mil pesos) y Barranquilla (90 mil pesos) (ver [Anexo 4](#)). No obstante, en los últimos cinco años Bucaramanga ha liderado esta inversión, con un promedio de 276 mil pesos por estudiante, superando a Cartagena (237 mil pesos), Barranquilla (169 mil pesos) y Cali (127 mil pesos).

<sup>13</sup> Para la población se utilizaron los rangos de edad escolar de 5 a 21 años, de acuerdo con el Censo DANE de 2018.

Específicamente, en el componente de calidad, la ciudad que ha realizado la mayor inversión con recursos propios es Barranquilla con 60 mil pesos promedio anual por estudiante, seguida de Bucaramanga (44 mil), Cartagena (35 mil) y Cali (23 mil) (ver [Anexo 5](#)). Durante los años 2010 y 2011, Barranquilla realizó una gran inversión en construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa. Por su parte, Bucaramanga, en 2019 hizo una inversión en calidad a través de los fondos destinados a becas, subsidios y créditos educativos. En el caso de Cartagena, en 2017 presentó una gran inversión en los mismos componentes en los que Bucaramanga invirtió en 2019.

En el sector salud, Cartagena invirtió más que Bucaramanga y Cali durante el periodo de estudio, con un monto total per cápita promedio de 432 mil pesos, mientras que en Cali y Bucaramanga estos valores fueron de 277 mil y 256 mil pesos, respectivamente. Por su parte, Barranquilla mantuvo mayores montos, equivalentes a 480 mil pesos (ver [Anexo 6](#)). Sin embargo, la inversión con recursos propios en este sector sigue el mismo comportamiento que el de educación; se puede evidenciar que Barranquilla y Cali son las ciudades que invierten en mayor medida con este tipo de recursos, con 34 mil y 22 mil pesos por habitante promedio anual, en los últimos cinco años, cuando Bucaramanga y Cartagena destinan menos de 20 mil pesos (ver [Anexo 5](#)).

En cuanto a la inversión per cápita en otros sectores distintos a Salud y Educación, Cartagena es la ciudad del grupo con menor inversión, con un promedio anual de 357 mil pesos por habitante, durante el periodo de estudio, posiblemente porque a diferencia de las otras, mantiene una mayor dependencia de las transferencias nacionales. Además, los montos de Barranquilla (837 mil pesos), Bucaramanga (563 mil pesos) y Cali (425 mil pesos) fueron mayores.

*A pesar de que Cartagena ha presentado una buena dinámica en sus niveles de ingreso e inversión, gran parte de esto obedece a las transferencias de la nación, las cuales representaron 2,4 veces más que los recursos propios como fuente de inversión, mientras que en las tres ciudades comparables la proporción fue menor.*

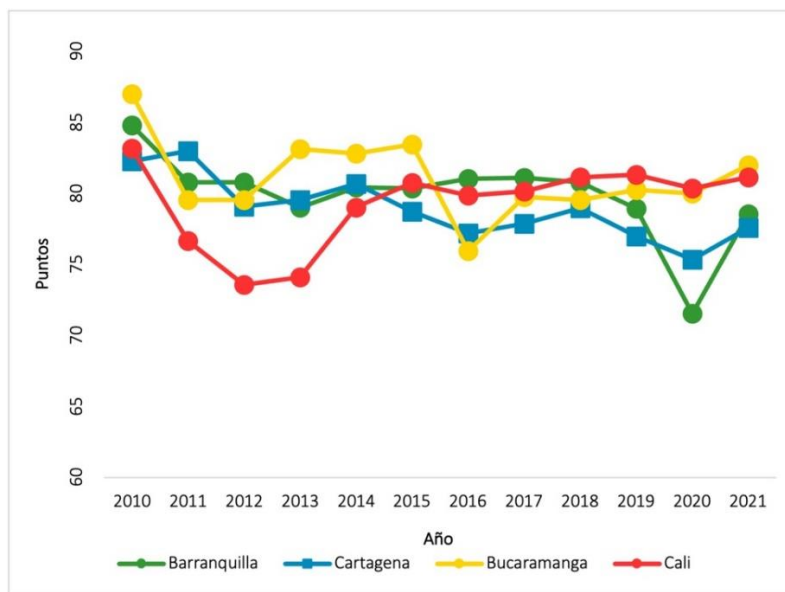
### 4.3. Capacidad financiera

#### 1.3.1 Desempeño fiscal

Para evaluar la capacidad financiera de Cartagena teniendo como referencia las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga y Cali, se utilizó el IDF sus componentes entre 2010 y 2021<sup>14</sup>.

La **Figura 13** muestra su evolución durante la última década<sup>15</sup>. Se observa que Cartagena y Barranquilla presentaron el mayor deterioro de este índice; el puntaje global del IDF de Cartagena pasó de ser 82,2 en 2010 a 77,5 en 2021, mientras que Barranquilla presentó un IDF global de 84,8 en 2010 y en 2021 este fue equivalente a 78,5, ambas ciudades fueron clasificadas como “Solvente” al inicio del periodo, pero al final de este se clasificaron como “Sostenible”. Por su parte, Bucaramanga en 2010 obtuvo 87 puntos como calificación de su IDF global, mientras que en 2021 este fue de 81,9, sin embargo, este indicador sufrió deterioros importantes en esta ciudad en los años 2011 y 2016, cuando obtuvo una calificación de 75,9. Asimismo, Cali presentó un IDF de 83,1 puntos en 2010, teniendo un deterioro significativo de este entre el año mencionado y el 2012, cuando el resultado fue de 73,5 puntos, a partir de dicho año se recuperó hasta presentar una calificación de su desempeño fiscal general de 81,1 en 2021.

Figura 13. Evolución del IDF (2010 - 2021), ciudades



Fuente: DNP. Elaboración Fundesarrollo.

<sup>14</sup> El IDF fue modificado en 2020 por el DNP, considerando las heterogeneidades de los niveles de gobierno, por lo que se ajustaron algunos de sus componentes y se incluyeron otros que reflejasen la gestión financiera de las entidades territoriales. No obstante, teniendo en cuenta que es preciso analizar la evolución de la capacidad financiera de las ciudades mencionadas entre 2010 y 2021, se tomó el IDF calculado a partir de la antigua metodología, que tiene disponibilidad de datos para toda la serie de tiempo.

<sup>15</sup> El IDF considera rangos de puntajes para clasificar las entidades territoriales según su resultado global de la siguiente manera; si este es mayor de 80 puntos, se considera la entidad territorial como Solvente, si se encuentra entre 70 y 80 puntos se considera Sostenible, si este se encuentra entre 60 y 70 puntos se clasifica como Vulnerable, si el resultado global está entre 40 y 60 puntos, se considera en Riesgo y si el IDF es inferior a 40 puntos, se define la condición fiscal de la entidad territorial en Deterioro.

Con el fin de entender la evolución de este índice, la **Figura 74** presenta el comportamiento de los componentes más relevantes entre el 2010 y 2021. En el **Panel (a)** se muestra el autofinanciamiento del gasto de funcionamiento, que se calcula como la proporción de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) que se destinan al pago de los gastos operativos de las entidades territoriales. Para los últimos cuatro años de análisis, Barranquilla, Cartagena y Cali pertenecieron a la categoría Especial de la Ley 617 del 2000<sup>16</sup>, por lo que deben mantener una proporción gasto de funcionamiento – ICLD inferior al 50%; Bucaramanga pertenece a la categoría 1 de la misma ley, por ello, puede hacer uso de hasta el 65% para financiar sus gastos operativos.

Las cuatro ciudades mantuvieron su límite de gasto de funcionamiento en el periodo considerado. Sin embargo, se resalta el aumento de la proporción de ICLD destinados a financiar el gasto operativo de Cartagena a partir de 2013, dicho año fue de 32% y aumentó progresivamente hasta 2019 cuando llegó a ser del 47%. Por el contrario, Cali la disminuyó, en 2010 este indicador fue de 47% y cayó aproximadamente 10 pp para 2013, a partir de ese año, la proporción gastos de funcionamiento – ICLD ha variado cerca a niveles de 32 y 36%. El comportamiento de este indicador para Barranquilla y Bucaramanga fue volátil, especialmente, se aprecia un dato atípico en 2016 para la ciudad de Bucaramanga, esto se asocia a una reducción significativa de los ingresos percibidos por la ciudad que tuvo origen en la disminución del recaudo tributario y no tributario, especialmente del impuesto de delimitación urbana y la contribución de la valorización (DAF, 2016).

Por su parte, en el **Panel (b)** se muestra la relación servicio de la deuda – ingresos disponibles. Se observa que Bucaramanga, Cali y Cartagena conservaron un amplio respaldo de su deuda a partir de sus ingresos disponibles. Mientras, Barranquilla vio comprometido este indicador en 2020; cuando sus obligaciones de pago de deuda significaron más del 40% de sus ingresos, esto se vio reflejado en su puntaje global del IDF, que sufrió una reducción significativa para el mismo año.

*Las cuatro ciudades estudiadas mantuvieron su límite de gasto de funcionamiento en el periodo considerado. Sin embargo, se resalta el aumento de la proporción de ICLD destinados a financiar el gasto operativo de Cartagena a partir de 2013.*

---

<sup>16</sup> La ley mencionada establece que las entidades territoriales de la categoría especial tienen como límite de gastos de funcionamiento el 50% de sus ICLD, para las de categoría 1 este límite es equivalente al 65%, las clasificadas con categorías 2 y 3 pueden destinar hasta el 70% de sus ICLD a gastos de funcionamiento y aquellos de categorías 4, 5 y 6 cuentan con un límite del 80%.

El componente de dependencia de las transferencias nacionales y recursos de regalías refleja su importancia en los ingresos de los municipios. En el **Panel (c)** se observa que Cartagena es la ciudad con mayor dependencia del nivel nacional en todos los años; las transferencias pasaron de representar el 42% de los ingresos totales en 2010 a 57% en 2021, es decir, esta proporción aumentó cerca de 15 pp. Barranquilla es la ciudad con la segunda mayor dependencia de las transferencias nacionales; estos recursos representaron el 33% de sus ingresos en 2010, mientras que en 2021 esta razón fue equivalente al 46%. Al tiempo, Bucaramanga mostró los niveles más bajos de dependencia en 2010 (26%), sin embargo, en 2021 esta proporción aumentó, llegando al 44%, es preciso mencionar que la pandemia por COVID-19 supuso una disminución generalizada de los ingresos tributarios, por lo que este indicador pudo verse exacerbado entre 2020 y 2021 por esta razón. Por último, para Cali, la proporción de las transferencias nacionales y recursos de regalías en los ingresos fue de 32% en el año inicial, y para esta, la proporción aumentó a niveles del 42% en 2021.

Otro componente relevante del IDF es la magnitud de la inversión<sup>17</sup>. En el **Panel (d)** se observa que entre 2010 y 2014 Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena presentaron las proporciones de inversión más altas, superiores al 79%, mientras que en Cali osciló entre el 72 y el 79%. A partir del 2016, Barranquilla se constituyó como la ciudad con mayor razón de gasto de inversión, siendo superior al 82%, mientras que en Cartagena disminuyó a partir de 2014, pasando de representar el 86% del gasto total a significar el 81%. Por su parte, Bucaramanga, a partir del 2015 vio reducido su gasto de inversión; este pasó de ser el 86% al 81% en 2021, reduciéndose este indicador a 70% en 2016 y atendiendo a la disminución de los ingresos percibidos de la misma ciudad. Cali, por otro lado, a partir de 2013 pasó de destinar el 73% de su gasto a inversión en el año percibieron en las ciudades de referencia y contribuyeron al detrimento mencionado al 80% en 2021.

De lo anterior, se infiere que el deterioro en el desempeño fiscal de Cartagena responde al aumento de la dependencia a las transferencias nacionales, el aumento en la proporción de ICLD que se destina a financiar el gasto de funcionamiento y la reducción de la proporción del gasto que se destina a la inversión en el distrito. Mientras, algunas de estas tendencias también se percibieron en las ciudades de referencia y contribuyeron al detrimento de su IDF, pero, a diferencia de Cartagena, las tres condiciones mencionadas no se presentaron de manera simultánea.

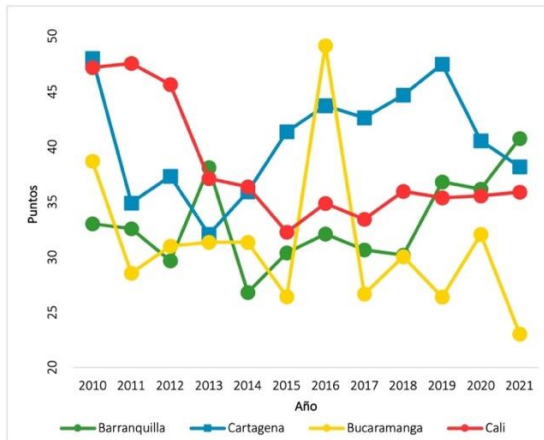
*El deterioro en el desempeño fiscal de Cartagena responde al aumento de la dependencia a las transferencias nacionales, el aumento en la proporción de ICLD que se destina a financiar el gasto de funcionamiento y la reducción de la proporción del gasto que se destina a la inversión en el distrito.*

---

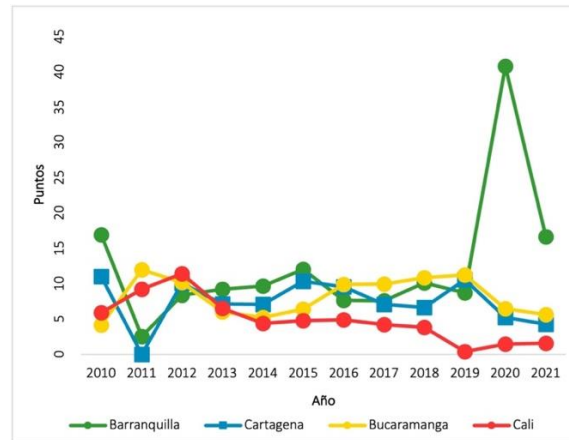
<sup>17</sup> Este indicador refleja la proporción del gasto total que se destina a inversión.

Figura 14. Evolución de los componentes del IDF (2010 - 2021), ciudades

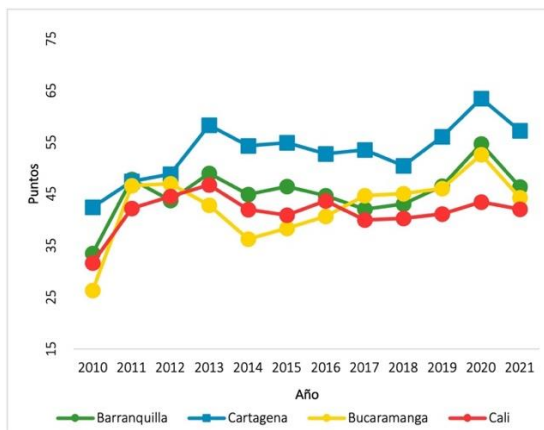
Panel (a) Autofinanciación del funcionamiento



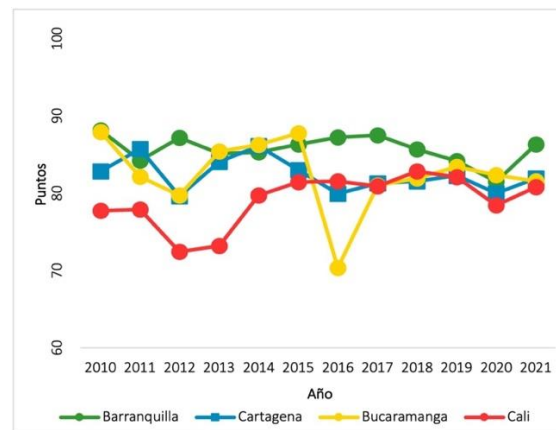
Panel (b) Respaldo del servicio de la deuda



Panel (c) Dependencia de las transferencias



Panel (d) Magnitud de la inversión



Fuente: DNP. Elaboración Fundesarrollo

### 4.3.2 Análisis de los indicadores de deuda

Para complementar lo anterior, y dado que se considera que la deuda es una herramienta fiscal que puede ser explotada por los municipios de manera responsable con la finalidad de contar con recursos propios para financiar proyectos de inversión, es preciso adicionar el análisis de los indicadores de sostenibilidad y solvencia propuestos en la Ley 358 de 1997.

En 1997, el gobierno nacional expidió la Ley 358 con el fin de reglamentar el endeudamiento interno y externo de la nación y el de municipios y departamentos. Esta ley surgió en un contexto de alto endeudamiento por parte de los gobiernos locales luego de la asignación de competencias relacionadas al proceso de descentralización fiscal en el país, este le confirió a los entes territoriales la responsabilidad de proveer los servicios públicos de salud, educación y saneamiento básico a sus poblaciones (Quintero & Silva, 2005).

La Ley 358 de 1997 establece que el endeudamiento de las entidades y municipios no puede exceder su capacidad de pago, es decir, la relación entre los intereses de deuda pagados en una vigencia más los causados en la misma, no deben sobrepasar el 40% del ahorro operacional de la entidad. Posteriormente, la Ley 2155 de 2021, modificó este límite, estableciéndolo en el 60% y planteó entre sus objetivos, promover el fortalecimiento del gasto social con el fin de contribuir a la reactivación económica, la generación de empleo y la estabilidad fiscal de los distintos niveles de gobierno luego de la crisis por COVID-19.

La **Figura 15 – Panel (a)** muestra la evolución de la sostenibilidad de la deuda para Barranquilla, Cartagena, Cali y Bucaramanga entre 2010 y 2021. A lo largo de este periodo, las cuatro ciudades reflejan que cuentan con la capacidad de responder por los intereses de sus respectivos compromisos de deuda. En el caso de Cartagena, esta proporción pasó de ser del 8% en 2010, a significar 2% en 2021. En Cali, este indicador tuvo un comportamiento similar, esta ciudad ha experimentado una reducción en la proporción de ahorro operacional destinado al pago de los intereses de deuda, siendo esta equivalente al 6,9% en 2010 y alcanzando niveles cercanos a 3% en 2021.

Por su parte, Barranquilla ha tenido un comportamiento diferencial. Aunque en el año inicial esta ciudad contaba con una capacidad de pago similar a la de Cali y Cartagena, los intereses de deuda crecieron con respecto a su ahorro operativo, especialmente a partir del 2015, llegando a ser esta razón de 15% en 2020, subsecuentemente esta proporción disminuyó para la vigencia 2021 cuando el pago de intereses de deuda significó el 9% del ahorro operativo de la ciudad. De forma similar, Bucaramanga tuvo proporciones de intereses de deuda – ahorro operacional mayores que el resto de ciudades entre 2011 y 2019, siendo el primero y el 2017 los años en donde fue mayor, ubicándose alrededor de 18%. No obstante, ninguna de las ciudades superó el límite establecido por la Ley 358 en el periodo analizado.

Para profundizar en el análisis de la capacidad de pago de Cartagena y las ciudades de referencia, se ajustó el indicador adicionando a los intereses de deuda, las amortizaciones a capital<sup>18</sup> realizadas en la misma vigencia. Lo anterior se presenta en la **Figura 15 – Panel (b)**.

Se observa que la capacidad de pago de Cartagena es alta, ya que sus obligaciones de deuda anuales no superaron su ahorro operativo en un valor superior al 28% entre 2011 y 2021. Existe un rezago en este indicador ocasionado por el pago de amortizaciones de capital efectuados a partir de los créditos adquiridos en 2014 y 2018, lo que aumentó la razón de pago de obligaciones de deuda – ahorro operacional en 2015 y 2019. Sin embargo, los constantes aportes del Distrito a su capital de deuda contribuyeron a una rápida recuperación de los niveles previos de su capacidad de pago.

---

<sup>18</sup> Los datos de amortización de capital tienen como fuente los FUT de créditos de deuda, que se encuentran disponibles en la página web de la Contaduría General de la Nación a partir de 2011, por ello este indicador tiene como periodo inicial dicho año.



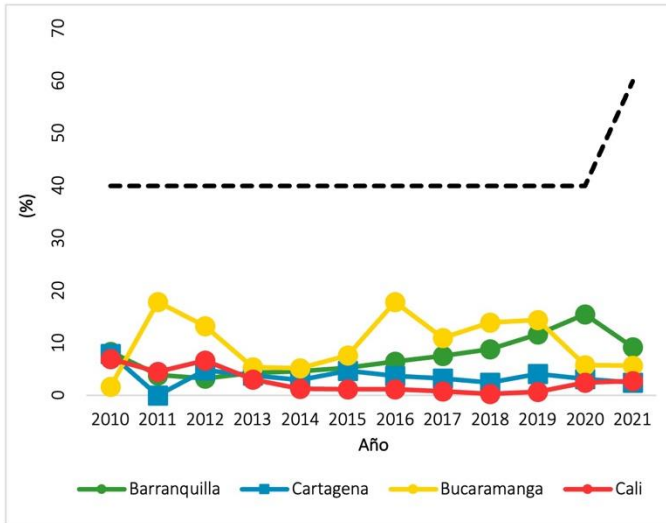
El caso de Cali y Bucaramanga es similar, cuando se adicionan a los intereses, el aporte anual al capital de deuda, este valor no supera el límite establecido por la ley. En Bucaramanga, este indicador se mantuvo por debajo del 23%, excepto en 2018, cuando el pago de los intereses y la amortización a capital supusieron el 33% del ahorro operacional, llegando a estar en un punto cercano al límite del 40%. No obstante, a corte de 2021 esta razón para Bucaramanga fue equivalente a 18%, cuando esta ciudad presentó un saldo de deuda de 211.000 millones de pesos y desembolsos por 25.000 millones, monto destinado principalmente a los sectores de salud, transporte y fortalecimiento institucional (DAF, 2021). A su vez, Cali ha mantenido este indicador por debajo del 21% y este ha disminuido hasta llegar al 3% en 2021, cuando esta ciudad tuvo desembolsos de crédito por 60.777 millones de pesos que fueron destinados a financiar los programas del PD distrital direccionados a la generación de empleo y la reactivación económica (DAF, 2021).

De igual manera, Barranquilla mantuvo la proporción del pago de su deuda respecto a su ahorro corriente por debajo del límite establecido en la mayoría de las vigencias fiscales estudiadas. Es preciso resaltar que el monto de amortizaciones pagadas en 2019 por esta ciudad es incierto, debido a que el FUT de deuda de esta vigencia no se encuentra reportado en la página de la Contaduría General de la Nación, además, en 2020 la proporción de pagos a la deuda alcanzó niveles cercanos al 79%. A pesar de ello, Barranquilla recuperó su capacidad de pago en 2021. Para dicho año el saldo de deuda fue equivalente a 2,7 billones de pesos, con desembolsos de 1,1 billones de pesos destinados a obras en infraestructura educativa y equipamiento urbano, así como al financiamiento del SITP, el proyecto de la Red Integrada de Transporte Metropolitano (RITMO) y a la ampliación de la obra del Malecón del Río (DAF, 2020).

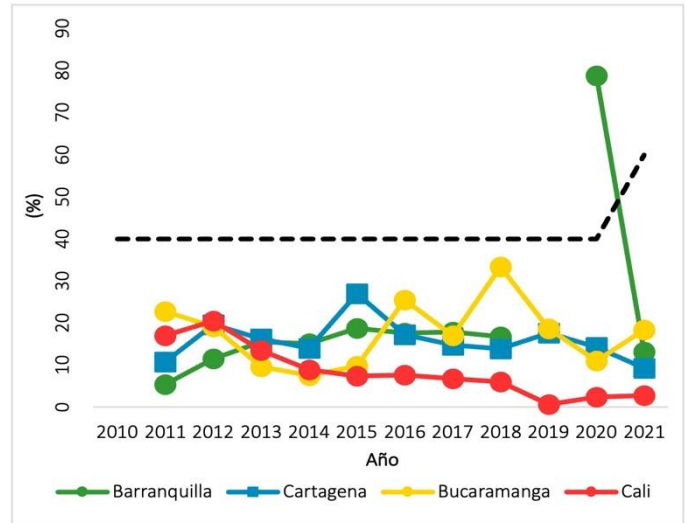
*La capacidad de pago de Cartagena es alta, ya que sus obligaciones de deuda anuales no superaron su ahorro operativo en un valor superior al 28% entre 2011 y 2021.*

Figura 15. Evolución de indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda de la Ley 358 de 1997, ciudades

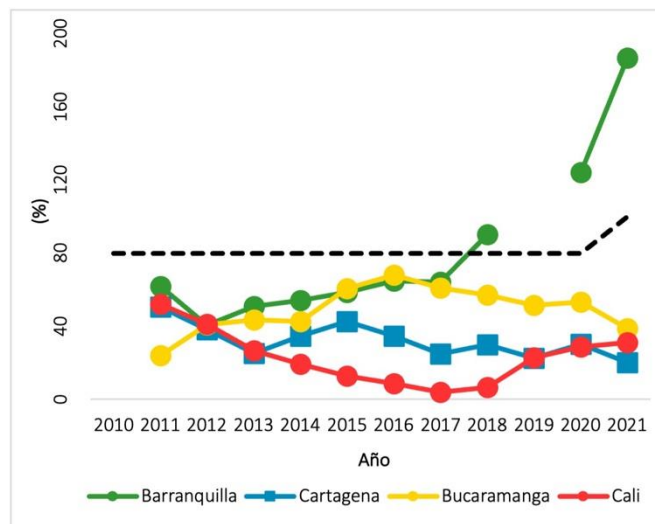
Panel (a) Capacidad de pago de la deuda



Panel (b) Capacidad de pago de la deuda (intereses de deuda + amortizaciones) / ahorro corriente



Panel (c) Sostenibilidad de la deuda



Fuente: DNP - OEC y CGN -FUT. Elaboración Fundesarrollo.

El **Panel (c)** de la **Figura 15**, muestra la relación saldo de deuda – ingresos corrientes<sup>19</sup> para Cartagena y el resto de ciudades analizadas. El saldo de la deuda del Distrito de Cartagena de Indias pasó de representar el 51% de sus ingresos corrientes en el 2011, al 20% en el 2021 y en ninguno de los años estudiados este indicador excedió el límite establecido. A diferencia del indicador de capacidad de pago, este refleja los efectos en el aumento del saldo de la deuda provocado por la adquisición de créditos en el mismo año. Se apreció que este indicador aumenta su valor en los años en los que la ciudad presentó desembolsos de recursos; específicamente en el 2014, 2015, 2018 y 2020, cuando dicha proporción aumentó entre 8 y 10 pp respecto al año anterior.

El comportamiento de la solvencia de la deuda en Cali es similar, al inicio del periodo, la razón entre el saldo de su deuda y sus ingresos corrientes fue de aproximadamente 52%, esta proporción disminuyó progresivamente hasta el 2017, cuando solo significó el 4% de sus ingresos corrientes. Entre 2018 y 2021 esta razón aumentó nuevamente hasta 31%. Aun así, Cali presenta niveles del saldo de deuda sostenibles y que no sobrepasan el 80% de sus ingresos operacionales entre 2011 y 2020, ni el 100% en 2021.

Por otro lado, el indicador de solvencia de Barranquilla y Bucaramanga ha tenido niveles cercanos al límite permitido. La relación entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes de Bucaramanga aumentó entre 2011 y 2016, alcanzando una proporción del 68%. A partir del 2017 la solvencia de Bucaramanga fue aumentando, logrando tener niveles de 39% en 2021. Mientras, en 2011 el indicador de solvencia para Barranquilla tuvo una magnitud de 62%, en los años subsecuentes disminuyó, pasando a representar el 54% en el 2016 año a partir del cual la solvencia de la deuda de esta ciudad se ha visto cada vez más comprometida, tanto que para el 2021 su saldo de la deuda alcanzó a exceder en más del triple la proporción de sus ingresos corrientes (187%).

Cabe resaltar que en el contexto de la pandemia por COVID-19, la regla fiscal de endeudamiento fue “relajada” por el Decreto 678 de 2020, con el fin de garantizar el cumplimiento de obligaciones fiscales de las entidades territoriales, en un escenario donde se evidenció una disminución de los ingresos percibidos debido a la desaceleración económica causada por la coyuntura mencionada. No obstante, tanto Cartagena como Cali y Bucaramanga se mantuvieron en los límites iniciales de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda, procurando su saneamiento fiscal.

Por lo anterior se puede deducir que Cartagena ha sido cautelosa en la adquisición de deuda y ha procurado no exceder su capacidad financiera, presentando indicadores de capacidad de pago y sostenibilidad de deuda similares a los de Cali.

---

<sup>19</sup> La Ley 358 de 1997 establece un segundo indicador que tiene como fin medir la sostenibilidad de la deuda de los entes territoriales y determina que, si el saldo de la deuda de una capital excede el 80% de sus ingresos corrientes, este no podrá adquirir nuevos créditos para solventar sus gastos sin aprobación previa de las oficinas de Planeación Departamental y sin la presentación de un plan de desempeño financiero que pretenda restablecer la solidez fiscal del municipio. Asimismo, la Ley 2155 de 2021 establece un nuevo límite para la relación saldo de la deuda – ingresos corrientes, equivalente al 100%.

# DIMENSIONES DE COMPETITIVIDAD QUE DEBEN SER PRIORIZADAS EN CARTAGENA



## 5. DIMENSIONES DE COMPETITIVIDAD QUE DEBEN SER PRIORIZADAS EN CARTAGENA

Para identificar aquellas dimensiones de competitividad que deben ser intervenidas en Cartagena, se usó como referente el ICC elaborado por la Universidad del Rosario y el CPC. Este índice tiene el objetivo de ofrecer un diagnóstico acerca del estado competitivo de las 32 ciudades principales de Colombia y sirve como insumo para la gestión de los gobiernos locales. El ICC considera cuatro factores de análisis, trece pilares y 106 indicadores.

El indicador es calculado desde el 2018, pero debido a las actualizaciones y modificaciones que han implementado sus gestores y las fuentes de algunos de los datos, no es comparable entre años. Sin embargo, es posible evaluar la posición relativa de las ciudades principales al compararlas entre sí en cada cohorte de tiempo con diferente metodología. Es de resaltar que, los cambios más significativos<sup>20</sup> en la composición de los pilares fueron efectuados en 2019, por lo que no se incluirá el 2018 en el análisis.

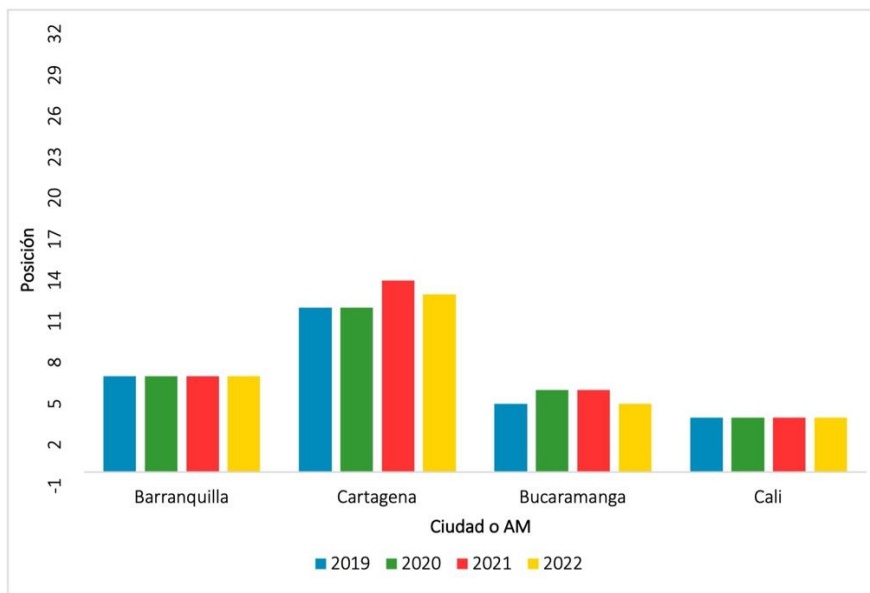
Haciendo uso de este índice, se analizó la posición de Cartagena en el ranking teniendo en cuenta cada pilar, sus componentes e indicadores. Lo anterior, se realizó para considerar no solo el desempeño de cada uno de estos aspectos en la ciudad, sino también el desempeño relativo de dichos indicadores con respecto al resto de ciudades. Así, conforme la posición en el ranking se acerque a 1, la ciudad tendrá mejor desempeño relativo en dicho pilar, componente o indicador y, mientras esté cerca de 32, se reflejará un peor desempeño relativo.

En la **Figura 16** se observa la posición de cada una de las ciudades estudiadas según su puntaje global del ICC para cada año. Se encontró que Cartagena se ubicó en el puesto 12 en el ranking en el 2019 y el 2020, desmejorando para los dos años siguientes. Barranquilla y Cali conservaron su puesto en el ranking para los cuatro años mencionados. Por su parte, Bucaramanga, se localizó entre la posición 5 y 6.

*Cartagena se ubicó en el puesto 12 en el ranking del ICC en el 2019 y el 2020, desmejorando para los dos años siguientes.*

<sup>20</sup> Algunos de estos cambios consisten en lo siguiente: El pilar "Instituciones" en 2018 estaba compuesto por 3 componentes, mientras que en el ICC de 2019 a 2022, este pilar considera 4 componentes. Por su parte, el pilar "Infraestructura y Equipamiento" en 2018 contenía el componente de Infraestructura TIC, de 2019 en adelante, este hace parte de un pilar distinto denominado "Adopción TIC", lo que supone también un desbalance en el número de componentes del mismo pilar entre los ICC calculados luego de 2018 y el calculado en ese año. Otro cambio importante se evidencia en el pilar "Salud"; en el año inicial este incluía un componente llamado Primera infancia, este no hace parte del mismo pilar en el ICC calculado para el resto de años, dado que se toma sólo la mortalidad infantil, junto con la mortalidad materna para conformar el componente "Resultados en salud".

Figura 16. Posición del ICC en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022)



Fuente: CPC. Elaboración Fundesarrollo.

Para identificar el origen del desempeño del ICC global, en el Anexo 7 se muestra la posición de Cartagena en los 13 pilares del ICC en el ranking de 32 ciudades. Se evidencia que Cartagena ocupó lugares superiores al punto medio en el ICC durante los años 2019 y 2022 en los pilares de Sostenibilidad Ambiental, Educación Básica y Media, Sistema Financiero, Salud y Mercado Laboral.

Sin embargo, al comparar estos resultados con los de Barranquilla, Cali y Bucaramanga (ver Anexo 8, 9, 10) se observa que Cartagena debe realizar unos mayores esfuerzos para avanzar en dichas posiciones. Barranquilla ocupó posiciones superiores al punto medio en dos pilares en todos los años; Educación Básica y Media y Mercado Laboral, y en el pilar de Salud en los años 2021 y 2022. Por su parte, Cali presentó posiciones superiores al punto medio para todos los años en el pilar de Educación Básica y Media y para 2019 y 2020 en el de Mercado Laboral. Bucaramanga no presentó pilares con posiciones superiores al punto medio, excepto por el pilar Salud en 2021, que ocupó exactamente la posición 16.

Los Anexo 8, 9, 10 muestran la posición en el ranking nacional de las cuatro ciudades estudiadas en los pilares identificados con peor desempeño para Cartagena. Se observa que, en Sostenibilidad Ambiental, Cartagena ocupó las peores posiciones dentro del grupo estudiado, siendo esta la 29 en 2019, 27 en 2020, 24 en 2021 y la 18 en 2022, mientras que, Barranquilla se posicionó como la ciudad más amigable con el medio ambiente, teniendo la posición 3 a nivel nacional en 2019, 2021 y 2022 y el puesto 2 en 2020.

En Educación Básica y Media, se evidencia que sólo Bucaramanga tuvo un desempeño destacable, teniendo la posición 4 para 2019 y 2020, la tercera en 2021 y la quinta en 2022. Cali se constituyó como la ciudad con peor desempeño en este pilar teniendo posiciones superiores a la 24 en el ranking nacional de todos los años, seguida de cerca por Cartagena que tuvo la posición 24 en entre 2019 y 2021 y la 23 en 2022.

Por su parte en el Pilar Sistema Financiero, Cartagena nuevamente ocupó la posición más desventajosa de los cuatros ciudades y teniendo posiciones cada vez más bajas en el ranking; en el 2019 correspondió a la 19, y para el 2022 fue la 26. Mientras, para los mismos años, el desempeño del sistema financiero en Cali, le otorgó la posición 4 en 2019 y la 5 entre 2020 y 2022.

En el pilar Salud, Cali obtuvo las posiciones 3 (2019-2020), y 2 (2021-2022), mientras que las otras tres ciudades presentan bajos desempeños, siendo Cartagena la peor posicionada en 2019 (puesto 18) y en 2021 (puesto 24). Sin embargo, en 2020 y 2022 ocupó las posiciones 13 y 15, respectivamente, ubicándose por encima de Barranquilla para estos dos años y de Bucaramanga en el segundo.

En Mercado Laboral, se observa que Cartagena tuvo el segundo peor desempeño luego de Barranquilla, ocupando la posición 21 en 2019 y 2021, la 14 en 2020 y la 20 en 2022. Por su parte, Bucaramanga mostró un buen desempeño en este pilar en 2019, 2020 y 2021; tomando el tercer, sexto y octavo lugar, respectivamente, pero no en 2022 cuando Cali tuvo un mejor resultado ubicándose en el puesto 5.

Con el fin de identificar qué características determinan el bajo desempeño de Cartagena en los pilares del ICC identificados, se revisó a fondo los componentes e indicadores de estos. Los resultados presentan en la [Tabla 2](#) y en los [Anexo 11, 12 y 13](#).

Se observa que, en el pilar de Sostenibilidad Ambiental el componente con peor desempeño es el de Activos Naturales, puntualmente en el indicador de áreas protegidas de la ciudad, Cartagena ocupó el lugar 32 en el ranking nacional, reflejando que en la ciudad sólo el 1,1% del territorio corresponde a áreas naturales con esta condición. Bucaramanga obtuvo el puesto 5, al reportar el 31% de su territorio como área protegida.

Contrario a esto, Cartagena en el componente de Gestión Ambiental presenta un desempeño relativamente positivo; la ciudad se ubicó en el puesto 6 en todos los años en cuanto al indicador de inversión en Servicios Ambientales (21.300 pesos per cápita), sin embargo, Barranquilla ocupó el puesto 1 con 107.000 pesos per cápita en el mismo rubro financiero. El indicador de empresas certificadas con la norma ISO 14001, le confirió a Cartagena la posición 9 en entre 2019 y 2021 y la sexta en 2022, al tener, en promedio, 36,9 empresas certificadas por cada 100.000 sociedades empresariales entre los 3 primeros años y 92 en 2022. La ciudad con mejor desempeño del grupo estudiado en este indicador fue Bucaramanga, que reportó, en promedio, 59,5 empresas en esta condición durante los 4 años. En Cartagena, esto último puede estar relacionado con la extensión del sector industrial de la ciudad, que, por su naturaleza, genera impactos directos e indirectos sobre el medio ambiente local y la comunidad.

Tabla 2. Posición de los componentes de competitividad con peor desempeño en Cartagena en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022)

		Posiciones por año															
		2019				2020				2021				2022			
Pilar	Componente	Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg
Sostenibilidad Ambiental	Activos naturales	24	10	9	31	25	8	11	31	24	4	11	31	21	9	4	28
	Gestión ambiental del riesgo	2	8	11	9	2	8	11	9	2	8	11	9	2	11	14	8
Educación	Cobertura	12	13	27	6	11	12	28	5	16	14	26	5	15	16	28	5
	Calidad	21	2	22	30	21	2	22	30	22	2	23	28	22	4	20	28
Salud	Acceso	3	19	2	18	3	23	1	16	5	30	4	23	3	22	1	10
	Resultados	21	8	5	23	27	10	9	19	26	10	14	23	25	2	6	21
	Capacidades	14	9	11	12	16	9	11	13	17	8	10	13	17	10	8	13
Mercado laboral	Desempeño	21	10	15	12	22	12	16	7	25	14	20	19	25	9	6	26
	Utilización del talento*	22	2	17	23	21	4	16	22	19	5	13	20	22	15	7	9

Fuente: CPC. Elaboración Fundesarrollo.  
 Nota: Sistema financiero se omite de la tabla. No tiene componentes del ICC.



En el pilar Educación Básica y Media se observa que Cartagena ha tenido resultados heterogéneos en cuanto a los componentes que lo conforman. Por un lado, la ciudad presenta la mejor posición en lo que respecta a la cobertura educativa en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media al compararla con Barranquilla, Cali y Bucaramanga. La cobertura de la educación preescolar se ubica entre las 10 más altas del país en 2019 y 2020 y entre las 15 más altas entre 2021 y 2022, ya que fue superior al 70% entre los tres primeros años y equivalente a 68% en el último.

Por otro lado, la cobertura de la educación primaria es universal, lo que ubica a Cartagena en el primer puesto del ranking de 32 ciudades, junto con Ibagué, Tunja y Riohacha que también presentan coberturas universales en este nivel educativo. A su vez, la cobertura de la educación secundaria en Cartagena fue la tercera más alta entre las 32 ciudades en los cuatro años considerados, siendo superior a 90% en 2019 y 2020 y mayor a 80% entre 2021 y 2022. Además, la cobertura de educación media presentó niveles superiores al 50% para los dos primeros años y de 45% y 46%, respectivamente en los dos últimos, esto le otorgó a Cartagena los lugares 4, 5 y 6 del ranking nacional en este indicador a nivel nacional.

En contraste, los resultados del componente de Calidad Educativa indican que este es uno de los principales retos que debe afrontar la ciudad en materia de competitividad, ya que ocupó el puesto 30 del ranking nacional en este componente entre 2019 y 2020 y el puesto 28 en los años 2021 y 2022.

Cartagena, en el indicador referente al puntaje global de las Pruebas Saber 11, se ubicó en el puesto 24 entre 2019 y 2021 y en el 26 en 2022. Además, cuando se toman en consideración sólo los colegios oficiales, esta posición desmejora, oscilando entre las posiciones 28 y 29 en el ICC calculado para los mismos años; el puntaje promedio de estas pruebas para los colegios oficiales fue de 228,4 de 500. Mientras, Bucaramanga ocupó el primer puesto en este indicador a nivel nacional en 2019 y 2020 y el segundo en 2021 y 2022, al tener, en promedio, un puntaje de 283 de 500 en sus colegios oficiales.

Otros indicadores que determinaron entre 2019 y 2022 el bajo desempeño de la calidad educativa en Cartagena son la proporción de docentes de colegios oficiales con posgrado, que fue inferior al 50% y la inversión en calidad de la educación básica y media, que se posicionó como la décima más baja en el ranking nacional, siendo de 232.700 pesos per cápita aproximadamente según el CPC. Mientras, Bucaramanga reporta que, en promedio, el 73% de su planta docente cuenta con estudios posgraduales e invierte cerca de 411.000 pesos por habitante en la calidad de la educación básica y media según el CPC.

A pesar de lo anterior, el indicador con peor desempeño en cuanto a la calidad educativa en la ciudad es la relación estudiantes-docentes; en Cartagena, entre 2019 y 2022 hubo en promedio 33,6 estudiantes por docente, siendo esta la relación más alta entre las ciudades del ranking para los años 2019 – 2021 y la quinta más alta en 2022. Por su parte, Bucaramanga presenta mayor suficiencia en su planta profesoral, al tener una relación estudiantes – docentes de 28,3 en promedio, para los mismos años.

Por otro lado, en cuanto al pilar Salud, el componente Resultados en Salud fue el que presentó un peor desempeño en Cartagena. La mortalidad infantil en 2019 fue de 12,8 por cada mil nacidos vivos, dicho resultado le otorgó a Cartagena el puesto 23 en el ranking nacional respecto a este indicador. Además, este presentó un deterioro para 2022, año en el que fallecieron 13 niños menores de 1 año por cada mil nacidos vivos. Mientras, en Bucaramanga esta razón fue de 7 niños en promedio, otorgándole posiciones entre la 1 y la 10 en el ranking a nivel nacional cuando se evalúa este aspecto.

Por su parte, los resultados de mortalidad materna propiciaron que Cartagena ocupara lugares en el ranking nacional entre el 19° y el 26° entre 2019 y 2022, siendo el 2021 el año en el que la ciudad ocupó la posición más desventajosa. La razón de mortalidad materna en el 2019 fue de 79,4 por 100.000 nacidos vivos, mientras que en 2022 se estimaron 130,9 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos. En este aspecto, Cali fue la ciudad con mejores resultados relativos entre las cuatro ciudades estudiadas, teniendo una razón de mortalidad materna de 48,4 por cada 100.000 nacidos vivos, y otorgándole a Cali puestos entre el 10 y el 15 en el ranking nacional.

En 2022 el desempeño de los indicadores de cobertura de vacunación triple viral y pentavalente y los controles prenatales promovieron un salto en la posición de Cartagena en el ranking, logrando posicionarse en el puesto 10 en lo que respecta al primer indicador y en el puesto 12 en lo que respecta al segundo y tercero. Sin embargo, el resultado del indicador de inversión en Salud produjo que Cartagena mantuviera su lugar 17 en el ranking durante el cálculo del ICC de los cuatro años en cuestión, este indicador refleja que en Cartagena se invirtieron, en promedio, 17,7 mil pesos en programas dirigidos a la salud infantil, la salud mental, enfermedades transmisibles, entre otros, mientras que en ciudades como Cali, se invirtieron sumas cercanas a 46 mil pesos por habitante según cálculos del CPC.

*Cartagena ocupó lugares superiores al punto medio en el ICC durante los años 2019 y 2022 en los pilares de Sostenibilidad Ambiental, Educación Básica y Media, Sistema Financiero, Salud y Mercado Laboral.*

En lo que respecta al Sistema Financiero, todos los indicadores que componen dicho pilar presentan un bajo desempeño en el ICC estimado entre 2019 y 2022 en Cartagena. La ciudad ocupa lugares por encima de la posición media en lo relacionado con la cobertura de establecimientos, que fue, en promedio, de 41,6%, excepto para 2020 en donde fue de 31,2%. La inclusión financiera reflejó que hubo en promedio 83,3 cuentas de ahorros activas por 100.000 habitantes en la ciudad y la cobertura de seguros<sup>21</sup> fue de 1,8%, en promedio, entre 2019 y 2022. El Índice de Profundización Financiera de la Cartera Comercial<sup>22</sup> tuvo una magnitud de entre 38% y 41% entre los cuatro años mencionados. Mientras, en Cali, que se posiciona como la ciudad más competitiva en este aspecto, la cobertura de establecimientos financieros fue, en promedio, de 51,6%, a la vez que existieron 96,7 cuentas de ahorro activas por 100.000 habitantes en promedio y el Índice de Profundización Financiera de la Cartera Comercial tuvo una magnitud de 5,5 promedio entre 2019 y 2022.

El pilar Mercado Laboral presentó resultados mixtos para Cartagena en cuanto a sus dos componentes. Es posible que el cambio en la metodología de GEIH<sup>23</sup> en 2022, tenga alguna influencia en el resultado de las variables que componen este pilar por ser su principal fuente. Para los cuatro años, Cartagena presentó una tasa de participación superior al resto de ciudades de referencia y una tasa de desempleo inferior, sin embargo, al contrastar este indicador con otras variables de calidad del empleo, como la formalidad y el empleo vulnerable, la ciudad presenta un rendimiento desfavorable al respecto.

En Cartagena la tasa de participación fue, en promedio, de 66,6% y la tasa de desempleo fue inferior al 8% antes de 2021 y del 13,3% y 12,3%, respectivamente para 2021 y 2022. Mientras, la formalidad laboral fue inferior a 44% en todos los años, reflejando que más de la mitad de los ocupados en Cartagena no realizan aportes al régimen de salud y pensión. De la misma manera, más del 53% de los cartageneros ocupados, en 2021 y 2022, fueron reportados como trabajadores vulnerables. Mientras, en Bucaramanga, aunque la tasa de participación fue menor que en Cartagena (61,6% en promedio) y la tasa de desempleo mayor (13,6% en promedio), los indicadores de calidad del empleo presentan mejor desempeño; la formalidad laboral fue, en promedio, de 47,5%, (excepto en el 2020, que tuvo un dato atípico del 28,4%) y el empleo vulnerable de 44,2% en promedio para los cuatro años.

*Los resultados del componente de Calidad Educativa indican que este es uno de los principales retos que debe afrontar la ciudad en materia de competitividad, ya que ocupó el puesto 30 del ranking nacional en este componente entre 2019 y 2020 y el puesto 28 en los años 2021 y 2022.*

<sup>21</sup> Este indicador se calcula como el cociente entre el monto total de primas emitidas en la ciudad y el valor agregado municipal.

<sup>22</sup> Este indicador se calcula como el porcentaje de cartera total de la ciudad con respecto al valor agregado municipal.

<sup>23</sup> El DANE, pasó de utilizar el marco muestral del censo de 2005 a utilizar el censo de 2018 como referencia.

Al tiempo, los indicadores de brechas de género en el mercado laboral entre 2019 y 2020, reflejaron que Cartagena se caracterizó por tener una baja utilización relativa del talento humano, dadas las importantes brechas de género en cuanto a la participación laboral, el desempleo y el empleo vulnerable. Para estos años, la participación laboral de las mujeres fue aproximadamente 20,2 pp inferior a la de los hombres, la tasa de desempleo del mismo grupo poblacional fue 4,5 pp superior y la brecha en el empleo vulnerable fue de 6,8 pp en promedio, siendo las mujeres quienes presentan mayores tasas de empleos por cuenta propia o familiares no remunerados. En su lugar, Bucaramanga, que es la ciudad que cuenta con mejor desempeño en el componente de Utilización del Talento, con una brecha de género en la participación laboral de 14,2 pp en promedio, mientras que la brecha de género en desempleo fue equivalente a 1,9 pp y la de empleo vulnerable a 1,3 pp.

Es preciso aclarar que al utilizar la posición de Cartagena en el ranking de competitividad como punto de análisis, una posición más cercana a 1 en este, no implica necesariamente un resultado deseable en el desempeño de los indicadores analizados. Esto solo nos indica que estos resultados son más favorables en comparación al resto de las ciudades consideradas en el ranking nacional. Lo anterior, es notorio de manera particular en los resultados de cobertura educativa preescolar y media; aunque Cartagena se encuentre en los primeros puestos del ranking, las tasas de cobertura no son altas en términos absolutos, por lo que garantizar la ampliación de la cobertura educativa en los niveles de educación mencionados es un aspecto a considerar y priorizar dentro de los PD distritales y como componente de la inversión pública de la ciudad.

Algunos de los resultados encontrados en el análisis del desempeño de los pilares de Competitividad en Cartagena, pueden estar relacionados con otras variables que podrían estar profundizándolos. Un ejemplo de ello es la relación entre el acceso al crédito, que en la ciudad es bajo en comparación a las ciudades de referencia, y la informalidad laboral, que en la ciudad es alta. Fernández (2017), encuentra que la condición de informalidad reduce en cerca de 10 pp la probabilidad de acceder a un crédito formal.


Por su parte, como complemento a los resultados de Cartagena en el pilar de Educación Básica y Media, Meisel & Granger (2022) nos brindan una aproximación de las causas del bajo desempeño de los indicadores relacionados a este pilar en la Región Caribe en comparación con las otras regiones del país. Los autores mencionan que existe una brecha regional en este aspecto y que se refleja en el puntaje promedio de las pruebas Saber 11. También determinan que factores como la ruralidad y la condición de institución oficial de los colegios, exacerbaban aún más esta disparidad. Además, identifican que la educación de posgrado de los docentes, la implementación de la jornada única y la dotación tecnológica de los colegios, juegan un papel fundamental en la calidad de la oferta educativa.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

De igual manera, en lo que respecta a los resultados en Salud, existe evidencia de que la tasa de mortalidad infantil de un territorio se relaciona directamente con variables socioeconómicas como la proporción de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el nivel educativo de las madres, por lo que estas pueden estar profundizando el bajo desempeño en este indicador en la ciudad. Las principales causas de mortalidad en niños menores de 1 año de Cartagena en el 2021 fueron los trastornos respiratorios, las malformaciones congénitas y la sepsis bacteriana de los recién nacidos (DANE, 2021; Cartagena Cómo Vamos, 2022). Lo anterior muestra que, es preciso ampliar la atención pre-natal a etapas tempranas de la infancia con el fin de detectar estos riesgos en la salud de los niños para que puedan ser intervenidos de manera oportuna.

A pesar de que la Educación y la Salud representan, en promedio, el 72% del gasto de inversión total en Cartagena entre 2010 y 2021, el desempeño de estos dos pilares de competitividad no refleja los recursos invertidos en ellos, sobre todo en aquellos indicadores asociados a la calidad y resultados de estos servicios.

*A pesar de que la educación y la salud representan, en promedio, el 72% del gasto de inversión total en Cartagena entre 2010 y 2021, el desempeño de estos dos pilares de competitividad no refleja los recursos invertidos en ellos, sobre todo en aquellos indicadores asociados a la calidad y resultados de estos servicios.*



# REVISIÓN DE PLANES DE DESARROLLO EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES DE COMPETITIVIDAD PRIORIZADOS EN CARTAGENA

## 6. REVISIÓN DE PLANES DE DESARROLLO EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES DE COMPETITIVIDAD PRIORIZADOS EN CARTAGENA

---

A lo largo de este documento se ha explorado la dinámica fiscal de Cartagena con el objetivo de identificar falencias que puedan estar relacionadas con el bajo desempeño en algunas dimensiones de competitividad de la ciudad. La literatura de referencia ha encontrado que en Colombia una mayor eficiencia de la inversión con recursos propios de los gobiernos subnacionales se relaciona de manera positiva con un incremento en la cobertura de educación básica y media, así como con mejores resultados en las pruebas de calidad (ICFES) y menores tasas de mortalidad infantil en los territorios (Velásquez, 2010; Jaimes, 2013).

Las ciudades comparativas mostraron una menor dependencia a las transferencias, especialmente en los últimos cinco años, lo que se percibe como una mayor independencia en las decisiones tomadas en cuanto a la inversión y, de esta manera, la dinámica fiscal de estas suponía un efecto positivo sobre sus resultados en competitividad.

No obstante, al comparar la suficiencia de recursos de Cartagena y las ciudades referentes, se evidenció que esta presentó un recaudo e inversión per cápita mayor que Cali y Bucaramanga y, además, niveles superiores de inversión con recursos propios en las divisiones del gasto de salud y educación entre 2010 y 2021. De hecho, la desventaja de la ciudad en cuanto a las comparativas radica en los recursos destinados a la calidad de estos servicios, especialmente en los últimos cinco años estudiados. Por tal razón, se infiere que el bajo desempeño competitivo de la ciudad puede estar determinado por factores institucionales como la planificación del desarrollo económico y social del territorio, así como la ejecución de la inversión destinada para tal fin.

Esto concuerda con los resultados de las investigaciones de Melo (2005) y Cano & Ramírez, (2007) que evidenciaron en etapas relativamente tempranas del proceso de descentralización, la existencia de limitaciones en los niveles de eficiencia en la provisión de servicios públicos relacionados a la Salud y la Educación por parte de los entes territoriales. Puntualmente, esto se reflejó en los resultados de calidad educativa (puntaje pruebas ICFES) y de salud pública (vacunación infantil y afiliados al régimen subsidiado). A raíz de ello, el segundo autor le atribuye tales resultados a problemas en la gestión administrativa y a la utilización inadecuada de los insumos disponibles para la obtención de productos pertinentes y de calidad en relación a los servicios mencionados. Esto proporciona evidencia para sugerir que los esfuerzos de Cartagena para mejorar sus componentes de competitividad no deben estar enfocados en solo mejorar su fisco, sino a identificar plenamente las necesidades de su población y a la implementación de la planificación estratégica pertinente para lograr suplirlas.

Es preciso resaltar, también, que la dependencia de los recursos del gobierno central se relaciona con la falta de recursos del Distrito para invertir en sectores diferentes a Salud, Educación y Saneamiento básico, es decir, aquellos que no cuentan con un financiamiento significativo del SGP. Por esto, Cartagena tiene la proporción de inversión más baja en el resto de divisiones de inversión, entre ellos el componente ambiental, sistema financiero y mercado laboral. Sin embargo, los dos últimos se constituyen como sectores que pueden ser promovidos por la administración pública por medio de proyectos de inversión, pero, en estos también juega un papel importante la dinámica privada y empresarial de la ciudad.

En línea con lo mencionado, este apartado pretende de identificar y comparar la hoja de ruta de las administraciones públicas de Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Cali con el fin de encontrar disparidades en el establecimiento de metas, beneficiados de los programas de gobierno, monto invertido para mejorar los resultados de competitividad y falencias en la ejecución de los objetivos propuestos para el periodo de gobierno. Esto es un insumo útil para reconocer el origen de los bajos resultados de competitividad de Cartagena, además de hallar referencias de casos de éxito que pueden ser replicados por la ciudad en las próximas administraciones. Para llevar esto a cabo, se efectuó la revisión de los PD distritales de las ciudades estudiadas en el periodo 2020 – 2023, partiendo del hecho de que este coincide con la disponibilidad de datos del ICC expuesto en el apartado 4 del documento, además, se complementó este análisis con el reporte de avances en la consecución de las metas establecidas por las ciudades en informes de ejecución, planes de acción y rendiciones de cuentas.

Los PD se reconocen como el instrumento mediante el cual se gobierna y planifica el desarrollo social, económico y cultural de los territorios. Además, los planes municipales y departamentales siguen los lineamientos y herramientas establecidas por el gobierno nacional, procurando la concordancia entre los niveles de gobierno central y subnacional (Zapata, 2020). El contenido de los planes de gobierno supone, entonces, un insumo relevante en cuanto a la calidad del gasto ejecutado en los municipios y departamentos, debido a que reflejan los esfuerzos administrativos para impactar el bienestar de su población.

*Cartagena tiene la proporción de inversión más baja en el resto de divisiones de inversión, entre ellos el componente ambiental, sistema financiero y mercado laboral.*



El PD “Salvemos juntos a Cartagena” incluye líneas estratégicas para mejorar el desempeño de la ciudad en los componentes de competitividad que han sido definidos como prioridad, no obstante es preciso fijar referentes en cuanto a metas, estrategias y montos invertidos contenidos en los PD de las ciudades de referencia para evaluar la pertinencia de los programas locales. Se tomó como principal referencia en cada uno de los componentes el distrito que presentó mayor fortaleza competitiva en cada uno de estos<sup>24</sup>.

En primera instancia, es relevante mencionar que la proyección de la inversión en el cuatrienio 2020 – 2023 contenida en el Plan Plurianual de Inversiones<sup>25</sup> de las ciudades analizadas es heterogénea; el monto total propuesto para invertir en Cartagena fue de aproximadamente 6,02 billones de pesos, mientras que en Bucaramanga fue de 2,97 billones. Barranquilla y Cali presentaron los montos de inversión proyectados más altos, el total precisado para cumplir con el PD de Barranquilla fue equivalente a 13,62 billones de pesos en 2020 y en Cali este monto se aproximó a 18,11 billones.

Pasando a los componentes de manera individual; el **Anexo 14** muestra los programas del PD de Cartagena que apuntan a los indicadores competitivos que presentaron peor desempeño en la ciudad. En relación a la calidad educativa y los resultados de las Pruebas Saber 11; este plan incluye una línea estratégica general que busca impulsar la gestión de la Secretaría de Educación Distrital para potenciar la capacidad del servicio en cada una de sus áreas con el fin de mejorar los procesos formativos. Esta línea estratégica cuenta con una asignación de recursos de 2,1 billones de pesos. Sin embargo, esta está conformada por 3 programas relacionados con la Educación Básica y Media, y sólo uno de ellos, “Formando con amor - Genio singular”, tiene como objetivo la mejora de los resultados de las pruebas Saber 11 en 15 de los 205 colegios oficiales de la ciudad (7,3% de ellos), con recursos equivalentes a 6.741,8 millones de pesos.

*El programa “Formando con amor – Genio singular” del PD de Cartagena tiene como objetivo la mejora de los resultados de las pruebas Saber 11 sólo en 15 de los 205 colegios oficiales de la ciudad.*

---

<sup>24</sup> El componente de Sistema Financiero no fue incluido en el análisis por la ausencia de programas asociados a la cobertura financiera y de establecimientos financieros en los Planes de Desarrollo de las ciudades de referencia.

<sup>25</sup> El Plan Plurianual de Inversiones es una proyección de los montos invertidos en cada uno de los programas de los Planes de Desarrollo, este está sujeto a adiciones, reducciones o traslados presupuestales, por lo que al final del periodo puede diferir de lo planteado en el documento. Desarrollo de las ciudades de referencia.

En contraste, el PD de Bucaramanga propuso una meta de calidad similar, sin embargo, esta ciudad tiene como población objetivo el 60% de los colegios y pertenece al componente “Calidad y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media” (ver [Anexo 16](#)). Cabe resaltar que la inversión asignada a este programa fue de 1,1 billones de pesos, es decir, aproximadamente el 50% del total invertido en el PD de esta ciudad. Además, este plan de gobierno incluye una línea estratégica adicional, “Bucaramanga ciudad de innovación educativa”, que pretende destinar montos equivalentes a 25.868 millones de pesos para el mantenimiento de la conectividad y dotación de 70 aulas especializadas en TICs de colegios oficiales, aunque el número y los colegios que se intervendrán no son especificados. La dotación tecnológica en las aulas y la implementación de la jornada única es mencionada por Meisel & Granger (2022) como promotores de la calidad educativa, por lo que vale la pena tomar como referencia estas acciones para garantizar mejores resultados en el largo plazo.

Por su parte, el PD de Barranquilla para el mismo periodo cuenta con un programa denominado "Escuela de calidad", en el marco de este se estableció el proyecto "Promover la excelencia educativa" que tiene como objetivo aumentar al 55% la proporción de Instituciones Educativas Distritales (IED) clasificadas en las categorías B, A o A+ en las Pruebas Saber 11 (ver [Anexo 15](#)). El programa que contiene dicho proyecto contó con una asignación presupuestal de 208.396 millones de pesos. Además, este plan de gobierno incluye proyectos de soporte que buscan mejorar las competencias educativas en áreas específicas para lograr un mejor desempeño en los resultados globales de las Pruebas Saber 11, entre estos, la implementación de metodologías en Matemáticas Didácticas en 148 IED, el Plan de Bilingüismo en 99 colegios públicos y el fomento de la lectura y la escritura en el 100% de los colegios oficiales de la ciudad. Los programas mencionados no apuntan de manera directa y en el corto plazo a la meta de aumentar el número de instituciones educativas clasificadas en las categorías superiores de los resultados de las Pruebas Saber 11, pero son un insumo para el desarrollo de habilidades que impactarán en ello en el largo plazo.

En cuanto al componente educativo, el PD de Cali cuenta con la línea estratégica "Distrito educador" que busca promover la cobertura, permanencia y calidad de la educación en la ciudad (ver [Anexo 17](#)). Esta línea estratégica cuenta con actividades y metas que impactan de manera indirecta y a largo plazo los resultados de calidad educativa, como el aumento de estudiantes matriculados en la jornada única y la implementación de programas que fortalecen las competencias básicas. No obstante, el aumento del puntaje de las Pruebas Saber 11 es tratado en este plan como una meta – resultado, es decir, se busca impactar en esta a través de las actividades mencionadas, específicamente se pretende aumentar el resultado medio en matemáticas de las instituciones educativas oficiales de 51,9 a 53 y el puntaje promedio de lectura crítica de 54 a 56.

Complementario a lo anteriormente expuesto, la ejecución efectiva de las actividades y metas de los PD es un aspecto relevante a la hora de evaluar el cumplimiento de estas. En la dimensión de calidad educativa, los programas mencionados a corte de 2022 fueron respectivamente; para Cartagena y el programa “Genio singular” del 100%, en Barranquilla se ha ejecutado el programa “Escuela de calidad” en un 69%, mientras que en Bucaramanga las metas del programa relacionado con calidad educativa se ha cumplido en un 81% y en Cali, “Distrito educador” presentó un avance del 53% hasta la vigencia mencionada.

En lo relacionado con el pilar de competitividad de Salud, el PD de Cartagena estableció la línea estratégica “Salud para todos”, teniendo como objetivo reducir el riesgo primario en la población, procurando la disminución de eventos derivados de fallas de atención en los servicios de salud y de la carga de enfermedad por mortalidad y discapacidad evitable.

Los dos programas que incluyen metas relacionadas a los indicadores de salud pública con peor desempeño en Cartagena se denominan “Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos” y “Vida saludable y enfermedades transmisibles”, juntos, cuentan con una asignación de recursos aproximadamente de 18.000 millones de pesos y entre las metas incluidas en ellos está la vacunación de 35.300 niños de un año y menores de un año anualmente, así como la reducción de 32 a 28 por 1.000 nacidos vivos de la tasa de mortalidad infantil por Infección Respiratoria Aguda (IRA). Además, este plan propone ejecutar acciones encaminadas a disminuir la mortalidad materna con el fortalecimiento de 20 Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) en la ciudad, no obstante, la línea base es equivalente a la meta, por lo que esta no supone ampliar el número de EAPB intervenidas. Las metas mencionadas, a corte de 2022 han sido ejecutadas en una proporción promedio del 73,8%.

Es relevante resaltar que en Colombia, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) es una política establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el fin de lograr coberturas universales de vacunación y disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad causadas por enfermedades inmunoprevenibles. El PAI tiene un fuerte compromiso en la erradicación, eliminación y control de estas enfermedades a nivel mundial. El esquema gratuito de vacunación nacional hace parte del PAI e incluye la vacunación obligatoria de niños menores de 5 años. La Ley 715 de 2001 define las obligaciones de la nación y de las entidades territoriales en materia de salud pública, estableciendo la responsabilidad de la nación de adquirir, distribuir y garantizar el suministro oportuno de los biológicos del PAI, y como competencia de los municipios el brindar la máxima cobertura de este, por lo que en los PD suelen fijar metas de cobertura de vacunación infantil (PAI, 2022).

En el caso de Cali, que es la ciudad que presenta mejor desempeño en los resultados del ICC en el componente de Salud, se observa que su PD incluye el programa "Cariños, puro corazón por la primera infancia", que tiene como meta aumentar de 20 a 56 el número de prestadores de servicios de salud que brindan atención de calidad a recién nacidos. Este programa tuvo una asignación presupuestal de 669.592 millones de pesos y para 2022 ha sido ejecutado en un 69%, esto refleja el esfuerzo administrativo de Cali por contar con la infraestructura óptima para la atención de los niños menores de 1 año. Además, las metas de vacunación del PD de Cali se encuentran enmarcadas en el programa "Promoción, prevención y garantías de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias" que pretendió aumentar las dosis de vacunas del PAI aplicadas, de 809.487 dosis en 2019 a 3.297.948 dosis en 2023. El PD de Cali no especifica metas – resultado relacionadas a la mortalidad infantil o materna, pero las estrategias implementadas en el componente de salud son suficientes para posicionar a Cali como la ciudad con mejores resultados en este entre las cuatro estudiadas.

Por otro lado, el PD de Barranquilla cuenta con el programa "Gestión integral para la intervención del riesgo en salud", en este se establecen algunas metas relacionadas con los indicadores de salud pública, entre los que están el aumento de la cobertura de 4 o más controles prenatales de 84% a 95% y mantener la cobertura universal de la vacunación de niños menores de 1 año. Este programa cuenta con un presupuesto asignado de 96.803 millones y las metas mencionadas se han cumplido en un 82 y 73%, respectivamente, hasta 2022.

Bucaramanga, por su parte, proyectó el programa "Mejoramiento de las condiciones no transmisibles" que apunta a aumentar la cobertura de vacunación de niños menores de 5 años de 86 a 95%, reducir la mortalidad infantil de la misma población por IRA y Enfermedad Diarreica Aguda (EDA), así como mantener la mortalidad materna en una proporción inferior al 11%. Para ello fueron asignados 2.184 millones de pesos. Es destacable el hecho de que la población infantil objetivo de Bucaramanga es más amplia que la de las otras ciudades, ya que comprende las edades entre 0 y 5 años y no la población entre 0 y 1 año. Además, todas las metas propuestas, para 2022, han sido ejecutadas en un 100%.

*El programa "Vida saludable y enfermedades transmisibles" entre las metas incluidas en ellos está la vacunación de 35.300 niños de un año y menores de un año anualmente... El Esquema Gratuito de Vacunación Nacional, hace parte del PAI e incluye la vacunación obligatoria de niños menores de 5 años.*

En lo que respecta a la priorización de los indicadores relacionados al Mercado Laboral, el PD de Cartagena cuenta con una línea estratégica asociada al desarrollo económico y la empleabilidad que abarca los programas “Empleo inclusivo para los jóvenes”, “Mujeres con autonomía económica” y “Cierre de brechas de empleabilidad”, estos buscan aumentar la ubicación laboral de 4.000 jóvenes, la vinculación laboral anual de 200 cartageneros, producto de alianzas y pactos efectuados con sectores empresariales privados y la participación de 100 mujeres víctimas de violencia de pareja en procesos de empleabilidad. Para llevar a cabo las actividades planeadas, el primer programa contó con un presupuesto asignado de 473 millones, el segundo con 644 millones y el tercero con 3.207 millones de pesos. Las metas pactadas han sido alcanzadas en una razón superior al 60% para los programas dirigidos al cierre de brechas de género y de población vulnerable, pero la meta de empleabilidad juvenil, a 2022, solo fue ejecutada en 4% (ver [Anexo 14](#)).

De manera simultánea, el PD de Cali, que es la ciudad con mejores resultados en el ICC en el componente de mercado laboral entre las cuatro ciudades estudiadas, cuenta con el programa “Empleabilidad con enfoque diferencial y de género” que pertenece al componente “Empleabilidad y emprendimiento” que contó con una asignación de 35.614 millones de pesos para cumplir las siguientes metas; en primer lugar, aumentar la formación de personas en competencias laborales para la inserción laboral en sectores productivos de mayor demanda con enfoque diferencial, de género y generacional de 32.314 a 40.314, la vinculación de 21.186 personas a rutas para la inserción laboral y la formación de 800 víctimas del conflicto armado como técnicos laborales por competencias. Dichas metas se han ejecutado, en su conjunto en un 86%.

Por su parte, Barranquilla cuenta en su PD con el programa "Empleo de calidad" que tiene cuatro metas de empleabilidad, estas constituyen políticas activas de inserción laboral. Una de ellas es el registro y remisión de 9.622 hojas de vida a empresas para ayudar en la ubicación laboral de esta población. A corte de 2022, el cumplimiento de la meta es del 100%. Otra de las metas es la orientación y apoyo a 17.562 personas en la búsqueda efectiva de empleo, para 2022, el Distrito de Barranquilla brindó este apoyo y orientación a 14.576 personas, lo que corresponde al 83,25% de avance de la meta. Una tercera meta de la administración de Barranquilla es registrar a 29.032 personas en el sistema de información del servicio público de empleo y, de esta manera, apoyar en el proceso de búsqueda de empleo formal por parte de la población económicamente activa. A corte de 2022, Barranquilla cumplió con el 100% de la meta. Un objetivo complementario a esto es la certificación de 9.452 personas en competencias para el trabajo, el avance de esta meta para 2022 también fue del 100%. Para ello las metas mencionadas, Barranquilla asignó un presupuesto de 814 millones de pesos.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

En cuanto al cierre de la brecha de género en el mercado laboral, Barranquilla tiene una meta en su PD que busca propiciar 24 espacios o acciones de ciudad para promover la inclusión de mujeres en el trabajo formal y sensibilizar a los actores del mercado laboral. En su línea base de 2019, Barranquilla había logrado cinco acciones de fomento para la inclusión social de mujeres en el trabajo formal. En el PD 2020-2023, amplió la meta en un 380%. A corte de 2022, cumplió la meta en un 100%.

Por su parte, el plan de gobierno de Bucaramanga propone estrategias similares para procurar la promoción del empleo en su territorio; aunque la asignación presupuestal es de 635 millones de pesos, sus estrategias incluyen la formación de 3.000 jóvenes y adultos para el trabajo, el registro de 5.000 hojas de vida para la empleabilidad identificando características individuales para una mejor armonía entre la oferta y la demanda de trabajo y el acompañamiento a 1.500 empresas en el fomento de una cultura del empleo y trabajo decente para la captura de vacantes que permitan la intermediación laboral. Las metas de este programa, a corte de 2022, han sido ejecutadas en su totalidad.

En lo que respecta a la dimensión ambiental, se observa que el plan de gobierno de Cartagena incluye un programa en la línea estratégica “Recuperar y restaurar áreas naturales (bosques y biodiversidad y servicios eco-sistémicos)”, entre sus actividades se encuentra, entre otras, la siembra de 50.000 árboles y la realización de 150 operativos para la restitución de ecosistemas y áreas ambientalmente estratégicas en la ciudad. Este programa tuvo una asignación inicial de 5.870 millones de pesos durante el cuatrienio y las metas específicas, a corte de 2022 ha sido ejecutada en un 70% y 32% en el mismo orden de mención.

Teniendo en cuenta que Barranquilla ocupó el puesto 3 en el ranking de competitividad de 32 ciudades principales en el componente ambiental, vale la pena considerar las estrategias plasmadas en su PD en este eje. Su plan de gobierno cuenta con el programa “Ciudad verde” que contó con una asignación presupuestal de 312.961 millones de pesos y está compuesta de actividades de arborización y generación de bosques urbanos. La meta de siembra de árboles se estableció en 150.000 nuevos árboles, cifra mayor en 100.000 a la de Cartagena, sin embargo esta meta ha sido ejecutada al 16% para 2022. Al mirar la línea base de esta meta común para ambas ciudades, se observa que Barranquilla contaba con 101.285 árboles en 2019, mientras que Cartagena contaba con 46.843 árboles, teniendo en cuenta esto y la proporción de árboles sembrados según la ejecución de las metas en 2022, Barranquilla cuenta con 78.442 árboles más que Cartagena.

Cali, también incluye una meta similar de arborización en su programa “Fortalecimiento y gestión de los socioecosistemas - Conectividad ecológica y recuperación de coberturas verdes” ya que una de sus actividades apunta al aumento de 295.804 a 395.804 árboles en la zona urbana de la ciudad, este programa contó con una asignación de 245.662 millones y se ha ejecutado en 64% para 2022. Mientras, el PD de Bucaramanga no incluye estrategias relacionadas a la preservación de zonas verdes o áreas protegidas en su PD.

De acuerdo con lo anterior, se observa que el PD de Cartagena presenta insuficiencia de recursos y metas limitadas en aquellos programas que apuntan a la mejora de indicadores con peor desempeño competitivo al compararlos con los programas similares de las ciudades. Puntualmente, Cartagena debe procurar ampliar su población objetivo de colegios oficiales con clasificación A y A+ en los resultados de las Pruebas Saber 11, así como el monto de recursos asignados para esto, además, está en la posibilidad de implementar estrategias complementarias que impulsen la calidad educativa como la ampliación de la cobertura de la jornada única y el equipamiento en TICs de los colegios oficiales. En cuanto al componente de salud, tomando como referencia a Cali, se resalta la importancia de aumentar el equipamiento e infraestructura dirigida a la atención materno infantil en aras de aumentar la eficiencia y oportunidad de esta. En cuanto al componente ambiental, se hace evidente que la ciudad con mejores resultados, Barranquilla, cuenta con un presupuesto mayor y con metas de arborización y protección de áreas naturales más amplias. Asimismo, aunque el PD de Cartagena contenga programas direccionados a abordar las brechas de género en el mercado laboral, esta debe aumentar la población atendida con estos programas, así como los recursos que debe utilizar para ello, con el fin de generar impactos significativos en la población activa.

*El PD de Cartagena presenta insuficiencia de recursos y metas limitadas en aquellos programas que apuntan a la mejora de indicadores con peor desempeño competitivo al compararlos con los programas similares de las ciudades que presentan un mejor desempeño en cada uno de estos componentes.*



Foto tomada de [www.ihg.com](http://www.ihg.com)

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



## 7. CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

A pesar de la crisis gubernamental presentada en el Distrito de Cartagena durante la última década, la ciudad ha experimentado un crecimiento constante en sus ingresos totales (5,5% promedio anual). Al compararla con ciudades similares, se observa que los niveles de ingreso por habitante son relativamente altos, equivalentes a 1,6 millones de pesos, siendo estos superiores a los de Cali (1,2 millones) y Bucaramanga (1,3 millones). Sin embargo, la mitad de sus ingresos dependen de las transferencias nacionales (51% en promedio anual).

Asimismo, aunque la ciudad ha experimentado un crecimiento en sus ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) del 4,3% promedio anual, su participación en los ingresos totales ha disminuido, pasando de representar el 41,3% en 2010 al 36,6% en 2021, mientras que en Barranquilla, Bucaramanga y Cali estos representaron más de la mitad del total de sus recursos en 2021.

Entre estos, los ingresos tributarios, a pesar de tener una tasa de crecimiento promedio anual del 4,4%, contribuyeron con el 31% de los ingresos totales en 2010, mientras que en 2021 esta proporción fue del 28%. La disminución en la participación se presentó aún con las medidas tomadas por las administraciones de la actualización del avalúo catastral en 2013 y la actualización parcial del estatuto tributario en 2016 y 2019.

No obstante, dado que Cartagena en 2022 implementó la figura de gestor catastral "Go Catastral" y actualizó su estatuto tributario<sup>26</sup>, se espera que con estas acciones logre aumentar la generación de estos ingresos en la ciudad, tal y como sucedió en Cali en 2019 y Barranquilla en 2016; en donde estas iniciativas promovieron sustancialmente el recaudo del IPU.

En cuanto a los ingresos no tributarios, se observa que, en Cartagena, entre 2010 y 2021, estos tuvieron una pequeña participación en los ingresos totales (4,2%), siendo menos de la mitad de los que reciben por habitante Cali (133 mil pesos) y Barranquilla (131 mil pesos) con un monto de 66 mil pesos promedio anual.

Por otra parte, la ciudad también ha mantenido una tendencia de bajo endeudamiento, lo cual se refleja en el análisis de los indicadores de capacidad de deuda. Esto permitirá a las próximas administraciones explorar la posibilidad de financiar proyectos de inversión que permitan potencializar la competitividad de la ciudad a través de la adquisición de créditos, pero manteniendo los límites establecidos en la Ley 358 de 1997.

<sup>26</sup> A partir del Acuerdo 107 del 14 de diciembre de 2022.

Asimismo, los mayores ingresos fiscales del Distrito de Cartagena la ubican dentro del grupo de ciudades analizadas como la segunda con mayor inversión per cápita promedio anual (1,2 millones de pesos), siendo esta superior en más de 200 mil pesos a la de Cali (984mil) y Bucaramanga (1,1millón).

Además, gran parte de la inversión en Cartagena se concentra en los sectores de Salud y Educación (72%); sin embargo, la focalización del gasto público en estos sectores no ha sido la más eficiente. Esto se evidencia en los resultados del ICC entre 2019 y 2022; en donde Cartagena ha presentado los puntajes más bajos en comparación con las otras tres ciudades mencionadas. En el indicador de las pruebas Saber 11 en colegios oficiales, Cartagena ha ocupado los puestos 28 y 29 del ranking nacional, mientras que Bucaramanga ha ocupado el primer y segundo lugar. En cuanto a Cali y Barranquilla, estas ciudades han oscilado entre los puestos 20 y 17, y los puestos 18 y 22 respectivamente. Esto coincide con la inversión realizada en calidad de este sector con recursos propios entre 2019 y 2021; donde Bucaramanga fue la ciudad, de las cuatro analizadas, que destinó mayores recursos (82 mil pesos por estudiante), por su parte, las otras tres destinan menos de 50 mil pesos.

En salud, Cartagena ha presentado bajo desempeño en los resultados de mortalidad infantil, ocupando puestos superiores al 18 en el ranking nacional entre 2019 y 2022. Al tiempo, Cali presentó una de las razones de mortalidad infantil más baja entre las ciudades capitales. Lo anterior va en línea con la mayor inversión en calidad de salud con recursos propios en esta ciudad (26 mil pesos por habitante promedio anual), cuando el resto destinó menos de 20 mil pesos.

Asimismo, la alta concentración de la inversión en los sectores de Salud y Educación ha limitado el desarrollo de proyectos estratégicos para la ciudad, tales como el Plan Maestro De Drenaje Pluvial, el Parque Malecón Ciénaga de la Virgen, la ampliación del Aeropuerto Rafael Núñez, el nuevo Aeropuerto de Cartagena-Bayunca, la Vía Perimetral (Pozón a Tierra Baja), la protección costera de Cartagena y Santa Catalina en los componentes 2 de las fases 1 y 2 del proyecto, entre otros. Esto ha retrasado el desarrollo competitivo de la ciudad en aspectos como el cambio climático, la logística, el transporte y el desarrollo de las apuestas productivas, como el turismo.

Al revisar los PD de las ciudades del comparativo, se evidencian los esfuerzos realizados en cada una de estas para focalizar la inversión, lo que demuestra una mejor calidad del gasto público. La diversificación y la focalización en las áreas que aumentan la competitividad de cada ciudad son evidentes. Por otro lado, la no realización y el retraso de los proyectos mencionados demuestran que Cartagena no ha priorizado proyectos para alcanzar una mejor calidad de gasto en la construcción de sus PD.

## Recomendaciones

Luego de analizar el desempeño fiscal de Cartagena en los últimos diez años de manera comparativa con ciudades similares, se plantean las siguientes recomendaciones que abarcan estrategias de mejora, continuidad y adopción de buenas prácticas administrativas, entre ellas:

- Continuar implementando las estrategias de recaudo de impuestos locales por parte de la Secretaría de Hacienda, que han incluido, entre otras, una política activa de identificación del contribuyente, a través de la Ventanilla Única Empresarial (VUE), la adopción de nuevas tecnologías que digitalizan el pago de facturas, el cobro (persuasivo y coactivo) y las campañas de concientización ciudadana.
- Es importante evitar llevar a cabo anualmente iniciativas que promuevan la cultura de no pago, como las campañas de alivio, condonaciones y amnistías para el recaudo de los ingresos tributarios. En el transcurso de un período de cuatro años, es necesario realizar este tipo de campañas solo una vez, con el objetivo de recaudar ingresos de vigencias anteriores.
- Mejorar la focalización de la inversión desde la construcción de los Planes de Desarrollo. La correcta planeación estratégica permitirá orientar los recursos hacia los problemas que deben ser priorizados por la administración pública.

Adicional a lo anterior, se realizó un ejercicio de proyección suponiendo dos escenarios posibles para el Distrito de Cartagena, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

- i) En un primer escenario se asume que el recaudo del IPU aumentará un 25% anual en los próximos cuatro años y que el ICA y los ingresos no tributarios mantendrán su crecimiento medio de los últimos 11 años (5,5% y 3% en su orden). Según esta proyección, se espera un recaudo para los próximos cuatro años de 2,5 billones por concepto de IPU, de 1,9 billones en el caso del ICA y de 380 mil millones en el de los no tributarios, como se observa en el [Anexo 18](#).
- ii) En un segundo escenario, se mantiene el crecimiento del IPU del 25% anual, pero se asume que la administración de la ciudad implementa nuevas acciones para aumentar el recaudo del ICA, que según las proyecciones realizadas por Bonet *et al.* (2019), se esperaría un crecimiento promedio anual del 5,5% + 2% en este tributo (ver [Anexo 18](#)). Así, al final del cuatrienio, Cartagena recaudaría 2 billones de pesos por este concepto, que sumado al incremento del IPU (2,5 billones) representaría un aumento en 95 mil millones de pesos en los ingresos propios de la ciudad hacia 2027.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

Asimismo, se sugiere que los próximos gobiernos de Cartagena orienten de una mejor forma el recaudo de los ingresos no tributarios. Si esto sucede, se estima que la ciudad contaría con 175 mil millones de pesos adicionales por este concepto al final del cuatrienio suponiendo que se implementan medidas para aumentarlos al mismo ritmo de Barranquilla (19% anual)<sup>27</sup> (ver [Anexo 18](#)).

Los resultados del escenario 2 apuntan a que Cartagena presentaría un superávit total de 1 billón de pesos durante la próxima administración, que, al descontar las destinaciones específicas del ICA e IPU<sup>28</sup>, se convertirían en 516 mil millones de pesos que pueden ser invertidos en proyectos similares a los desarrollados en Barranquilla, Bucaramanga y Cali para mejorar la competitividad de la ciudad (ver [Anexo 19](#)).

Además de las recomendaciones en material fiscal y de gestión, se le propone a las futuras administraciones que realicen una planificación y focalización del gasto en los sectores identificados con bajo desempeño en el ICC; calidad educativa, resultados de salud pública, inserción laboral, inclusión financiera y ampliación de zonas verdes. Para ello, se tuvieron en cuenta las metas planteadas en el último PD de las cuatro ciudades estudiadas, pero se resalta que es de vital importancia considerar poblaciones a beneficiar más amplias y establecer objetivos más ambiciosos a la hora de diseñar la ruta de acción gubernamental. A continuación se exponen las metas específicas y sus costos:

- Ubicar 120 Instituciones IED<sup>29</sup> en un índice total de clasificación de planteles educativos satisfactorio y avanzado en Pruebas SABER 3º, 5º, 9º y en los niveles A+, A o B en Pruebas Saber 11. Esto tendría un costo total de aproximadamente 18.550 millones de pesos durante los cuatro años (ver [Anexo 20](#)).
- Mejorar los resultados de las Pruebas Saber mediante un refuerzo en bilingüismo. Esta meta también considera la vocación turística de la ciudad y la necesidad de contar con profesionales instruidos en una segunda lengua. Se recomienda que todas las instituciones educativas alcancen un nivel certificado de inglés B1, lo que requeriría una inversión aproximada de 20.450 millones de pesos durante los próximos cuatro años.
- Lograr una cobertura universal de vacunación infantil de la población con edades entre 0 y 5 años. Esto costaría 6.316 millones de pesos en total.
- Reducir la mortalidad materna en Cartagena de 130,9 a 57 por 10 mil nacidos<sup>30</sup> por medio del fortalecimiento de las 20 EAPB, su red de servicios y usuarios. El costo total estimado para alcanzar esta meta es de 16.747 millones de pesos en un cuatrienio.

---

<sup>27</sup> Se elige a Barranquilla como referencia debido a su política activa de recaudación de ingresos no tributarios.

<sup>28</sup> Estos datos fueron tomados del Proyecto de Acuerdo del presupuesto de 2023, presentado por la Secretaría de Hacienda, en el caso del IPU la destinación específica del 15% es para el Fondo de Vivienda y un 1% para el Fondo de Seguridad. En el ICA, el 3% es para el Fondo de deporte y otro 3% para el Fondo Bicentenario.

<sup>29</sup> El número de IED se tomó de las bases de datos del ICFES para 2021, y se consideraron las 120 IED con puntaje C y D.

<sup>30</sup> Se tomó el último dato disponible que es el año 2022 y la meta de Cali por ser esta la ciudad con mejor indicador entre el grupo de ciudades analizadas.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

- Plantar 60.725 árboles nuevos para lograr la cobertura vegetal de Bucaramanga. Esto costaría 1.225 millones de pesos durante la ejecución del próximo PD.
- Para alcanzar el nivel de bancarización de Cali<sup>31</sup>, es necesario garantizar que 94.244 personas en el rango de 18 a 85 años cuenten con una cuenta de ahorros activa. La inversión necesaria para lograrlo es de 6.972 millones de pesos hacia 2027.
- Implementar una política activa de empleo con enfoque diferencial en cuanto al género, la edad y la etnia. Se propone emplear 9.800 personas, que equivalen al 20%<sup>32</sup> de la población desempleada según el DANE en el trimestre móvil febrero-abril 2023. El costo estimado para esta meta en el cuatrienio es de 4.572 millones de pesos.

Al analizar los costos expuestos, se observa que llevar a cabo las metas propuestas le costaría al Distrito 74.833 millones de pesos, cifra que representa el 14% del ahorro en el Escenario 2 de proyección. Esto dejaría un margen de 441.167 millones de pesos para otros proyectos en sectores como transporte, seguridad, fortalecimiento institucional y promoción del desarrollo (ver [Tabla 3](#) y [Anexo 20](#)).

Tabla 3. Costos implementación de metas propuestas 2024-2027

Años	2024	2025	2026	2027	Total
Total costo anual de la implementación de las metas	16.253	17.791	19.474	21.316	74.833

Fuente: Elaboración Fundesarrollo.  
Cifras en miles de millones de pesos.

<sup>31</sup> Los datos utilizados para establecer esta meta se toman de los criterios del ICC 2021 del pilar del sistema financiero y el indicador de inclusión financiera. Se ha tomado como referencia a Cali, la ciudad entre las consideradas en el estudio con la mejor posición entre las cuatro estudiadas.

<sup>32</sup> Este dato corresponde a la tasa de desempleo del periodo mencionado para la población joven.



Foto tomada de [www.traveler.es](http://www.traveler.es)

- REFERENCIAS  
- ANEXOS

## 8. REFERENCIAS

---

- Acosta, K. (2012). *Cartagena, entre el progreso industrial y el rezago social*. Cartagena: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, N°178.
- Alcaldía Distrital de Cartagena. (2022). *Estudio Técnico para la Modernización y Rediseño Institucional de la Alcaldía Mayor de Cartagena*. Cartagena.
- Baños González-Rubio, R. E., & Ramos, J. L. (2012). Incidencia de los ingresos corrientes y de capital del Distrito Turístico y Cultural Cartagena de Indias en las variables fundamentales de su desarrollo social 2000-2008. *Panorama Económico*. N°20, 109-130.
- Bonet-Móron, J., & Reina-Aranza, Y. (2015). *Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena*. Cartagena: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, num. 219.
- Bonet Morón, J., Reina Aranza, Y., & Hahn De Castro, L. W. (2019). *Las finanzas públicas de Cartagena, 2001 -2018*. Cartagena: Banco de la República.
- Caballero, C. A. (1996). *Gobernabilidad y finanzas públicas en Colombia*. DNP: Archivos de Macroeconomía.
- Cano Blandón, R., & Ramírez Hernández, L. F. (2007). Descentralización fiscal y eficiencia en los servicios sociales a nivel territorial en Colombia. *Equidad y Desarrollo* N°8, 7-24.
- Cartagena Cómo Vamos. (2018). *Informe de Calidad de Vida 2018*. Cartagena.
- Cartagena Cómo Vamos. (2021). *Informe de Calidad de Vida 2021*. Cartagena.
- Cartagena Cómo Vamos. (2022). *Informe de Calidad de Vida: Desafíos de ayer y hoy*.
- Castillo, M. (2016). El rol de la inversión pública en el desempeño económico regional del Perú: 2001 – 2014. *Rev. Est. de Políticas Públicas*, 1-14.
- Cevallos Sarango, D. I. (2020). *El endeudamiento del Estado y el desarrollo social, un análisis de las finanzas públicas*. Ambato: Universidad Técnica de Ambato.
- Collazos, J. A. (2012). Finanzas públicas de Cali: evolución, caracterización y diagnóstico. *Estudios Gerenciales*, 68-80.
- Consejo Privado de Competitividad; Universidad del Rosario. (2022). *Índice de Competitividad de Ciudades 2022*. Bogotá.
- Cournede, B., Fournier, J.-M., & Hoeller, P. (2018). *Public finance structure and inclusive growth*. OECD: Economic Policy Paper No.25.
- DANE. (2021). *Determinantes y factores asociados con la tasa de Mortalidad Infantil: una comparación departamental y municipal*. Informes de Estadística Sociodemográfica Aplicada.

- DANE. (2022). *Anexo Pobreza Monetaria Nacional*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.
- DANE. (2022). Cuentas departamentales.
- DANE. (2022). *Retroproyecciones y proyecciones de población total municipal*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- DNP. (2008). *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales*. Bogotá.
- DAF. (2016). *Viabilidad Fiscal Territorial - Bucaramanga*. Bucaramanga: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DAF. (2019). *Viabilidad Fiscal Territorial - Capitales*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DAF. (2020). *Viabilidad Fiscal Territorial - Barranquilla*. Barranquilla: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DAF. (2021). *Viabilidad Fiscal Territorial - Bucaramanga*. Bucaramanga: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DAF. (2021). *Viabilidad Fiscal Territorial - Cali*. Cali: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989 la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Espinosa Espinosa, A., & Campos Pérez, J. (2013). El recaudo del impuesto predial en Cartagena de Indias, 1984-2010. *Economía & Región*. Vol. 7, N°2, 147-192.
- Fernández López, F. (2017). Impacto de la informalidad laboral sobre el acceso a crédito formal. *Coyuntura Económica*. Volumen XLVII, No. 1. Fedesarrollo, 169-204.
- Foro Económico Mundial. (10 de 02 de 2023). *Foro Económico Mundial*. Obtenido de Foro Económico Mundial: <https://es.weforum.org/agenda/2016/10/que-es-la-competitividad>
- Fournier, J.-M. (2016). *The positive effect of public investment on potential growth*. OECD Economics Department Working Papers No. 1347.
- Grupo de Gestión Integrada de Enfermedades Inmunoprevenibles Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). (2022). *Lineamientos para la gestión y administración del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI*. Ministerio de Salud.
- Hernández Gamarra, A., & Lozano, I. (2001). El estado de las finanzas públicas en Colombia a fines del siglo XX. En *Desarrollo económico y social en Colombia: siglo XX* (págs. 305-364). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



- Jaimes Bonilla, R. V. (2013). *Descentralización fiscal y provisión de servicios de salud y educación en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Medeiros, V., Goncalves Godoi, L., & Camargo Teixeira, E. (2019). La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo. *Revista de la CEPAL N° 129*, 7-27.
- Meisel Roca, A., & Granger Serrano, A. (2022). *Radiografía de la formación de capital humano en el Caribe Colombiano*. Barranquilla: Uninorte. Colección Lupa.
- Melo, L. (2005). *Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana*. Banco de la República.
- López Peña, N., López Gonzalez, M., & Mesa Callejas, R. J. (2014). Finanzas públicas y desarrollo local. El caso de los Municipios del departamento de Antioquia; Colombia (2001-2011). *Perfil de Coyuntura Económica No.23*, 57-79.
- Otero, A. (2010). *Superando la crisis: Las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009*. Cartagena: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Núm 134.
- Pérez, C. A., Espinoza, I., & Londoño, H. (2019). *Compás empresarial y de competitividad No.3*. Cámara de Comercio de Cali.
- Postula, M., & Raczkowki, K. (2020). The impact of public finance management on sustainable development and competitiveness in EU members states. *Journal of Competitiveness*, 12(1), 125-144. <https://doi.org/10.7441/joc.2020.01.08>.
- Quintero Carvajal, P. E., & Silva Veloza, J. E. (2005). *Tolima: deuda pública municipal con el sector financiero 1994-2003*. Ibagué: Centro Regional de Estudios Económicos Ibagué.
- Raczkowski, K. (2016). Determinantes de la eficiencia fiscal del sistema tributario. *Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska Lublin*, 71-89.
- Ramírez J, J., Parra-Peña S, R. I., González A, L., & Corredor F, A. (2014). *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2012-2013*. Bogotá: Estudios y Prospectivas - CEPAL.
- Restrepo Gómez, A., & Galvez, S. (2017). *Comportamiento de las finanzas públicas del Distrito de Barranquilla*. Barranquilla: Fundesarrollo.
- Taborda Herrera, E. (15 de marzo de 2014). Concejo aprueba solicitud de crédito por \$250 mil millones. *El Universal*.
- Toro González, D., & Doria, M. E. (2010). La curva de Laffer y la optimización del recaudo tributario en Cartagena, Colombia. *Economía & Región. Vol. 4, N°1*, 73-100.
- Velásquez, D. (2010). *Impacto de la descentralización en Colombia sobre la cobertura y calidad educativa*. Bogotá: Universidad de los Andes.

World Competitiveness Center. (10 de 02 de 2023). <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>. Obtenido de <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>: <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>

Zapata-Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los PDen Colombia. *Bitácora* 30 (3), 23.

Zapata, J. G., & Chaparro, J. C (2002). Estructura del financiamiento y del gasto de los municipios con menos de 30,000 habitantes. Bogotá: Fedesarrollo.

## 9. ANEXOS

### Anexo 1. Balance fiscal de Cartagena (2010-2021)

Cuenta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>1.192.609</b>	<b>1.098.216</b>	<b>1.407.594</b>	<b>1.614.352</b>	<b>1.578.285</b>	<b>1.652.094</b>	<b>1.585.383</b>	<b>1.676.859</b>	<b>1.766.803</b>	<b>1.796.458</b>	<b>1.896.094</b>	<b>2.052.811</b>
<b>1.1. Ingresos corrientes</b>	<b>493.122</b>	<b>539.642</b>	<b>558.550</b>	<b>643.452</b>	<b>693.295</b>	<b>706.032</b>	<b>662.849</b>	<b>700.023</b>	<b>765.880</b>	<b>737.737</b>	<b>637.523</b>	<b>751.170</b>
1.1.1. Ingresos tributarios	434.264	477.199	493.368	575.936	620.735	627.224	590.351	612.144	696.059	672.194	587.492	678.046
1.1.1.1. Predial	195.110	203.477	194.839	259.569	281.706	266.704	233.542	266.873	309.297	283.294	275.678	266.023
1.1.1.2. Industria y Comercio	170.983	200.774	226.703	248.589	260.974	262.149	266.495	261.247	291.966	289.167	251.690	298.467
1.1.1.3. Sobretasa a la gasolina	28.994	29.676	32.003	33.161	34.524	36.057	39.254	36.560	38.040	38.669	26.288	35.388
1.1.1.4. Otros ingresos tributarios	39.178	43.272	39.823	34.617	43.531	62.313	51.061	47.464	56.756	61.063	33.837	78.168
1.1.2. Ingresos no tributarios	57.352	60.946	64.065	66.076	70.970	77.246	69.214	84.326	65.891	60.544	45.154	65.948
1.1.2.1. Transferencias	1.506	1.496	1.115	1.439	1.591	1.562	3.283	3.553	3.930	4.998	4.877	7.176
1.1.2.1.1. del nivel nacional	1.153	1.368	994	1.322	1.382	1.443	1.799	2.185	2.470	3.368	2.449	0
1.1.2.1.2. Otras transferencias	353	130	120	118	209	118	1.485	1.368	1.460	1.630	2.428	7.176
1.2. Ingresos de capital	699.487	558.575	849.044	970.899	884.991	946.064	922.535	976.836	1.000.923	1.058.722	1.232.461	1.301.641
1.2.1. Regalías	86.089	98.488	23.081	156.391	58.308	114.521	48.107	38.679	0	0	92.868	64.504
1.2.2. Transferencias nacionales (SGP, otros.)	592.519	421.247	662.707	783.034	797.588	791.535	786.504	857.102	888.088	1.003.305	1.137.656	1.110.697
1.2.3. Cofinanciación	5.970	10.845	9.142	305	65	0	3.431	1.761	456	454	5.451	7.178
1.2.4. Otros ingresos de capital	14.909	27.996	154.115	31.168	29.028	40.007	84.493	79.293	112.380	54.963	45.212	119.262
<b>2. Gastos totales</b>	<b>1.124.911</b>	<b>1.267.144</b>	<b>1.065.710</b>	<b>1.444.648</b>	<b>1.734.261</b>	<b>1.602.589</b>	<b>1.443.654</b>	<b>1.538.243</b>	<b>1.726.087</b>	<b>1.873.126</b>	<b>1.611.680</b>	<b>1.884.103</b>
<b>2.1. Gastos corrientes</b>	<b>192.692</b>	<b>180.894</b>	<b>216.902</b>	<b>229.918</b>	<b>240.312</b>	<b>272.616</b>	<b>289.085</b>	<b>287.514</b>	<b>318.532</b>	<b>331.700</b>	<b>328.170</b>	<b>340.211</b>
2.1.1. Gastos de funcionamiento	169.001	180.874	200.673	214.176	226.841	252.345	275.149	274.302	307.706	315.176	318.643	330.379
2.1.1.1. Servicios personales	84.308	94.886	99.823	84.693	97.388	113.507	141.902	124.159	197.844	172.038	151.001	120.920
2.1.1.2. Gastos generales	35.044	35.061	35.924	41.457	46.122	55.249	48.874	57.271	64.412	79.766	52.792	94.096
2.1.1.3. Transferencias pagadas (Nómina y a entidades)	49.650	50.927	64.924	88.025	83.331	83.589	84.372	92.872	45.450	63.372	114.850	115.363
2.1.2. Intereses de deuda pública	23.690	21	16.229	15.743	13.470	20.270	13.935	13.212	10.826	16.524	9.527	9.832
2.2. Gastos de capital (Inversión)	932.221	1.086.250	848.810	1.214.731	1.493.949	1.329.974	1.154.570	1.250.728	1.407.555	1.541.426	1.327.266	1.543.892

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

Cuenta	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2.2.1. Formación bruta de capital fijo	220.660	365.570	377.773	527.340	713.509	325.938	241.659	229.732	301.993	332.798	86.047	60.629
2.2.2. Resto de inversiones	711.560	720.680	471.037	687.391	780.440	1.004.037	912.909	1.020.997	1.105.562	1.208.628	1.232.461	1.483.262
<b>3. Déficit o ahorro corriente (1.1. - 2.1.)</b>	<b>300.432</b>	<b>358.747</b>	<b>341.648</b>	<b>413.533</b>	<b>452.984</b>	<b>433.416</b>	<b>373.764</b>	<b>412.508</b>	<b>447.348</b>	<b>406.037</b>	<b>309.353</b>	<b>410.958</b>
4. Déficit o superávit total (1. - 2.)	67.698	-168.929	341.883	169.702	-155.976	49.505	141.729	138.616	40.717	-76.667	232.458	168.708
5. Financiamiento	-67.698	168.929	-341.883	-169.702	155.976	-49.505	-141.729	-138.616	-40.717	76.667	-232.458	-168.708
5.1. Crédito interno y externo	-44.253	-35	-44.534	-44.496	84.603	96.042	-58.522	-42.506	69.252	-67.063	-31.695	-27.256
5.2. Desembolsos	0	0	2.501	0	127.319	164.679	0	0	112.000	0	0	0
5.3. Amortizaciones	44.253	35	47.035	44.496	42.716	68.637	58.522	42.506	42.748	67.063	31.695	27.256
5.2. Recursos de balance, var. depósitos, otros	-23.445	-168.963	297.349	125.206	-71.374	145.548	83.208	96.110	109.969	-143.730	200.763	141.451

Fuente: DNP – OEC. Elaboración Fundesarrollo.  
 Nota: Valores expresados en millones de pesos constantes de 2018.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

### Anexo 2. Evolución por tipo de ingreso por habitante, Cartagena (2010 – 2021)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Cartagena	Ingresos de capital	741	584	878	992	894	944	910	953	1029	1055	1198	1247	952
	Ingresos tributarios	460	499	510	589	627	626	583	597	715	670	571	650	591
	Ingresos no tributarios	61	64	66	68	72	77	68	82	68	60	44	63	66
	Transferencias corrientes	2	2	1	1	2	2	3	3	4	5	5	7	3
Cali	Ingresos de capital	446	384	441	592	547	546	577	616	641	671	715	724	575
	Ingresos tributarios	366	358	361	433	478	546	522	551	612	676	673	657	519
	Ingresos no tributarios	130	138	156	211	197	160	119	123	118	119	67	58	133
	Transferencias corrientes	6	6	4	4	7	11	15	21	20	22	19	21	13
Barranquilla	Ingresos de capital	746	862	776	842	943	969	1041	1110	1183	1203	1190	1137	1000
	Ingresos tributarios	537	563	583	621	665	666	760	806	946	892	818	849	726
	Ingresos no tributarios	67	67	227	165	142	124	124	159	121	146	103	126	131
	Transferencias corrientes	9	10	10	10	11	11	11	14	14	15	13	12	12
Bucaramanga	Ingresos de capital	552	602	579	734	808	752	733	736	707	759	788	813	714
	Ingresos tributarios	437	458	473	565	612	658	635	622	561	610	553	759	579
	Ingresos no tributarios	27	22	20	15	179	111	26	43	39	38	15	16	46
	Transferencias corrientes	1	2	2	2	18	11	3	4	4	4	1	2	4

Fuente: DNP – OEC y DANE – proyecciones poblacionales. Elaboración Fundesarrollo.  
Nota: Valores expresados en miles de pesos constantes de 2018.

Anexo 3. Evolución de las fuentes de inversión por habitante, ciudades (2010 – 2021)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Cartagena	Transferencias nacionales	640	570	622	873	752	800	752	810	626	936	981	1150	793
	Recursos propios	209	318	225	245	393	342	327	363	650	403	210	229	326
	Cofinanciación	1	30	0	6	8	2	3	0,2	0	3	7	0	5
	Regalías	94	111	17	1	1	6	0	0	0,3	0,4	0	4	20
	Otros*	137	107	14	88	324	104	57	37	170	147	67	96	112
Barranquilla	Transferencias nacionales	611	624	698	760	781	821	860	878	941	1007	1095	1075	846
	Recursos propios	431	510	492	530	460	485	502	586	614	641	447	509	517
	Cofinanciación	68	95	63	37	130	170	133	192	112	126	0,4	6	94
	Regalías	4	26	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Otros*	188	187	146	286	215	168	334	334	620	482	216	771	329
Cali	Transferencias nacionales	430	439	418	512	533	523	547	544	613	437	397	411	484
	Recursos propios	256	211	197	243	224	271	251	289	322	550	415	517	312
	Cofinanciación	10	16	40	47	44	49	13	17	6	206	233	235	76
	Regalías	1	0,19	0,23	0,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Otros*	99	79	17	37	96	142	149	189	279	137	57	43	110
Bucaramanga	Transferencias nacionales	642	511	515	609	841	728	567	642	608	677	713	722	648
	Recursos propios	521	453	260	557	224	850	320	435	437	445	298	375	431
	Cofinanciación	19	14	27	33	13	0	39	28	18	53	24	30	25
	Regalías	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Otros*	279	0	48	90	352	166	17	24	52	56	3	110	100

Fuente: CGN – FUT. Elaboración Fundesarrollo.

Nota: Valores expresados en miles de pesos constantes de 2018.

\*Créditos, recursos de balance, venta de activos, rendimientos y otros.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

### Anexo 4. Evolución de los componentes de inversión por habitante con recursos propios, ciudades (2010 – 2021)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Cartagena	Educación*	132	122	222	142	288	280	202	264	252	229	221	217	214
	Salud	21	27	3	1	24	14	17	26	5	18	6	12	15
	Transporte	40	56	33	21	60	56	75	94	32	30	19	21	45
	Agua potable y saneamiento	1	31	0,04	22	8	12	13	6	1	15	0,02	5	10
	Ambiental	31	43	49	46	49	57	42	50	114	62	1	5	46
	Atención a grupos vulnerables	14	26	20	41	20	26	30	18	14	33	7	5	21
	Fortalecimiento institucional	81	12	11	16	25	27	8	31	30	58	59	67	35
	Otros**	50	77	42	54	121	69	84	63	94	128	74	61	77
Cali	Educación*	15	35	27	49	100	119	108	109	118	156	138	114	91
	Salud	11	7	5	6	9	10	11	14	9	30	26	30	14
	Transporte	129	82	105	104	101	81	65	82	53	161	127	130	102
	Agua potable y saneamiento	0	10	12	32	0	6	15	16	16	66	11	13	16
	Ambiental	8	8	2	4	4	7	7	10	18	14	8	20	9
	Atención a grupos vulnerables	10	5	6	8	12	21	26	20	20	38	23	27	18
	Fortalecimiento institucional	15	13	12	19	17	19	22	25	35	42	44	50	26
	Otros**	78	75	5	57	54	96	788	95	95	159	140	219	155
Barranquilla	Educación*	114	378	81	113	114	115	172	210	176	213	149	98	161
	Salud	19	30	19	45	46	46	27	27	53	58	19	11	33
	Transporte	101	153	116	118	141	142	96	145	133	105	87	103	120
	Agua potable y saneamiento	8	0	38	17	55	12	58	57	61	158	79	75	51
	Ambiental	23	33	32	29	31	29	20	19	19	31	15	117	33
	Atención a grupos vulnerables	15	10	10	18	27	25	27	38	48	41	51	44	29
	Fortalecimiento institucional	131	72	157	123	48	45	54	57	72	54	0	71	74
	Otros**	105	105	135	128	119	155	158	136	180	136	132	175	139
Bucaramanga	Educación*	129	129	110	135	32	231	137	302	259	300	265	254	190
	Salud	36	14	1	14	0	5	2	6	3	4	10	3	8
	Transporte	168	138	106	241	14	244	141	206	196	268	119	197	170

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
	Aqua potable y saneamiento	0	0	1	17	3	14	5	0,12	11	4	5	4	5
	Ambiental	2	1	1	2	3	1	3	5	6	4	52	12	8
	Atención a grupos vulnerables	46	53	21	34	6	51	16	22	21	22	7	18	26
	Fortalecimiento institucional	49	37	44	46	63	77	36	62	82	48	16	45	50
	Otros**	168	138	106	241	14	244	141	206	196	268	119	197	170

Fuente: CGN – FUT. Elaboración Fundesarrollo.

Nota: Valores expresados en miles de pesos constantes de 2018.

\* Para la población se utilizaron los rangos de edad escolar de 5 a 21 años, de acuerdo con el Censo de 2018.

\*\* Servicios públicos, vivienda, agropecuarios, deporte y recreación, otros.

## Anexo 5. Evolución de la inversión per cápita con recursos propios en calidad de la educación y salud, ciudades (2010 – 2021)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Cartagena	Educación*	10	31	27	1	21	41	47	67	29	39	51	58	35
	Salud	1	19	2	1	14	1	9	10	7	6	3	5	7
Bucaramanga	Educación*	28	26	16	4	32	34	26	62	50	98	46	102	44
	Salud	1	2	0,4	1	0	1	1	4	3	10	10	2	3
Cali	Educación*	9	10	0,2	15	20	33	51	27	42	26	28	18	23
	Salud	3	3	1	2	4	7	9	12	8	25	24	28	11
Barranquilla	Educación*	90	317	3	43	9	33	32	66	20	47	44	18	60
	Salud	16	16	7	30	29	31	27	20	34	43	8	8	22

Fuente: CGN – FUT. Elaboración Fundesarrollo.

Nota: Valores expresados en miles de pesos constantes de 2018.

\* Para la población se utilizaron los rangos de edad escolar de 5 a 21 años, de acuerdo con el Censo de 2018.



Anexo 6. Evolución de la inversión total per cápita por componente, ciudades (2010 – 2021)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
Cartagena	Educación*	1.454	1.425	1.352	1.807	1.767	1.592	1.444	1.629	1.658	1.655	1.729	1.762	1.606
	Salud	329	299	277	375	406	400	413	428	501	526	559	676	432
	Transporte	86	68	38	24	167	65	79	95	91	34	19	37	67
	Agua potable y saneamiento	19	88	10	63	10	41	39	36	42	53	37	29	39
	Ambiental	34	47	52	50	52	78	44	52	119	62	1	19	51
	Atención a grupos vulnerables	23	32	23	44	147	64	37	24	35	43	9	19	42
	Fortalecimiento institucional	25	19	18	28	38	46	13	39	48	68	63	89	41
	Otros**	119	152	55	93	141	99	102	76	127	228	94	120	117
Cali	Educación*	1.098	889	1.020	1.187	1.160	985	771	853	858	810	916	921	956
	Salud	143	148	185	249	265	275	290	298	339	356	383	395	277
	Transporte	200	135	111	122	131	112	118	120	162	206	140	154	143
	Agua potable y saneamiento	12	24	18	42	9	17	20	37	30	91	54	31	32
	Ambiental	11	15	3	15	7	11	11	16	21	15	9	21	13
	Atención a grupos vulnerables	13	10	7	15	25	29	36	35	34	333	32	29	50
	Fortalecimiento institucional	21	18	15	24	21	25	29	32	62	48	44	51	33
	Otros**	108	98	80	84	116	191	177	195	228	196	148	232	154
Barranquilla	Educación*	1.324	1.603	1.325	1.523	1.523	1.616	1.873	1.911	1.933	2.044	1.888	1.913	1.706
	Salud	313	335	346	429	450	488	503	512	569	574	582	653	480
	Transporte	171	244	206	254	298	265	165	277	290	147	165	313	233
	Agua potable y saneamiento	49	75	71	63	55	33	73	103	108	226	107	136	92
	Ambiental	33	94	34	67	49	37	20	21	20	50	16	144	49
	Atención a grupos vulnerables	17	13	17	56	61	74	87	101	114	113	99	99	71
	Fortalecimiento institucional	186	76	162	128	51	55	65	81	104	87	0	97	91
	Otros**	149	144	186	187	199	247	405	378	545	497	277	409	302
Bucaramanga	Educación*	1.315	1.291	1.222	1.314	1.395	1.496	1.340	1.646	1.767	1.809	1.884	1.996	1.540

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio
	Salud	263	147	165	236	230	256	246	274	270	303	339	346	256
	Transporte	485	165	112	300	351	559	82	52	36	73	26	92	194
	Agua potable y saneamiento	37	43	39	36	66	31	9	19	17	25	20	14	30
	Ambiental	1	1	1	2	3	1	3	5	6	4	52	12	8
	Atención a grupos vulnerables	54	58	26	45	57	66	25	36	32	30	11	24	39
	Fortalecimiento institucional	50	37	44	46	63	77	36	62	82	48	16	45	50
	Otros**	244	172	125	225	254	328	311	233	284	319	128	277	242

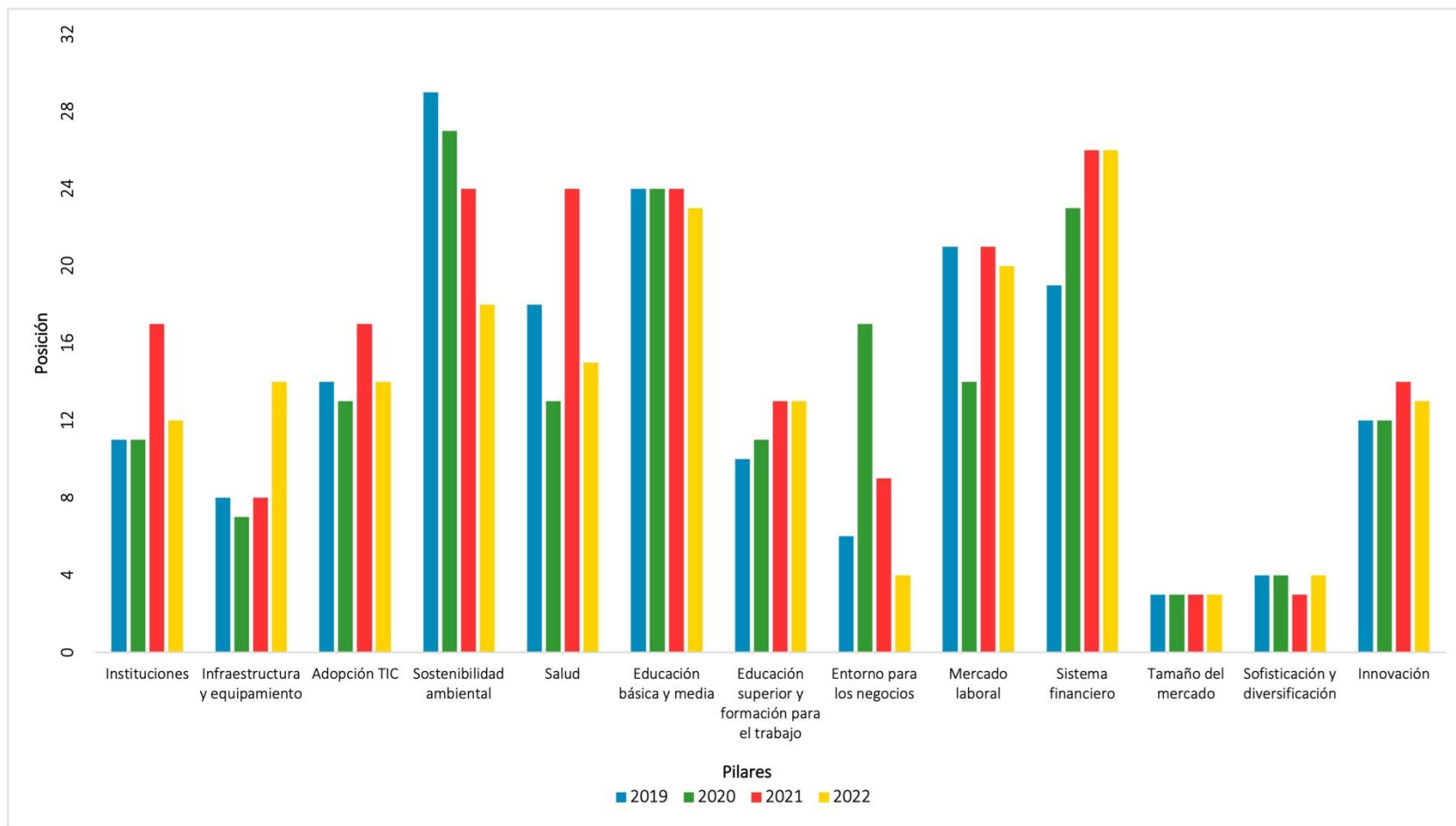
Fuente: CGN – FUT. Elaboración Fundesarrollo.

Nota: Valores expresados en miles de pesos constantes de 2018.

\* Para la población se utilizaron los rangos de edad escolar de 5 a 21 años, de acuerdo con el Censo de 2018.

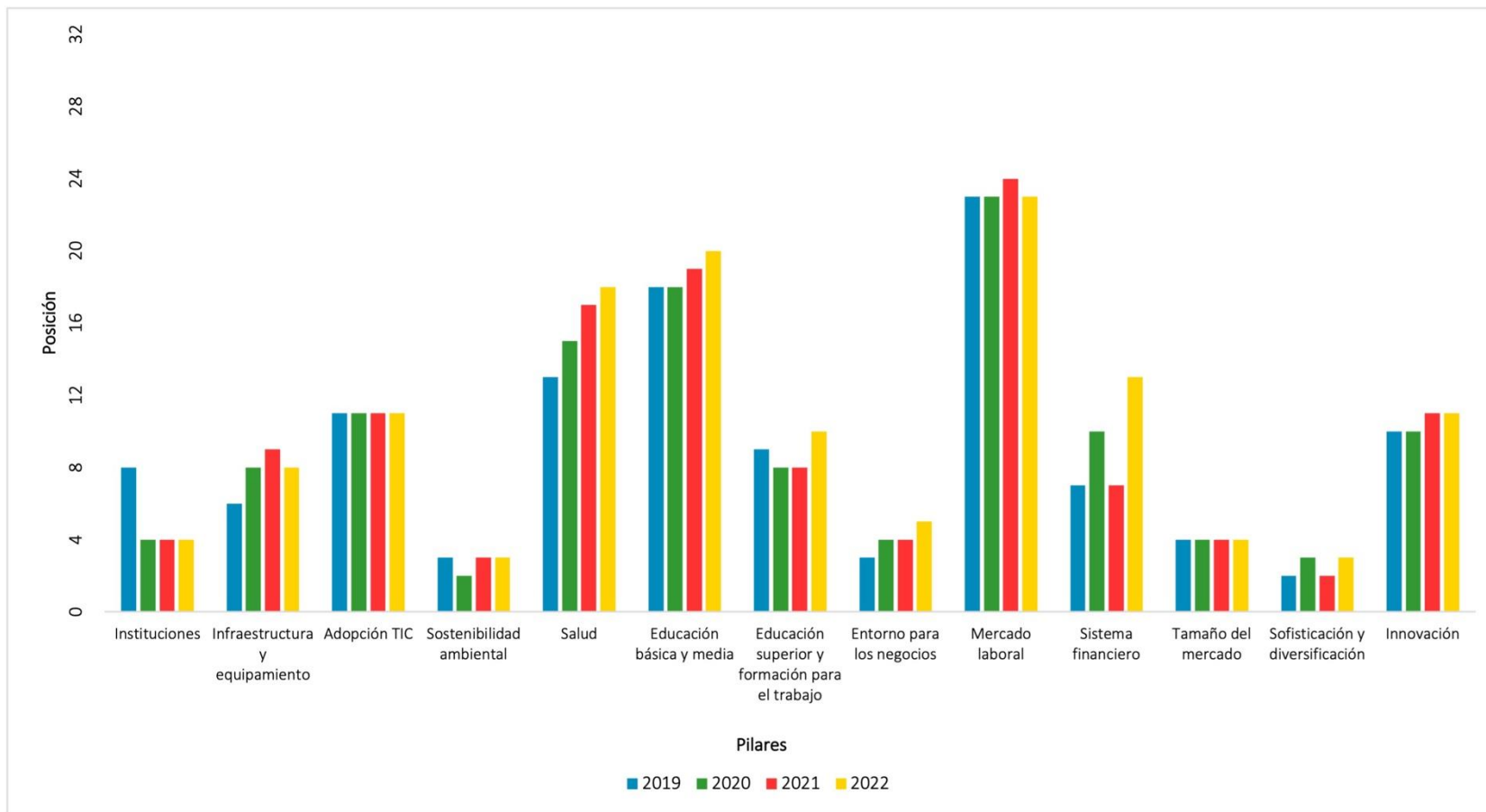
\*\* Servicios públicos, vivienda, agropecuarios, deporte y recreación, otros.

Anexo 7. Posición pilares ICC Cartagena (2019-2022)



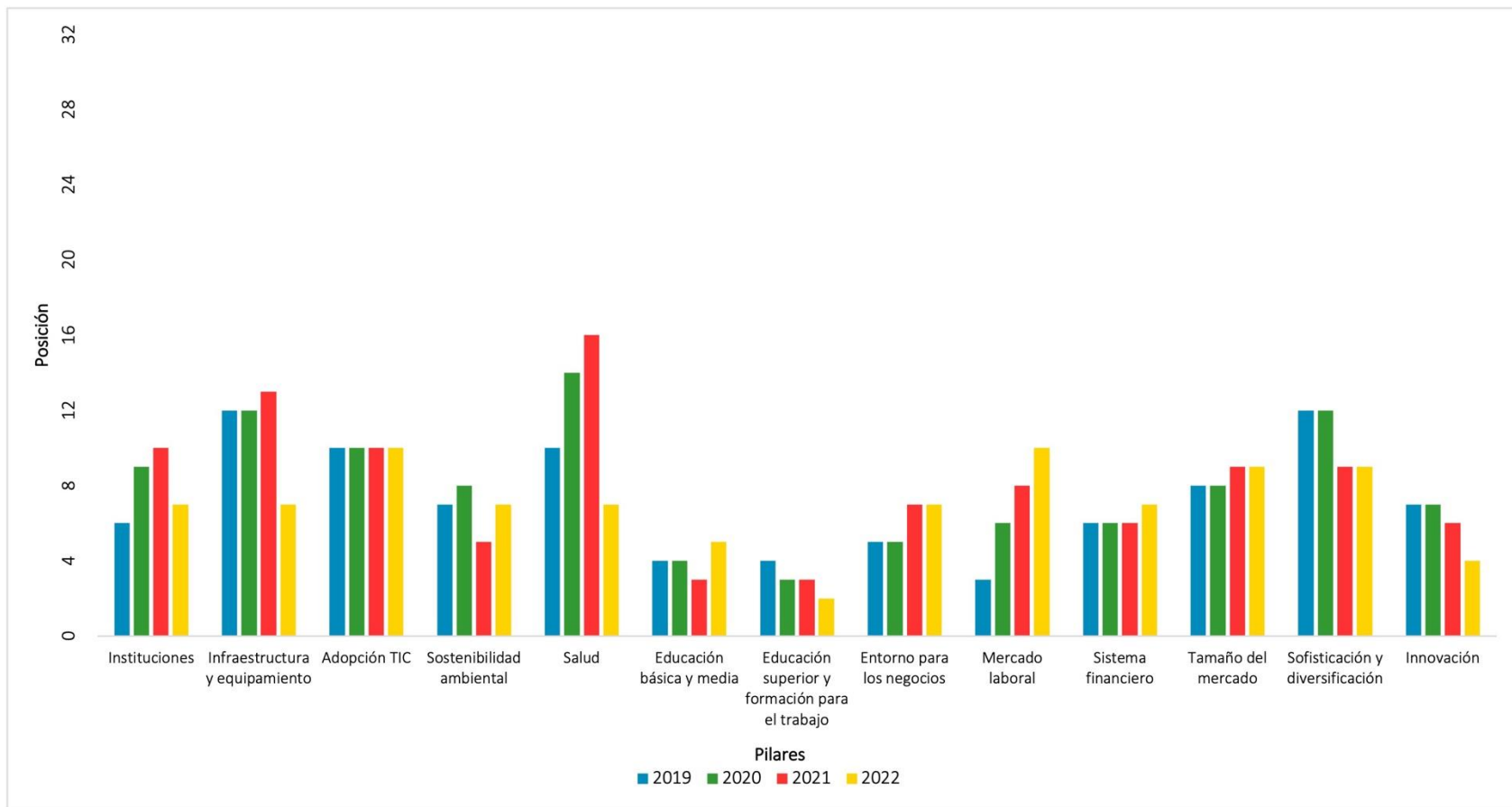
Fuente: CPC – ICC. Elaboración Fundesarrollo.

Anexo 8. Posición pilares ICC Barranquilla (2019-2022)



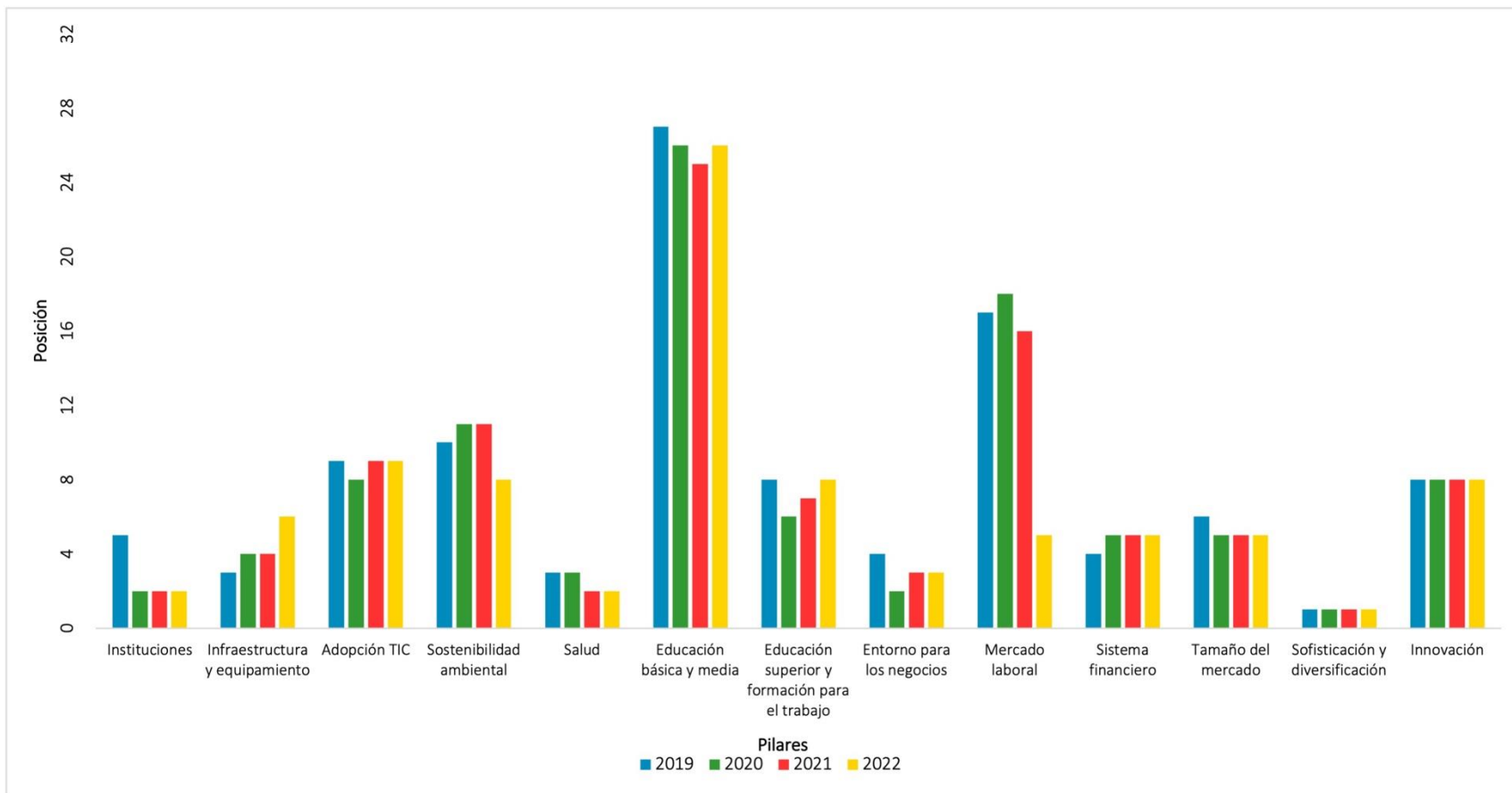
Fuente: CPC – ICC. Elaboración Fundesarrollo.

Anexo 9. Posición pilares ICC Bucaramanga (2019-2022)



Fuente: CPC – ICC. Elaboración Fundesarrollo.

Anexo 10. Posición pilares ICC Cali (2019-2022)



Fuente: CPC – ICC. Elaboración Fundesarrollo.

Anexo 11. Posición de los indicadores de competitividad de pilares con peor desempeño en Cartagena en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022)

Pilar	Componente	Indicador	Posiciones por ciudad															
			2019				2020				2021				2022			
			Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg
Sostenibilidad Ambiental	Activos naturales	Áreas protegidas	25	4	9	32	25	4	9	32	25	4	9	32	25	8	5	32
		Emissiones de CO2 de fuentes fijas	31	23	28	32	31	23	28	32	31	25	27	32	30	23	29	32
		Emissiones de CO2 de fuentes móviles	5	13	17	10	4	12	15	11	2	11	13	6	2	11	10	8
		Área de bosque deforestada	8	20	10	22	1	23	1	20	1	19	1	1	1	19	1	1
	Gestión ambiental y del riesgo	Empresas certificadas ISO14001	13	6	17	9	13	6	17	9	13	6	17	9	20	9	19	6
		Inversión en servicios ambientales	1	11	5	6	1	11	5	6	1	11	5	6	1	11	5	6
Educación	Cobertura	Cobertura neta en preescolar	22	12	28	8	22	15	26	8	21	16	27	15	20	13	27	15
		Cobertura neta en educación primaria	25	13	29	1	25	13	29	1	24	15	29	1	19	14	29	1
		Cobertura neta en educación secundaria	20	12	29	3	22	13	26	3	22	12	27	3	18	11	27	3
		Cobertura neta en educación media	6	10	23	4	11	14	22	6	10	12	22	5	11	13	19	4
		Deserción escolar en educación básica y media	1	20	14	15	1	20	23	14	5	11	21	13	4	21	18	15
	Calidad	Puntaje pruebas Saber 11	21	1	16	24	21	1	16	24	22	2	15	24	20	2	13	26
		Puntajes pruebas Saber 11 en colegios oficiales	19	1	20	29	19	1	20	29	22	2	19	28	18	2	17	29
		Docentes de colegios oficiales con posgrado	19	4	23	22	19	4	23	22	20	4	24	22	22	4	21	24
		Relación estudiantes-docentes	22	18	25	32	22	18	25	32	22	18	23	32	23	21	27	28
		Inversión en calidad de la educación básica y media	22	7	20	23	22	7	20	23	22	7	20	23	22	7	20	23
Salud	Acceso	Cobertura de vacunación triple viral	6	24	8	15	1	27	6	12	5	31	11	25	6	24	1	10
		Cobertura de vacunación pentavalente (DTP)	5	17	4	22	8	22	6	18	7	31	10	18	4	21	2	12
		Controles prenatales	12	4	7	15	16	8	6	13	22	10	5	13	19	10	3	12
		Inversión en salud pública	14	23	7	17	14	23	7	17	14	23	7	17	14	23	7	17
	Resultados	Mortalidad infantil	22	2	9	23	26	10	11	19	26	4	9	23	25	1	9	18
		Mortalidad materna	23	15	9	24	24	14	9	19	24	18	15	26	25	17	10	24

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

Pilar	Componente	Indicador	Posiciones por ciudad															
			2019				2020				2021				2022			
			Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg	Baq	Buc	Cal	Ctg
	Capacidades	Comunidad de la salud	11	3	5	10	11	3	5	10	12	4	5	10	13	6	5	11
		Médicos generales	17	10	13	14	17	11	13	14	17	13	12	14	18	13	11	12
		Médicos especialistas	15	9	8	11	15	9	8	11	15	9	8	11	15	9	8	11
		Camas generales y especializados	10	19	20	13	15	17	20	10	14	16	19	11	15	20	21	9
Sistema financiero	-	Cobertura establecimientos financieros	12	9	7	19	20	10	11	23	20	10	13	24	23	9	13	21
		Inclusión financiera	21	13	12	19	23	15	11	21	17	15	10	22	19	16	13	23
		Cobertura de seguros	8	3	5	19	8	4	5	22	9	6	4	20	9	6	4	20
		Índice de profundización financiera de la cartera comercial	3	10	4	21	3	11	4	21	2	13	4	23	3	19	5	24
Mercado laboral	Desempeño	Tasa global de participación	19	22	18	12	20	21	14	12	22	20	12	6	14	16	17	4
		Tasa de desempleo	5	10	21	4	4	10	21	1	4	15	22	3	13	10	14	4
		Formalidad laboral	20	10	8	13	21	11	10	13	20	11	12	17	20	10	8	23
		Subocupación	29	9	26	12	30	19	28	8	31	16	29	27	30	12	13	32
		Empleo vulnerable	18	15	6	23	20	11	8	18	24	13	8	25	23	14	8	28
	Utilización del talento	Brecha de participación laboral entre hombres y mujeres	23	6	11	30	22	13	14	29	27	9	11	21	29	13	19	5
		Brecha en tasa de desempleo entre hombres y mujeres	24	2	22	21	23	6	22	21	23	6	25	26	25	7	10	26
		Brecha en formalidad laboral entre hombres y mujeres	18	15	28	1	22	14	26	7	NA	NA	NA	NA	4	18	2	12
		Brecha en empleo vulnerable entre hombres y mujeres	3	6	8	24	7	6	9	21	6	5	7	15	13	16	4	5

Fuente: CPC – ICC. Elaboración Fundesarrollo.



Anexo 12. Indicadores de competitividad de pilares con peor desempeño en Cartagena en el ranking de 32 ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022)

Pilar	Componente	Indicadores	Indicadores por ciudad															
			Barranquilla				Bucaramanga				Cali				Cartagena			
			2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Sostenibilidad Ambiental	Activos naturales	Áreas protegidas	9,6	9,6	9,6	9,6	31,0	31,0	31,0	31,0	27,4	27,4	27,4	37,4	1,1	1,1	1,1	1,2
		Emisiones de CO2 de fuentes fijas	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,7	0,7	0,7	0,6
		Emisiones de CO2 de fuentes móviles	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
		Área de bosque deforestada	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
	Gestión ambiental y del riesgo	Empresas certificadas ISO14001	19,6	19,6	18,7	18,7	58,9	58,9	57,0	63,2	13,0	13,0	12,7	18,8	37,0	37,0	36,7	91,0
		Inversión en servicios ambientales	107,1	107,1	107,1	107,1	12,6	12,6	12,6	12,6	22,3	22,3	22,3	22,3	21,3	21,3	21,3	21,3
Educación	Cobertura	Cobertura neta en preescolar	64,0	64,8	66,3	64,4	71,4	72,8	71,9	68,9	54,0	57,8	60,8	56,9	74,7	75,1	73,2	67,7
		Cobertura neta en educación primaria	91,1	91,4	91,2	91,8	96,5	96,3	95,3	94,4	79,0	80,1	80,4	78,7	100,0	100,0	100,0	100,0
		Cobertura neta en educación secundaria	79,4	80,1	82,0	84,3	84,6	85,6	86,6	88,0	75,2	76,4	77,1	76,1	91,2	92,5	94,7	96,5
		Cobertura neta en educación media	51,7	50,9	52,6	54,4	50,7	50,3	52,0	53,4	42,6	44,7	47,2	50,6	54,5	55,0	56,9	59,5
		Deserción escolar en educación básica y media	1,0	0,9	0,8	1,3	3,8	3,5	1,5	4,0	2,8	3,8	2,6	3,8	3,0	3,1	1,9	3,5
	Calidad	Puntaje pruebas Saber 11	255,2	255,2	253,7	252,5	287,4	287,4	280,6	276,6	264,8	264,8	262,2	261,2	244,9	244,9	244,6	239,6
		Puntajes pruebas Saber 11 en colegios oficiales	251,0	251,0	246,3	245,1	277,2	277,2	272,7	267,6	250,7	250,7	250,1	247,5	229,4	229,4	230,0	224,9
		Docentes de colegios oficiales con posgrado	46,3	46,3	49,3	50,0	71,2	71,2	73,6	75,9	40,9	40,9	40,3	51,8	41,7	41,7	44,0	46,3
		Relación estudiantes-docentes	29,5	29,5	29,3	29,7	28,2	28,2	27,8	29,1	30,3	30,3	30,2	31,2	33,8	33,8	33,5	33,5
		Inversión en calidad de la educación básica y media	249,9	249,9	249,9	249,9	411,1	411,1	411,1	411,1	256,0	256,0	256,0	256,0	232,7	232,7	232,7	232,7
Salud	Acceso	Cobertura de vacunación triple viral	98,5	100,0	99,8	97,0	90,4	89,4	88,0	79,7	98,2	99,1	95,9	100,0	93,4	98,1	91,7	92,4
		Cobertura de vacunación pentavalente (DTP)	97,7	98,0	98,0	94,8	89,5	87,8	82,8	76,2	97,9	98,4	96,6	99,5	88,6	90,9	89,6	83,9
		Controles prenatales	91,1	87,6	83,2	80,5	94,1	92,2	90,9	85,9	93,0	92,6	92,1	89,2	89,9	88,8	90,0	85,7
		Inversión en salud pública	20,0	20,0	20,0	20,0	13,4	13,4	13,4	13,4	46,2	46,2	46,2	46,2	17,8	17,8	17,8	17,8
	Resultados	Mortalidad infantil	12,9	15,8	14,6	15,1	7,0	7,7	6,6	6,5	9,1	8,2	8,1	9,1	12,9	11,3	12,0	13,0
		Mortalidad materna	74,1	108,5	122,7	133,4	54,6	64,5	77,8	80,6	30,8	44,1	61,5	57,2	79,5	91,4	137,1	130,9

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

Pilar	Componente	Indicadores	Indicadores por ciudad															
			Barranquilla				Bucaramanga				Cali				Cartagena			
			2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	Capacidades	Comunidad de la salud	45,1	45,2	44,0	49,6	52,2	52,4	51,3	57,3	49,2	49,9	50,6	57,7	46,6	46,9	46,1	51,4
		Médicos generales	10,1	10,2	10,1	10,4	11,3	11,3	11,2	11,9	11,0	11,2	11,3	12,1	10,8	11,0	11,0	11,9
		Médicos especialistas	3,5	3,6	3,5	3,5	5,8	5,8	5,8	5,8	5,9	6,0	6,0	6,0	4,2	4,2	4,2	4,2
		Camas generales y especializados	402,9	275,2	272,7	291,8	319,6	249,1	261,9	256,5	316,1	232,5	231,0	248,2	379,1	298,2	289,8	356,5
Sistema financiero	-	Cobertura establecimientos financieros	46,0	34,3	44,7	40,9	49,0	48,6	59,5	62,0	50,1	48,0	56,8	52,8	41,6	31,3	40,2	43,3
		Inclusión financiera	79,2	80,9	88,6	91,2	92,8	90,9	90,9	93,5	95,5	96,5	96,9	97,8	82,6	83,7	81,7	85,5
		Cobertura de seguros	4,4	4,4	4,1	4,2	5,9	5,8	5,2	5,5	5,5	5,7	5,4	5,6	1,9	1,9	1,6	1,8
		Índice de profundización financiera de la cartera comercial	76,2	77,0	86,8	80,9	80,6	80,0	78,7	84,2	59,7	57,0	58,5	54,9	73,3	73,0	77,1	73,4
Mercado laboral	Desempeño	Tasa global de participación	64,2	63,4	58,5	61,5	63,7	62,9	59,3	60,4	65,1	65,1	61,2	60,2	66,1	66,2	63,9	70,3
		Tasa de desempleo	8,7	8,3	13,4	14,5	9,7	11,2	19,4	14,0	12,4	13,5	22,3	14,5	7,7	6,0	13,3	12,3
		Formalidad laboral	38,4	37,1	21,6	40,3	45,3	45,1	28,4	52,1	46,1	45,8	27,6	53,8	43,3	42,2	24,5	38,3
		Subocupación	12,4	13,7	14,2	12,5	6,9	9,3	9,5	5,2	11,7	12,8	13,0	5,3	7,3	5,9	12,5	15,3
		Empleo vulnerable	48,8	48,7	52,7	51,4	47,0	41,7	44,7	44,0	37,8	38,8	39,3	39,1	52,1	47,2	53,8	59,0
	Utilización del talento	Brecha de participación laboral entre hombres y mujeres	18,0	17,0	20,1	26,6	13,3	14,5	14,8	22,3	14,5	14,8	15,2	23,7	20,2	20,5	18,4	16,5
		Brecha en tasa de desempleo entre hombres y mujeres	5,9	5,1	6,8	6,4	1,2	1,9	2,0	1,9	5,3	4,2	7,1	2,8	5,3	3,8	7,8	7,3
		Brecha en formalidad laboral entre hombres y mujeres	4,8	6,1	1,3	0,6	3,6	3,7	1,4	3,3	7,7	7,6	2,9	0,3	0,1	1,8	1,2	1,9
Brecha en empleo vulnerable entre hombres y mujeres		1,0	1,3	1,5	5,6	1,4	1,1	1,4	5,9	2,4	1,9	1,6	3,0	8,3	5,5	4,1	3,8	

Fuente: CPC – ICC. Elaboración Fundesarrollo.

Anexo 13. Indicadores normalizados\* de competitividad de pilares con peor desempeño en Cartagena frente a las ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga (2019-2022)

Pilar	Componente	Indicadores	Indicadores normalizados por ciudad															
			Barranquilla				Bucaramanga				Cali				Cartagena			
			2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Sostenibilidad Ambiental	Activos naturales	Áreas protegidas	2,8	2,8	2,8	2,3	10,0	10,0	10,0	8,2	8,8	8,8	8,8	10,0	0,0	0,0	0,0	-0,3
		Emisiones de CO2 de fuentes fijas	2,2	2,2	4,4	6,3	10,0	10,0	10,0	10,0	8,3	8,3	8,3	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0
		Emisiones de CO2 de fuentes móviles	10,0	10,0	10,0	10,0	1,3	1,5	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	3,3	3,2	5,0	2,2
		Área de bosque deforestada	10,0	10,0	10,0	10,0	2,9	0,0	0,0	0,0	9,4	10,0	10,0	10,0	0,0	4,4	10,0	10,0
	Gestión ambiental y del riesgo	Empresas certificadas ISO14001	1,4	1,4	1,4	0,0	10,0	10,0	10,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	5,2	5,4	10,0
		Inversión en servicios ambientales	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Educación	Cobertura	Cobertura neta en preescolar	4,8	4,0	4,4	6,3	0,0	8,7	8,6	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	9,0
		Cobertura neta en educación primaria	5,8	5,7	5,5	6,2	8,3	8,1	7,6	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0
		Cobertura neta en educación secundaria	2,6	2,3	2,8	4,0	5,8	5,7	5,4	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0
		Cobertura neta en educación media	7,7	6,1	5,5	4,3	6,9	5,4	5,0	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0
		Deserción escolar en educación básica y media	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	1,1	6,1	0,0	3,5	0,0	0,0	0,7	2,9	2,4	4,0	1,9
	Calidad	Puntaje pruebas Saber 11	2,4	2,4	2,5	3,5	10,0	10,0	10,0	10,0	4,7	4,7	4,9	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0
		Puntajes pruebas Saber 11 en colegios oficiales	4,5	4,5	3,8	4,7	10,0	10,0	10,0	10,0	4,4	4,4	4,7	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0
		Docentes de colegios oficiales con posgrado	1,6	1,6	2,7	1,2	10,0	10,0	10,0	10,0	-0,2	-0,2	0,0	1,9	0,0	0,0	1,1	0,0
		Relación estudiantes-docentes	7,6	7,6	7,4	8,6	10,0	10,0	10,0	10,0	6,3	6,3	5,8	5,3	0,0	0,0	0,0	0,0
		Inversión en calidad de la educación básica y media	1,0	1,0	1,0	1,0	10,0	10,0	10,0	10,0	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Salud	Acceso	Cobertura de vacunación triple viral	10,0	10,0	10,0	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	9,6	9,1	9,1	10,0	3,6	8,2	3,1	6,3
		Cobertura de vacunación pentavalente (DTP)	9,8	9,6	10,0	8,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,9	10,0	9,1	10,0	0,0	2,9	4,5	3,3
		Controles prenatales	3,0	0,0	0,0	0,0	10,0	9,3	8,7	6,2	7,4	10,0	10,0	10,0	0,0	2,4	7,6	6,0
		Inversión en salud pública	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	1,3	1,3	1,3	1,3
	Resultados	Mortalidad infantil	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	6,4	9,4	8,1	7,0	0,0	5,5	3,2	2,4
		Mortalidad materna	1,1	0,0	1,9	0,0	5,1	6,8	7,8	6,9	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	2,7	0,0	0,3
	Capacidades	Comunidad de la salud	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	9,5	5,7	6,6	9,1	10,0	2,1	2,4	2,9	2,2
		Médicos generales	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	9,2	8,7	7,5	9,0	10,0	10,0	6,1	7,0	7,3	8,7

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

Pilar	Componente	Indicadores	Indicadores normalizados por ciudad															
			Barranquilla				Bucaramanga				Cali				Cartagena			
			2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
		Médicos especialistas	0,0	0,0	0,0	0,0	9,4	9,2	8,9	8,9	10,0	10,0	10,0	10,0	2,6	2,6	2,7	2,7
		Camas generales y especializados	10,0	6,5	7,1	4,0	0,4	2,5	5,3	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	10,0	10,0	10,0
Sistema financiero	--	Cobertura establecimientos financieros	5,1	1,7	2,3	0,0	8,8	10,0	10,0	10,0	10,0	9,6	8,6	5,6	0,0	0,0	0,0	1,1
		Inclusión financiera	0,0	0,0	4,6	4,6	8,3	6,4	6,1	6,5	10,0	10,0	10,0	10,0	2,1	1,8	0,0	0,0
		Cobertura de seguros	6,2	6,4	6,5	6,4	10,0	10,0	9,4	9,9	8,9	9,7	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Índice de profundización financiera de la cartera comercial	7,9	8,7	10,0	8,9	10,0	10,0	7,1	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	7,0	6,6	6,3
Mercado laboral	Desempeño	Tasa global de participación	2,1	1,4	0,0	1,2	0,0	0,0	1,6	0,1	6,0	6,7	5,1	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0
		Tasa de desempleo	7,8	7,0	10,0	0,1	5,8	3,0	3,2	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0
		Formalidad laboral	0,0	0,0	0,0	1,3	9,0	9,2	10,0	8,9	10,0	10,0	8,9	10,0	6,4	5,9	4,2	0,0
		Subocupación	0,0	0,0	0,0	2,8	10,0	5,6	10,0	10,0	1,4	1,2	2,6	10,0	9,2	10,0	3,7	0,0
		Empleo vulnerable	2,3	0,0	0,7	3,8	3,6	7,1	6,2	7,5	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	1,5	0,0	0,0
	Utilización del talento	Brecha de participación laboral entre hombres y mujeres	3,2	5,9	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	4,2	8,2	9,6	9,2	2,9	0,0	0,0	3,2	10,0
		Brecha en tasa de desempleo entre hombres y mujeres	0,0	0,0	1,7	1,8	10,0	10,0	10,0	10,0	1,2	2,9	1,2	8,3	1,3	3,9	0,0	0,0
		Brecha en formalidad laboral entre hombres y mujeres	3,8	2,6	9,7	8,9	5,4	6,6	8,9	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	10,0	10,0	4,6
Brecha en empleo vulnerable entre hombres y mujeres		10,0	9,6	9,6	1,0	9,5	10,0	11,1	0,0	8,1	8,2	9,3	10,0	0,0	0,0	0,0	7,4	

Fuente: CPC – ICC. Elaboración Fundesarrollo.

\*El indicador normalizado ubica en una escala de 0 a 10 el valor de cada variable para cada capital teniendo en cuenta la diferencia de estas con la capital de mejor y peor desempeño del ranking en dicha variable, siendo 0 el puntaje más bajo y 10 el más alto.

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

### Anexo 14. Programas del PD de Cartagena relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en la ciudad (2020-2023)

Pilar del ICC	Programa/Subprograma - Componente/Meta	Actividades/Metas	Línea base	Avance metas*	Población beneficiada	Monto de inversión en el programa (millones de pesos)	Monto de inversión estimado** en actividad/meta (millones de pesos)
Ambiental	Recuperar y restaurar Áreas Naturales (bosques y biodiversidad y servicios Eco-sistémicos)	50.000 nuevos árboles sembrados	46.843	69,9%	Población de Cartagena	\$5.870	\$839
		150 operativos realizados por el ECOBLOQUE para restitución de Ecosistemas y Áreas ambientalmente estratégicas	73	32,0%			\$839
Sistema financiero	Bancarización para la superación de la pobreza extrema y desigualdad	10.500 personas que acceden sistema financiero para el periodo 2020 a 2023	10.500	100,0%	Población en extrema pobreza, afro, palenquera, indígena, migrante, víctimas y vulnerables afectadas por COVID-19	\$2.342	\$69
Educación básica y media	Formando con amor "Genio Singular"	15 nuevas Instituciones Educativas Oficiales que mejoran su índice total de clasificación de planteles educativos en Pruebas SABER 11	9	100,0%	15 Instituciones Educativas Oficiales	\$6.742	\$2.247
Salud	Sexualidad, derechos sexuales y reproductivos	Ejecutar anualmente acciones encaminadas a disminuir la mortalidad materna con el fortalecimiento en las 20 EAPB, su red prestadora y usuarios	20	66,3%	Población materna de Cartagena	\$4.262	\$609
	Vida saludable y enfermedades transmisibles	Vacunar anualmente a 17.600 niños y niñas menores de un año con todos los biológicos del esquema de acuerdo a la edad	16.575	75,2%	Niños y niñas menores de un año	\$13.881	\$925
		Vacunar anualmente a 17.700 niños y niñas de un año con todos los biológicos del esquema de acuerdo con la edad	17.082	77,3%	Niños y niñas de un año		\$925
		Reducir a niveles de 28 por 100.000 la tasa de mortalidad por IRA en menores de 5 años	32,01	75,0%	Niños y niñas menores de 5 años		\$925
Aumentar a 600 los agentes de cambio (líderes voluntarios AIEPI- EPS) en fortalecimiento de capacidades en prevención y manejo la Infección respiratoria Aguda en menores 5 años.	150	75,0%	Niños y niñas menores de 5 años	\$925			
Mercado Laboral	Empleo inclusivo para los jóvenes	Ubicar laboralmente 4.000 los jóvenes	1.769	3,9%	Población juvenil	\$473	\$158
	Mujeres con autonomía económica	100 mujeres participando en procesos de empleabilidad víctimas de violencia de pareja	15	67,0%	Mujeres víctimas de violencia de pareja	\$644	\$215
	Cierre de brechas de empleabilidad	Realizar 6 pactos con sectores empresariales y sociedad civil en contra de la discriminación en el mercado laboral para algunas poblaciones vulnerables	0	100%	Población vulnerable	\$3.207	\$1.603
Vincular laboralmente a por lo menos 200 personas anualmente a partir de los pactos para el cierre de brechas de población vulnerable		No disponible	61%	\$1.603			

Fuente: Alcaldía Distrital de Cartagena – PD 2020-2023 e Informe Técnico de Seguimiento del PD. Elaboración Fundesarrollo.

\*Los avances en las metas pueden ser inferiores al 100% por estar aun en ejecución. Esta variable indica el impacto/resultado del programa.

\*\*El monto estimado se calculó dividiendo el monto asignado al programa entre el número de indicadores que abarca.

Anexo 15. Programas del PD de Barranquilla relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en Cartagena (2020-2023)

Pilar del ICC	Programa/Subprograma - Componente/Meta	Actividades/Metas	Línea base	Avance metas*	Población beneficiada	Monto de inversión en el programa (millones de pesos)	Monto de inversión estimado** en actividad/meta (millones de pesos)
Ambiental	Ciudad verde	Genera y preservar 280.000 m2 de bosques urbanos	160.000 m2	0%	Población Barranquilla	\$312.961	\$104.320
		Aumentar en 150.000 el número de árboles sembrados o resemebrados	101.285	16%			\$104.320
Sistema financiero***	-	-	-	-	-	-	-
Educación básica y media	Escuela de calidad	Incrementar a 55% las IED clasificadas en categorías B, A o A+	47%	69.81%	Instituciones educativas distritales	\$208.396	\$17.366
Salud	Gestión Integral para la Intervención del Riesgo en Salud	Lograr que las EAPB cumplan el 90% de actividades de Promoción y prevención priorizadas	NA	77.78%	Población Barranquilla	\$96.803	\$1.793
		Incrementar a 95% la cobertura de las mujeres gestantes con 4 o más controles prenatales	84%	81.82%	Población materna de Barranquilla		\$1.793
		Mantener por encima del 95% la Cobertura de vacunación en menores de 1 año	100%	73%	Niños y niñas menores de un año		\$1.793
Mercado Laboral	Empleo de calidad	Remitir 9.622 hojas de vida a empresas	ND	100%	Población activa de la ciudad	\$814	\$81
		Registrar 29.032 personas en el sistema de información del servicio público de empleo	ND	100%			\$81
		Orientar a 17.562 personas para la búsqueda efectiva de empleo	ND	83.25%			\$81
		Certificar a 9.452 personas en competencias para el trabajo	ND	100%			\$81
	Ciudad con mirada equitativa	24 espacios o acciones de ciudad para promoción de la inclusión de mujeres al trabajo formal y sensibilizar a actores del mercado laboral	5 acciones de fomento para la inclusión social de mujeres al trabajo formal	100%	Población mujeres de Barranquilla	\$ 6.300	\$788

Fuente: Alcaldía Distrital de Barranquilla – PD 2020-2023 y avance del Plan de Acción 2022. Elaboración Fundesarrollo.

\*Los avances en las metas pueden ser inferiores al 100% por estar aun en ejecución. Esta variable indica el impacto/resultado del programa.

\*\*El monto estimado se calculó dividiendo el monto asignado al programa entre el número de indicadores que abarca.

\*\*\*No se encontraron programas o metas asociadas a este pilar en el PD.

Anexo 16. Programas del PD de Bucaramanga relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en Cartagena (2020-2023)

Pilar del ICC	Programa/Subprograma - Componente/Meta	Actividades/Metas	Línea base	Avance metas*	Población beneficiada	Monto de inversión en el programa (millones de pesos)	Monto de inversión estimado** en actividad/meta (millones de pesos)
Ambiental	Calidad y control del medio ambiente	Formular e implementar 1 estrategia para incentivar tecnologías limpias y buenas prácticas en las fuentes fijas y móviles, descontaminación de la polución y ruido 0 ambiental con la articulación de la autoridad ambiental correspondiente, sector empresarial, académico y ciudadanía en general	0	67%	ND	\$250	\$250
Sistema financiero***	-	-	-	-	-	-	-
Educación básica y media	Calidad y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media	Aumentar al 60% la proporción de colegios con categoría A y A+ en pruebas Saber 11	55%	81%	Colegios de la ciudad	\$1.105.960	\$110.596
Salud	Mejoramiento de las condiciones no transmisibles	Lograr coberturas útiles de vacunación del 95% en menores de 6 años.	86%	100%	Niños menores de 6 años	\$2.184	\$243
		Reducir y mantener por debajo de 10,6 la razón de mortalidad materna relacionada con embarazo, parto y puerperio	7,8		Población materna		\$243
		Mantener por debajo de 6 la tasa de mortalidad en menores de 5 años	6		Población infantil menor de 5 años		\$243
		Mantener en 0 la tasa de mortalidad por EDA en menores de 5 años	0		Población infantil menor de 5 años		\$243
		Reducir a 10,22 la tasa de mortalidad por IRA en menores de 5 años	11,9		Población infantil menor de 5 años		\$243
Mercado Laboral	Empleo y empleabilidad	Registrar 5.000 hojas de vida para la empleabilidad identificando habilidades y destrezas y que competencias personales y técnicas para el trabajo deben fortalecerse con el fin de facilitar su inserción en el mercado laboral	4.159	100%	Población activa de la ciudad	\$ 635	\$212
		Formar 3.000 jóvenes y adultos en competencias personales y/o técnicas para el trabajo con el fin de facilitar su inserción en el mercado laboral	1.643		Población juvenil		\$212
		Acompañar a 1.500 empresas en el fomento de una cultura del empleo y trabajo decente para capturar vacantes que permitan realizar la intermediación laboral	1.500		Empresas y población activa de la ciudad		\$212

Fuente: Alcaldía Distrital de Bucaramanga – PD 2020-2023 e Informe de Rendición de Cuentas 2022. Elaboración Fundesarrollo.

Nota: ND: Dato no disponible

\*Los avances en las metas pueden ser inferiores al 100% por estar aun en ejecución. Esta variable indica el impacto/resultado del programa.

\*\*El monto estimado se calculó dividiendo el monto asignado al programa entre el número de indicadores que abarca.

\*\*\*No se encontraron programas o metas asociadas a este pilar en el PD.

Anexo 17. Programas del PD de Cali relacionados con las dimensiones del ICC con peor desempeño en Cartagena (2020-2023)

Pilar del ICC	Programa/Subprograma - Componente/Meta	Actividades/Metas	Línea base	Avance metas*	Población beneficiada	Monto de inversión en el programa (millones de pesos)	Monto de inversión estimado** en actividad/meta (millones de pesos)
Ambiental	Fortalecimiento y gestión de los socioecosistemas - Conservación de las cuencas hidrográficas	Ampliar y fortalecer el Sistema Municipal de Áreas Protegidas – SIMAP a través del incremento en áreas protegidas en 75% y la ejecución de los planes de manejo ambiental	15%	62,3%	Población de Cali	\$245.662	\$8.774
	Fortalecimiento y gestión de los socioecosistemas - Conectividad Ecológica y Recuperación de Coberturas Verdes	Renovación del arbolado urbano en el marco del Plan de Silvicultura Urbana (PSU), aumentar el número de árboles a 395.804	295.804	63,7%	Población de Cali		\$8.774
Sistema financiero***	-	-	-	-	-	-	-
Educación básica y media	Distrito educador - Gestión de la educación	Aumentar a 31% la proporción de estudiantes de IEO matriculados en Jornada Única	19%	52,9%	Estudiantes de educación básica y media de instituciones educativas oficiales	\$3.182.603	\$90.932
		Aumentar a 92% la proporción de Instituciones educativas que implementan programas para el mejoramiento de las competencias básicas	45%		Instituciones educativas		\$90.932
Salud	Poblaciones Construyendo Territorio - Cariños, puro corazón por la primera infancia	Aumentar de 20 a 56 el número de prestadores de servicios de salud que brindan atención de calidad a recién nacidos	20	69%	Población neonatal	\$669.592	\$5.534
Mercado Laboral	Empleabilidad y emprendimiento - Empleabilidad con enfoque diferencial y de género	Formar 40.314 personas en competencias laborales para la inserción en los sectores de mayor demanda del mercado laboral, con enfoque diferencial, de género y generacional	32.314	86,1%	Población activa de la ciudad	\$35.614	\$3.561
		Vincular 21.186 personas a rutas para la inserción laboral	10.686		Población activa de la ciudad		\$3.561
		Formar 800 víctimas del conflicto armado como técnicos laborales por competencias	0		Víctimas del conflicto armado		\$3.561

Fuente: Alcaldía Distrital de Cali – PD 2020-2023 y documento de seguimiento a metas producto del PD 2022. Elaboración Fundesarrollo.  
 \*Los avances en las metas pueden ser inferiores al 100% por estar aun en ejecución. Esta variable indica el impacto/resultado del programa.  
 \*\*El monto estimado se calculó dividiendo el monto asignado al programa entre el número de indicadores que abarca.  
 \*\*\*No se encontraron programas o metas asociadas a este pilar en el PD.



Anexo 18. Ejercicio de proyecciones del balance fiscal de Cartagena 2024-2027

Concepto	Proyección - Escenario 1					Proyección Escenario 2				
	2024	2025	2026	2027	Total 2024-2027	2024	2025	2026	2027	Total 2024-2027
1. Ingresos totales	3159	3463	3813	4219	14654	3185	3520	3907	4356	14968
1.1. Ingresos corrientes	1188	1351	1546	1780	5865	1214	1408	1639	1918	6179
1.1.1. Ingresos tributarios	1082	1239	1428	1656	5405	1094	1265	1469	1715	5543
1.1.1.1. Predial	450	562	703	879	2593	450	562	703	879	2593
1.1.1.2. Industria y Comercio	442	466	492	519	1918	450	484	520	559	2013
1.1.1.3. Sobretasa a la gasolina	49	50	52	53	204	50	52	55	58	214
1.1.1.4. Otros ingresos tributarios	142	161	182	205	689	145	166	191	220	722
1.1.2. Ingresos no tributarios	91	94	96	99	380	105	125	149	177	555
1.1.2.1. Transferencias corrientes	15	18	22	26	81	15	18	22	26	81
1.2. Ingresos de capital	1970	2113	2268	2438	8789	1970	2113	2268	2438	8789
1.2.1. Regalías*	31	27	25	27	111	31	27	25	27	111
1.2.2. Transferencias nacionales (SGP, otros)	1744	1876	2019	2172	7812	1744	1876	2019	2172	7812
1.2.3. Cofinanciación	11	12	13	14	49	11	12	13	14	49
1.2.4. Otros ingresos de capital	184	197	211	226	818	184	197	211	226	818
2. Gastos totales	3051	3320	3614	3935	13919	3050	3319	3613	3934	13916
2.1. Gastos corrientes	568	625	688	759	2640	568	625	688	759	2640
2.1.1. Gastos de funcionamiento	556	613	676	747	2592	556	613	676	747	2592
2.1.1.1. Servicios personales	179	189	199	210	777	179	189	199	210	777
2.1.1.2. Gastos generales	168	189	212	238	806	168	189	212	238	806
2.1.1.3. Transferencias pagadas (Nómina y a entidades)	209	235	265	299	1009	209	235	265	299	1009

## La gestión fiscal como determinante de la competitividad del Distrito de Cartagena

2.1.2. Intereses de deuda pública**	12,1	12,0	11,9	11,8	48	12,1	12,0	11,9	11,8	48
2.2. Gastos de capital (Inversión)	2483	2695	2925	3176	11279	2483	2694	2924	3175	11276
2.2.1. Formación bruta de capital fijo	75,7	75,5	75,3	75,1	302	75,1	74,8	74,5	74,2	299
2.2.2. Otros gastos de capital	2408	2619	2850	3101	10978	2408	2619	2850	3101	10978
3. Déficit o ahorro corriente (1.1. - 2.1.)	621	726	857	1021	3225	647	783	951	1158	3539
4. Déficit o superávit total (1. - 2.)	108	144	200	284	735	135	201	294	422	1052

Fuente: DNP – OEC, Alcaldía de Cartagena – Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2033 y Bonet *et al.* (2019). Elaboración Fundesarrollo.

Notas: Valores expresados en miles de pesos.

Por disponibilidad de la información, los años 2022 y 2023 se proyectaron con la tasa de crecimiento promedio anual histórico de los últimos 11 años en cada una de las cuentas. La primera cifra de asignación de recursos para la proyección fue el año 2021, el cual está deflactado a 2022. Además, al hacer la proyección de cada una de las cuentas, se tuvo en cuenta el crecimiento real promedio anual histórico de los últimos 11 años.

\*Fuente: SICODIS-DNP. Elaboración Fundesarrollo. Se tomaron las proyecciones del SICODIS elaboradas por el DNP con base en la Ley 2278 de 2022.

\*\*Fuente: FUT de deuda CGN. Elaboración Fundesarrollo.

### Anexo 19. Ahorro total del Distrito de Cartagena en el Escenario 2, deducciones de destinaciones específicas del IPU e ICA (2024-2027)

	2024	2025	2026	2027	Total 2024-2027
Ahorro total	135	201	294	422	1052
Impuesto Predial Unificado parte de destinación específica*	72	90	112	141	415
Impuesto de Industrial y Comercio	27	29	31	34	121
Ahorro total sin la destinación específica de IPU e ICA	36	82	151	248	516

Fuente: Elaboración Fundesarrollo.

Nota: Valores expresados en miles de pesos.

\*Tomado del Proyecto de Acuerdo del presupuesto de 2023, presentado por la Secretaría de Hacienda.

Anexo 20. Metas y costos propuestos para fortalecer la competitividad de Cartagena 2024-2027

Sector	Metas producto - próximo PD (2024-2027)	Asignación de recursos	Población objetivo
Educación*	A) 120 IED que se ubican en un índice total de clasificación de planteles educativos en Pruebas SABER 3°, 5°, 9° (satisfactorio y avanzado) y 11 (A+, A o B)	18.550	165.571
	B) 100% de las IED con niveles de inglés certificado en nivel B1	20.450	186.267
Salud	C) Vacunar anualmente el 100% de los niños y niñas de 0 a 5 años (93.653**) con todos los biológicos del esquema de acuerdo con la edad	6.316	93.653
	D) Llevar a 57 por 10 mil nacidos vivos la mortalidad materna en Cartagena con el fortalecimiento de las 20 EAPB, su red prestadora de servicio y usuarios.	16.747	20
Sostenibilidad ambiental	60.725 nuevos árboles sembrados***	1.225	60.725
Mercado laboral	9.800 personas vinculadas al mercado laboral con enfoque diferencial (genero, jóvenes y población raizal discapacitada) ****	4.572	9.800
Sistema financiero	94.244 personas accediendo a bancarización rango entre 18 y 85 años*****	6.972	94.244

Fuente: Elaboración Fundesarrollo.

Nota: Valores expresados en miles de pesos.

1) El número de IED (135) se tomó de las bases de datos del ICFES para 2021, y se consideraron aquellos con puntaje C y D.

2) Los costos de la meta A) se estimaron teniendo en cuenta las metas similares existentes de los actuales PD de Cartagena y Barranquilla.

3) Los costos de la meta B) se estimaron teniendo en cuenta la meta de bilingüismo del PD de Barranquilla y partiendo del supuesto de que 4 años son suficientes para garantizar el nivel B1.

4) Se consideró la población estudiantil en el cuatrienio. Debido a que la tasa de cobertura de Cartagena se considera alta (87%) se mantiene la constante población estudiantil en las proyecciones.

\*Datos de población estudiantil tomados del Boletín de Estadísticas y Análisis Sectorial de 2022, Secretaría de Educación.

5) Los costos de la meta C) se estimaron teniendo en cuenta las metas similares existentes en los actuales PD de Cartagena y Cali.

6) La población infantil y materna se mantiene constante durante la proyección.

\*\*Fuente: Proyecciones de población para 2024 – DANE - Rango entre 0 y 5 años.

EAPB: Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud.

7) Los costos de la meta D) se estimaron teniendo en cuenta las metas similares existentes el PD de Cartagena.

\*\*\*El número de árboles para sembrar se escogió para llegar a los árboles por m2 que Bucaramanga. Fuente: Alcaldía de Bucaramanga - Censo Arbóreo, EPA y Planes de desarrollo.

8) Los costos de la meta D) se estimaron teniendo en cuenta las metas similares existentes en el PD de Cali.

\*\*\*\*20% Personas desocupadas para el trimestre febrero-abril de 2023 en Cartagena- Fuente: Gran encuesta de hogares - DANE.

9) Los costos se estimaron teniendo en cuenta las metas similares existentes en el PD de Cali.

10) Fuente: Proyecciones de población para 2024 – DANE - Rango entre 18 y 85 años

\*\*\*\*\*Los datos tomados para la meta son los criterios del ICC 2021 del pilar del sistema financiero y el indicador de inclusión financiera, se tomó como referencia Cali, que es la ciudad con mejor posición y se tomó el porcentaje de población que falta para llegar al nivel de bancarización que tiene Cali.

