

I
ARTÍCULO

LAS FINANZAS PÚBLICAS DE CARTAGENA, 2000-2007

Después de varios años de una severa crisis fiscal, Cartagena inició el siglo XXI con un plan de ajuste impuesto por la Ley 617 del 2000. Bajo este esquema, el gobierno distrital superó la difícil situación fiscal y alcanzó una relativa estabilidad en sus indicadores financieros. Sin embargo, la ciudad enfrenta grandes necesidades de gasto para poder superar las condiciones de pobreza en las que vive una cuarta parte de su población así como para poder dotarla del nivel de infraestructura física que la convierta en una urbe moderna. El gran reto de la administración distrital es adelantar las políticas necesarias para incrementar los recursos propios. Dentro de esas acciones, la recomendación central de este documento es la modernización del sistema tributario de la ciudad.

*Por: Jaime Bonet**

Las finanzas cartageneras han estado en el debate público en los últimos años. La aguda crisis fiscal de la segunda mitad de la década de los noventa, que comprometió seriamente la viabilidad y sostenibilidad financiera del gobierno

distrital y lo llevó a suscribir un programa de ajuste con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2001, generó una discusión amplia sobre el tema, lo cual se refleja en la literatura relativamente abundante en esta área.

* El autor es economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, sucursal Cartagena. Se agradecen los comentarios y sugerencias realizadas por el grupo de investigadores del CEER: Adolfo Meisel, Joaquín Viloria, María Aguilera, Irene Salazar y Julio Romero. De igual manera, se agradece la colaboración brindada por María Alejandra Aguirre en el procesamiento de los datos y por Pablo Emilio González y Carlos Rodríguez Lancheros, del Banco de la República de Medellín, en el suministro de los mismos. El trabajo también se benefició de los comentarios y colaboración de Vivian Eljaiek y Rodrigo Arzuza, de la Secretaría de Hacienda Distrital; de Felipe Merlano, ex secretario de Hacienda Distrital, y de Enrique Chartuni, gerente de Transcribe. Las versiones iniciales de este documento se alimentaron con los comentarios de Haroldo Calvo, Jaime Restrepo y Aarón Espinosa.

En la actualidad, cuando se está iniciando un nuevo mandato en la ciudad, el tema adquiere de nuevo relevancia por las implicaciones que en materia de política pública causa el estado financiero del gobierno distrital. Es claro que las acciones del gobierno local estarán, en gran parte, determinadas por la capacidad de apalancar con recursos propios los diferentes programas propuestos.

La existencia de una gestión pública local fuerte que pueda fomentar el desarrollo interno está muy ligada a la capacidad de generar recursos propios. Como lo señalan Shah y Shah (2006), el autofinanciamiento local es importante para fortalecer la gobernabilidad, la eficiencia y la rendición de cuentas. En una revisión de las experiencias de diferentes países en desarrollo, estos autores encuentran que el acceso a recursos propios en los gobiernos subnacionales está restringido a unas bases tributarias poco productivas. Los líderes políticos a nivel local muestran poco interés en conseguir más capacidad tributaria y, por el contrario, destinan su tiempo a obtener mayores transferencias del Gobierno central. Como resultado, se evidenció que las transferencias representan aproximadamente el 60% de los ingresos de los gobiernos locales en los países

en desarrollo, mientras que en los países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)¹ es sólo del 34%.

Cartagena no es ajena a la situación descrita; de hecho, en los últimos cinco años las transferencias han representado cerca del 60% de sus ingresos. Estos recursos tienen una destinación específica por ley, lo que le resta posibilidades de gestión a la administración. Además, un alto porcentaje de los recaudos tributarios locales de antemano se comprometen en proyectos determinados², lo que le limita aún más las posibilidades de manejo de fondos.

El objetivo de este trabajo es analizar las finanzas públicas cartageneras durante 2000 a 2007 y, en particular, determinar las posibilidades futuras de generación de ingresos que le permitan al distrito alcanzar las metas propuestas en materia de políticas públicas. El documento busca responder tres preguntas básicas: ¿cuál es la situación fiscal del distrito?, ¿cuáles son los problemas fundamentales?, y ¿cuál es el futuro de la situación fiscal de la ciudad?

El artículo está compuesto de cinco secciones, además de esta presentación. La revisión

¹ Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, España, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Holanda, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía y Reino Unido.

² El 34% del recaudo del impuesto predial unificado tiene destinación específica: pago de la deuda del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) (18%), vivienda de interés social (15%) y fondo de seguridad (1%). Adicionalmente, lo recaudado por concepto de la sobretasa a la gasolina se debe destinar al proyecto Transcaribe.

de los trabajos previos es el propósito de la primera, mientras que la segunda realiza una descripción de la metodología de estimación de la base de datos empleada en la investigación. La tercera sección está compuesta, a su vez, por tres elementos: inicialmente se presenta el estado financiero global del gobierno central distrital, luego se estudia el comportamiento de los ingresos y, por último, se analiza la estructura del gasto. La cuarta sección expone algunas consideraciones sobre el futuro de las finanzas públicas distritales, y finalmente, se presentan las conclusiones.

I. REVISIÓN DE TRABAJOS PREVIOS

El estudio pionero sobre la situación fiscal de Cartagena durante la década pasada lo realizaron Armando Montenegro, Guido Nule y César Vargas en 1996, en donde describían la crítica situación financiera del distrito, así como la poca viabilidad y sostenibilidad de las finanzas distritales para ese momento. Dentro de las principales causas del enorme déficit se indicaban los altos niveles de inversión, un bajo recaudo, incrementos de gastos, especialmente hacia pensionados, y los términos y condiciones de la deuda pública. Como se expondrá, a pesar de las mejoras en los indicadores fiscales, algunos de los problemas señalados en este informe continúan vigentes.

Posteriormente, César Vargas (2000), quien había participado en la elaboración

del primer diagnóstico, realizó un nuevo análisis, en el cual encontró una situación muy similar a la descrita en el documento de 1996. De nuevo se halló que el presupuesto de la ciudad excedía las capacidades financieras reales de la administración distrital, lo que llevaría a la entidad a un déficit fiscal inmanejable si algunos recursos extraordinarios considerados en dicho momento no entraban a las arcas de la ciudad.

Pero, más allá de tal inconveniente, Vargas nuevamente recalcó que existía un problema estructural en la medida en que con los ingresos que recibía la ciudad era imposible cubrir los gastos que se pretendía llevar a cabo. Se contemplaba que la situación sólo se corregiría si se emprendía una racionalización de los gastos para lograr un ahorro operacional. Incluso pronosticó que el ajuste se implementaría cuando la Ley de Racionalización del Gasto Territorial, que en ese momento estaba en discusión en el Congreso, entrara en vigencia.

Cumpliendo con la predicción, el distrito de Cartagena, en el marco de la Ley 617 de 2000, suscribió un programa de ajuste fiscal con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2001, con el fin de atender integralmente la crisis estructural por la que atravesaban sus finanzas, principalmente por la acumulación de pasivos generados por las obligaciones laborales, pensionales, parafiscales y de proveedores, que ascendieron a \$52.300 millones (m) a diciembre de 2000 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DAF, 2007).

El programa de ajuste se liquidó en 2005, después de que el distrito canceló el saldo total de la deuda interna reestructurada. De acuerdo con el informe de la situación fiscal de Cartagena, elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), durante 2002 a 2005 la ciudad logró la generación de un ahorro operacional, superávit total y cumplimiento de los límites fijados por la Ley 617 de 2000, con excepción del año 2003, cuando alcanzó un déficit corriente y superó los topes de la Ley 617.

La recuperación fiscal del distrito de Cartagena también fue señalada por la Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo, 2005), en su informe sobre la situación financiera de la ciudad en el período 1994-2004. Sin embargo, Fundesarrollo concluye que, si bien se logró una estabilidad financiera, no se alcanzó una eficiencia en la utilización de los recursos. Por ejemplo, el estudio menciona que, a pesar de que Cartagena recibió mayores recursos por transferencias frente a la mayoría de los municipios del país, las mejoras en calidad y cobertura en educación y salud no fueron significativas. Adicionalmente, consideran que el reajuste en los gastos debía continuar, particularmente en los servicios personales y en las conciliaciones y sentencias. Este documento culmina señalando que las administraciones distritales han fallado en el cumplimiento de su misión como impulsores del progreso y bienestar de la ciudadanía.

En los primeros años de la actual década se han elaborado una serie de estudios sobre la tributación en Cartagena. La gran mayoría de estos, como lo señala Espinosa (2008), están orientados a evaluar la capacidad de atracción de nuevas inversiones por parte de la política tributaria cartagenera. Según este autor, en tales trabajos se ha olvidado el análisis de la generación de una equidad horizontal por parte del sistema impositivo local.

Dentro de los documentos que analizan la competitividad tributaria de Cartagena, unos muestran que la ciudad tiene ciertas ventajas a este respecto y otros afirman lo contrario. En el primer grupo se ubican los estudios de Araújo Ibarra Asociados (2003) y Acosta (2003). El primer escrito concluye que, a pesar de los costos de algunos impuestos, la ciudad tiene ciertas ventajas en materia tributaria y en los incentivos de reubicación empresarial. Por su parte, Acosta (2003) señala que el distrito posee algunos impuestos competitivos, los cuales son fundamentales para atraer inversiones a ciertos sectores claves para la ciudad, tales como la construcción, la agroindustria, el turismo y el desarrollo de nuevas industrias. Las ventajas provienen básicamente de una serie de exenciones en el impuesto predial y en el de industria y comercio para nuevos proyectos en determinados sectores.

En el otro extremo de los trabajos sobre competitividad tributaria se ubica el de López *et al.* (2007), quienes al realizar un análisis de la estructura tributaria

cartagenera en comparación con la de Bogotá y Barranquilla, concluyen que Cartagena es la ciudad menos competitiva de las tres. Además, estos autores realizan y aplican una encuesta de percepción entre empresarios, donde encuentran que aquellos consideran que se enfrentan a una alta carga impositiva territorial de más de cuarenta gravámenes, sin contar con los del fisco nacional.

Toda esta línea de investigación sobre la competitividad tributaria de Cartagena no tendría importancia, al menos en el sector manufacturero, si consideramos los resultados de un trabajo adelantado por Daniel Toro (2005). De acuerdo con este autor, la distribución espacial de la industria en Colombia sigue un comportamiento inercial que genera diferencias estructurales entre áreas metropolitanas, y que favorece los efectos de economías de aglomeración. Los resultados de Toro muestran que la localización industrial en el país no responde a los incentivos tributarios que establecen las ciudades, ya que el efecto de los impuestos en la localización industrial, con la excepción de Bogotá, resultaron no significativos en todas las áreas metropolitanas.

Por su parte, las investigaciones de Toro y Doria (2007) y Espinosa (2008) hacen un aporte importante al estimar la respuesta que tiene el recaudo tributario en la ciudad a cambios en las tasas de los mismos. Los resultados demuestran que hay una relación inelástica entre el tipo impositivo medio y el recaudo tributario, lo cual sugiere que las políticas que buscan

incrementar los ingresos por medio de mayores tasas no son efectivas. Este punto es reforzado por las conclusiones de Espinosa, quien señala que las ganancias relativas en el ingreso fiscal cartagenero han sido resultado de las mejoras en el recaudo y no debido a cambios en la carga tributaria media, ya que el reajuste del tipo impositivo medio ha estado acompañado pocas veces por el aumento de recursos.

Finalmente, vale la pena destacar una serie de publicaciones que adelantó la Secretaría de Hacienda Distrital en 2006 y 2007 para divulgar la reglamentación y los procedimientos que en materia tributaria tiene la ciudad. Dentro de esta producción se encuentran el *Estatuto tributario distrital*, 2007; *Normas presupuestales*, 2006; *Cartilla del presupuesto distrital*, 2006, y *Mapa tributario de Cartagena de Indias*, 2006.

II. METODOLOGÍA DE LA BASE DE DATOS

Una de las limitaciones que enfrenta el estudio de la situación fiscal de los entes subnacionales es que, dependiendo de la fuente que los produce, existe una alta heterogeneidad en los datos. En Colombia se encuentran cifras fiscales para municipios y departamentos producidas, entre otros, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco de la República, la Contraloría General de la Nación y los entes territoriales.

En la medida en que cada una de las entidades tiene fines diferentes en materia de control fiscal, medición de cuentas o análisis económico y financiero, las metodologías para la elaboración de las cifras son distintas y, por tanto, se encuentran discrepancias en los montos de ingresos y gastos de un mismo ente territorial cuando se consultan diversas fuentes.

En esta investigación se utilizan las cifras de finanzas públicas territoriales elaboradas por el Banco de la República (2004). Ante las diferencias mencionadas, creemos que es importante describir brevemente la metodología empleada en estas estimaciones, con el fin de orientar su interpretación. La recolección de información está centrada en el sector público no financiero de los municipios y departamentos, el cual comprende el Gobierno central, las entidades descentralizadas, las empresas públicas no financieras y las entidades de seguridad social. Para el período 1987-1997 se contaba con información censal anual, mientras que a partir de 1998 se estima para una muestra trimestral de 752 entidades del nivel territorial.

Las estadísticas fiscales territoriales del Banco de la República se concentran en dos clasificaciones: la económico-institucional y la económico-funcional. La primera está dirigida a desarrollar un marco general de análisis de las finanzas departamentales y municipales, mientras que la segunda está enfocada a la finalidad del gasto para evaluar los medios

con que un gobierno cumple sus diversas acciones.

En principio, se debe mencionar que el Banco de la República parte de las ejecuciones presupuestales y los estados financieros complementarios de las diferentes entidades territoriales. Un segundo aspecto es que, siguiendo las directrices del *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*, del Fondo Monetario Internacional (FMI), y las normas presupuestales del estatuto orgánico del presupuesto colombiano, la contabilidad de los ingresos se hace por lo que efectivamente es recaudado, y los gastos por los giros más los compromisos.

En cuanto a los recaudos fiscales, la diferencia principal surge de considerar como tales sólo aquellos efectivamente captados. En otras metodologías las ejecuciones presupuestales y la contabilidad consideran como ingresos los reconocimientos, los cuales son obligaciones causadas con el fisco, pero que no son necesariamente pagadas por el contribuyente dentro de la vigencia investigada.

Por el lado de los pagos, los giros contra la Tesorería y las reservas para pagos en una vigencia posterior son incluidos dentro de las ejecuciones presupuestales tradicionales. Sin embargo, la metodología recomienda que se incluyan los pagos efectivos, mas no la causación de giros y reservas. Cuando ello no fuese posible, se deben contemplar como pagos efectivos en la vigencia actual los giros causados más las reservas del año inmediatamente anterior.

Debido a las condiciones de equilibrio que rigen la programación de los presupuestos públicos, se encuentra que las ejecuciones presupuestales de las administraciones siempre tienen unas fuentes de recursos que son iguales o superiores a los egresos totales. Para la administración pública no hay diferencias si los ingresos provienen de impuestos, transferencias o préstamos, o que los gastos se destinen al pago de obligaciones, transferencias o para amortizar créditos de períodos anteriores. En el caso del análisis económico, estas distinciones son importantes y fundamentales a la hora de conocer los determinantes del déficit y su forma de financiamiento. Por esto la reorganización de las ejecuciones presupuestales es clave para lograr evaluar el manejo de las finanzas territoriales.

A partir de estos conceptos surgen algunas diferencias significativas entre las cifras presupuestales que maneja el Banco de la República y las de la administración

del ente territorial. Para ilustrar esta situación, consideremos los ingresos totales del distrito de Cartagena en 2006; si comparamos la información calculada por el Banco de la República y la reportada por la Secretaría de Hacienda Distrital, encontramos que mientras la primera muestra ingresos totales por \$496.373 m, según la segunda ascendieron a \$664.126 m; entonces, ¿de dónde surgen las discrepancias entre las fuentes?

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, existen tres fuentes distintas para los ingresos: los recursos del balance, el crédito y los ingresos a terceros. La metodología del Banco no incluye estos rubros, porque se busca tener una aproximación clara de la situación fiscal distrital. Los recursos de balance, por lo general, son fondos que ingresaron en vigencias anteriores con las que cuenta la administración pero no se causan en el período que se está considerando. El crédito, por su parte, es visto

Cuadro 1
Ingresos totales de Cartagena según fuente y de acuerdo con dos metodologías,
2006 (millones de pesos)

Rubro	Banco de la República	Secretaría de Hacienda de Cartagena
Ingresos tributarios	179.918,9	179.919,1
Ingresos no tributarios	10.341,4	10.341,4
Ingresos por transferencias	300.296,5	300.296,5
Ingresos de capital	5.819,8	5.819,8
Subtotal ingresos	496.376,6	496.376,9
Recursos de balance		113.549,3
Créditos		43.034,9
Ingresos a terceros		11.165,0
Total ingresos	496.376,6	664.126,0

Nota: en el texto se explican las diferencias entre estas dos metodologías.

Fuentes: estimaciones del autor con base en Banco de la República y Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena.

como una manera de financiar el déficit y, por ende, se reporta como tal, mas no como un ingreso ordinario. Finalmente, aquellos recaudos que hace el gobierno distrital y que debe trasladar a otras entidades son considerados como ingresos a terceros, pues no son recursos con los que la administración pueda contar. Es necesario entonces tener en cuenta estas diferencias a la hora de interpretar las cifras que a continuación se presentan.

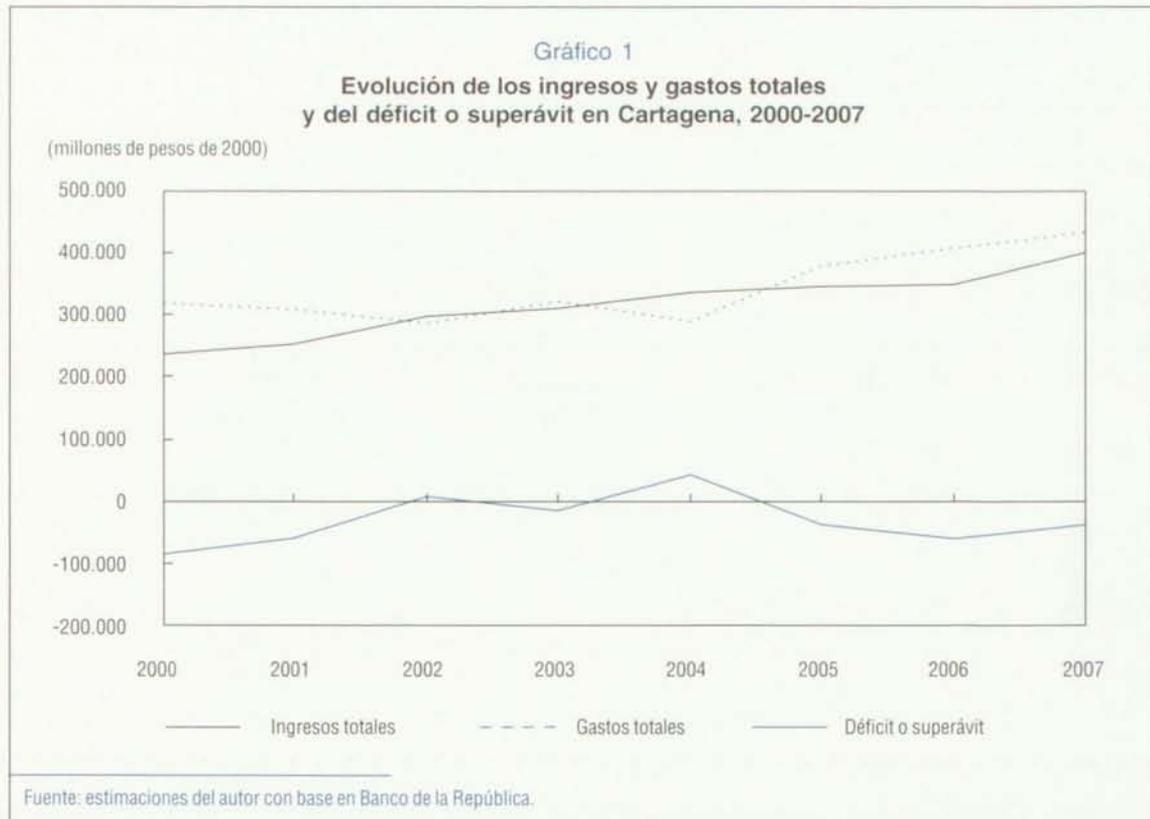
III. SITUACIÓN FISCAL DEL DISTRITO DE CARTAGENA

Esta sección se centra en el estudio de la situación fiscal del distrito de Cartagena.

Inicialmente se realiza el análisis global de los ingresos y gastos durante el período de estudio y luego se profundiza en el comportamiento tanto de los ingresos como de los gastos.

A. Balance fiscal

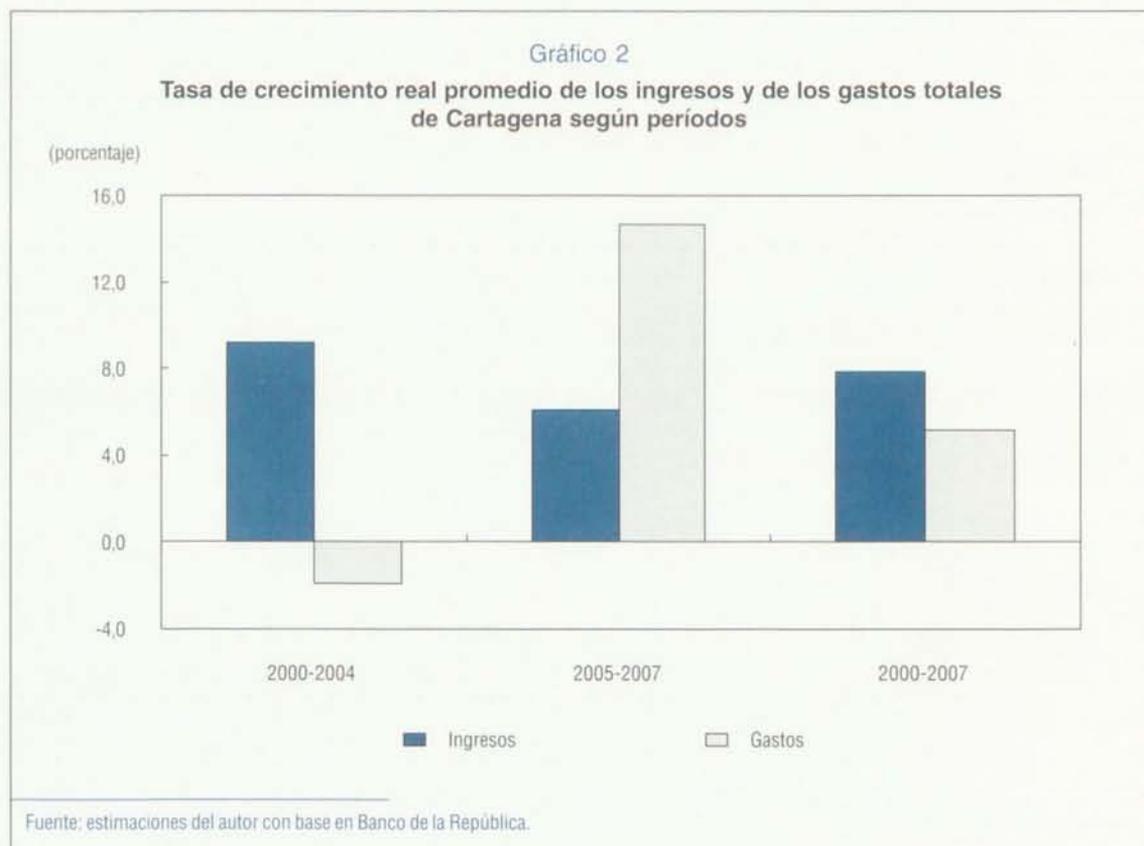
Un primer examen de la situación fiscal del distrito de Cartagena durante 2000 a 2007 permite identificar dos etapas con tendencias contrarias. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, entre 2000 y 2004 se produce una recuperación de las finanzas públicas del gobierno central distrital, mientras que en los años finales se observó un deterioro de las mismas. El comportamiento de la primera



fase es el resultado de dos hechos: la recuperación de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos totales. Los mayores recaudos, como veremos en la siguiente sección, son jalonados por el despegue de la economía luego de varios años de crisis, mientras que el recorte de gastos responde a los compromisos adquiridos por la administración distrital en el programa de ajuste fiscal que suscribió con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El detrimento fiscal observado entre 2005 y 2007 está relacionado con un importante crecimiento en los gastos totales del distrito, una vez finaliza el pro-

grama de ajuste fiscal. Aun cuando los ingresos totales continúan mostrando una tendencia relativamente positiva, los gastos totales se disparan en esos años. En el período completo el crecimiento promedio anual de los ingresos totales fue mayor que el de los gastos totales; sin embargo, se reportó un cambio en la tendencia en los gastos, pues en los primeros años (2000 a 2004) registró una caída y de 2005 a 2007 mostró un incremento significativo. Al parecer los gastos estuvieron frenados por los compromisos adquiridos dentro del programa de ajuste fiscal, pero, una vez terminado dicho programa, éstos crecieron nuevamente (Gráfico 2).

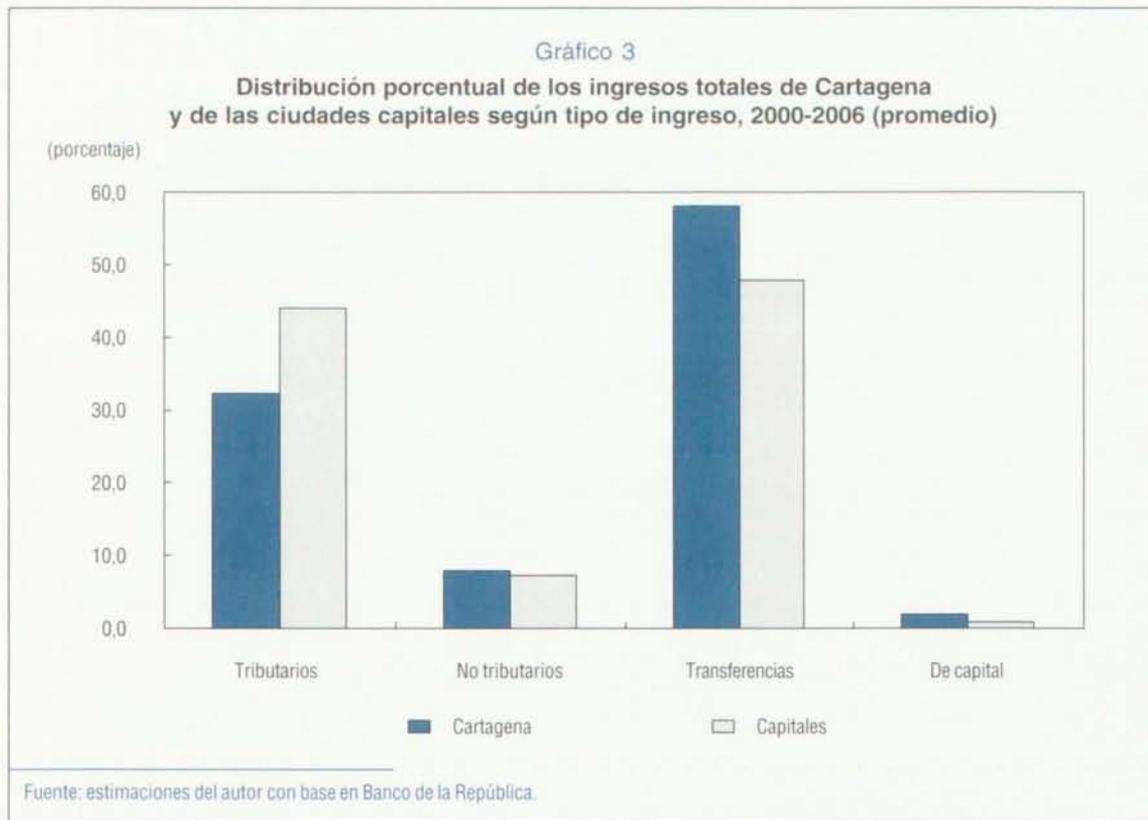


No obstante, no debe olvidarse que el Distrito de Cartagena realizó importantes inversiones estratégicas para la ciudad en los últimos años del período de estudio. En primer lugar, se adelantaron las obras de infraestructura necesarias para los Juegos Centroamericanos y del Caribe. De igual manera, se han ejecutado avances en proyectos de agua potable y saneamiento básico, así como la puesta en marcha del proyecto Transcaribe y la construcción de la vía perimetral (Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DAF, 2007).

B. Ingresos fiscales

Un primer elemento que surge al analizar los ingresos del gobierno central

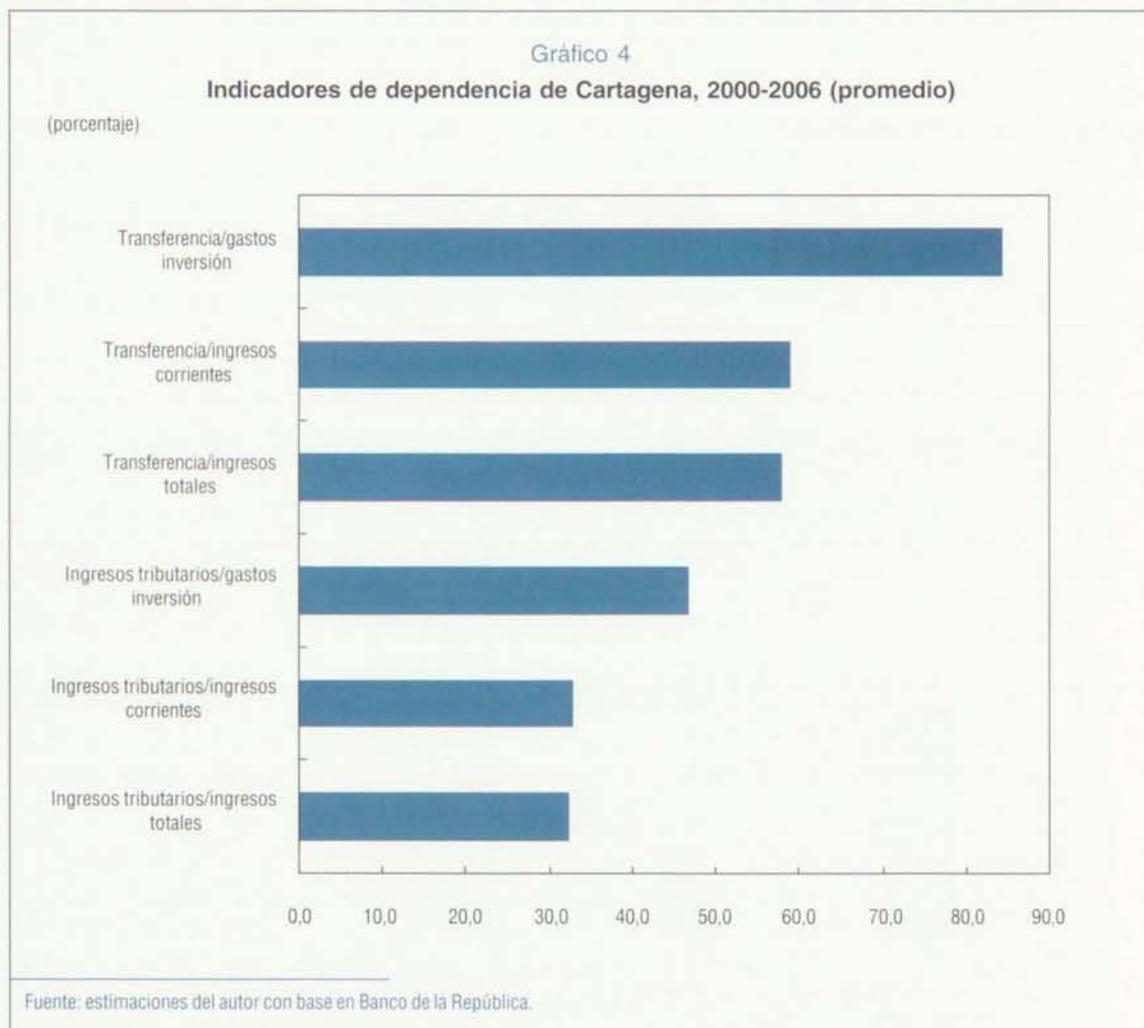
distrital es que, durante el período de análisis, las transferencias son su principal fuente. El Gráfico 3 indica que aproximadamente el 58% de los ingresos totales provinieron de éstas y un 32% correspondió a ingresos tributarios. Lo anterior implica que el 90% de los recursos cartageneros procedieron de estas dos fuentes. Si lo comparamos con la situación que se presenta en el agregado de las ciudades capitales del país, encontramos una situación similar, pues estos dos rubros representaron el 92% de sus ingresos. Sin embargo, hay un cambio en la participación de cada uno de ellos, ya que en el total de las ciudades los ingresos tributarios tienen más importancia (44%), en comparación con Cartagena.



Por su parte, la contribución de las transferencias es menor en el agregado de las capitales (48%)³.

El comportamiento de los ingresos cargaderos le crea una alta dependencia de recursos externos, tales como las transferencias del Gobierno nacional, que son el gran grueso de los recursos transferidos a la ciudad. Al revisar los indicadores de

dependencia fiscal estimados en el Gráfico 4, se encuentra que mientras los ingresos tributarios representaron el 47% de los gastos de inversión, las transferencias fueron el 84% de los mismos. Si consideramos que las transferencias, que representan un 60% de los ingresos totales, tienen una destinación específica por ley y, además, que gran parte de los ingresos tributarios, como el predial y la sobretasa a la gasolina,

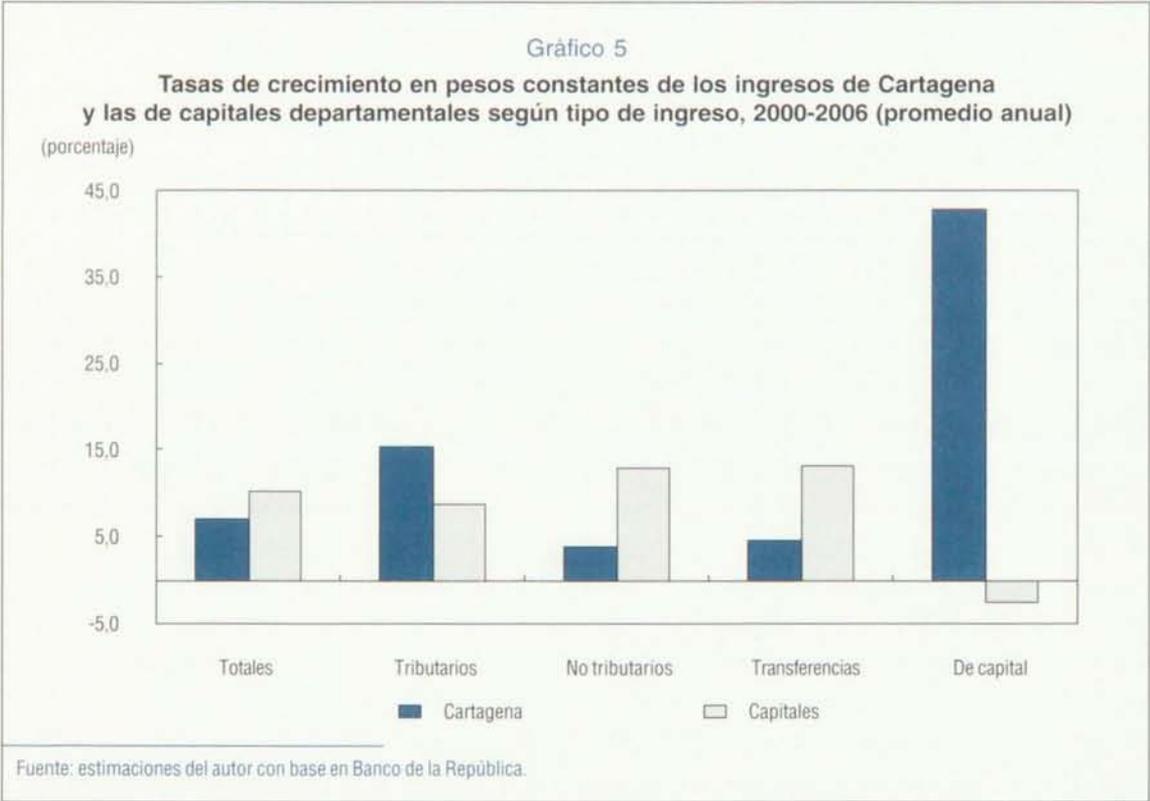


³ El agregado de las capitales departamentales incluye Bogotá y todas las capitales de los departamentos, con excepción de San Andrés.

poseen un uso predeterminado, las posibilidades de manejar recursos por parte del gobernante local son bastante limitadas.

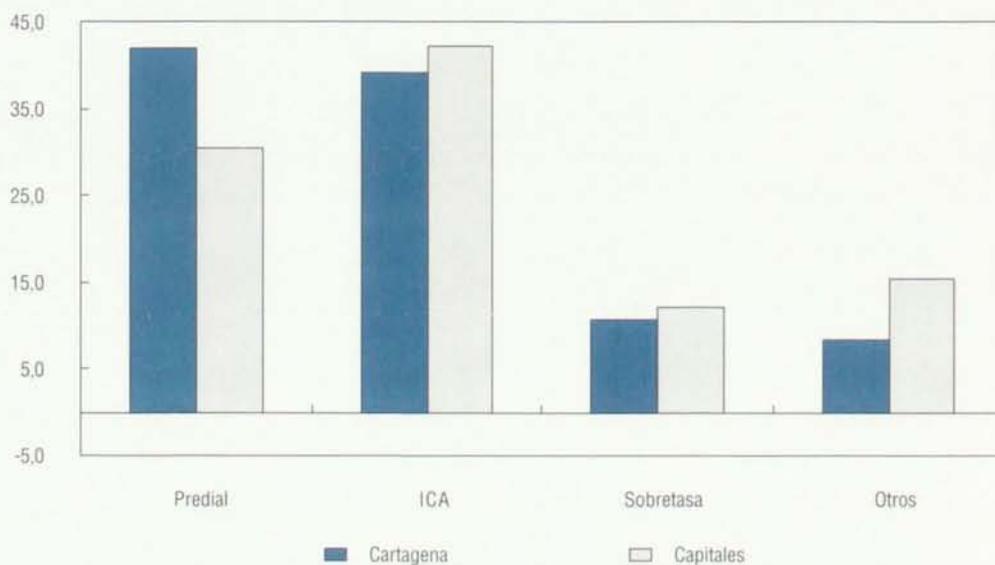
Las tasas de crecimiento promedio de Cartagena y del agregado de las ciudades capitales muestran tendencias diferentes: como se puede observar en el Gráfico 5, los ingresos totales de Cartagena aumentaron menos que los del agregado de las capitales. Sin embargo, en el total de las capitales los ingresos tributarios cartageneros y de capital fueron los más dinámicos, junto con los ingresos no tributarios y las transferencias.

Cuando se analizan los diferentes gravámenes municipales (incluidos en el Gráfico 6), se encuentra que el predial y el impuesto de industria y comercio (ICA), son los mayores generadores de recaudo tributario en Cartagena y en el agregado de las capitales departamentales. En efecto, estos dos impuestos generaron, en promedio, el 81% y 72% de los ingresos totales en el primero y el segundo ente territorial, respectivamente. Una diferencia mayor surge de la participación del grupo denominado "otros"⁴, ya que la representación que tiene en el agregado de las capitales (15%) es cercana al



⁴ Dentro de los otros impuestos, los recaudos más significativos provienen de valorización, timbre, circulación y tránsito, impuesto a los teléfonos, y registro y anotación. En el caso de Bogotá, además de los gravámenes municipales, se reciben algunos impuestos departamentales como el de la cerveza, el cual comparte con el departamento de Cundinamarca.

Gráfico 6
Participación porcentual de los principales ingresos tributarios de Cartagena y de las capitales departamentales, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

doble de la que tiene en Cartagena (8%). Un hecho que es importante mencionar radica en que gran parte de los otros impuestos se generaron en Bogotá y Medellín: estas dos ciudades recaudaron el 79%, cuando Bogotá contribuyó con un 67%, mientras que Medellín lo hizo con un 12%.

Un aspecto que vale la pena destacar en los recaudos tributarios de Cartagena es la evolución positiva que muestra el ICA, el cual ganó participación en el período 2000-2007. Aun cuando el predial se mantuvo como un importante generador de ingresos en el distrito, lo pagado por el ICA igualó, y en algunos años superó, a este último. El salto observado en el recaudo

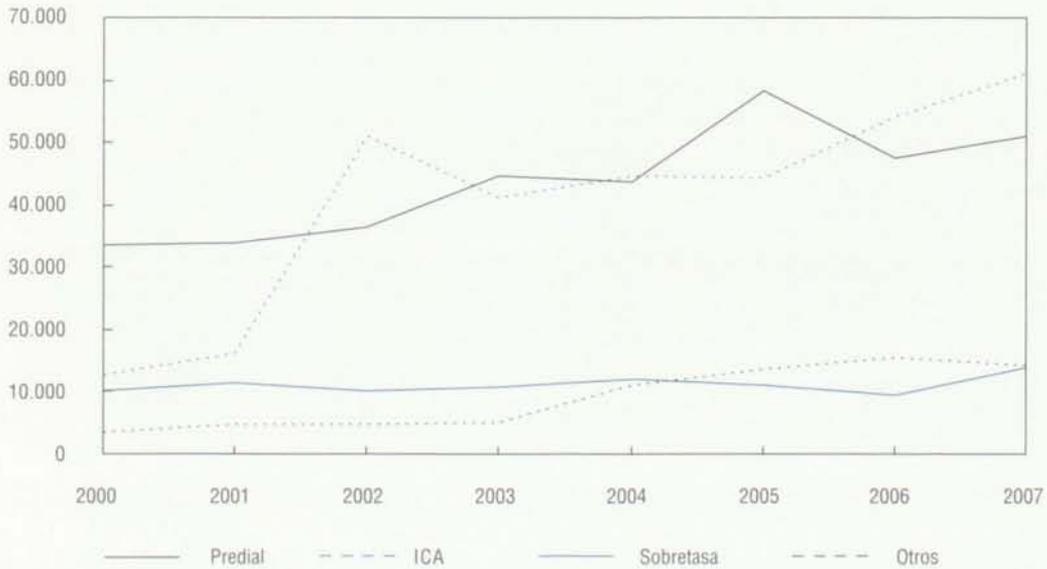
del ICA en 2002 se explica por la implementación del 100% de cobro anticipado en el gravamen, aprobado mediante el Acuerdo 30 de 2001. A pesar de que el sistema de pago anticipado fue posteriormente declarado inválido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, el tributo mantuvo una tendencia positiva a lo largo del período, la cual puede estar reflejando el comportamiento positivo de la economía local en los últimos años (Gráfico 7).

Por su parte, la sobretasa a la gasolina muestra un relativo estancamiento hasta 2006, a pesar del dinamismo observado en el mercado automotriz del país. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Transporte, el número de vehículos

Gráfico 7

Evolución de los principales ingresos tributarios de Cartagena, 2000-2007

(millones de pesos de 2000)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

creció a una tasa promedio anual de 32% entre 2000 y 2006. No hay muchas razones para creer que el comportamiento de Cartagena sea muy diferente al nacional. Se esperaría que el repunte observado en 2007 se mantenga hacia futuro, considerando la dinámica en la economía y los elevados precios del combustible.

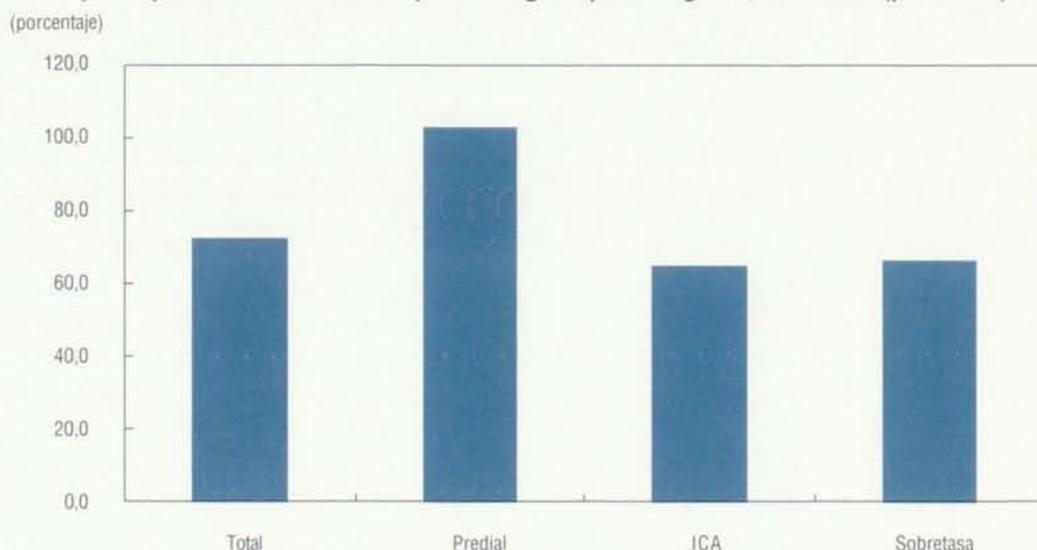
Otro aspecto por considerar es el ingreso tributario en términos per cápita: el Gráfico 8 muestra el recaudo por habitante de Cartagena como porcentaje del agregado de las capitales, según tipo de gravamen. El distrito tiene un rezago relativo en los ingresos totales per cápita,

pues su nivel es solamente el 72% del observado en el total de las capitales. Además, mientras en materia de predial un cartagenero tributó un valor similar al promedio de un residente de las capitales departamentales, en cuanto a industria y comercio y sobretasa a la gasolina estuvo por debajo.

Un análisis completo de los ingresos tributarios municipales debe considerar la alta concentración que existe del recaudo en Bogotá. Entre 2000 y 2006 en la ciudad capital se pagó, en promedio, el 43% del predial y el 62% del impuesto de industria y comercio. Si se suma lo recaudado en Medellín y Cali, las participaciones

Gráfico 8

Ingreso tributario per cápita de Cartagena como porcentaje del ingreso tributario per cápita de las ciudades capitales según tipo de ingreso, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

anteriores aumentan, respectivamente, al 74% y 81%. Lo anterior significa que mientras tres ciudades recaudan tres cuartos de los gravámenes municipales, sólo el guarismo faltante es recaudado en los más de mil municipios restantes.

La alta concentración hace que cuando se compare con algunas de las ciudades principales del país, el predial per cápita cartagenero no salga bien librado en relación con los de mejor desempeño (Bogotá, Medellín y Cali) y con ciudades como Manizales y Pereira, aunque sí se comporta mejor que Barranquilla y Bucaramanga. Como se observa en el Gráfico 9, el recaudo de predial por habitante de Barranquilla y Bucaramanga fue, respectivamente, el 72% y 68% del

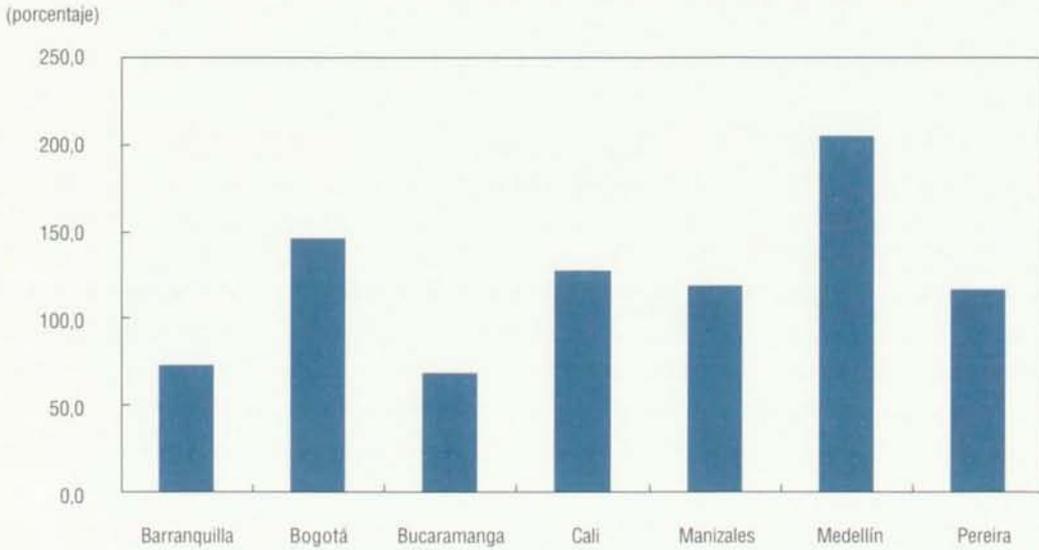
de Cartagena. Por otra parte, el de Medellín fue 200%, el de Bogotá, 145%, y el de Cali 127%.

Un análisis detallado de la situación del impuesto predial en la ciudad de Cartagena permite comprobar, como lo han hecho trabajos anteriores, que existe un bajo recaudo si se compara con el potencial de su gravamen. A partir del avalúo catastral total y la tasa promedio, se ha estimado el potencial de pago para compararlo con el efectivo.

El Cuadro 2 contiene información básica que permite corroborar lo anterior. A partir del valor del avalúo catastral total de la ciudad y lo pagado por predial, se estimó la tasa efectiva de tributación;

Gráfico 9

Recaudo de predial per cápita de algunas ciudades como porcentaje del recaudo predial per cápita de Cartagena, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Cuadro 2

Recaudo predial efectivo y potencial en Cartagena, 2000-2007

Año	Avalúo catastral	Recaudo predial	Tasa efectiva	Tasa nominal promedio	Recaudo potencial	Recaudo efectivo/potencial
	(millones de pesos)	(millones de pesos)	(por mil)	(por mil)	(millones de pesos)	(porcentaje)
2000	7.542.504,0	33.663,2	4,5	15,3	115.608,7	29,1
2001	8.012.667,3	36.519,7	4,6	15,3	122.815,2	29,7
2002	8.012.667,3	42.066,5	5,2	15,3	122.815,2	34,3
2003	10.859.515,2	54.709,8	5,0	15,3	166.450,7	32,9
2004	11.386.192,5	56.626,2	5,0	15,3	174.523,4	32,4
2005	12.104.080,8	78.943,4	6,5	15,3	185.526,9	42,6
2006	12.365.191,7	67.423,1	5,5	15,3	189.529,1	35,6
2007	12.964.669,5	76.169,6	5,9	15,3	198.717,7	38,3

Fuente: estimaciones del autor con base en IGAC y Banco de la República.

luego, se calculó una tasa nominal promedio de tributación considerando las diferentes tasas incluidas en la normatividad

vigente y ponderando por la facturación que existe para cada segmento. Un primer elemento de este análisis está en que

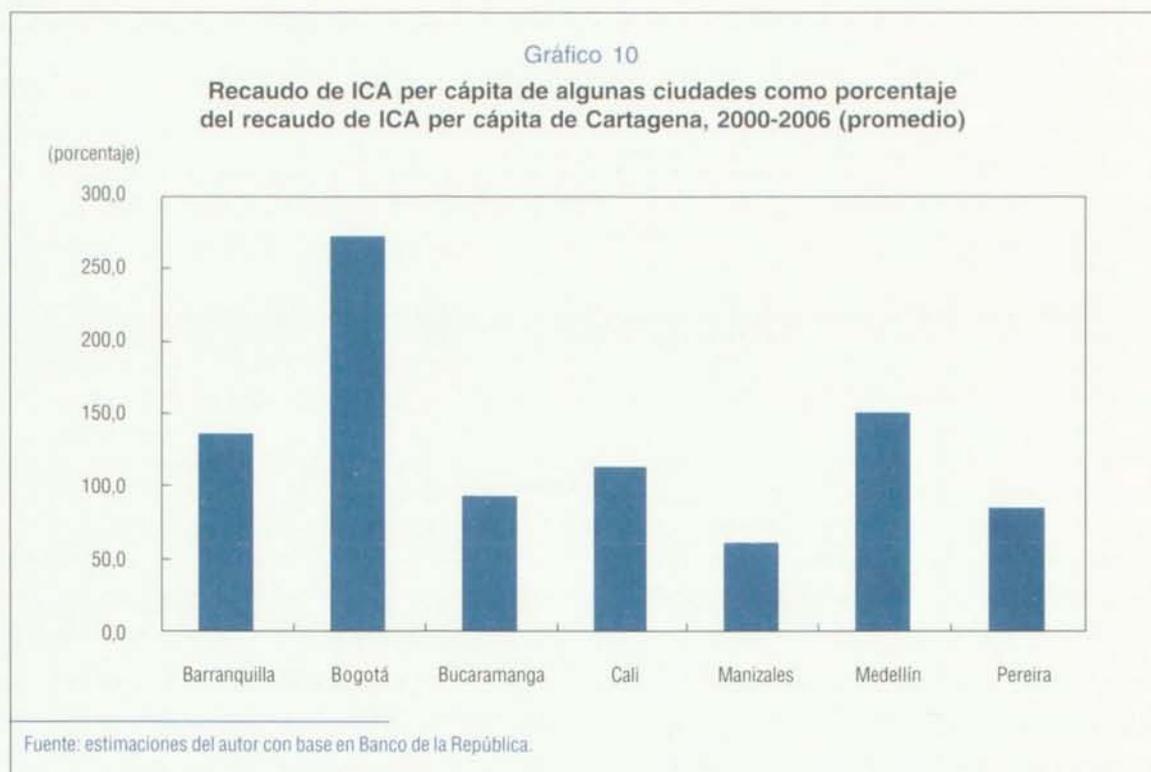
la tasa efectiva es muy inferior a la nominal; como consecuencia, el valor recaudado ronda en el 40% de lo que posiblemente se puede captar, lo cual resulta de aplicar la tasa nominal promedio al valor de los avalúos. Por tanto, el impuesto predial cartagenero tiene una enorme capacidad como generador de ingresos para el distrito, con sólo lograr que se recaude de lo que actualmente es facturado a los contribuyentes.

Esta situación no es nueva en la ciudad y ha sido reseñada por algunos trabajos previos. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda de Cartagena (2007), en el decenio pasado se observó que la tasa efectiva de recaudo del predial estuvo entre el 30% y 39%. Para tener una idea

del comportamiento de esta variable en otras ciudades, podemos anotar que Iregui *et al.* (2003) señalan que la relación entre el recaudo efectivo y el potencial en 2002 alcanzó a ser del 86% en Manizales, 78% en Medellín, 75% en Bogotá, el 89% en Pereira y 79% en Cali.

Lo anterior sin mencionar la cartera existente en el distrito por este gravamen, la cual, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda de Cartagena (2007), ascendía a \$667 mil millones (mm) a junio de 2006, esto es, más de cinco veces el total de ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia fiscal de 2005.

En cuanto al ICA, aún cuando se dio una recuperación en su recaudo en los años



estudiados, el valor pagado por habitante es mucho menor que el promedio del agregado de las ciudades capitales. Si se compara con otras ciudades, el ICA per cápita cartagenero es mayor que el de Bucaramanga, Manizales y Pereira, pero menor que el de Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali. Aun cuando algunos autores consideran que este tributo está positivamente correlacionado con la participación del sector industrial en la economía, eso no se aplicaría al caso de Cartagena. En efecto, de acuerdo con las estadísticas del PIB departamental, en el período 2000-2006 Bolívar tuvo una participación promedio mayor de su sector industrial (22%) en el PIB, frente a Antioquia (18%), Atlántico (19%), Bogotá (15%) y Valle (17%).

Tal vez una variable que ayude a explicar un poco más este comportamiento es el grado de informalidad presente en cada región. Si se toma como una *proxy* de la informalidad el porcentaje de empleados que se clasifica como "cuenta propia" en cada entidad territorial, Bonet (2007) encuentra que en Bolívar (54%) se registró el nivel más alto dentro del grupo de departamentos con mayor industrialización; en donde le siguen Antioquia (30%), Atlántico (48%), Bogotá (29%) y Valle (34%).

De igual manera, un aspecto que afecta el recaudo del ICA en Cartagena es el hecho de que alrededor del 50% de las ventas de la industria cartagenera se dirigen a mercados externos. En la medida en que la liquidación del ICA se realiza

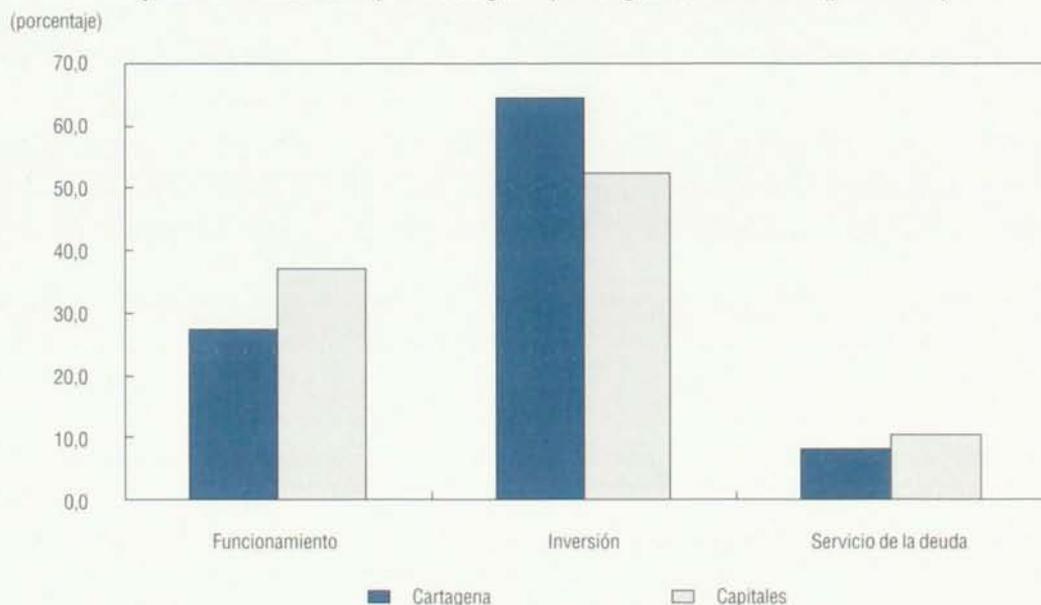
sobre las ventas en el país, el relativamente alto volumen de exportaciones de la industria local afecta el recaudo potencial del gravamen.

Otro aspecto que debe ser revisado en el pago del ICA es el lugar donde tributan las empresas industriales y de servicios. Si bien Cartagena tiene una importante actividad industrial en su territorio, muchas de las empresas tienen sus casas matrices en Bogotá, donde, por ejemplo, demandan gran parte de sus servicios. Las sedes en Cartagena son simplemente consideradas como plantas de producción, y toda la actividad comercial y gerencial se realiza en la capital del país. Esto contribuye a que los sectores de servicios a las empresas, como el financiero, se concentren en Bogotá y realicen sus pagos del ICA en esa ciudad. Esto explica la alta participación de este gravamen en dicha ciudad, a pesar de la relativamente baja participación de su sector industrial en la generación del valor agregado bogotano.

C. Estructura del gasto

El análisis de la estructura del gasto de Cartagena y de las ciudades capitales muestra que, durante 2000 a 2006, el distrito gastó en términos porcentuales menos en funcionamiento y más en inversión que el agregado de las capitales del país. Este resultado puede estar reflejando, como se mencionó anteriormente, que la ciudad se acogió a un programa de ajuste fiscal en la mayor parte de los años considerados.

Gráfico 11
**Distribución porcentual de los gastos totales de Cartagena
 y de las ciudades capitales según tipo de gasto, 2000-2006 (promedio)**



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

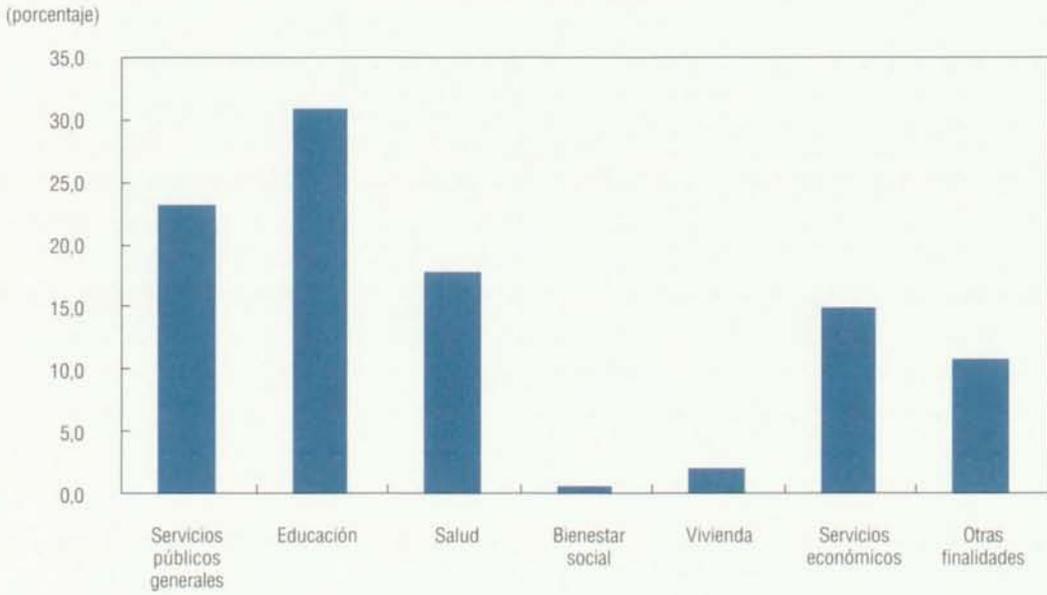
En cuanto a la finalidad del gasto público del distrito de Cartagena, el Gráfico 12 muestra cómo el sector educativo fue el de mayor destinación. En efecto, aproximadamente el 31% de los fondos se dirigieron allí. Le siguieron en importancia los servicios públicos generales (23%), salud (18%) y los servicios económicos (15%)⁵. Dichas áreas acumularon el 87% del gasto público distrital durante 2000 a 2006. Este comportamiento refleja, en gran parte, la destinación que por ley tienen las transferencias,

la principal fuente de recursos del gobierno central de Cartagena.

El rubro de mayor importancia dentro de los gastos de funcionamiento son las transferencias (66%), seguido de los gastos de personal (24%) y los gastos generales (10%). Una de las realidades que en materia de gasto fijo enfrenta el distrito son las pensiones, las cuales representan alrededor del 50% de las transferencias. De acuerdo con la ejecución presupuestal de 2007, en esa vigencia las mesadas

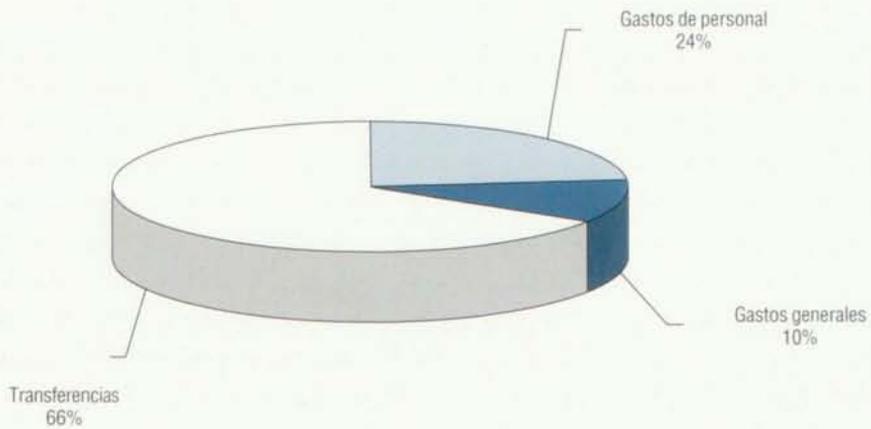
⁵ Dentro de los servicios públicos generales se incluyen los rubros destinados a la administración pública general, orden público y seguridad, y medio ambiente. Por su parte, los servicios económicos cubren aquellas inversiones orientadas a determinados sectores productivos, tales como turismo, carreteras, electricidad, suministro de agua, vías navegables y costeras, y comercio, entre otras.

Gráfico 12
Distribución porcentual del gasto de Cartagena según finalidad, 2000-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Banco de la República.

Gráfico 13
Composición de los gastos de funcionamiento de Cartagena, 2003-2006 (promedio)



Fuente: estimaciones del autor con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

pensionales ascendieron a \$31.809 m. Otro factor que contribuye a las elevadas transferencias es la financiación de sentencias y conciliaciones. En el informe sobre la situación financiera del distrito en 2006, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DAF (2007) indica que el 16% de las transferencias se destinaron a ese fin. Para el año pasado, la ejecución presupuestal apropió \$12.303 m en este rubro.

Una forma de evaluar la gestión fiscal del distrito es verificando si la entidad territorial cumplió con las restricciones del gasto que impone la Ley 617 de 2000. Conforme a los parámetros de clasificación, Cartagena está considerada como un municipio de categoría primera y, por ende, sus gastos de funcionamiento no deben superar el 65% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2007), los gastos de funcionamiento representaron el 60% de los ICLD en 2006; es decir, estuvo dentro de las pautas fijadas por la ley. En cuanto a las transferencias a los organismos de control, el único que superó el límite legal de las transferencias fue el concejo. De igual forma, los indicadores de endeudamiento mostraron que la ciudad, considerando sus condiciones de solvencia y de sostenibilidad de la deuda, se encuentra "en verde"; en otras palabras, Cartagena mantiene una capacidad de pago adecuada.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FUTURO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DISTRITALES

Las necesidades fiscales del distrito de Cartagena son enormes, ya que las condiciones sociales del grueso de sus habitantes no son las mejores. Diversos trabajos con distintas metodologías han diagnosticado que la pobreza de los cartageneros es alta. En un trabajo reciente, Pérez y Salazar (2007) estimaban que, una vez se incorpora el costo de vida en la ciudad, la proporción de trabajadores de ingresos bajos era del 33,8% entre 2001 y 2004. Adicionalmente, estos autores calcularon que el 20,3% de los residentes estaban por debajo de la línea de pobreza extrema de los dos dólares diarios. De acuerdo con el censo de 2005, el 25,6% de los cartageneros carecían por lo menos de una necesidad básica.

Las condiciones de pobreza han motivado a la actual administración distrital a crear el Plan de emergencia social "Pedro Romero", que tiene como objetivo central reducir la pobreza extrema del 23,3% al 10% hacia el año 2011. Este proyecto es el eje central del plan de desarrollo de la administración y contempla cuatro programas en las áreas de desarrollo económico global, convivencia familiar y comunitaria, seguridad alimentaria y habitabilidad⁶.

⁶ Alcaldía Mayor de Cartagena (2008), Plan de emergencia social "Pedro Romero", presentación descargada el 30 de abril del 2008 del enlace http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_emergencia_social/PES_PDD_ULTIMO.ppt.

De acuerdo con estimaciones preliminares incluidas en la propuesta presentada al Concejo Distrital, el Plan de Desarrollo "Por una sola Cartagena, 2008-2011" tendría un costo de \$3,4 billones (b). Luego de una amplia discusión, el plan fue aprobado por un valor de \$2,4 b. Esta cifra demuestra la dimensión de las necesidades fiscales del distrito en los próximos años.

Si se realiza, por ejemplo, un ejercicio de los recursos de la administración distrital en 2007, se tiene que los ingresos totales fueron \$598 mm: un 35% correspondía a los tributarios (\$209,8 mm) y un 63% a las transferencias (\$375,3 mm). Estas dos fuentes representaron el 98% de los ingresos totales del distrito. Ahora bien, las transferencias están destinadas por ley a atender a los sectores de educación, salud y saneamiento básico, por consiguiente, son recursos con los que no se puede contar para otro tipo de proyectos.

El 90% de los ingresos tributarios se explicaron por el impuesto predial (36%), el impuesto de industria y comercio (44%) y la sobretasa a la gasolina (10%). Estos fondos tienen ciertas destinaciones preestablecidas. El 34% del predial está comprometido con tres proyectos: el pago de la deuda con el Banco Mundial (18%), el programa de vivienda de interés social (15%) y el fondo de seguridad (1%). El total de la sobretasa a la gasolina se destina al Transcaribe, otro megaproyecto

que compromete recursos fiscales a mediano plazo⁷.

Si adicionamos una serie de gastos relativamente fijos que tuvo la alcaldía en el año anterior, como lo fueron mesadas pensionales (\$31,8 mm), sentencias y conciliaciones (\$12,3 mm), organismos de control (\$8,0 mm) y aportes de seguridad social (\$13,3 mm), tenemos que de los \$204,3 mm de ingresos tributarios de 2006 se encontraban comprometidos \$91,3 mm. De esta manera, lo que resta para adelantar algún tipo de programa social o de infraestructura serían \$118,4 mm, monto que resulta muy precario dadas las necesidades actuales de la ciudad.

En la medida en que los ingresos del distrito tienen una alta dependencia de fuentes externas, las posibilidades de financiación de los proyectos requeridos en la ciudad, no sólo en materia de pobreza sino también en la dotación de la infraestructura física necesaria para ser competitiva en un mundo cada vez más globalizado, se ven bastante limitadas.

Esta encrucijada no es nueva en la ciudad y sus soluciones han hecho parte del debate durante años recientes. Por el lado del gasto, Cartagena inició un proceso de ajuste forzado por las reglamentaciones que sobre el control territorial expidió, ante la crisis generalizada de las finanzas públicas de los municipios y

⁷ De acuerdo con el "documento Conpes 3516", el costo total del proyecto Transcaribe ascendería a \$516,4 mm: \$388,8 mm corresponden a inversión pública del sistema con aportes de la Nación y el Distrito; \$66,1 mm serán financiados por el Distrito por fuera del convenio de cofinanciación; y \$61,3 mm corresponden a inversión privada. Entre 2004 y 2013 la Nación aportaría unos \$259,1 mm, al Distrito le correspondería participar con \$138,7 mm y el resto se financiaría a través de inversión privada mediante concesiones de las obras.

departamentos, el Gobierno nacional desde finales de la década de los noventa. En la actualidad la normatividad vigente, principalmente las leyes 549 y 550 de 1999, 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, impone límites claros a los gastos de las entidades territoriales. De esta manera, por el lado del gasto los ajustes se han realizado y deben mantenerse a mediano plazo.

Lo anterior implica que para lograr satisfacer las necesidades fiscales de la ciudad se deben incrementar los ingresos, y primordialmente los tributarios, de tal forma que se aumenten los ingresos de libre destinación para atender las grandes inversiones requeridas para el desarrollo social y económico de la ciudad.

Este debate hace parte de la discusión actual entre los analistas de la política fiscal. Se argumenta, por ejemplo, que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, propuestos por las Naciones Unidas, han puesto unas metas de cobertura para 2015 que demandan recursos fiscales que, en la mayoría de los países, las finanzas públicas tradicionales no son capaces de lograr (véase, Kaul, I. y P. Conceição, 2006).

Varias han sido las recomendaciones formuladas por diferentes estudios que han abordado la situación fiscal cartagenera y que aún permanecen vigentes en materia del recaudo fiscal. Algunas de ellas hicieron parte del programa de gobierno propuesto por la actual administración, e

integran algunas de las estrategias del plan de desarrollo presentado al Concejo Distrital⁸.

En primer lugar, el trabajo de Montenegro *et al.* (1996) planteó la necesidad de modernizar la gestión tributaria en el distrito. Este aspecto es clave si se quiere contar con una mayor disponibilidad de recursos en los próximos años. Dicha transformación implica la reestructuración de la Secretaría de Hacienda para convertirla en un ente nuevo acorde con las necesidades fiscales de la ciudad. Se debe, entonces, dotar a la Secretaría con una mayor capacidad operativa, logística y de equipos que le permitan adelantar las labores requeridas en materia de fiscalización y control. Lo anterior con el fin de aumentar el recaudo tributario de la ciudad, en especial del impuesto predial, el cual cuenta con un gran potencial debido al crecimiento inmobiliario de años recientes. Sería conveniente estudiar la posibilidad de obtener recursos externos, ya sean de cooperación internacional o de la banca multilateral para financiar esta iniciativa.

Los estudios de Toro y Doria (2007) y Espinosa (2008) muestran que el recaudo de predial en Cartagena no reacciona a las tarifas, así que no será mediante mayores tasas como se incrementará. Aquí es necesario poder fiscalizar y controlar el pago del gravamen; adicionalmente, se debe adelantar una actualización de los

⁸ Dentro del Capítulo VI del borrador del plan de desarrollo que trata sobre recuperación de la confianza de las ciudadanas y los ciudadanos en el gobierno y la acción colectiva, se incluye como cuarta estrategia la reinversión de la hacienda pública distrital.

predios y la información catastral, de tal forma que permita incorporar un mayor número de contribuyentes a la base de datos distrital. Finalmente, labores educativas y de persuasión contribuirían a desarrollar un mayor compromiso del contribuyente en el pago de sus obligaciones tributarias locales.

El incremento de la actividad industrial en la ciudad debería reflejarse en el buen desempeño del impuesto de industria y comercio en los próximos años. Para maximizar el recaudo se debe adelantar, como lo recomendaban Montenegro *et al.* (1996), un censo de contribuyentes mediante trabajo de campo y cruce de información con la Cámara de Comercio y la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (DIAN). La base de declaración del gravamen debe ser plenamente compatible con las declaraciones de renta y del IVA. Finalmente, debe establecerse un régimen moderno de sanciones y controles.

Otro punto que se ha estado discutiendo desde la década pasada es la constitución de un fondo destinado a cubrir las obligaciones pensionales. Montenegro *et al.* (1996) recomendaban constituirlo con los recursos provenientes de la venta de Telecartagena y Tierrabomba, pero a pesar de que se vendió el primero y sigue en el tapete la venta del segundo, aún el fondo no existe. Contar con éste le permitiría reducir sus gastos en aproximadamente \$30 mm por año, lo que aumentaría los ingresos de libre destinación en igual monto.

V. CONCLUSIONES

Después de varios años inmersos en una severa crisis fiscal, Cartagena inició esta década con un plan de ajuste impuesto por la Ley nacional de racionalización del gasto expedida en 2000. Desde este esquema la ciudad logró superar su difícil situación y lograr una estabilidad relativa en sus indicadores financieros. A pesar de los incrementos en los gastos en los últimos tres años, sus topes se mantienen dentro de los patrones establecidos en la normatividad vigente sobre el tema.

Sin embargo, la ciudad enfrenta grandes necesidades fiscales para poder superar las condiciones de pobreza en las que vive alrededor de un cuarto de su población y con el objeto de poder dotarla del nivel de infraestructura física que la convierta en una ciudad moderna y amable que le brinde beneficios a todos sus habitantes y, a la vez, sea atractiva a nuevas inversiones que generen los empleos requeridos para superar los problemas de bajos ingresos de sus residentes.

Con el fin de conseguir los fondos necesarios para atender los requerimientos fiscales, la administración distrital cuenta con transferencias del Gobierno nacional y con recursos tributarios propios. Los primeros están limitados por los topes que las reformas a las transferencias más recientes han impuesto al crecimiento del sistema general de participaciones y, además, tienen usos establecidos por ley que limitan la disponibilidad de los mismos por parte de la administración local.

Ante esta situación, la administración distrital tiene la opción de continuar gestionando recursos del presupuesto nacional, sometiéndose a los vaivenes políticos para conseguir fondos extras que le faciliten llevar a cabo algunas propuestas durante su período de gobierno, o puede iniciar un replanteamiento de las finanzas públicas locales que le permitan generar y asegurar los ingresos propios que le brinden una sostenibilidad al gasto público en el mediano plazo. Políticamente la segunda opción tendrá costos para el gobernante de turno, pues existe una alta probabilidad de que la reestructuración del aparato fiscal distrital consuma buena parte de los años de su gobierno y no logre mostrar las obras que lo validen ante la ciudadanía. Sin lugar a dudas, los beneficios de esta opción se verán a mediano plazo y los réditos para la población se maximizarían con el tiempo, aun cuando los frutos no los recoja la administración que la implementó.

La recomendación central que surge de este trabajo, y que recoge mucho de los planteamientos que han estado en el aire en los últimos doce años, se centra en que es necesaria una modernización del sistema tributario distrital, la cual contemplaría, por un lado, convertir a la Secretaría de Hacienda Distrital en un ente moderno dotado con toda la infraestructura logística

y de equipos que le permita llevar a cabo su gestión de cobro, recaudo y fiscalización. Por otro lado, es necesaria la actualización de las bases tributarias de los principales gravámenes, predial e industria y comercio, de tal manera que se puedan adelantar acertadamente las gestiones de cobro y fiscalización. Lo anterior dentro de un marco legal simple y ágil que permita implementar adecuadamente esas acciones. Sería conveniente estudiar la posibilidad de obtener recursos externos, ya sean de cooperación internacional o de la banca multilateral, con el fin de financiar esta iniciativa.

Estas políticas tendrán éxito una vez los nuevos recursos se reflejen en una mejora del bienestar de los cartageneros; de hecho, el uso eficiente de los recursos públicos es condición indispensable para lograr la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes: unos ciudadanos comprometidos e involucrados en el desarrollo de su ciudad serán fundamentales para conseguir los recursos fiscales que Cartagena demanda. Por ello, el buen uso de los fondos públicos debe ser un compromiso de la administración pública local como contrapartida a las obligaciones de pago que la ciudadanía asume. Se requiere una transparencia total en el manejo del presupuesto distrital con el fin de alcanzar la confianza ciudadana en sus administradores.

Referencias

- Acosta, F. "Competitividad tributaria de Cartagena", Cartagena de Indias: Cámara de Comercio de Cartagena-Área de Investigaciones Económicas (mimeo), 2003.

-
- Alcaldía Mayor de Cartagena. Plan de emergencia social "Pedro Romero", presentación descargada el 30 de abril de 2008 del enlace http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_emergencia_social/PES_PDD_ULTIMO.ppt, 2008.
- Araújo Ibarra Asociados. "Plan estratégico para la promoción de inversiones y exportaciones en Cartagena", estudio de consultoría contratado por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2003.
- Banco de la República-Sección de Finanzas Públicas Territoriales, "Finanzas públicas territoriales: nota metodológica", *Documentos sobre Finanzas Públicas Territoriales*, Medellín, 2004.
- Bonet, J. "La terciarización de las estructuras económicas regionales en Colombia", *Revista de Economía del Rosario*, vol. 10, núm. 1, pp. 1-94, Bogotá: Universidad del Rosario, 2007.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). "Sistema integrado de transporte masivo para el Distrito de Cartagena (DTC), seguimiento y modificación", Documento Conpes 3516, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2008.
- Espinosa, A. "Política tributaria e incentivos fiscales: consideraciones para el desarrollo económico de Cartagena", *Documentos de Trabajo*, núm. 2, Cartagena de Indias, Universidad Tecnológica de Bolívar, 2008.
- Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo). "Situación financiera de Cartagena, 1994-2004", documento interno, Barranquilla, versión electrónica disponible en http://fundesarrollo.org.co/web/downloads/situa_cgna.pdf, 2005
- Iregui, A. M.; Melo, L.; Ramos, J. "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo", *Borradores de Economía*, núm. 274, Bogotá, Banco de la República, 2003.
- López, L.; Novoa, D.; Baldovino, E.; Ocampo, C.; Leviller, L. "La competitividad tributaria empresarial de Cartagena de Indias. Análisis de eficiencia y productividad", *Serie de estudios sobre la competitividad de Cartagena*, Cartagena de Indias: Observatorio del Caribe Colombiano-Cámara de Comercio de Cartagena, 2007.
- Kaul, I.; Conceição, P. (Eds.). *Las nuevas finanzas públicas: respondiendo a los desafíos mundiales*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Oxford University Press, 2006.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DAF. "Distrito de Cartagena: informe de la situación fiscal a 31 de diciembre de 2006", versión electrónica disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/PAGE/REPOSITORIO/ENTIDADESTERRITORIALES/ENTIDADES2/VIABILIDAD%20MUNICIPIOS%20DICIEMBRE%202006/CARTAGENA.PDF>, 2007
- Montenegro, A.; Nule, G.; Vargas, C. "Situación financiera, recomendaciones y plan de ajuste" (mimeo), Cartagena de Indias: Fundación Social pro Cartagena (Funcicar), 1996.
- Pérez, G. J.; Salazar, I. "La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 94, Cartagena de Indias: Banco de la República, 2007.
- Secretaría de Hacienda de Cartagena, *Mapa tributario de Cartagena de Indias 2006*, Cartagena de Indias: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias-Secretaría de Hacienda-División de Impuestos, 2007.
- Shah, A.; S. Shah, S. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments", en A. Shah (Ed.), *Local Governance in Developing Countries*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2006.
- Toro, D. "Competitividad y localización de empresas: la experiencia de Cartagena frente a la evidencia colombiana de los noventa", *Serie de estudios sobre la competitividad de Cartagena*, Cartagena de Indias, Observatorio del Caribe Colombiano-Cámara de Comercio de Cartagena, 2005.
- Toro, D.; Doria, M. "The Laffer Curve and Government Optimization of Tax Revenues: The Cartagena de Indias case", Munich: Munich Personal RePec Archive, documento núm. 2703, versión electrónica disponible en <http://mpra.ub.uni-muechen.de/2703/>, 2007
- Vargas, C. "Distrito Turístico de Cartagena: situación financiera e institucional y perspectivas", Barranquilla, Fundación para el Desarrollo del Caribe (Fundesarrollo), 2000.
-