**Colombia**

**Diagnóstico Preliminar y proyectos pre-identificados de las Ciudades Beneficiarias para la Tercera Operación bajo la Línea de Crédito Condicional Multisectorial: Programa de Fortalecimiento Fiscal y del Gasto en Inversión Pública para Distritos, Municipios, sus Entidades Descentralizadas y Áreas Metropolitanas (CO-L1165)**

1. Identificación del Programa
   1. La tercera operación propuesta de la línea de crédito, con un monto de US$150 millones tendrá a FINDETER como ejecutor. El municipio de Cali y los Distritos de Cartagena y Santa Marta, sus entidades descentralizadas y áreas metropolitanas son las Entidades Beneficiarias (EB) de la operación. En este documento se desarrollan los antecedentes, problemas, y justificación; los objetivos, componentes; y las principales intervenciones identificadas para la operación en las EB.
2. Antecedentes y Justificación
   1. La Constitución Política de 1991 impulsó el proceso de descentralización en la estructura político administrativa de Colombia. Las Entidades Territoriales (ET) (departamentos, distritos y municipios), recibieron mayores competencias para la ejecución del gasto público y transferencias del Gobierno Central (GC) sin una contrapartida de mayores competencias tributarias, lo cual ha profundizado el desequilibrio financiero vertical en las ET en las últimas décadas. Esta diferencia entre los gastos ejecutados y los ingresos recaudados ha creado una fuerte dependencia de las transferencias del GC y ha generado que las finanzas públicas locales sean más vulnerables y menos predecibles. Con el proceso de descentralización, los departamentos y municipios han adquirido mayores responsabilidades en el desarrollo de sus territorios, y por ende un rol creciente en la gestión urbana, en la preservación del medio ambiente y en la prestación de servicios sociales y servicios públicos. En la medida en que la población crece y se urbaniza, aumenta también la presión sobre los gastos gubernamentales para satisfacer la demanda por bienes y servicios en las ciudades. Esto requiere de las ET una mayor capacidad para generar recursos propios para formular y ejecutar programas de inversión pública. Sin embargo, un gran número de ET presenta debilidades en el manejo de sus finanzas públicas, en la gestión de sus inversiones y la prestación de servicios a su cargo.
   2. En particular, las limitaciones de las ET para una gestión pública más efectiva incluyen: (i) debilidades en los sistemas de planificación y gestión del desarrollo territorial, por la ausencia de instrumentos de coordinación entre los planes de desarrollo y las programaciones financiera y de inversiones; (ii) bajo nivel de recaudación, lo que genera una fuerte dependencia de las transferencias del GC[[1]](#footnote-1); y (iii) baja efectividad de la inversión pública, por la escasa capacidad de diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Finalmente, la mayoría de las ET presentan un acentuado déficit de infraestructura y servicios públicos, lo cual impacta negativamente la calidad de vida de sus ciudadanos y su potencial de desarrollo local y regional.
   3. Con el objetivo de contribuir a la mejora de la gestión fiscal y la inversión pública en las ET, el Banco aprobó en diciembre de 2014 una Línea de Crédito Condicional Multisectorial para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el fortalecimiento fiscal y del gasto en inversión pública de las entidades territoriales (CO-X1018), junto con una primera operación para la ciudad de Barranquilla (3392/OC-CO). En noviembre de 2015, fue aprobada la segunda operación (3596/OC-CO) para cinco ciudades beneficiarias (Bucaramanga, Manizales, Montería, Pasto y Pereira). La CCLIP tiene un carácter multisectorial puesto que propicia proyectos en sectores complementarios que contribuyen a mejorar la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático. El prestatario y ejecutor de la línea es la Financiera de Desarrollo Territorial S.A (FINDETER). En la programación de las operaciones del Banco con el país se acordó la inclusión de una tercera operación bajo la CCLIP, por un monto de US$150 millones, para apoyar a Cali, Cartagena y Santa Marta, a sus empresas de servicios públicos y entidades descentralizadas y sus áreas metropolitanas, en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión fiscal y en el financiamiento de proyectos de inversión[[2]](#footnote-2). Las necesidades de financiamiento y de asesoría técnica por parte de las alcaldías, justifican el programa propuesto.
   4. El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (GN-2788-5) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) inclusión social e igualdad; y (ii) productividad e innovación. De manera directa a partir de la creación de una política fiscal más distributiva, mejoras en la recaudación y la administración de ingresos y el diseño de sistemas tributarios más progresivos; además de la oferta de infraestructura para lograr zonas urbanas más incluyentes, en especial para la población pobre y vulnerable, apuntando así al indicador Índice de Progreso Social de Contexto Regional del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-4) (CRF). El programa también se alinea con el área transversal de capacidad institucional y estado de derecho, mediante el indicador de Resultados de Desarrollo de los Países que busca beneficiar agencias gubernamentales por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. Adicionalmente, el programa contribuirá con el CRF mediante los siguientes indicadores de Resultados de Desarrollo de los Países: (i) países de la región que mejoraron sus resultados de aprendizaje en Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (PISA); (ii) valor de la propiedad dentro del área de influencia del proyecto; (iii) impuestos recaudados como porcentaje del PIB.
   5. Asimismo, la operación apoya al componente de Gestión y Financiamiento del Gasto Público de la Estrategia Sectorial sobre Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2). Finalmente, el programa propuesto se encuentra alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014−2018 y con la Estrategia de País 2015–2018, en cuanto a: (i) mejorar los ingresos del Estado; (ii) incrementar la capacidad de gestión de la inversión pública; y (iii) elevar la calidad de la infraestructura y el desarrollo urbano. Los proyectos de Servicios Públicos a financiar estarán sujetos a los requerimientos de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6) del Banco.
3. Dimensión Fiscal y Gobernabilidad
   1. En Cali, como resultado del exceso de gasto y a su sobreendeudamiento a finales de la década del 90, el municipio de Santiago de Cali sufrió una crisis fiscal y financiera que dio como resultado sucesivos déficit, insostenibilidad de la deuda y crisis administrativa. Esta situación llevó a que en el año 2001 la Administración municipal suscribiera un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con las entidades acreedoras y con la Nación (en el marco de la ley 617 de 2000) con el objetivo de brindar viabilidad fiscal y financiera al municipio. El programa de Saneamiento Fiscal y Financiero incluyó un acuerdo de reestructuración de la deuda financiera por Col$443.700 millones, una política de racionalización del gasto y una reforma administrativa con un contrato de empréstito por Col$123.000 millones para garantizar el pago de las indemnizaciones y pasivos ocasionados por dicha reforma.
   2. Resultado de lo anterior, en la última década las finanzas de Cali han venido reflejando las bondades del acuerdo de saneamiento fiscal el cual fue necesario para restablecer la solidez económica y financiera de la Ciudad. En este sentido, la Ciudad ha logrado poner sus finanzas públicas en orden, recuperándose así de situaciones de insolvencia que la caracterizaron en periodos precedentes. Todo ello se ha traducido en un mejoramiento sostenido en su desempeño fiscal de acuerdo con las mediciones que anualmente realiza el DNP[[3]](#footnote-3). Desde esta perspectiva, Cali viene mejorando su posición fiscal en la última década, en términos de la sostenibilidad del gasto de funcionamiento, la capacidad de generación ahorros para el pago de las acreencias, el crecimiento de la inversión pública, el esfuerzo fiscal y el respaldo del endeudamiento. Es así como la calificación del desempeño fiscal de Cali pasó de 49,7 puntos (de máximo 100 posibles) en 2004 a 79,1 puntos en 2014.
   3. Hasta el año 2011, la situación fiscal del Municipio era evidentemente precaria caracterizada por un lento ritmo de crecimiento en los ingresos. Solo a partir de la recuperación de la autonomía tributaria[[4]](#footnote-4) en 2012 las finanzas municipales comenzaron a reflejar el resultado de las acciones enfocadas a fortalecer la base tributaria.
   4. De acuerdo con las cifras oficiales reportadas por la Alcaldía, entre 2012 y 2015 (Cuadro 1) las rentas tributarias vienen creciendo sostenidamente a una tasa real promedio del 16,1%. En particular el impuesto Predial creció a una tasa del 20,8%. Dicho crecimiento se ha traducido en una ganancia de participación de los impuestos con respecto a los ingresos totales, los cuales pasaron de representar el 38% en 2012 a 43% en 2015. El aumento del recaudo de los ingresos tributarios se explica principalmente por la dinámica del impuesto predial y del impuesto de industria y comercio, los cuales representaron el 67% del total del recaudo tributario en 2015. Este crecimiento es el resultado de los alivios tributarios ofrecidos a los contribuyentes (ampliación en las fechas de pago, descuentos por pronto pago), programas de fiscalización, seguimiento para recuperación de cartera, crecimiento del sector de la construcción[[5]](#footnote-5) y a la actualización catastral en 2012 y 2013.



* 1. Por su parte, los ingresos no tributarios tuvieron un crecimiento promedio anual del 4.4% explicado en su mayoría por la contribución por valorización asociada al nuevo plan de obras (MEGAOBRAS). Sin embargo, existe un importante espacio para incrementar la recaudación de los ingresos por plusvalías.
  2. Por el lado del Gasto, además de los pagos atados a los compromisos de la deuda pública, el municipio mantiene unos gastos de funcionamiento del 18% de los gastos totales, los cuales sólo crecieron el 0,5% entre 2012 – 2015, representados en servicios personales, gastos generales y transferencias pagadas por nóminas y las destinadas por ley a al Concejo y los órganos de control.
  3. Para el año 2015 Los Servicios Personales representaron el 24% de los gastos de funcionamiento, con un decrecimiento promedio real durante el periodo   
     2012-2015 del 11,2%. Estos Gastos incluyen los Gastos Salariales y Pensionales Asociados a la nómina de la Administración Central.
  4. Las Transferencias de Funcionamiento, que incluyen las ordenadas por Ley a los Órganos de Control, a la Corporación ambiental - CVC, Fonpet y Cuerpo de Bomberos entre otros, representaron 65% de los gastos de funcionamiento para el año 2015 y con una variación del 2,8% promedio anual durante el periodo 2002-2015.
  5. Los Gastos Generales para el año 2015 representaron el 12% de los Gastos de Funcionamiento con un crecimiento para el período del 11% promedio anual; estos gastos incluyen mantenimiento de locaciones y equipos, adquisición de equipo y material de trabajo, seguros, entre otros.
  6. En términos de las normas de disciplina y responsabilidad fiscal, el Municipio ha cumplido los límites de gastos de funcionamiento con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación, de acuerdo con lo establecido en la ley 617 de 2000. Para el 2015 el indicador fue del 35% frente al 50% que le permite la ley.
  7. El gasto de inversión del municipio representó el 81% del gasto total en 2015, creciendo en términos reales entre 2012 – 2015 a un ritmo promedio de 15% por año, con una inversión pública de Col$2.055.065 millones en el año 2015, de los cuales Col$979.380 millones se destinaron a la Formación Bruta de Capital Fijo. Sin embargo, Cali presenta deficiencias en su capacidad de formular proyectos de inversión pública estratégicos para la ciudad, lo que se ha traducido en una baja capacidad de ejecución del gasto de inversión, tal como lo evidencia los recursos resultan sin ejecutar (Recursos del Balance) en forma recurrente al finalizar cada vigencia.
  8. En el anterior contexto y dado los crecientes recursos que está recaudando la Alcaldía, la Administración municipal debe fortalecer su capacidad de planeación y de inversión municipal, fortaleciendo técnicamente a la Alcaldía en estructuración de proyectos y en su capacidad de generación de alternativas de inversión y manejo de mecanismos financieros que faciliten la inversión en el municipio tanto pública como privada.
  9. En términos de deuda, el saldo de la deuda financiera vigente, asciende a Col$191.857 millones, lo que representa el 13% de los ingresos corrientes del Municipio. Es importante reconocer la notable disminución del endeudamiento del Municipio; el saldo de deuda disminuyó en un 44% entre 2012 y 2015, lo cual le permite a la Ciudad liberar espacio para la inversión, mejorar los indicadores de sostenibilidad y aumentar la capacidad de endeudamiento.
  10. No obstante lo anterior, la Alcaldía cuenta con más de 3.000 procesos judiciales instaurados en su contra por un monto de Col$1.217.850 millones, de los cuales el 22% (Col$146 mil millones) constituye pasivos exigibles[[6]](#footnote-6).
  11. Lo anterior le plantea al Gobierno de la Ciudad, de un lado, fortalecer las capacidades de la Administración para identificar adecuadamente las acreencias en curso y las nuevas que viene experimentando el municipio y, de otro lado, crear un modelo de defensa jurídica que blinde a la entidad de pretensiones injustificadas y minimice la pérdida de procesos. Ello implica crear un sistema de gestión de obligaciones contingentes, con el fin de disminuir los gastos asociados a las demandas judiciales, realizar las respectivas provisiones y mejorar la planeación financiera de mediano plazo.
  12. De acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2026, presentado por la Alcaldía para dar cumplimiento a la Ley 819 de 2003, el gobierno local prevé superávits primarios hasta el 2018, suficientes para cubrir el servicio de la deuda (ver cuadro 2). Esta senda indica que el Municipio genera los suficientes recursos para atender las obligaciones de gasto planeadas en el mediano plazo, y honrar el pago de la deuda tal como lo determina la programación convenida con los acreedores sin adquirir deuda adicional en el horizonte analizado. Para el 2016 el superávit primario es 5,20 veces el pago de los intereses, con lo que se dispone de un margen considerable en caso de mayor volatilidad en el mercado financiero.
  13. Capacidad de endeudamiento del Municipio de Santiago de Cali. De acuerdo con la Ley 358 de 1997 y la Ley 819 de 2003, una entidad territorial tendrá capacidad de pago (autonomía para endeudarse- SEMAFORO VERDE), cuando los indicadores dispuestos por la ley incluido el nuevo crédito presenten los siguientes niveles:
  14. SOLVENCIA[[7]](#footnote-7): Intereses deuda / ahorro operacional ≤ 40% y
  15. SOSTENIBILIDAD[[8]](#footnote-8): Saldo deuda / ingresos corrientes < 80%
  16. SUPERÁVIT PRIMARIO[[9]](#footnote-9) / Intereses, debe ser mayor o igual a 100%.
  17. Por lo anterior y dadas las proyecciones de Ingresos Corrientes y Ahorro Operacional presentadas en el MFMP y el perfil de amortizaciones e intereses de deuda actual, el municipio cumpliría con los niveles de Solvencia y Superávit Primario. Así mismo, el indicador de Sostenibilidad sería de 21,38% en 2016, 13,59% en 2017 y 6,5% en 2018, con lo cual el espacio de endeudamiento sería de aproximadamente Col$500 mil millones en 2016. Sin embargo, de acuerdo con lo informado por la Secretaría de Hacienda Municipal, tienen estimado que el crédito sea desembolsado en tres montos de Col$100.000 millones anuales a partir del 2017, para lo cual la ciudad contaría con el espacio de endeudamiento suficiente para asumir el crédito, tal como se evidencia en los análisis reflejados en el cuadro 2.



* 1. Por lo anterior, es evidente que el Municipio tiene la posibilidad de adquirir nuevos recursos a través de crédito de forma autónoma. Sin embargo, como el Municipio está en el Programa de Saneamiento Fiscal hasta el año 2018 cualquier empréstito adicional requiere de la autorización del Comité de Seguimiento al Programa de Ajuste Fiscal y Financiero.
  2. La Alcaldía de Cali, después de su diagnóstico y ejercicio de planeación estratégica, ha identificado que requiere de forma prioritaria las tecnologías de información para fortalecerse institucionalmente, optimizar las finanzas (tal como se evidencia en el diagnostico anteriormente descrito), hacer más eficiente el uso de los recursos municipales, reducir los riesgos de corrupción y prestar mejores servicios a la ciudadanía.
  3. En la búsqueda del Fortalecimiento Institucional y financiero de la Administración municipal y de mejora de sus procesos internos se propone la implementación de la Plataforma Integradora que permita: i) gestionar la Alcaldía en Función de resultados: vincular la formulación y ejecución del presupuesto y sus proyectos a los objetivos estratégicos, ii) mejorar la gestión tributaria, reducir los tiempos de recuperación de cartera y mejorar la defensa jurídica de la Administración, iii) tener una visión integral del ciudadano y todas sus interacciones con la ciudad, ya sea como contribuyente, beneficiario o simplemente para emitir su opinión o queja, y participar en los procesos de la Administración municipal. El desempeño financiero de Cali puede mejorar si se elevan las capacidades de administración financiera. Estas capacidades implican mejorar los procedimientos de planificación financiera de mediano plazo, la implementación y ejecución del presupuesto y la adopción de procedimientos e información compatibles con los estándares internacionales.
  4. El desempeño fiscal de la Alcaldía de Cartagena ha venido mejorando, como consecuencia del crecimiento de sus ingresos tributarios, el aumento de las asignaciones para inversión pública y el incremento de la capacidad de generación de ahorros (ver Anexo I-a). Dadas estas mejoras, Cartagena viene registrando una mejora sostenida en el Índice de Desempeño Fiscal Municipal, calculado anualmente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)[[10]](#footnote-10), pasando de una calificación de 70,1 puntos en 2005 a 80,68 en 2014. Con miras a consolidar la sostenibilidad fiscal y financiera de la Alcaldía, los progresos señalados requieren ser profundizados, sobre todo en lo referente al recaudo de ingresos y a la gestión financiera.
  5. Ingresos. Las cifras de ingresos reportadas por el Alcaldía muestran que, entre 2011 y 2015, los ingresos corrientes han crecido a una tasa real promedio de 8%. Este aumento fue principalmente resultado del incremento en la recaudación de impuestos, la cual creció a una tasa real promedio del 8,2%, con las recaudaciones del impuesto predial y el Impuesto a la Industria y Comercio (ICA) ascendiendo 8,9% y 7,9%, respectivamente. Si bien Cartagena es una de las alcaldías colombianas que más recauda de impuesto predial en términos per cápita, solo ubicándose por detrás de Bogotá y Medellín, la recaudación efectiva de este impuesto se encuentra lejos de su potencial. Esto se debe a que se recauda alrededor de un 50% de lo facturado y con valores catastrales que se encuentran desactualizados. Adicionalmente, los adeudos en el impuesto predial de vigencias anteriores más intereses alcanzan los Col$2 billones. En lo referente al ICA, la ausencia de una fiscalización efectiva ha llevado a un elevado nivel de evasión de este impuesto, la cual se estima cerca del 60%. También existe espacio de mejora en la recaudación de otros impuestos locales, como avisos y tableros y delineación urbana[[11]](#footnote-11). Finalmente, en temas de ingresos no tributarios, existe un importante espacio para incrementar la recaudación de los ingresos por valorización y plusvalías.
  6. Gastos. Por el lado del **gasto público**, los gastos de funcionamiento han crecido a una tasa real promedio del 5,8% entre 2011 y 2015, consecuencia del incremento de los gastos de personal y gastos generales, los cuales crecieron a una tasa real promedio de 2,5% y 12,5% respectivamente. Los gastos corrientes representaron en 2015 el 35% de los ingresos corrientes, encontrándose por debajo del límite legal establecido en la Ley 617 de 2000. En lo referente al gasto de capital, la formación bruta de capital fijo creció a una tasa real promedio del 16,3%. A finales de 2015, este tipo de inversión representó el 40% de los gastos totales.
  7. Balance y endeudamiento. Dada la dinámica de los ingresos y egresos, el ahorro corriente representó un 66% de los ingresos corrientes en 2015, cifra similar a la observada en 2011, mientras que el superávit fiscal representó un 7% de los ingresos corrientes en el mismo año. En términos de deuda, el saldo de la deuda vigente, asciende a Col$265 mil millones, lo que representa a un 43% de los ingresos corrientes de la Alcaldía.
  8. Marco fiscal de Mediano Plazo. De acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2025, la Alcaldía prevé superávits corrientes crecientes, los que pasarían de representar el 9,3% de los ingresos corrientes en 2016 a 24,3% en 2024. Por su parte, los superávits fiscales se verían incrementados de 1,4% de los ingresos corrientes 2017 a 13% en 2024 (ver Anexo I-b). A pesar de esta mejora en los balances fiscales, tanto los ingresos como los egresos experimentarían un menor dinamismo que en el pasado. Los ingresos crecerían a un tasa nominal promedio implícita del 3,5%, con un comportamiento relativamente homogéneo entre los distintos rubros de ingresos. En lo referente al gasto público, éstos presentarían crecimientos menores al de los ingresos, creciendo a un tasa nominal promedio implícita del 1,9%, consecuencia del menor dinamismo en los gastos operativos en sectores sociales.
  9. Dadas las proyecciones presentadas en el MFMP y el perfil de amortizaciones e intereses de deuda de la Alcaldía, el espacio de endeudamiento sería de aproximadamente Col$27 mil millones en 2016 y, de adquirir dicho monto de deuda, contaría con espacio de endeudamiento adicional de Col$7,3 mil millones en 2017, Col$8,9 mil millones de 2018, Col$23,5 mil millones en 2019 y Col$26,5 mil millones en 2020.
  10. Gestión financiera pública. Para continuar con el proceso de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal de la Alcaldía, se requiere introducir mejoras en la gestión financiera pública. En el ámbito institucional, se requiere fortalecer a la Secretaría de Hacienda, sobre todo en el área de ingresos tributarios y planificación financiera. Fortalecer estas funciones requerirá redefinir procesos y procedimientos así también como estructuras de cargos y funciones. Adicionalmente, para ampliar la información disponible para la toma de decisiones, se requiere contar con una contabilidad de causación, además de la contabilidad de caja. Por otro lado, se requiere la actualización de los diversos módulos informáticos vigentes y la integración de los mismos en un sistema de administración financiera (SIAF), a fin de hacer más eficientes los procesos de gestión y mejorar la calidad y oportunidad de la información para la toma de decisiones.
  11. El desempeño fiscal de la Alcaldía de Santa Marta ha venido mejorando, como consecuencia del crecimiento de sus ingresos tributarios, el aumento de las asignaciones para inversión pública y el incremento de la capacidad de generación de ahorros (ver Anexo I-a). Dadas estas mejoras, Santa Marta viene registrando una mejora sostenida en el Índice de Desempeño Fiscal Municipal, calculado anualmente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)[[12]](#footnote-12), pasando de una calificación de 62,3 puntos en 2005 a 80,21 en 2014. Con miras a consolidar la sostenibilidad fiscal y financiera de la Alcaldía, los progresos señalados requieren ser profundizados, sobre todo en lo referente al recaudo de ingresos y a la gestión financiera.
  12. Las cifras de ingresos reportadas por el Alcaldía muestran que, entre 2011 y 2015, los ingresos corrientes han crecido a una tasa real promedio del 11,1%. Este rápido crecimiento fue principalmente resultado del crecimiento en la recaudación del impuesto predial, el cual creció a una tasa real promedio del 14%, consecuencia del dinamismo del mercado inmobiliario. A pesar de este importante crecimiento, la recaudación efectiva de este impuesto se encuentra lejos de su potencial, recaudándose alrededor de un 40% de lo facturado y con valores catastrales que se encuentran desactualizados, lo cual reduce la facturación. Adicionalmente, los adeudos en el impuesto predial de vigencias anteriores alcanza los Col$400 mil millones. Por otro lado, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y los ingresos no tributarios presentaron un menor dinamismo que el impuesto predial, creciendo a tasas reales promedios del 6,1% y del -0,4%, respectivamente. En lo referente al ICA, la ausencia de registros actualizados de la base de contribuyentes junto con la evidencia del crecimiento importante de la actividad comercial en años recientes, permite inferir que existen posibilidades de mejorar la recaudación mediante la actualización del registro de contribuyentes y la facilitación del pago a pequeños contribuyentes. Finalmente, en temas de ingresos no tributarios, existe un importante espacio para incrementar la recaudación de los ingresos por valorización y plusvalías.
  13. Por el lado del **gasto público**, los gastos de funcionamiento han crecido a una tasa promedio del 12,7% en términos reales entre 2011 y 2015, consecuencia del incremento de las transferencias de nómina y de las pagadas a institutos y entidades descentralizadas del Distrito, las cuales crecieron a una tasa real promedio de 33%. Los gastos corrientes representaron en 2015 el 44% de los ingresos corrientes, encontrándose por debajo del límite legal establecido en la Ley 617 de 2000. En lo referente al gasto de capital (inversión), a finales de 2015, este tipo de gasto representó el 80% de los gastos totales.
  14. Dada la dinámica de los ingresos y egresos, el ahorro corriente representó un 56% de los ingresos corrientes en 2015, sin embargo, para el mismo año se presentó un déficit fiscal[[13]](#footnote-13) de Col$102.358 millones, el cual fue cubierto con recursos del balance de vigencias anteriores que no habían sido ejecutados.
  15. Por otra parte, si bien el Distrito genera y proyecta generar ahorros operacionales que puedan destinarse a inversión, también existen inflexibilidades en el gasto de inversión para los próximos años, derivados de acuerdos que aprobaron compromisos de vigencias futuras y de *contratos de concesión* que se financian con la destinación específica total o parcial de varias rentas distritales, entre ellas cabe mencionar las siguientes:
      1. Concesión de alumbrado público: En ejecución desde 1997 a un plazo de 20 años, se financia con el 100% del impuesto de alumbrado público.
      2. Concesión de mantenimiento de malla vial: En ejecución desde el año 2000 a un plazo de 20 años, se financia con el 100% de la sobretasa a la gasolina.
      3. Concesión de amueblamiento urbano: En ejecución desde el año 2000 a un plazo de 20 años se financia con el 10% del ICA y el 100% de avisos y tableros.
      4. Concesión sistema de tránsito: En ejecución desde 2003 a un plazo de 20 años y se financia con el recaudo de multas y servicios de tránsito.
      5. Concesión, por parte del Distrito, de 3 Infraestructuras Educativas (Megacolegios), para que los Concesionarios organicen, operen y presten en ellas el Servicio Público de Educación Formal. Entre 2011 a 2022, se financia con cargo al SGP Prestación de servicios educativos.
      6. Compromiso de vigencias futuras para infraestructura educativa: Se financia con regalías del gas y el monto comprometido es hasta completar Col$6.000 millones.
      7. Compromiso de vigencias futuras para el Sistema Estratégico de Transporte Público: Entre 2010 y 2022, se financia con cargo a ICLD y SGP de propósito general.
  16. En términos de deuda, el saldo de la deuda vigente, asciende a Col$70 mil millones, lo que representa un 39% de los ingresos corrientes de la Alcaldía. Adicionalmente, la Alcaldía cuenta con pasivos ciertos en los sectores de salud y educación y en sentencias judiciales, los cuales requieren un financiamiento de Col$31 mil millones.
  17. De acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016-2025, la Alcaldía prevé superávits corrientes crecientes, los que pasarían de representar el 9,3% de los ingresos corrientes en 2016 a 24,3% en 2024. Por su parte, los superávits fiscales se verían incrementados de 1.4% de los ingresos corrientes 2017 a 13% en 2024 (ver Anexo I-b). A pesar de esta mejora en los balances fiscales, tanto los ingresos como los egresos experimentarían un menor dinamismo que en el pasado. Los ingresos crecerían a un tasa nominal promedio implícita del 3,5%, con un comportamiento relativamente homogéneo entre los distintos rubros de ingresos. En lo referente al gasto público, éstos presentarían crecimientos menores al de los ingresos, creciendo a un tasa nominal promedio implícita del 1,9%, consecuencia del menor dinamismo en los gastos operativos en sectores sociales.
  18. Dadas las proyecciones presentadas en el MFMP y el perfil de amortizaciones e intereses de deuda de la Alcaldía, el espacio de endeudamiento sería de aproximadamente Col$27 mil millones en 2016 y, de adquirir dicho monto de deuda, contaría con espacio de endeudamiento adicional de Col$7,3 mil millones en 2017; Col$8,9 mil millones de 2018; Col$23,5 mil millones en 2019 y Col$26,5 mil millones en 2020.
  19. Para continuar con el proceso de fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal del Alcaldía, se requiere introducir mejoras en la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda y actualizar los sistemas de información para una mejora en la gestión financiera pública. En el ámbito institucional, se requiere fortalecer a la Secretaría, sobre todo en el área de ingresos tributarios. El recaudo de impuestos estuvo concesionado entre 2002 y mayo del 2015, lo que llevó a una reducción en la estructura administrativa; en las capacidades para la fiscalización y para el cobro coactivo; y en las inversiones en tecnología. Retomar las funciones de cobro de impuestos requiere redefinir procesos y procedimientos así también como estructuras de cargos y funciones. Adicionalmente, los sistemas informáticos actualmente en uso no alientan la eficiencia en de la gestión financiera pública. Se requiere la actualización de los módulos vigentes y la integración de los mismos en un sistema de administración financiera (SIAF), a fin de hacer más eficientes los procesos de gestión y mejorar la calidad y oportunidad de la información para la toma de decisiones.

1. Dimensión Sostenibilidad Ambiental
   1. Según los resultados del análisis de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES-2015), en la dimensión de sostenibilidad ambiental, los principales desafíos de Cartagena se identifican en los siguientes ámbitos:
   2. Saneamiento y drenaje. La ciudad de Cartagena, a julio de 2013 contaba con una cobertura de los servicios de alcantarillado del 88,25% y 229.893 usuarios. Sin embargo, en los últimos años, se destaca la ampliación de las redes principales de alcantarillo incluyendo a la mayoría de los barrios marginados de la ciudad. Hoy la ciudad cuenta con un sistema de tratamiento de aguas residuales que funciona de manera adecuada: la bahía de Cartagena ha venido mejorando en cuanto al impacto de aguas residuales vertidas, mayormente como consecuencia de la puesta en marcha del emisario submarino de Punta Canoa, uno de los más grandes del mundo. Respecto al drenaje de aguas pluviales, solo el 12% de la ciudad cuenta con este servicio. Adicionalmente, se reporta que alrededor de un 69% de los hogares es afectado por las precipitaciones recurrentes que ocasionan daños por inundaciones y deslaves. De acuerdo a la información del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBEN) aún existen en Cartagena déficits de agua potable y conexiones sanitarias en las zonas de Villa Fanny, Torices, Nariño, Pasacaballos, Policarpa, La Candelaria, Palestina, Arroz Barato, La Esperanza y Olaya Herrera.
   3. Gestión de Residuos Sólidos. Cartagena cuenta con una cobertura en la recolección del 100%[[14]](#footnote-14) los cuales son dispuestos en el Relleno Sanitario Loma de los Cocos. La ciudad genera 850 toneladas métricas por día de residuos sólidos con un potencial de 40% de material reciclable que solo es aprovechado en un 20%. Existen sectores completos de la ciudad que debido a su proximidad a los caños presentan dificultades de acceso para los carros recolectores, situación que no facilita la adecuada disposición de los residuos por parte de la población. Aunque no existe un reporte exacto del porcentaje de residuos que son dispuestos en vertederos a cielo abierto o en cuerpos de agua, es de público conocimiento los problemas que se presentan por los niveles de disposición en los canales y cauces naturales de la red de drenajes de la ciudad. En términos generales se puede concluir que los factores causantes de esta problemática son dos: i) la ausencia de consciencia ciudadana para disponer los residuos sólidos en sitios adecuados; y ii) la deficiencia que presentan los servicios de recolección de residuos. Otro punto importante es el manejo de los escombros en la ciudad que hoy en día se disponen de manera inadecuada debido a la ausencia de un lugar dedicado para la disposición final de este tipo de desechos.
   4. Energía. Uno de los principales problemas que presenta la ciudad en este ámbito es el alumbrado público. Cartagena cuenta con 43 luminarias por cada 1.000 habitantes, encontrándose por debajo del promedio de 55 en otros municipios. Con base en el estudio de mercado sobre eficiencia energética en el sector alumbrado público en Colombia desarrollado por FINDETER y el BID (2013) el consumo de energía en alumbrado público se estima en 30.227 MWh/año. Asimismo las emisiones de CO2 se estiman en 3.627 toneladas por año. Con base en los datos obtenidos en el estudio de referencia, existe potencial de sustitución tecnológica, reemplazando luminarias de vapor de mercurio por luminarias LED. En una primera etapa se podría sustituir cerca del 30% de las lámparas, equivalente a 12.600 luminarias, lo que generaría un ahorro de 3.627 MWh/año (aprox. USD560mil por año) y un potencial de reducción de 1.016 toneladas de CO2 por año.
   5. Mitigación del Cambio Climático. La ciudad de Cartagena de Indias es una de las siete áreas identificadas como críticas en el país por efectos del aumento en el nivel del agua por efectos del cambio climático. En tal sentido, desde 2007 la ciudad viene trabajando para fortalecer su capacidad de adaptación a este fenómeno. Los principales impactos observados son la erosión costera y retroceso de las playas, daños en la Vía del Mar, afectación del centro histórico, cambios en la dinámica del sistema de humedales costeros e intrusión marina en el Canal del Dique. Estos impactos pueden incrementarse teniendo en cuenta factores de índole social y económica tales como el crecimiento demográfico, el aumento de la pobreza y el déficit de vivienda y saneamiento básico. Con base en lo anterior, uno de los principales retos de la ciudad radica en la implementación de planes[[15]](#footnote-15), acciones y estrategias dirigidas a la adaptación al cambio climático, entre las cuales destacan la recuperación y ordenamiento de suelos de protección, acciones de densificación del suelo urbano, revisión de la cota de inundaciones y establecimiento de políticas habitacionales. La recuperación de las ciénagas como espacios para la regulación hídrica y de mejoramiento paisajístico, constituyen uno de los activos ambientales que pueden generar valor para el mejoramiento de la calidad de vida en Cartagena y que pueden mejorar la administración de los riesgos relacionados a los fenómenos de índole climática.
   6. Según los resultados del análisis de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES-2015), en la dimensión de sostenibilidad ambiental, Santa Marta presenta problemas en los siguientes ámbitos:
   7. Agua. En cuanto a los servicios de agua potable y alcantarillado, éstos son provistos por METROAGUA S.A. E.S.P. que cuenta con 98.600 suscriptores alcanzando una cobertura del servicio de acueducto del 89% pero con dificultades para garantizar la continuidad del servicio por un crecimiento acelerado de la ciudad. Los estudios hidrológicos recientes muestran que la ciudad enfrentará serios retos de abastecimiento de agua potable. La principal fuente actual de abastecimiento es el sistema de acuíferos alimentado por los ríos Manzanares, Gaira y la quebrada Tamacá. El agua subterránea que utiliza METROAGUA es captada mediante un sistema de más de 40 pozos profundos, los cuales abastecen alrededor del 50% de la ciudad, principalmente en la época de verano. El sistema de acueductos y de captación de aguas no tiene capacidad para sostener la población proyectada para el año 2022 (700.000 habitantes); en otras palabras, se cuenta con solamente siete años de balance hídrico positivo, evidenciándose que en el futuro cercano el suministro de agua potable es uno de los problemas más apremiantes de la ciudad.
   8. Saneamiento y Drenaje. La cobertura del servicio de alcantarillado de la ciudad es de 76%, que corresponde a un total de 184.198 usuarios. Comparando la ciudad de Santa Marta con respecto a las ciudades de Barranquilla y Bucaramanga, ésta se encuentra por debajo de los niveles aceptables teniendo en cuenta que las anteriores ciudades registran coberturas superiores al 90%. En la actualidad en la ciudad no se efectúa ningún tipo de tratamiento de aguas residuales; no obstante, existe un emisario submarino que funciona desde el año 2000, el más importante del país. De acuerdo con diagnósticos recientes (Plan Maestro 500 años) el sistema de alcantarillado presenta importantes falencias, tales como el rebosamiento de los pozos y averías en las tuberías con afectación en desbordamiento de las aguas residuales en las vías urbanas. Las posibles causas identificadas son la antigüedad de las tuberías, colmatación de sedimentos y sobrecarga en épocas de lluvia.
   9. Gestión de Residuos Sólidos. La Empresa de Servicios Públicos de Aseo del Distrito de Santa Marta es la encargada de las concesiones de los servicios de gestión integral de residuos sólidos. La cobertura de recolección alcanza el 100% en el área urbana; no obstante las cifras en las áreas rurales no se reportan con exactitud en los informes oficiales. Si bien el operador presta servicios de disposición final de desechos en un relleno sanitario controlado en el sector nor-oriental de la ciudad, se han detectado varios botaderos clandestinos principalmente en la vía alterna de la terminal portuaria de Santa Marta. Existe espacio para mejorar el aprovechamiento de los residuos sólidos, previo a su disposición final registrándose una gran brecha entre los residuos producidos y aquellos aprovechados o reciclados. A la fecha, se realiza una separación de alrededor del 9,2% de los residuos generados, esto por parte de aproximadamente 30 cooperativas de recicladores, de las cuales solo 5 están formalizadas.
   10. Energía. La ciudad presenta importantes problemas en cuanto a servicios de energía eléctrica. Según un estudio de 2015[[16]](#footnote-16) la región, atendida por ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., posee algunos de los indicadores de calidad del servicio más pobres a nivel nacional. Esto significa que la región es una de las que presenta mayores números de cortes del servicio, cuya duración es más prolongada en relación con otras regiones del país. En comparación con otras ciudades costeras de Colombia como Barranquilla y Cartagena, Santa Marta posee el menor consumo de energía eléctrica lo cual resulta consistente con un menor número de usuarios. De los 150.000 usuarios, cerca de 100.000 están debidamente conectados al sistema mientras que el resto, se encuentra en condiciones de informalidad.
   11. Vulnerabilidad ante desastres naturales. El Distrito carece de un plan de gestión y prevención de riesgos ante desastres naturales, siendo los desastres por inundaciones los que ocurren con mayor frecuencia. Santa Marta cuenta con escasa disponibilidad de información relacionada con la vulnerabilidad ante desastres, registrándose falta de mapas detallados de las principales amenazas (escala 1:10.000) así como, mapas completos y actualizados de riesgo y vulnerabilidad ante el cambio climático.
2. Dimensión Sostenibilidad Urbana
   1. Para la ciudad de **Cartagena** el diagnóstico ICES permite evidenciar que existen algunos aspectos específicos que merecen ser atendidos con prioridad: la planificación urbana y el ordenamiento territorial, el déficit de vivienda, el manejo de espacios públicos, áreas verdes y de recreación, y movilidad y transporte.
   2. Planificación urbana y ordenamiento territorial. La morfología especial de la ciudad, situada entre ciénagas, lagunas y franjas costeras, impone desafíos importantes en materia de planificación urbana y ambiental. La ciudad ha experimentado un crecimiento espontáneo informal en grandes zonas localizadas en suelos de protección o de valor ambiental. Una de las mayores densificaciones se registra en la zona adyacente a La Ciénaga de la Virgen (sector Olaya Herrera) y en la dirección sureste de la carretera de La Cordialidad. De forma paralela, el tejido urbano del centro expandido ha venido construyendo conjuntos habitacionales, tanto verticales como horizontales, de alta densidad. En lo que respecta al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), de Cartagena inició el proceso de revisión y ajuste de dicho instrumento en 2015, sin embargo, hace falta definir si por la vigencia del Plan se requiere realizar la formulación de uno nuevo, en la cual se incorpore la clasificación de suelos, las redes estructurantes de la ciudad, las actuaciones urbanísticas, los sistemas de equipamiento y servicios públicos, y las normas urbanísticas generales aplicables en el territorio distrital. Adicionalmente, Cartagena ha iniciado la elaboración de los siguientes instrumentos de planificación: Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico; Plan Maestro de Vivienda; Plan de Ordenación y Manejo de las Unidades Costeras; Plan Distrital de Gestión de Riesgos y Plan de Adaptación al Cambio Climático; además de planes parciales para macro-proyectos urbanísticos.
   3. Vivienda. En materia de vivienda, Cartagena presenta una cuarta parte de las viviendas de la ciudad con déficit cualitativo, según mediciones del DANE (2005) corresponde al 24,58% que resulta cercano a la media nacional de 23,84%. Esto es reflejo de una serie de condiciones sociales, como el alto número de población en condición de desplazamiento, la presencia de población en zonas ambientalmente sensibles y deficientes procesos de construcción. Por su parte, el déficit cuantitativo de vivienda es del 13,37% que es superior a la media nacional que registra 12,37%.
   4. Espacios públicos y recreacionales. En lo que respecta a los espacios públicos, en Colombia el Decreto No.1504 de 1998[[17]](#footnote-17) establece que el índice ideal de espacio público debe ser de 15M2 por habitante[[18]](#footnote-18). La ciudad de Cartagena presenta un déficit cuantitativo de espacio público con respecto a los índices deseables, registrando un índice de apenas 7,7 M2 por habitante. El espacio público total urbano de la ciudad para el año 2012 era de 8.748.918 M2 y en los últimos cinco años, con base en los datos de la Gerencia de Espacio Público, se han recuperado más de 160.000 M2 de espacios públicos con riesgo de re-invasión. En cuanto a la percepción ciudadana frente a la satisfacción por la dotación de espacios públicos, según del Informe de Cartagena Cómo Vamos, se puede observar que ésta, es baja (33%).
   5. Movilidad y transporte urbano. En materia de movilidad y transporte, la ciudad de Cartagena cuenta con 1,026 Km de malla vial de los cuales, 70% se encuentra en buen estado seguido de 3% en estado regular y un 20% en mal estado. En materia de andenes peatonales, se observa que al menos un tercio tiene un metro de ancho, lo que contradice los estándares establecidos en el manual de *“Accesibilidad al Medio Físico y al Transporte”[[19]](#footnote-19)*, donde se expresa que el andén debe tener como mínimo 1,2 metros. Finalmente, la cantidad de Km de vía pública per cápita es baja, registrándose 102,4 Km/100mil habitantes inferior al benchmark teórico nacional que oscila entre 300 y 400 Km/100mil habitantes. Según encuestas recientes de opinión pública, el 39% de la población opina que la calidad del servicio público de transporte es “mala” mientras que un 15% lo califica como un “buen servicio”; aunque el 46% se encuentra en una posición neutra calificando el servicio como “regular”, los datos indican que es necesario continuar mejorando la calidad y eficiencia de dicho servicio. A pesar de tener las condiciones topográficas a su favor, las condiciones climáticas y la falta de infraestructura de ciclo-rutas desincentivan el uso de las bicicletas como medio de transporte, registrándose tan solo 4,98 Km de ciclo-rutas en la ciudad y apenas el 1% de la población local que ha adoptado dicho medio de transporte.
   6. El diagnóstico ICES para Santa Marta permite evidenciar que existen algunos aspectos específicos que merecen ser atendidos con prioridad: el déficit de vivienda, el manejo de espacios públicos, el uso de sistemas de transporte sostenible, el reforzamiento de la planificación urbana y la recuperación del centro histórico.
   7. En materia de vivienda, Santa Marta presenta considerables desafíos como producto del asentamiento de un alto número de personas desplazadas en su jurisdicción. Existe alrededor de 60.000 personas (AECOM, 2015) en condición de desplazamiento que no tienen acceso a tenencia del suelo o a vivienda social. El déficit cuantitativo estimado es de alrededor del 13,42%, que es superior a la media nacional del 12, 37%. La baja oferta de vivienda accesible a los menores estratos junto con la ausencia de la aplicación de las normas reguladoras de las áreas ambientalmente sensibles, ha llevado a que se conformen una gran cantidad de asentamientos informales en zonas de riesgo; se estima que el 7% de la población de Santa Marta habita en zonas de alto riesgo, no mitigable. La situación actual de la informalidad de la vivienda en Santa Marta es uno de los mayores retos que enfrenta la administración distrital. Aproximadamente una tercera parte de las viviendas de Santa Marta se encuentran en déficit cualitativo; esto resulta mayor que el promedio nacional del 24,48%.
   8. En materia de planificación, como principales desafíos se destacan la necesidad de contar con un Plan Maestro para la recuperación del centro histórico, promover un Plan de Mejoramiento de Barrios; la elaboración del Plan Parcial para la expansión del puerto; la formulación del Plan Parcial Bureche, asociado a las facilidades deportivas de los Juegos Bolivarianos; y la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) –en proceso-. Dado los cambios que se esperan el POT introduzca en los usos del suelo para actualizarlos con las demandas de desarrollo urbano que la ciudad presenta y siendo Santa Marta una de las capitales de Colombia con mayor crecimiento inmobiliario, se requiere que en el mediano plazo se estructuren y reglamenten los instrumentos de gestión financiera para que el Distrito pueda participar del incremento que se genera sobre el valor del suelo por decisiones administrativo-territoriales.
   9. En cuanto a espacios públicos la ciudad cuenta 330 hectáreas por cada 100.000 habitantes, lo cual representa un cobertura de tan solo 2,80 m2/habitante, frente a un parámetro internacional que oscila entre 10 a 15m2/habitante. Por otro lado, existe un uso inadecuado de los andenes y zonas libres de espacio público como estacionamiento de automóviles que imposibilitan el paso de los peatones. Es por esto que la recuperación de los espacios públicos se constituye en una de las prioridades de la ciudad, contemplándose la recuperación de zonas ambientalmente sensibles como la cuenca urbana del río Manzanares, el cerro Siruma y la Playa de la Bahía de Santa Marta. Ante esta situación, la ciudad requiere incrementar la provisión de áreas verdes en zonas residenciales y deberá apuntar también a integrar opciones de articulación y acceso en ejes principales de la ciudad.
   10. En lo relativo a los desafíos del transporte público urbano el Plan Santa Marta 500 Años indica que la ciudad carece de un sistema de transporte multimodal que permita contar con alternativas de movilidad a nivel urbano regional. En la actualidad la situación de conectividad de la ciudad se da a través de la conexión metropolitana de Santa Marta en la Ruta del Sol, que tiene como principal punto de articulación el sector conocido “La Y” a partir del cual los flujos se dividen hacia Barranquilla atravesando el municipio de Ciénaga o hacia Santa Marta por la troncal del Caribe o por la vía hacia Minca. Esta situación presenta para la ciudad una debilidad ya que en estas vías se junta el tráfico liviano y el tráfico pesado, generando conflictos de movilidad en los accesos y al interior de la ciudad. Santa Marta cuenta con una red de infraestructura vial de aproximadamente 708 km.; aglomerada alrededor de las grandes centralidades o nodos de desarrollo urbano. Estos 708 km. hacen que la ciudad cuente con una alta extensión de red vial que aunque promueve accesibilidad al territorio urbano, induce a un desequilibrio en cuanto al uso de los modos de transporte sostenible y no sostenible, además de la segregación que propicia en algunas zonas.
   11. En términos de infraestructura peatonal Santa Marta cuenta con 408 km. de andenes por cada 100.000 habitantes, constituyéndose en un déficit importante para la ciudad. En cuanto a infraestructura para bicicletas, hasta el 2012 la ciudad carecía de ciclo-rutas formales, a pesar de que aproximadamente 5% de la población se moviliza por dicho medio de transporte. Finalmente, Santa Marta no cuenta aún con carriles exclusivos de transporte público, en comparación con Bucaramanga y Barranquilla.
   12. A pesar de que el área metropolitana de Santa Marta no se encuentra oficialmente constituida, la mancha urbana representa una conurbación de facto, constituida por el Distrito de Santa Marta y los municipios de Ciénaga, Pueblo Viejo y Zona Bananera pertenecientes todos al departamento de Magdalena. Su núcleo principal es la ciudad de Santa Marta.
   13. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en proceso de formulación, tiene como objetivo central promover un modelo compacto de ciudad en el marco de una integración económica y espacial del Área Metropolitana. Este esfuerzo deberá complementarse con la formulación de planes sectoriales específicos tales como el Plan Estratégico Habitacional y Plan Maestro de Espacio Público. Adicionalmente Santa Marta deberá, conjuntamente con los municipios que integran el Área Metropolitana, desarrollar un Plan Integral del Área Metropolitana que permita planificar las inversiones y acciones para dicha escala territorial, priorizando la gestión articulada de la movilidad, el espacio público, y los recursos naturales, así como el desarrollo de mecanismos de gestión y financiación.
3. Objetivos, componentes y principales intervenciones

1. A. Objetivo
   1. El objetivo de la presente operación es contribuir a la mejora de la sostenibilidad fiscal y urbana en tres municipios/distritos, sus entidades descentralizadas y áreas metropolitanas a las que pertenecen a través del financiamiento de proyectos de fortalecimiento institucional y de inversión física. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el desempeño fiscal en términos de recaudación y eficiencia del gasto público; (ii) mejorar la planificación urbana y la infraestructura urbana; y (iii) mejorar el acceso y calidad de los servicios sociales y servicios públicos. Considerando el diagnóstico de cada una de las Ciudades Beneficiarias (CB), el programa propuesto plantea una intervención multisectorial acotada a los sectores: fiscal, urbano, servicios públicos y sociales, para financiar proyectos estratégicos que surgen de un proceso de planificación de mediano y largo plazo. El programa propone un menú flexible de intervenciones en estos sectores para responder a las necesidades específicas de las ciudades y se estructura en 3[[20]](#footnote-20) componentes:
      1. Componente 1. Mejora de la gestión fiscal (US$15 millones), cuyo objetivo es mejorar el desempeño fiscal apoyando la gestión tributaria y el fortalecimiento de la gestión del gasto público;
      2. Componente 2. Desarrollo urbano (US$30 millones), cuyo objetivo es mejorar la planificación territorial y la infraestructura urbana; y
      3. Componente 3. Mejora de los servicios públicos y sociales   
         (US$100 millones), cuyo objetivo es mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos y sociales.
2. C. Principales intervenciones identificadas
   1. El programa contribuye al desarrollo integral del municipio de Cali y los Distritos de Cartagena y Santa Marta, y sus entidades descentralizadas y áreas metropolitanas. Para cada una de las ET será elaborado un plan de inversiones específico, contemplando sus proyectos particulares. El grado de desarrollo de estas ET es diferente, lo que requiere soluciones distintas a sus problemas de desarrollo. Los proyectos ya identificados para cada una de las ET incluyen:
   2. En el municipio de Cali se han identificado acciones en las siguientes áreas: (i) fortalecimiento fiscal y del gasto en inversión pública; (ii) inversiones en infraestructura de escolar; (iii) clima escolar y participación comunitaria; (iv) gestión y calidad educativa; y (v) acceso y calidad en la educación inicial.
   3. En el Distrito de Cartagena se han identificado acciones en las siguientes áreas: (i) fortalecimiento fiscal y del gasto de inversión; (ii) mejoramiento de barrios; (iii) parques y espacio público; (iii) vías urbanas; (iv) infraestructura social; (v) eficiencia energética en alumbrado público; y (vi) proyectos de inversión estratégica en agua y saneamiento.
   4. En el Distrito de Santa Marta se han identificado acciones en las siguientes áreas: (i) fortalecimiento fiscal y del gasto de inversión; (ii) mejoramiento de barrios; (iii) parques y espacio público; (iii) vías urbanas; y (iv) proyectos de inversión estratégica en agua y saneamiento.

1. Las transferencias del Gobierno Central representan aproximadamente el 40% de los ingresos totales de las Entidades Territoriales. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014. Informe del Departamento Nacional de Planeación (Artículo 79 Ley 617 de 2000). En:[https://colaboracion.dnp.gov.co](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202014.pdf) [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver [Diagnóstico Preliminar y proyectos pre-identificados de las Ciudades Beneficiarias](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=40369347). [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver la metodología de desempeño fiscal del DNP y los informes publicados en [https://www.dnp.gov.co](https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx) [↑](#footnote-ref-3)
4. La Administración de los tributos estuvo a cargo de un operador privado desde el 2005. [↑](#footnote-ref-4)
5. De acuerdo al análisis de CAMACOL, en el año 2014 se vendieron 15.668 viviendas dando como resultado un incremento del 28% en este sector de la construcción, lo que se tradujo en un aumento en el recaudo en del grupo Predial. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corresponde a los procesos judiciales activos en contra del municipio que ya tienen sentencia de primera y segunda instancia desfavorable a la entidad territorial. [↑](#footnote-ref-6)
7. El indicador de SOLVENCIA, indica la capacidad del Municipio para responder por sus obligaciones en el corto plazo y reaccionar ante fluctuaciones financieras, al comparar los intereses con el potencial de recursos disponibles (ahorro operacional). [↑](#footnote-ref-7)
8. El indicador de SOSTENIBILIDAD refleja la capacidad del Municipio para generar recursos que respalden las obligaciones financieras en el mediano plazo. Es un indicador fuerte en la medida en que no incorpora los activos de la entidad como respaldo, sino los ingresos corrientes de que trata la Ley 358 de 1997. [↑](#footnote-ref-8)
9. De acuerdo con la ley 819 de 2003, Para entidades territoriales con pasivos corrientes pendientes de pago, originados en déficit de vigencias anteriores, el Superávit Primario / Intereses, debe ser mayor o igual a 100%. [↑](#footnote-ref-9)
10. El Índice de Desempeño Fiscal permite analizar la gestión fiscal de los gobiernos departamentales y municipales mediante el cálculo de un índice integral que se construye a partir de los siguientes indicadores: 1) capacidad de autofinanciamiento de sus gastos de funcionamiento, 2) respaldo del servicio de la deuda, 3) dependencia de las transferencias y regalías, 4) generación de recursos propios, 5) magnitud de la inversión y 6) capacidad de ahorro. El índice se calcula en una escala de 0 a 100, donde calificaciones cercanas a 100 corresponden a los Alcaldías de mejor desempeño. [↑](#footnote-ref-10)
11. Según el Art. 233 del Decreto Ley 1333 de 1989 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, se faculta a los Concejos Municipales para su creación, “organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales”. Este impuesto se cobra por la expedición de licencias de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes. [↑](#footnote-ref-11)
12. El Índice de Desempeño Fiscal permite analizar la gestión fiscal de los gobiernos departamentales y municipales mediante el cálculo de un índice integral que se construye a partir de los siguientes indicadores: 1) capacidad de autofinanciamiento de sus gastos de funcionamiento, 2) respaldo del servicio de la deuda, 3) dependencia de las transferencias y regalías, 4) generación de recursos propios, 5) magnitud de la inversión y 6) capacidad de ahorro. El índice se calcula en una escala de 0 a 100, donde calificaciones cercanas a 100 corresponden a los Alcaldías de mejor desempeño. [↑](#footnote-ref-12)
13. Déficit de operaciones efectivas de caja. [↑](#footnote-ref-13)
14. Fuente: Diagnóstico ICES con información suministrada por el Consorcio Aseo de Cartagena [↑](#footnote-ref-14)
15. La ciudad cuenta con un Plan de Adaptación al Cambio Climático denominado Plan 4C (Cartagena Competitiva y Compatible con el Clima) <http://www.plan4c.com/docs/20141015095321_plan4c-cartagena-competitiva-y-compatible-con-el-clima.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. CREG, 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. [↑](#footnote-ref-17)
18. Esto corresponde igualmente con las metas de la Organización Mundial de la Salud, que definen un mínimo de 10m2 y un óptimo de 15m2 [↑](#footnote-ref-18)
19. Universidad Nacional de Colombia Facultad De Artes - Santa fe de Bogotá Oficina de Proyectos (2000) [↑](#footnote-ref-19)
20. Adicionalmente se prevé un componente de Administración y Monitoreo por la suma de US$5 millones. [↑](#footnote-ref-20)