

Apreciación y recomendaciones al Plan Financiero del Plan de Desarrollo Cartagena 2020-2023: Nueva perspectiva

Documento base elaborado por:

Napoleón De la Rosa P.

Gloria Falla

1. COVID e Ingresos Proyectados del Plan de Desarrollo Cartagena 2020-2023

Una de las principales inquietudes es saber cuál es el impacto de la pandemia del COVID en los ingresos distritales proyectados incluidos en el Plan. No obstante, vale la pena formularse la siguiente pregunta: ¿Cuáles ingresos NO se deberían afectar? A continuación, la respuesta y análisis:

- **Participaciones** (Transferencias 1 de la Nación). Incluye cuentas de SGP (Propósito General, Salud, Educación y Saneamiento Básico)
- Al menos el 95% de los **Fondos Especiales** (Transferencias 2 de la Nación, principalmente Educación y Salud). El 5% Restante incluye cuentas Distritales
- Es decir, de los \$7.88 billones en ejecución de Ingresos proyectados para el cuatrienio, **al menos \$5.06 billones NO deberían afectarse**, siendo éstos correspondiente a las Transferencias enviadas por la Nación

Ahora bien, ¿Por qué no deberían afectarse? Básicamente por dos razones. La primera es porque por mandato constitucional, corresponde a lo que la Nación le debe enviar al Distrito independiente a los impactos macro de la pandemia en las Finanzas Nacionales. Y la segunda porque el monto de estas transferencias se determina principalmente por la formula del Sistema General de Participaciones, la cual está en función de la población de cada entre territorial, indicadores de salud, educación, saneamiento básico, entre otros.

En este orden, ¿qué pasa con los \$2.8 billones restantes? Según el Plan, la distribución de estos recursos está diseñada de la siguiente manera:

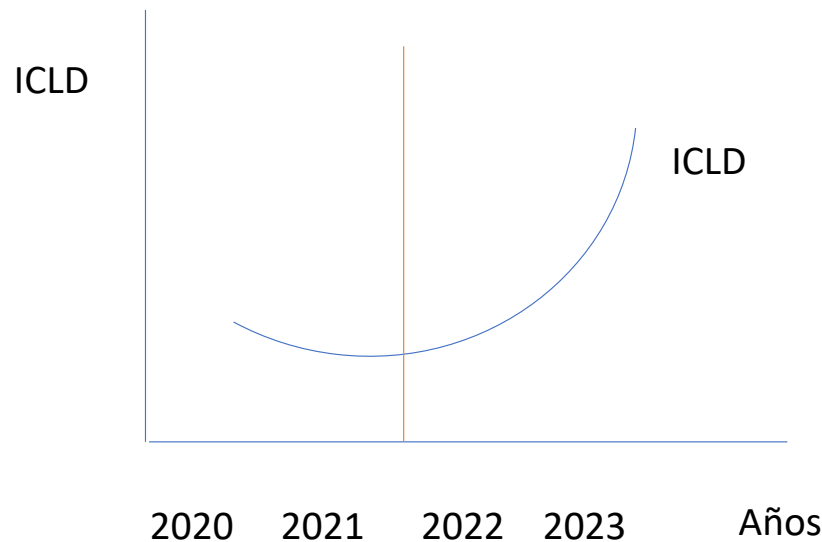
- \$2.17 billones de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)
- \$73.9 mil millones de Ingresos Corrientes de Destinación Especifica (IDE)
- \$110.3 mil millones de Establecimientos Públicos
- \$210 mil millones de Recursos de Capital

Estos ingresos, debido a su naturaleza, son sensibles a la capacidad de pago de propietarios de los predios del Distrito, empresas domiciliadas en la ciudad dada las ventas y obligaciones normativas, constructores y finalmente por personas naturales y jurídicas que contratan con el Distrito.

El Plan prevé unos crecimientos en IPU e ICA que oscilan entre el 3 y 4.5% promedio anual lo que ocasiona unas variaciones de los ICLD 7.4%, 3.8% y 3.8%, para los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente. Sin embargo, a pesar de que el Cierre 2019 arrojó unos ICLD de \$520 mil millones

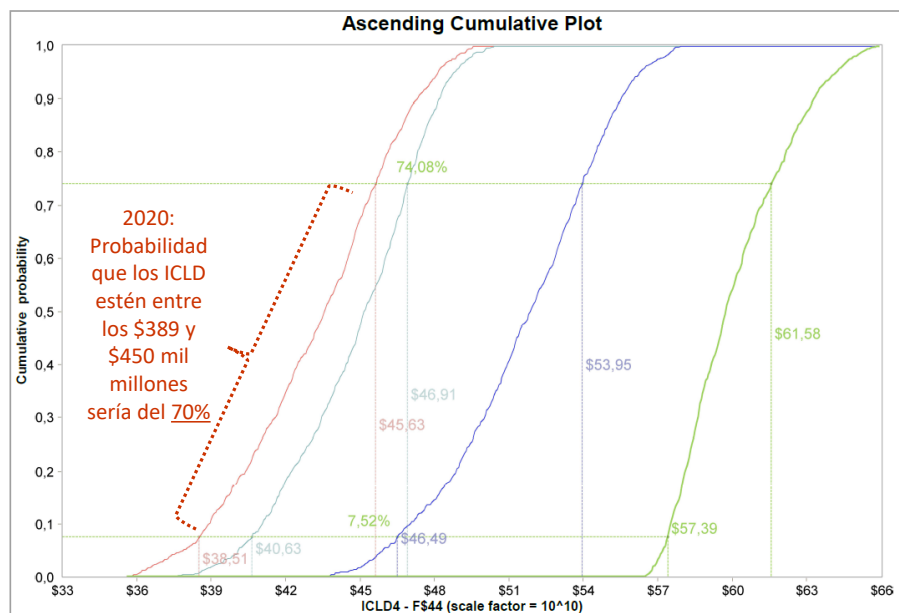
aproximadamente, y el proyectado para 2020 es de \$500.9 mil millones (3.7% menos), vale la pena analizar escenarios de impacto en este rubro. **Por lo menos para el 2020 y 2021, es muy altamente probable que los ICLD sean menores a lo proyectado.**

Cuadro 1. ¿Planear un efecto rebote de los Ingresos Tributarios Distritales (ICLD) para 2022 y 2023?



Según cálculos del DNP, los ingresos tributarios de Cartagena podrían disminuir en un 20% para este 2020. A pesar de que las proyecciones son inciertas, dado que hoy en día la economía de la ciudad no se ha reactivado en su mayoría, el Centro de Pensamiento plantea una simulación de escenarios para tener en cuenta y poder realizar análisis más certeros.

Cuadro 2. Resultado Simulación de Escenarios ICLD (Extracto del estudio)



Fuente de los Autores. Risk@. Basado en información del Plan de Desarrollo 2020-2023.

El cuadro nos muestra que para este 2020, dada la crisis, los ICLD estén entre unos \$389 mil y \$450 mil millones con 70% de probabilidad. **En otras palabras, es altamente probable que estos ingresos sean un cuarto menos de lo proyectado en el Plan para 2020** (se proyectan \$500 mil millones aprox. de ICLD). Para el año 2021, se observa un comportamiento, relativamente similar. **Es preferible, tener crecimientos moderados al inicio, pero en los dos últimos años ser más ambiciosos en el comportamiento del recaudo**

A nivel de detalle, recordemos que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) son el resultado de descontarle a los recaudos brutos del IP, ICA, Delineación Urbana y Sobretasa a la Gasolina, las apropiaciones del 15% del IP que se destinan a Corvivienda. Así mismo, el 1% del IP que se destina a Distriseguridad; el 3% del ICA que se destina al IDER; 3% del ICA que se transfiere al Fondo Bicentenario; el 20% de Delineación Urbana que se destina al IPCC; el 10% de este último se transfiere a Distriseguridad. Finalmente, de lo que resulta parcialmente se le descuenta el 1% que va al Fondo de Riesgo.

Cuadro 3. Resultado Simulación de Escenarios ICLD (Extracto del estudio)

	MIN	MEDIA	MAX
2020	\$356,226,763,087	\$ 432,762,288,161	\$498,006,829,835
2021	\$375,634,021,161	\$ 448,882,950,647	\$504,232,625,894
2022	\$435,228,495,828	\$ 515,987,637,579	\$579,177,748,908
2023	\$564,047,374,646	\$ 601,003,764,800	\$659,230,152,774
TOTAL	\$1,731,136,654,722	\$1,998,636,641,187	\$2,240,647,357,411

Fuente de los Autores. Risk@. Basado en información del Plan de Desarrollo 2020-2023.

De la simulación de los 1000 posibles resultados por año, nos arroja un rango en el cual para éste 2020 el máximo sería cercano al presupuesto planteado. El valor medio igual a un 14% menos de lo proyectado y el valor mínimo equivalente a 30% menos. **El efecto rebote con estrategias concretas de reactivación tomadas desde este año, nos llevaría para un acumulado igual o superior a los valores incluidos en el Plan.**

Cuadro 4. Resultado Simulación de Escenarios Ingresos Totales (Extracto del estudio)

	MIN	MEDIA	MAX
2020	\$ 1,657,619,487,166	\$ 1,746,815,370,250	\$ 1,824,894,787,516
2021	\$ 1,687,993,306,220	\$ 1,789,221,733,072	\$ 1,874,451,987,387
2022	\$ 1,804,564,671,792	\$ 1,912,990,563,349	\$ 2,001,372,303,115
2023	\$ 2,040,001,441,481	\$ 2,098,940,848,264	\$ 2,166,816,234,552
TOTAL	\$7,190,178,906,659	\$7,547,968,514,935	\$ 7,867,535,312,570

Fuente de los Autores. Risk@. Basado en información del Plan de Desarrollo 2020-2023.

2. Inversiones: ¿Cómo ser efectivos?

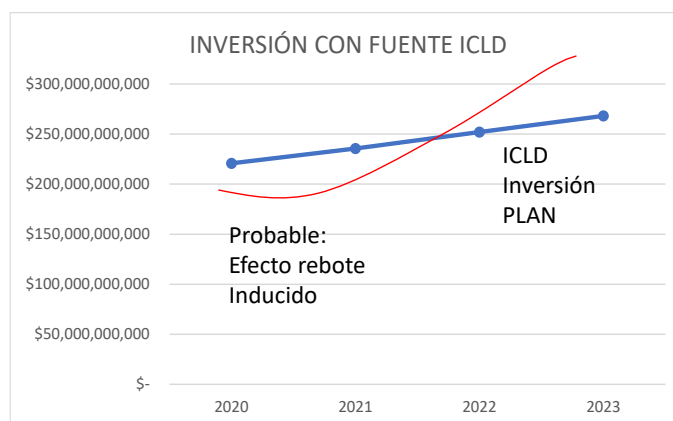
Los ICLD vienen siendo el 83% de lo recaudado de IPU, ICA, Delineación Urbana y Sobretasa a la Gasolina. El 17% restante, se destina a las entidades del nivel distrital creadas para una labor misional. La mayoría, a excepción del Fondo de Riesgo, descentralizadas, las cuales tienen como objetivo realizar inversiones sociales.

Cuadro 5. Resultado Transferencias Internas distritales

TRANSFERENCIAS DISTRIATALES INTERNAS X NORMATIVA
3% ICA = FONDO EDUCATIVO BICENTENARIO
3% ICA = IDER
1% ICA = FONDO RIESGO
15% IP = CORVIVIENDA
1% IP = DISTRISegUIRIDAD
20% DURBANA = IPCC
10% DURBANA = DISTRISegUIRIDAD
1% ICLD = FONDO RIESGO

Fuente: Normas y Acuerdos distritales.

Dada las implicaciones vistas de la muy probable caída en ingresos, la inversión ICLD, Destinación Específica y Establecimientos Públicos, por consiguiente, disminuiría en una tasa similar en 2020 y 2021

Cuadro 6.

Fuente: Plan de Desarrollo 2020-2023, Cartagena.

Muy a pesar de la coyuntura difícil mencionada y el impacto en los ingresos, aparte de la Inversión en ICLD, el Distrito cuenta con unas fuentes de financiación importantes para proyectos. Cada fuente, por norma, caracteriza el tipo de proyecto que se puede realizar. En el siguiente cuadro, se observa los montos establecidos y proyectados dentro del Plan Plurianual de Inversiones incluidos en el Plan.

Cuadro 7. Rubros para Inversión

LIBRE PARA INVERSIÓN SEGÚN PLAN	2020	2021	2022	2023	TOTAL
SGP PROPOSITO GENERAL - OTROS SECTOR	\$ 14,293,633,737	\$ 14,734,118,685	\$ 15,190,876,365	\$ 15,661,793,532	\$ 59,880,422,320
SGP AGUA POTABLE SANEAMIENTO BÁSICO	\$ 32,656,859,105	\$ 33,669,221,737	\$ 34,712,967,611	\$ 35,789,069,607	\$ 136,828,118,060
CONTRAPRESTACIÓN PORTUARIA	\$ 4,987,966,290	\$ 5,142,593,245	\$ 5,302,013,636	\$ 5,466,376,058	\$ 20,898,949,229
RENDIMIENTOS FINANCIEROS CREDITO INT	\$ 2,334,145,027	\$ 2,406,503,523	\$ 2,481,105,132	\$ 2,558,019,391	\$ 9,779,773,073
DIVIDENDOS ACUACAR	\$ 16,911,381,564	\$ 17,435,634,392	\$ 17,976,139,059	\$ 18,533,399,369	\$ 70,856,554,384
DIVIDENDOS SOCIEDAD PORTUARIA	\$ 2,258,654,996	\$ 2,328,673,301	\$ 2,400,862,173	\$ 2,475,288,901	\$ 9,463,479,371
SOBRETASA MEDIO AMBIENTE	\$ 24,160,538,879	\$ 24,160,538,879	\$ 24,160,538,879	\$ 24,160,538,879	\$ 96,642,155,516
TOTAL	\$ 73,442,640,719	\$ 75,716,744,883	\$ 78,063,963,976	\$ 80,483,946,858	\$ 404,349,451,953

Fuente: Plan de Desarrollo 2020-2023, Cartagena.

De igual manera, otras rentas de importancia sirven para financiar proyectos con base en su naturaleza.

Cuadro 8. Rubros para Inversión

PD. INVERSIÓN DE RENTAS ESPECIFICAS	2020	2021	2022	2023	TOTAL
ESTAMPILLA AÑOS DORADOS	\$ 13,345,311,640	\$ 13,759,016,301	\$ 14,185,545,806	\$ 14,625,297,726	\$ 55,915,171,473
FONDO DE VIVIENDA - CORVIVIENDA	\$ 18,912,643,965	\$ 20,925,592,136	\$ 21,867,243,782	\$ 22,851,269,752	\$ 84,556,749,635
FONDO DEPORTE	\$ 8,366,450,287	\$ 8,654,941,391	\$ 8,955,534,604	\$ 9,268,765,719	\$ 35,245,692,001
TOTAL	\$ 40,624,405,892	\$ 43,339,549,828	\$ 45,008,324,192	\$ 46,745,333,197	\$ 175,717,613,109

Fuente: Plan de Desarrollo 2020-2023, Cartagena.

El agregado del monto de recursos para Inversión 2020-2023, no incluyendo las transferencias en Educación (pago nomina docente y otros) y Salud (régimen subsidiado y recursos sin situación de fondo), está alrededor de **\$1.55 billones de pesos**. Este valor NO incluye inversiones apalancados en Endeudamiento, Emisión de Bonos, Vigencias Futuras Excepcionales, Valorización ni Asociaciones Publico Privadas.

Cuadro 9. Valor total de Inversiones (Excluyendo Salud y Educación)



Este valor, obliga a analizar como redistribuir de manera eficiente el monto de inversión, buscando la calidad e impacto de esta. A continuación, algunas consideraciones:

- El PLAN posee 5 pilares y más de 30 líneas estratégicas para ser ejecutadas antes de tres años y medio
- Los ICLD están esparcidos en la mayoría de los programas de las líneas

- A pesar de que hay algunos programas de Ley que son necesarios financiar con este tipo de ingresos, llama la atención lo atomizado que están, lo que podría ocasionar dificultad en las mediciones de impacto
- De igual manera, en algunos programas no se ve con claridad la diferencia entre “subsidios de oferta” y recursos disponibles para obras. Es el caso de SGP Saneamiento, Contraprestación Portuaria y SGP propósito general

Algunos supuestos para apalancar proyectos – Infraestructura y atención prioritaria COVID, POSCOVID sería el de reservar un porcentaje de algunas rentas y aplicar el 100% de otras. A continuación, lo más representativo.

- Para el caso de los ICLD, al menos un 55% de lo proyectado de Inversiones, debería ser para financiación de proyectos de obras
- SGP Propósito General – Otros sectores, reservar el 100%
- SGP Saneamiento Básico, el 60%
- Estampilla Años Dorados, el 40%
- Fondo de Vivienda, el 100%
- Contraprestación Portuaria, el 100%

De los más de \$1.5 billones expuestos en el Cuadro 9, al menos \$950 mil millones podrían ser destinados para apalancamientos de proyectos de Infraestructura, COVID y POSCOVID.

3. Proyectos de Impacto y Cierres Financieros

Es claro que el Distrito debe acometer proyectos de impacto que se vean reflejados en la generación del empleo, calidad de vida de los ciudadanos y finalmente en la disminución de la pobreza y la desigualdad. No obstante, la actual coyuntura de recesión económica invita a que las **autoridades aumenten el gasto público vía mayor generación de obras de infraestructura**, ya que esta son las que generan empleos de choque en el corto plazo y además jalonan cadena de proveedores necesarios para la culminación satisfactoria de las mismas. En este orden de ideas, se presenta un marco matriz donde se clasifica el tipo de fuente y la posibilidad de hacerlo o no hacerlo dado su naturaleza normativa. Cuadro basado en la normativa Nacional y Distrital.

Cuadro 10. Matriz de Fuentes y Usos

Tipo de Fuente de Financiación	Obras en General: Vías, Parques, Colegios, Hospitales, etc.	Drenajes, Canales, Caños, etc.	Vivienda - VIS	Infraestructura Especial
ICLD	SI	SI	SI	SI
SGP Proposito General (Otros Sectores)	SI	SI	SI	SI
SGP Saneamiento Básico	NO	SI	NO	NO
Contraprestación Portuaria	SI	SI	SI	SI
Estampilla Años Dorados	NO	NO	NO	SI
IPU 15% (Corvivienda)	NO	NO	SI	NO

Cuadro basado en la normativa Nacional y Distrital.

Teniendo en cuenta las fuentes expuestas, la condicionalidad de estas, los montos, entre otros aspectos, se hace necesario formular alternativas para el cierre financiero de los proyectos y macroproyectos. **El siguiente cuadro resume el equilibrio que se debe tener para el cierre financiero, donde los costos deben ser iguales a las fuentes de financiación**

Cuadro 11. Condición para Cierre Financiero de los Proyectos del Plan

Periodo	Preinversión		Inversión		Operación	
	Costo	Fuente	Costo	Fuente	Costo	Fuente
0	\$ 1,000	\$ 1,000				
1			\$ 1,000	\$ 1,000		
2			\$ 1,000	\$ 1,000	\$ 150	\$ 150
...					\$ 150	\$ 150
n					\$ 150	\$ 150

- Fuente A: Valor Parcial de los \$950 mil millones inversiones depuradas (70% aprox.)
- Fuente B: Vigencias futuras para ejecución de proyectos (3 años) del orden de más de \$260 mil millones
- Fuente C: Re-perfilamiento del servicio de la deuda actual. Liberar aproximadamente \$40 mil en el cuatrienio
- Fuente D: Crédito teniendo como garantía rentas específicas de los próximos 8 años. \$350 mil
- Fuente E: Sistema de Regalías. El promedio de Giro de las regalías directas ronda los \$25 mil millones anuales

Los resultados del estudio preliminar del CP permiten inferir, **que el Distrito tendría posibilidades de Cierre financiero para Inversión en proyectos de Impacto en los próximos 3 años de al menos \$1.2 billones**, excluyendo riegos por valorización, OCAD regional y Asociaciones PP, los cuales se atenderán en la próxima fase del estudio y negociaciones del Plan.

Nuestro Objetivo: Tener posibilidades de cierre financiero (de las cuales ya se tienen ficha técnica) de los proyectos priorizados en el plan. Con esto llegar, entre los recursos planteados, más inversión extranjera, del Gobierno, entre otros a más de **\$4 billones en obras de impacto**, ejecutadas en este cuatrienio y en el que viene, incluyendo las otras fuentes mencionadas.